

Studia Zarządzania i Finansów
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 1/2010

Finanse i zarządzanie we wspieraniu rozwoju lokalnego i regionalnego

Pod redakcją naukową
Marka Dylewskiego



Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

Komitet wydawniczy

prof. nadzw. dr hab. Władysław Balicki
Grażyna Krasowska-Walczak – dyrektor Wydawnictwa WSB w Poznaniu
Andrzej Malecki – sekretarz redakcji Zeszytów Naukowych WSB w Poznaniu
dr Piotr Dawidziak

prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak
prof. nadzw. dr hab. Tadeusz Leczykiewicz
prof. nadzw. dr hab. Ilona Romiszewska
prof. zw. dr hab. Janusz Sawczuk
prof. zw. dr hab. Stanisław Wykrętowicz

Recenzent

prof. nadzw. dr hab. Stanisław Korenik

Rada naukowa

prof. dr hab. Teresa Famulska
prof. nadzw. dr hab. Stanisław Korenik
prof. zw. dr hab. Bogdan Nogalski
prof. zw. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski
prof. zw. dr hab. Jerzy Węclawski
prof. nadzw. dr hab. Krzysztof Surówka
prof. zw. dr hab. Adam Szewczuk

Redaktor czasopisma

prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak

Redaktor naukowy

prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski

Tytuł dofinansowany ze środków Narodowego Banku Polskiego

Redakcja i korekta

Anna Stankiewicz

Redakcja techniczna i skład

Wiesława Mazurkiewicz

Projekt okładki

Jan Ślusarski

© Copyright by Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, 2010

ISBN 978-83-7205-295-7

Wydawnictwo

Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań
tel. 061 655 33 99, tel./faks 061 655 33 97
e-mail: wydawwsb@wsb.poznan.pl, dzialhandlowy@wsb.poznan.pl
<http://www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl>

Druk i oprawa: ESUS Druk cyfrowy

Spis treści

Wstęp (<i>Marek Dylewski, Beata Filipiak</i>).....	5
---	---

Problemy finansów i rozwoju we współczesnej gospodarce

Elżbieta Berezowska

Dług publiczny według nowej ustawy o finansach publicznych.....	9
---	---

Andrzej Łuczyszyn

Gospodarka lokalna w warunkach kryzysu – elementy wybrane.....	21
--	----

Mariusz Nowak

Istota i wzajemne zależności wyniku finansowego netto i nadwyżki finansowej – wnioski dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw	31
--	----

Lech Próchnicki

Polityka pieniężna Polski w latach 2000–2010	41
--	----

Dorota Rynio

Rozwój regionu oparty na zasobach endogenicznych.....	61
---	----

Krzysztof Sopoćko

Pojęcie: wolność ekonomiczna u przedstawicieli szkoły austriackiej a polskie finanse publiczne – ujęcie komparatywne.....	71
---	----

Michał Zasadzki, Włodzimierz Zasadzki

Wykorzystanie metody analizy kosztów i korzyści funkcjonowania przedsiębiorstw branży hazardowej w badaniu wpływu na lokalną gospodarkę	81
---	----

Problemy zarządzania i logistyki

Izabela Dembińska

Czas jako determinanta procesów logistycznych.....	97
--	----

Ewa Jasińska

Logistyka w zarządzaniu publicznym zakładem opieki zdrowotnej..... 115

Marcin Kępa

Informacja jako szczególny zasób publiczny – organy i mechanizmy nadzoru nad dostępem do informacji w Polsce i na świecie..... 123

Beata Milewska

Możliwości osiągnięcia efektu trade-up na przykładzie just in time, Kanban i ECR 133

Joanna Wieprow

Problemy małych i średnich przedsiębiorstw w realizacji projektów unijnych w Polsce 141

Recenzja książki Adama Nosowskiego „Zarządzanie procesami w instytucjach finansowych”, C.H. Beck, Warszawa 2010..... 151**Abstracts..... 153**

Wstęp

Oddajemy do rąk czytelnika po raz pierwszy Studia Zarządzania i Finansów. Celem programowym tego czasopisma jest szeroka dyskusja nad współczesnymi problemami z zakresu zarządzania i finansów. Problemami, które nurtują, występują w praktyce gospodarczej, ale również mogą mieć fundamentalny wpływ na współczesną rzeczywistość.

Połączenie dwóch dyscyplin: zarządzania i finansów (od 2010 roku) w ramach jednej dziedziny, jaką są nauki ekonomiczne wydaje się zasadne, gdyż zarządzając, często nie możemy pomijać wymiaru finansowego podejmowanych decyzji. A mówiąc o procesie gromadzenia i wydatkowania zasobów pieniężnych, myślimy o tym, jak je optymalnie alokować w przedsięwzięcia społeczne czy gospodarcze, co oznacza podejmowanie decyzji.

Problematyka Studiów Zarządzania i Finansów skierowana jest do środowisk naukowych oraz praktyków społeczno-gospodarczych. Będą w niej prezentowane wyniki badań prowadzonych w ośrodkach naukowych w Polsce i – mamy nadzieję – również za granicą. Chcemy, aby praktycy zabierali głos i wskazywali na ważne problemy i rozwiązania występujące w otoczeniu społeczno-gospodarczym. Mamy nadzieję, że Studia Zarządzania i Finansów będą forum dyskusyjnym, prezentującym nowe rozwiązania oraz wskazującym na problemy i dysfunkcje. Chcemy łączyć to, co w nauce jest najważniejsze – naukową dysputę, spór i kreatywność rozwiązań z jej aplikowalnością i innowacyjnością na rzecz praktyki społeczno-gospodarczej.

Pierwszy numer czasopisma otrzymał tytuł: „Finanse i zarządzanie we wspieraniu rozwoju lokalnego i regionalnego”. W niniejszym numerze całość problematyki została ujęta w dwóch działach: „Problemy finansów i rozwoju we współczesnej gospodarce” oraz „Problemy zarządzania i logistyki”.

Celem artykułów jest:

- zidentyfikowanie problemów zarządczych i finansowych związanych z kreowaniem rozwoju lokalnego i regionalnego,
- odniesienie się do aktualnie obowiązujących trendów i wyzwań stojących przed polską gospodarką, związanych z rozwojem lokalnym i regionalnym,
- wskazanie na znaczenie logistyki i rozwiązań logistycznych dla rozwoju przedsiębiorstw i instytucji,

– sformułowanie propozycji rozwiązań, które będą stymulować procesy dostosowawcze podmiotów gospodarczych i jednostek samorządu terytorialnego do zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej w Polsce i na świecie.

Autorzy zdają sobie sprawę, że ograniczona objętość i charakter prezentacji materiału dyskusyjnego w formie artykułu sygnalizuje jedynie skromną część problemów, już w swej istocie tak różnych. Finanse i zarządzanie stanowią ważny obszar funkcjonowania przedsiębiorstw, instytucji i społeczeństwa. Można je rozpatrywać oddzielnie, ale ich połączenie w jedną całość pozwala na kompleksowe podejście i kreowanie zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Autorzy mają nadzieję, że zaprezentowana problematyka stanie się inspiracją do dalszej dyskusji i badań w tych tak istotnych obszarach.

listopad, 2010 r.

Redaktor naukowy
prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski

Redaktor czasopisma
prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak

Problemy finansów i rozwoju we współczesnej gospodarce

Elżbieta Berezowska

Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego

Dług publiczny według nowej ustawy o finansach publicznych

***Streszczenie.** Artykuł prezentuje najistotniejsze zmiany dotyczące kształtowania poziomu długu publicznego w odniesieniu do nowych regulacji prawnych obowiązujących od 1 stycznia 2010 roku. Autorka przedstawiła również analizę poziomu zadłużenia w relacji do podstawowych wskaźników makroekonomicznych oraz analizę deficytu budżetowego.*

1. Wprowadzenie

Nowa ustawa o finansach publicznych, obowiązująca od 1 stycznia 2010 roku wprowadza zasadnicze zmiany dotyczące budowy państwowego i samorządowego budżetu. Zmieniają się również zasady obliczania wskaźnika zadłużenia. Nowe podejście w tym zakresie – dla jednostek samorządu terytorialnego – wchodzi w życie od 1 stycznia 2014 roku. Jedne jednostki samorządu terytorialnego zyskują możliwości zaciągania zadłużenia, inne poprzez zmianę regulacji je tracą.

Analizując problematykę długu publicznego zawsze należy rozpatrywać ją przez pryzmat wszystkich jego składowych. Poziom państwowego długu publicznego, będzie znacząco wpływał na możliwości zaciągania długu przez samorząd, gdyż dalej utrzymano przepisy sanacyjne dotyczące kształtowania się zadłużenia. Nie zawsze więc możliwość indywidualnego kształtowania poziomu zadłużenia będzie mogła być zrealizowana przez jednostki samorządu terytorialnego.

Celem artykułu jest wskazanie na zmiany w przepisach prawa związane z możliwościami zaciągania długu publicznego oraz na jego poziom.

2. Istota i poziom długu publicznego w Polsce

Dług publiczny można definiować jako łączną kwotę zobowiązań podmiotów (osób prawnych) zaliczonych do sektora publicznego albo jako łączną kwotę zobowiązań podlegających spłacie ze środków publicznych¹.

Zgodnie z art. 72 Ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 roku² państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,

2) zaciągniętych kredytów i pożyczek,

3) przyjętych depozytów,

4) wymagalnych zobowiązań:

a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,

b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Według dalszych ustaleń zawartych w art. 74 Ustawy o f.p. „[...] dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto”. Powyższy zapis jest konsekwencją normy ujętej w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP³.

Należy podkreślić, że nadanie rangi konstytucyjnej maksymalnej granicy państwowego długu publicznego nie ma precedensu w konstytucjonalizmie innych państw demokratycznych. Jako przyczynę tego faktu wskazuje się między innymi doświadczenia Polski z wysokim długiem zagranicznym z lat 70. Główną przyczyną powstawania długu publicznego są przede wszystkim stosowane metody finansowania deficytu budżetowego.

W nowej ustawie o finansach publicznych przyjęto odmienny sposób prezentowania wyników (tj. nadwyżki lub deficytu budżetowego) dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca wyłączył z budżetu państwa budżet środków europejskich, przyjmując równocześnie, że deficyt budżetu środków europejskich albo nadwyżka środków europejskich nie są wliczane do – odpowiednio – nadwyżki lub deficytu budżetu państwa. Ponadto deficyt budżetu środków europejskich jest finansowany w ramach potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Nadwyżka środków europejskich jest źródłem

¹ E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce – przewodnik 2002*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2002.

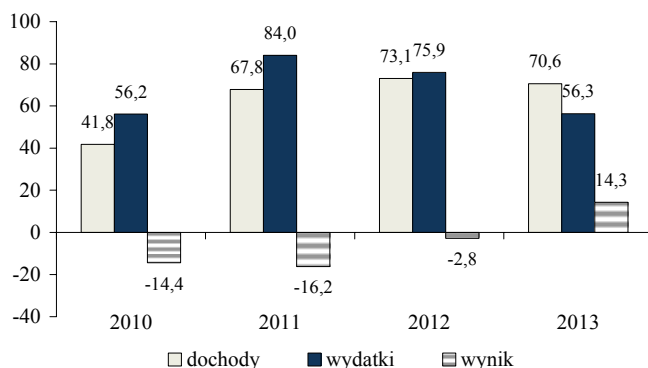
² Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240), dalej określana jako Ustawa o f.p.

³ Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 78, poz. 483 z późn. zm.

splaty zobowiązań z tytułu deficytu budżetu środków europejskich. W przypadku budżetów jednostek samorządu terytorialnego sposób wyliczenia wyniku budżetu nie uległ zmianie⁴.

Różnice pomiędzy dochodami a wydatkami budżetu środków europejskich w latach 2010–2013 przedstawiono na rysunku 1.

Według raportu Komisji Europejskiej Polska w 2009 roku była największym beneficjentem środków europejskich. Z budżetu Unii Europejskiej po odliczeniu składki 2,8 mld euro otrzymaliśmy 6,5 mld euro netto. W latach 2010–2013 wkład krajowy do inwestycji dotowanych z Unii Europejskiej wyniesie 275,2 mld zł, co stanowi 17,5% średniorocznego PKB Polski w tym okresie. Efektywne zarządzanie tak znacznymi środkami pomocowymi zwiększy potencjał ekonomiczny Polski. Przyjęty w nowej ustawie o finansach publicznych sposób ujmowania środków z budżetu Unii Europejskiej, zdaniem autorki tego artykułu, należy ocenić pozytywnie, ponieważ zapewnia płynność finansowania realizowanych przedsięwzięć.



Rysunek 1. Różnice między dochodami a wydatkami budżetu środków europejskich w latach 2010–2013

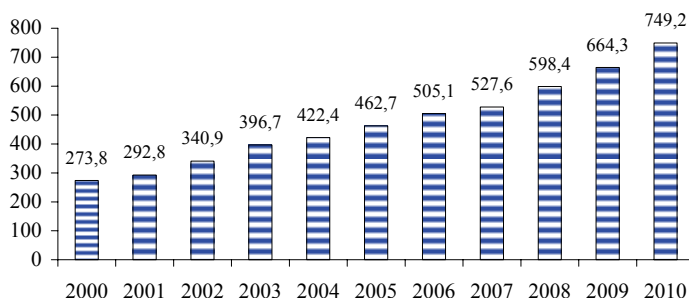
Źródło: Ministerstwo Finansów, dostępny w Internecie: <http://www.mf.gov.pl>, dostęp: 5.10.2010 r.

W strukturze skonsolidowanych dochodów sektora finansów publicznych dochody budżetu państwa stanowią 64%, a wydatki 42%, co oznacza, że ponad 30% dochodów budżetu państwa jest dystrybuowana do innych podmiotów publicznych. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego relacja jest odwrot-

⁴ Art. 118 ust. 2,3 i 4 Ustawy o f.p.

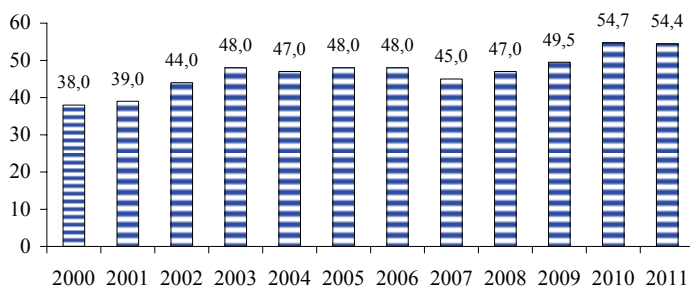
na: dochody stanowią 17%, a wydatki 30%⁵. Przedstawione relacje dowodzą, że budżety jednostek samorządu terytorialnego (określanych dalej jako JST) mają charakter transferowy, a ich wydatki nie są równoważone dochodami własnymi, co bez wątpienia wpływa negatywnie na wielkość ich zadłużenia. Partycypacja poszczególnych podmiotów w strukturze dochodów i wydatków publicznych skutkuje różnorodnym udziałem w tworzeniu długu publicznego.

Państwowy dług publiczny w Polsce systematycznie się zwiększa, co przedstawiono na rysunkach 2 i 3.



Rysunek 2. Dług publiczny w latach 2000–2010 (w mld zł)

Źródło: Ministerstwo Finansów, dostępny w Internecie: <http://www.mf.gov.pl>, dostęp: 5.10.2010 r.



Rysunek 3. Dług publiczny w stosunku do PKB (w%)

Źródło: Ministerstwo Finansów, dostępny w Internecie: <http://www.mf.gov.pl>, dostęp: 5.10.2010 r.

⁵ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa, dostępny w Internecie: www.mf.gov.pl/index, dostęp: 5.10.2010 r.

W roku 2000 wartość nominalna długu publicznego wyniosła 237,8 mld zł, co stanowiło 38% PKB. Według prognozy zamieszczonej w „Wieloletnim planie finansowym” państwa (nazwanego dla potrzeb niniejszego artykułu – WPF)⁶ w 2011 roku państwowy dług publiczny wyniesie 814,5 mld zł, w 2012 roku – 878,7 mld zł, a w 2013 – 921,5 mld zł. W sporządzonej przez Radę Ministrów „Strategii zarządzania długiem publicznym na lata 2011–2014”⁷ skorygowano przyjęty w WPF na 2010 rok poziom długu z 54,7% na 53,2% PKB. W latach 2011–2012 relacja ta wyniesie odpowiednio 54,2% oraz 54,3%. Przekroczenie w 2010 roku progu 50% oznacza, że w ustawie budżetowej na 2012 rok relacja deficytu budżetowego do dochodów nie może być wyższa niż założona w budżecie na 2011 rok⁸. Ryzyko związane z przekroczeniem 55% relacji długu publicznego do PKB dotyczy: wyższych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, niższego kursu złotego, wysokiego przyrostu zadłużenia innych niż skarb państwa podmiotów sektora finansów publicznych, podziału ryzyka w umowach partnerstwa publiczno-prywatnego lub też konieczności zrealizowania poręczeń lub gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych.

3. Dług i deficyt budżetowy w relacji do podstawowych wskaźników makroekonomicznych

Główne przyczyny dynamicznego wzrostu państwowego długu publicznego to:

- konieczność finansowania rocznych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa związanych z refinansowaniem długu zaciągniętego w poprzednich latach,
- finansowanie bieżącego deficytu budżetu państwa oraz
- przekazanie środków w celu zrównoważenia Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Nominalne kwoty deficytów budżetowych w latach 2000–2010 przedstawiono na rysunku 4.

„Program konwergencji” przedstawiający aktualną sytuację polskiej gospodarki – zaktualizowany w 2009 roku przedstawia 5 celów polityki makroekonomicznej na lata 2009–2012.

Pakiet ma następujące składniki:

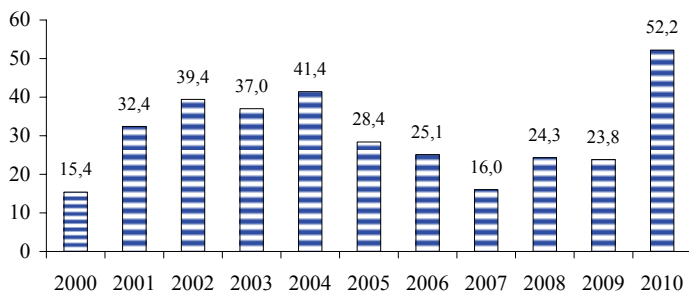
- obniżenie w stosunku do 2011 roku inwestycji publicznych o 1,4% PKB, co oznacza spadek tych inwestycji realnie o ok. 15%,

⁶ Dostępny w Internecie: http://www.mf.gov.pl/files/bip/bip/wieloletni_plan_finansowy_państwa.pdf, dostęp: 5.10.2010 r.

⁷ Dostępny w Internecie: <http://www.mf.gov.pl>, dostęp: 5.10.2010 r.

⁸ Art. 86 Ustawy o f.p.

- zmniejszenie tzw. zużycia pośredniego (np. energia, paliwo, lekarstwa) w sektorze publicznym w relacji do PKB o 0,4% PKB, w stosunku do 2011 roku, co oznacza spadek realnie o 2,7% PKB,
- zmniejszenie transferów socjalnych w relacji do PKB, w stosunku do 2011 roku, o 0,7% PKB, co oznacza utrzymanie realnych transferów na tym samym poziomie,
- zerowy wzrost realnego funduszu płac w sektorze publicznym w latach 2010–2012, z efektem 0,4% PKB w stosunku do 2011 roku oraz
- zwiększenie obciążeń fiskalnych w relacji do PKB, też w stosunku do 2011 roku o 0,7 pkt procentowego PKB, co oznacza realny wzrost obciążeń o 2 pkt procentowe szybszy niż wzrost PKB.

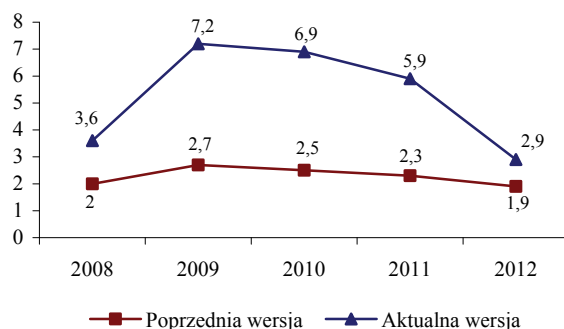


Rysunek 4. Deficyty budżetu państwa w latach 2000–2010 (w mld zł)

Źródło: Deficyt budżetowy (w mld zł) w latach 2000–2010, „Gazeta Wyborcza”, <http://info.wyborcza.pl>.

W sumie ten pięcioskładnikowy pakiet ma wartość 3,5% PKB, co umożliwi Polsce wypełnienie podstawowego kryterium przewidzianego w traktacie z Maastricht, tj. obniżenia deficytu budżetowego w 2012 roku do 3% PKB. Z ostatniej wersji aktualizacji „Programu konwergencji” wynika, że deficyt sektora finansów publicznych na koniec 2009 roku wyniósł 7,2% PKB. W „wieloletnim planie finansowym” państwa, sporządzonym zgodnie z art. 103 ust. 1 Ustawy o f.p., na cztery lata budżetowe podkreślono, że głównym zadaniem władz publicznych jest zmniejszenie strukturalnego deficytu sektora finansów publicznych, tj. do poziomu średniookresowego celu budżetowego, sformułowanego w „Europejskim pakiecie stabilności i wzrostu”. W przypadku Polski wynosi on 1% PKB deficytu strukturalnego. Cel ten można osiągnąć poprzez ograniczenie wydatków, gdyż konsolidacja oparta na ograniczeniu transferów i zmniejszaniu konsumpcji publicznej, w tym funduszu wynagrodzeń, powinna mieć najmniej negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie, w przeciwieństwie do konsolidacji

opartej na cięciach inwestycji publicznych⁹. Zdaniem ekonomistów jako główny cel reformy finansów publicznych należy przyjąć zarówno ograniczenie wydatków publicznych, jak i zmianę ich struktury, tj. zmniejszenie transferów socjalnych na rzecz wydatków prorozwojowych.



Rysunek 5. Deficyt sektora finansów publicznych w relacji do PKB (w %)

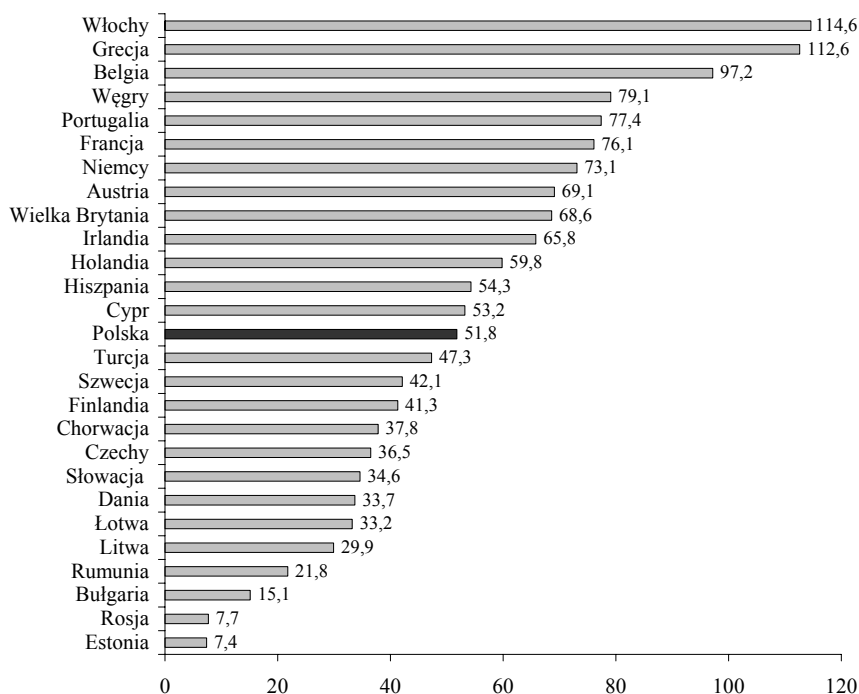
Źródło: Program konwergencji – aktualizacja 2009, ec.europa.eu/economy.../2009...programme/pl_2010-02-08_cp_pl.pdf.

Metodologia liczenia długu publicznego w polskich przepisach oraz UE jest różna. Rozbieżność dotyczy między innymi nie tylko nieuwzględnienia środków gromadzonych przez Polskę w Otwartych Funduszach Emerytalnych, ale i niewliczania do długu Polski wielkości gwarancji i poręczeń skarbu państwa jako zobowiązań warunkowych. Przyjmując metodę stosowaną przez Komisję Europejską do obliczania zobowiązań poszczególnych krajów, polski dług publiczny na koniec 2009 roku wyniósł 51,8% PKB (przy średnim zadłużeniu w krajach Unii Europejskiej wynoszącym 73,6% PKB, a w krajach strefy euro 78,7%). Poziom zadłużenia krajów Unii Europejskiej i wybranych państw przedstawia rysunek 6.

„Plan rozwoju i konsolidacji finansów publicznych”, zaprezentowany przez rząd Polski umożliwi osiągnięcie w 2012 roku deficytu poniżej 3% PKB.

Zadłużenie krajów Unii Europejskiej i wybranych państw na koniec roku 2009 wskazuje, że Polska mimo trudności związanych z kosztami obsługi zadłużenia zajmuje 14 miejsce. Wyższy poziom zadłużenia w odniesieniu do PKB mają Włochy, Grecja, Belgia, Węgry, Portugalia, Francja, Niemcy, Austria, Wielka Brytania, Irlandia, Holandia, Hiszpania i Cypr. Niższy poziom zadłużenia notuje Turcja, Szwecja, Finlandia, Chorwacja, Czechy, Słowacja, Dania, Łotwa, Litwa, Rumunia, Bułgaria, Rosja i Estonia.

⁹ Dostępny w Internecie: <http://www.mf.gov.pl/files/bip/bip/wieloletni>, dostęp: 5.10.2010 r.



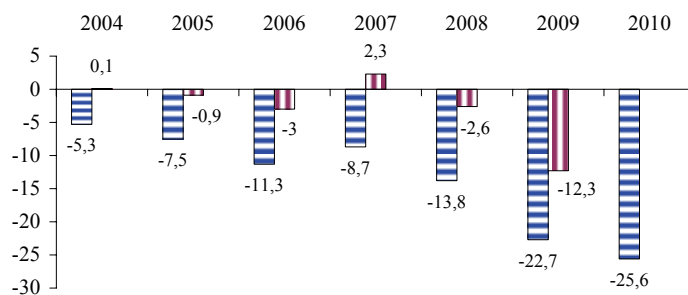
Rysunek 6. Dług publiczny w relacji do PKB na koniec 2009 roku

Źródło: Raport Komisji Europejskiej.

4. Dług i deficyt JST na tle długu publicznego

Udział sektora samorządowego w państwowym długu publicznym na koniec 2009 roku wyniósł 5,7%, przy ponad 30% udziale w wydatkach publicznych. W strukturze długu publicznego ponad 94% stanowią zobowiązania budżetu państwa. Maksymalny próg zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak dla budżetu państwa, wynosi 60% dochodów. Na koniec 2009 roku osiągnął poziom 24,5%, tj. 40,3 mld zł. Limit ograniczający obsługę zadłużenia na koniec 2009 roku wyniósł 4,5%. W roku 2009 żadne z 16 województw nie przekroczyło 60% wskaźnika zadłużenia. Na 314 powiatów próg został przekroczony tylko przez jeden powiat, a po półroczu 2010 roku limitu nie przekroczył żaden powiat. Z 2413 gmin na koniec 2009 roku 15 przekroczyło ten wskaźnik, a w połowie 2010 roku tylko osiem gmin. W roku 2009 łączny deficyt budżetowy jednostek samorządu terytorialnego wyniósł ponad 12,3 mld zł, przy zakładanej kwocie 22,7 mld zł. Na 2010 rok jednostki sektora samorządowego planują

26 mld zł deficytu. Należy podkreślić, że przekroczenie ograniczeń ustawowych nie musi oznaczać utraty zdolności obsługi zadłużenia¹⁰.



Rysunek 7. Plan i wykonanie deficytu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2010

Źródło: Ministerstwo Finansów, dostępny w Internecie: <http://www.mf.gov.pl>, dostęp: 5.10.2010 r.

Przyczyną tak znacznych rozbieżności pomiędzy planowaną kwotą deficytu a wykonaną jest wadliwa regulacja prawna zawarta zarówno w poprzednio obowiązującej, jak i nowej ustawie o finansach publicznych. Przyjęty przez ustawodawcę sposób planowania i realizacji zadań współfinansowanych ze środków zagranicznych, w tym Unii Europejskiej, skutkuje planowaniem zawyżonych kwot deficytu.

Obowiązek wylegitymowania się przez JST zabezpieczeniem środków na realizację zadań, o które jednostka będzie dopiero aplikować, konieczność prefinansowania ponoszonych wydatków oraz rozdysponowanie nadwyżki budżetowej skutkuje powstaniem deficytu budżetowego, co nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego dla sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Skutkiem przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań formalnoprawnych jest planowany deficyt w 2007 roku (tj. w pierwszym roku planowania nowych przedsięwzięć współfinansowanych z UE w okresie programowania 2007–2013). Jednostki samorządu terytorialnego 2007 rok zakończyły nadwyżką budżetową, korygując budżety na koniec roku. Ze struktury zadłużenia sektora samorządowego na koniec III kwartału 2009 roku wynika, że 85% zewnętrznych źródeł finansowania zadań stanowiły kredyty i pożyczki, a jedynie 15% inne źródła.

¹⁰ A. Babczuk, *Dług samorządowy w Polsce – propozycja de lege ferenda*, w: *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzałek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu. Poznań–Wrocław, s. 141.

Nowa ustawa o finansach publicznych zakłada wprowadzenie indywidualnych wskaźników zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego za 3 lata, tj. dla budżetów sporządzonych na 2014 rok.

Do roku 2013 włącznie będzie trwał okres przejściowy dotyczący prawnej regulacji wysokości dopuszczalnego zadłużenia i jego obsługi w JST. Oznacza to, że stosowane będą w tym okresie postanowienia art. 169 – 171 Ustawy z 30.06. 2005 roku o finansach publicznych, czyli progi 15% i 60%¹¹.

Do zagadnień długu publicznego oraz deficytu budżetowego JST unormowanych w Ustawie z 27 sierpnia 2009 roku o f.p. należy stosować zarówno uniwersalne regulacje zamieszczone w dziale II tej ustawy, odnoszące się do państwowego długu publicznego, jak i regulacje szczegółowe wprost adresowane do instytucji samorządowego prawa finansowego.

Odmienne, w porównaniu ze stanem prawnym wyznaczonym przepisami ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, określono w nowej ustawie zasady limitowania długoterminowych zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 243 nowej ustawy organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek,
- 2) wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych oraz
- 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem nie może przekroczyć średniej arytmetycznej obliczonej dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem.

5. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego według nowej ustawy o finansach publicznych

$$\frac{R + O}{D} \Big|_n \leq \frac{1}{3} \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90,

¹¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 21004 z późn. zm.).

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n – 1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n – 2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,

n – 3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Zastosowana w nowym wskaźniku limitującym zadłużenie, idea obliczania powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku nadwyżki operacyjnej potrzebnej do obsługi zobowiązań, jest podobna do podejścia stosowanego przez instytucje finansowe przy ocenie zdolności kredytowej. Wypełnia również przestrzeganie „złotej zasady” R. Musgrave’a, tj. równoważenia budżetu bieżącego¹².

Należy zauważyć, że historyczny charakter danych służących wyliczeniu wskaźnika oraz zjawisko opóźnienia występujące pomiędzy stanem gospodarki a sytuacją finansową, zwłaszcza w przypadku samorządów dużych miast z relatywnie mniejszym udziałem w dochodach subwencji i dotacji z budżetu państwa, skutkuje tym, że nowy wskaźnik jest bardziej wrażliwy na cykl koniunkturalny.

W związku z planowanymi przez rząd zmianami zakresu zadań realizowanych przez sektor samorządowy i co się z tym wiąże: zmniejszeniem transferów z budżetu państwa, może to skutkować brakiem możliwości przestrzegania tego wskaźnika w latach następnych.

W praktyce dekoniunktura gospodarcza może zmusić władze samorządowe do redukcji planów inwestycyjnych lub też do poszukiwania źródeł dochodów bieżących, np. poprzez rozszerzenie bazy dochodowej.

W opinii przedstawicieli sfery samorządowej wskaźnik został obarczony wieloma wadami, tj.:

- podwójnym liczeniem kosztów obsługi zadłużenia (co zmniejsza zdolność kredytową jednostki),

- niezaliczeniem nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych i wolnych środków do liczonej, zgodnie z nowym wzorem wskaźnikiem uśrednionej nadwyżki operacyjnej z ostatnich trzech lat ubiegłych i wolnych środków do liczonej, zgodnie z nowym wzorem wskaźnikiem uśrednionej nadwyżki operacyjnej z ostatnich trzech lat oraz

¹² R. Musgrave, *The theory of public finance*, MacGraw-Hill, New York 1959.

– przejęciem zasady, że nadwyżka bieżąca przeznaczona jest na pokrycie deficytu na poziomie bieżącym, a nie na finansowanie inwestycji, czyli przedsięwzięć prorozwojowych,

– brakiem informacji o przyszłej zdolności kredytowej.

Nowy wskaźnik pozwala samorządom na relatywnie większą skalę zadłużenia, gdy realizowane są duże wpływy za sprzedaży majątku, oddziałuje natomiast niekorzystnie na jego możliwą obsługę w sytuacji, gdy dochody majątkowe ulegają radykalnemu zmniejszeniu. Sytuacja ta wymusi na jednostkach samorządu terytorialnego rozkładanie pożyczonego kapitału na jak najdłuższy okres co w warunkach kryzysu na rynkach finansowych skutkować może bardzo wysokimi kosztami obsługi.

6. Podsumowanie

Mając na względzie, że Polska w latach 2011–2013 otrzyma dodatkowy miliard euro unijnych funduszy w ramach polityki spójności oraz to, że nastąpiło wyłączenie obligacji przychodowych z nowego wskaźnika zadłużenia, wszystkie jednostki samorządu terytorialnego powinny poświęcać więcej uwagi wykorzystaniu tego instrumentu w tych obszarach, gdzie jest on możliwy do zastosowania. Stan zadłużenia sektora publicznego oraz zbyt redystrybucyjny i za mało prorozwojowy charakter dużej części wydatków publicznych w relacji do PKB wymusza zastosowanie nowych instytucji prawa finansowego. W nowej ustawie o finansach publicznych ustawodawca wprowadził obowiązek przedstawienia – łącznie z uchwałą budżetową – wieloletniej prognozy finansowej. Wydaje się również konieczne podjęcie dalszych działań związanych z konsolidacją finansów publicznych oraz szerszym stosowaniem istniejących rozwiązań formalno-prawnych w zakresie np. partnerstwa publicznoprywatnego.

Andrzej Łuczyszyn

Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu

Gospodarka lokalna w warunkach kryzysu – elementy wybrane

***Streszczenie.** W warunkach postępującej globalizacji, a tym samym w warunkach turbulentnego otoczenia, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego jest bardzo zróżnicowany, w szczególności w przekrojach lokalnych. Jest to zdeterminowane tym, że współczesna gospodarka lokalna napotyka wiele barier będących pochodnymi współczesnego kryzysu finansowego. Przedkłada się to bezpośrednio na budżety jednostek samorządowych, które – bazując na dochodach własnych i transferach wewnętrznych z budżetu państwa – w szczególnie sposób odczuwają to jakże niepożądane zjawisko. Spowolnienie tempa wzrostu PKB to znaczący skutek dla całego sektora finansów publicznych.*

Mocno rozregulowany system finansów samorządowych wymaga zmian, a poszukiwanie nowych, innowacyjnych źródeł finansowania wydaje się w tych warunkach elementem niezbędny dla dalszej perspektywy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Tym samym poziom rozwoju gospodarki lokalnej jest wypadkową stanu finansów danej jednostki samorządu terytorialnego.

1. Wprowadzenie

Współczesny samorząd terytorialny to główny podmiot zarządzający gospodarką lokalną, a jego działalność zdeterminowana jest wieloma czynnikami. Pokazują one, że poziom rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego jest zmienny, a kluczowy dla efektywnej i sprawnej jego działalności staje się samorząd-

dowy system finansowy¹, uzupełniany przez system centralny za pośrednictwem odpowiedniej transmisji polityki monetarnej i fiskalnej. Taki komplementarny system winien uwzględniać zasady stałości i stabilności wpływów do budżetów, co jednoznacznie wskazuje, że finansowanie jednostek samorządu terytorialnego i całej gospodarki lokalnej powinno opierać się na uporządkowanym zbiorze reguł, norm, narzędzi oraz przepisów prawa. Oznacza to, że cały system ma za zadanie stworzenie warunków i środków do zaopatrzenia jednostek samorządu terytorialnego w kapitał (środki finansowe). Kwestia ta jest bardzo istotna, gdyż problematyka dotycząca gospodarki lokalnej, rozwoju lokalnego i regionalnego nabrała w ostatnich latach dużego znaczenia nie tylko w badaniach naukowych, ale i przede wszystkim w działalności praktycznej. Przesłankami tego stały się doniosłe zmiany systemowe w Polsce oraz członkostwo w Unii Europejskiej, gdzie polityka regionalna stanowi jedną z najważniejszych dziedzin nauki i gospodarki.

Gospodarka Unii Europejskiej stoi aktualnie przed poważnym wyzwaniem niwelowania skutków największego od lat osiemdziesiątych kryzysu, który nie tylko pokazał słabości systemu finansowego, ale i systemu zarządzania. Wydaje się zatem, że istnieje pilna potrzeba zmiany polityki gospodarczej i jej poszczególnych polityk składowych w kierunku charakterystycznego interwencjonizmu państwowego. Trzeba stanowczo podkreślić, że przed gospodarką UE stoi także regulacja rynków finansowych, bo w pewnym sensie poziom zadłużenia krajów nieprzerwanie wzrasta². W tych warunkach należy zwrócić szczególną uwagę na kształtowanie nie tylko systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego, ale i na politykę finansową państwa, która ma znaczący wpływ na kształtowanie się rozwoju gospodarek lokalnych.

Należy pokreślić, że każdy kryzys daje impuls do przeprowadzania reform, co powoduje, że rządy poszczególnych państw koncentrują wysiłki przede wszystkim na finansach publicznych³.

Tymczasem w Polsce mamy odmienny kierunek polegający na ograniczaniu roli państwa poprzez prywatyzację sektora publicznego. Propozycje cięcia wydatków publicznych, likwidacja dotacji dla niektórych grup przedsiębiorstw, podnoszenie stóp procentowych przez sektor bankowy, postępujący wzrost bezrobocia to poważne problemy, przed którymi stoi aktualnie polska gospodarka, a przede wszystkim rząd.

¹ Szerzej: A. Łuczyszyn, *Finanse samorządowe w warunkach kryzysu – elementy wybrane*, w: *Finanse i rachunkowość, Studia naukowe*, red. D. Korenik, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów we Wrocławiu” 2009, nr 28, s. 21–41.

² Np. Hiszpania ogranicza wydatki budżetowe i uelastycznia rynek pracy. Z kolei Grecja reformuje system podatkowy, a w Niemczech zapowiada się wydłużenie wieku emerytalnego.

³ W Polsce z dniem 1 stycznia 2010 roku weszła w życie nowa ustawa o finansach publicznych.

Celem niniejszego artykułu jest pokazanie wybranych problemów pomiędzy postępującą globalizacją gospodarki światowej a gospodarką lokalną, które to relacje stają się coraz bardziej ostre w warunkach współczesnego kryzysu finansowego.

2. Gospodarka globalna a gospodarka lokalna

Przyspieszenie procesów globalizacji nabrało obecnie tak dużego tempa, iż ekonomiści uznają, że kreuje ona nowy trend w gospodarce XXI wieku. Efektem procesów globalizacyjnych są gwałtowne zmiany w strukturze demograficznej społeczeństw i preferencjach ludzi, dotyczących systemów gospodarczych i politycznych.

Z globalizacji gospodarki powstają korzyści, jak na przykład: zyski z handlu międzynarodowego, stosowanie rachunku ekonomicznego w skali globalnej, poprawa efektywności i konkurencyjności systemu finansowego, efektywna alokacja zasobów, możliwość kreowania rozwoju lokalnego. Ale mogą wystąpić także zagrożenia, jak choćby: pojawianie się współzależności międzynarodowych, oznaczających uzależnienie procesów gospodarczych zachodzących w jednym z krajów od wydarzeń zachodzących poza jego granicami, wzrost częstotliwości występowania baniek spekulacyjnych, rosnąca rola międzynarodowych korporacji i wpływ strategii ich rozwoju na dobrobyt poszczególnych państw. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że procesy globalizacji obejmują także problemy w skali lokalnej, a kryzys objawił się z różnym nasileniem praktycznie we wszystkich polskich regionach i subregionach.

Współczesna gospodarka globalna to swoista konkurencja między systemami społeczno-gospodarczymi w różnych przekrojach. Szczególny wymiar przypada wspomnianemu przekrojowi lokalnemu, gdyż w ostatnich latach zauważa się pewien deficyt rozwoju przestrzeni lokalnych, będący konsekwencją nie tylko przeprowadzanych reform, ale i sukcesów dużych przedsiębiorstw, ich grup, banków, klientów, dostawców, związków zawodowych, władz, instytucji edukacyjnych. Z jednej strony wydaje się to w pełni uzasadnione mechanizmem rynkowym, z drugiej natomiast nie do końca zrozumiałym przez społeczności lokalne, gdyż wytwarzane są specyficzne cechy, które dzielą te społeczności, niejednokrotnie poprzez zróżnicowaną strukturę lokalnych gospodarek.

Można powiedzieć także, że procesy globalizacji gospodarki zmieniają optykę postrzegania przestrzennych aspektów społeczno-gospodarczych, innowacyjnych i szeroko rozumianych procesów społecznych. Dlatego też współczesna gospodarka, określana mianem gospodarki opartej na wiedzy, posiada specyficzne cechy, a jej efektywność pokazywana jest nie tylko we wspomnianym wymiarze międzynarodowym i krajowym, ale i regionalnym oraz lokalnym. W zależności

od tego, w jakim przekroju przebiegają procesy gospodarcze, możemy mówić o skali gospodarowania w przestrzeni społeczno-ekonomicznej. Przestrzeń ta w dobie globalizacji współczesnej gospodarki odgrywa coraz bardziej rolę strategiczne i staje się dobrem rzadkim.

W literaturze przedmiotu można spotkać się z różnym pojmowaniem istoty gospodarki lokalnej. W ujęciu prostym, a jednocześnie ogólnym, za gospodarkę lokalną uznać można działania na rzecz rozwoju jednostki lokalnej, czyli lokalnego, terytorialnego systemu społecznego⁴. W ścisłym, a zarazem wąskim ujęciu, za gospodarkę lokalną uważa się te działania społeczno-gospodarcze, które wykorzystują lokalne czynniki i ograniczenia rozwoju⁵.

Zdaniem R. Broła⁶ gospodarka lokalna to zbiór podmiotów gospodarujących na terenie gminy, między którymi istnieją różnorodne powiązania i współzależności, wynikające z ich współpracy i kooperacji, wymiany dóbr i usług, świadczenia pracy, konkurencji itp.

Podmiotami tak rozumianej gospodarki lokalnej są⁷:

- konsumenci na lokalnym rynku dóbr i usług, adresaci świadczonych przez gminę „dóbr publicznych”, uczestnicy lokalnego rynku pracy,
- mieszkańcy gminy (gospodarstwa domowe) – konsumenci na lokalnym rynku dóbr i usług, adresaci świadczonych przez gminę „dóbr publicznych”, uczestnicy lokalnego rynku pracy,
- podmioty gospodarki samorządowej – jednostki i zakłady budżetowe, spółki komunalne gospodarujące majątkiem gminnym,
- podmioty gospodarcze niepowiązane własnościowo i organizacyjnie z samorządem-zlokalizowane na terytorium gminy spółki prawa handlowego, osoby prowadzące działalność gospodarczą, gospodarstwa rolne,
- organy władzy samorządu lokalnego oraz administracja gminy.

Bazą gospodarki lokalnej są jej zasoby, wśród których należy wyróżnić: materialne, ekonomiczno-gospodarcze, ludzkie i społeczne.

Tak więc gospodarka lokalna jest zorganizowanym procesem działalności społeczności lokalnej, zmierzającym do zaspokajania potrzeb, głównym beneficjentem tej działalności jest lokalna społeczność. Proces ten charakteryzuje się

⁴ L. Wojtasiewicz, *Planowanie rozwoju lokalnego*, w: *Rozwój lokalny w teorii i praktyce*, red. B. Gruchman, J. Tarajowski, Instytut Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Warszawskiego, Instytut Planowania AE w Poznaniu, Poznań 1990, s. 37–48.

⁵ R. Broszkiewicz, *Instrumenty sterowania rozwojem lokalnym*, w: *Rozwój lokalny w teorii i praktyce*, red. B. Gruchman, J. Tarajowski, Instytut Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Warszawskiego, Instytut Planowania AE w Poznaniu, Poznań 1990, s. 49–58.

⁶ R. Brol, *Praktyka planowania strategicznego w skali lokalnej – studium przypadku*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. M. Obrębalski, „Prace Naukowe AE we Wrocławiu” 1996, nr 734, s. 121.

⁷ R. Brol, *Benchmarking w gospodarce lokalnej*, w: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, „Prace Naukowe AE we Wrocławiu” 2005, nr 1083, s. 226.

ciągłością oraz społecznym charakterem – wymaga wzajemnej współpracy jego uczestników.

Postępująca globalizacja stawia z jednej strony gminę w roli ważnego podmiotu wspierającego przedsiębiorców w walce konkurencyjnej między mikroregionami i regionami o lokalizację kapitału, z drugiej natomiast uwidacznia zjawiska niepożądane, stanowiące bardzo poważne zagrożenia, w szczególności dla lokalnych systemów finansowych ukierunkowanych na realizację nie tylko zadań o charakterze inwestycyjnym, ale i i zadań bieżących związanych z obsługą lokalnej społeczności.

Potwierdzeniem takiego stanowiska może być obraz kondycji finansowej samorządów w ostatnim okresie, który jest w zasadzie dużo gorszy niż w latach 2007–2008. Można powiedzieć, że system finansowania samorządów został mocno rozregulowany⁸. Różne zmiany zmniejszyły efektywność poszczególnych źródeł dochodów. Dodatkowo samorządom permanentnie przybywa zadań, przy jednoczesnym spadku efektywności uzyskiwanych dochodów⁹. Rosną nieprzerwanie wydatki oraz wzrasta zadłużenie. Jest ono głównie związane z inwestycjami i wydatkami na rozwój, które tworzą miejsca pracy i przyczyniają się do późniejszego wzrostu wpływów podatkowych z PIT i CIT, a w konsekwencji wzrostu PKB. Aktualnie wydatki te i zadłużenie wynikają chociażby z projektów unijnych¹⁰.

Kolejnym elementem wartym podkreślenia, a także znaczącym dla efektywności gospodarowania w skali lokalnej, mogą być zmiany w ustawie o finansach publicznych, które dla samorządów oznaczają wprowadzenie wieloletniego planowania finansowego i indywidualnych wskaźników zadłużenia. Należy przewidywać, że pojawią się problemy związane z ograniczeniem możliwości zadłużania się i realizacji wielu zaplanowanych już inwestycji. Pomimo faktu, że nowa ustawa stanowi wykonanie zobowiązań Polski w takich dokumentach, jak „Program konwergencji” czy „Krajowy program reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej”, nie wszystkie propozycje spotkały się z aprobatą. Powodem tego jest wiele czynników, m.in. natury finansowo-organizacyjnej i niechęci zmian w głębokiej strukturze sektora finansów publicznych.

Tak więc globalizacja, liberalizacja, decentralizacja i reorientacja gospodarek w kierunku gospodarki opartej na wiedzy przewartościową dotychczasową

⁸ *System finansowania samorządów jest u nas rozregulowany*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 175.

⁹ Np. w ciągu dwóch lat wpływy z PIT i CIT spadły o ponad 10%.

¹⁰ Skutki spowolnienia gospodarczego są zauważalne w wykonaniu budżetu państwa za 2008 rok. Wprawdzie dochody budżetu państwa były wyższe niż w 2007 roku (o 7,5%), ale w ustawie budżetowej dochody budżetu państwa miały wynieść 281,9 mld zł. Realizacja dochodów była istotnie niższa i stanowiła 90,1% tej kwoty. Główną przyczyną niższej realizacji dochodów były rażąco niższe wpływy do budżetu państwa z Unii Europejskiej.

społeczno-gospodarczy porządek świata, a rozwój gospodarczy określany jako wyraz poziomu kultury ekonomicznej i postępowania ekonomicznego w znaczącej mierze uzależniony jest od kondycji finansowej lokalnych gospodarek, które w dobie globalizacji gospodarki światowej napotykają coraz większe problemy. Z kolei kryzys na międzynarodowym rynku finansowym i jego negatywne konsekwencje wywołują określone skutki dla sektora finansów publicznych, a tym samym dla jednostek samorządu terytorialnego. Pojawia się dość znaczący problem dotyczący samodzielności kreowania polityki budżetowej przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym szczególnie polityki długu.

3. Kryzys a gospodarka lokalna

Aktualny kryzys determinuje w sposób niezwykle znaczący elementy europejskiej gospodarki. Coraz częściej obserwujemy zjawisko konkurencji o ograniczone zasoby, starzenie się społeczeństw, a postępująca globalizacja gospodarki światowej wymusza wręcz procesy poszukiwania innowacyjnych rozwiązań przede wszystkim w obszarze finansów. Zatem Europę czeka czas zmian dlatego, że kryzys pokazał strukturalne słabości jej gospodarki. Warto podkreślić, że będzie potrzebny tutaj silniejszy model zarządzania gospodarczego.

Zagadnienia związane ze współczesnym kryzysem gospodarczym odnoszą się w całej rozciągłości do naszego kraju, a w szczególności do systemu finansowego państwa i jego elementu, jakim jest wspomniany wcześniej system finansowy samorządu terytorialnego. Jednocześnie odczuwalne i zauważalne pewne osłabienie gospodarcze, a zarazem społeczne, stanowi swego rodzaju spadek aktywności i oddziałuje negatywnie na politykę wzrostu gospodarczego.

Według słownika wyrazów obcych kryzys to moment, okres przełomu, przesilenie, decydujący zwrot; okres załamania gospodarczego. Z kolei kryzys ekonomiczny oznacza załamanie się procesu wzrostu gospodarczego, poważne naruszenie stanu równowagi gospodarczej i regres w rozwoju ekonomicznym kraju.

W praktyce funkcjonowania (państw, przedsiębiorstw, instytucji publicznych, organizacji itp.) znane są różne symptomy potwierdzające fakt zaistnienia sytuacji kryzysowych¹¹:

- sytuacja jest burzliwa, pełna napięć stwarzających pole walki o władzę wewnątrz państwa, organizacji itp., podważana jest dotychczasowa struktura władzy i zaufanie do kierownictwa, pojawiają się nowi liderzy opinii publicznej,

¹¹ A. Szewczuk, *O zachowaniach jednostek samorządu terytorialnego wobec symptomów kryzysu gospodarczego i finansowego*, w: *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Finanse rachunkowość, przedsiębiorczość*, red. B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 530, s. 364–365.

dokonują oni destrukcji istniejącego ładu, nie zawsze umieją jednak sformułować pozytywny program zmian,

- zachowanie ludzi pozbawione jest racjonalności, co wynika głównie z emocji i deklarowanych chęci, oczekiwań odzwierciedlających interesy i racje grupowe, zobowiązań będących wyrazem racji społecznych, co do których istnieje powszechna akceptacja, niezależnie od możliwości ich spełnienia,

- z powodu wzrastających trudności następuje dezintegracja programów i zespołów pracowniczych, pojawiają się konflikty i presje, spada wydajność,

- powszechna i coraz bardziej odczuwalna jest „potrzeba zmiany wszystkiego”, towarzyszy temu jednak obawa przed kaskadą zmian niekontrolowanych, które pogłębiłyby kryzys,

- rozwiązaniu sytuacji nie sprzyja poczucie niemożności działania, skrepowania, braku swobody środków, formułowane są jedynie ogólne zalecenia,

- typową reakcją na kryzys jest wyczekiwanie, aż trudności ustąpią, podczas gdy one pogłębiają się wraz z wydłużaniem zwłoki w działaniu.

Kryzys rozumiany jest więc jako konsekwencja zakłóceń w istnieniu lub realizacji jednego lub kilku czynników determinujących egzystencję i rozwój (państwa, firmy, organizacji publicznej itp.), zarówno tych o oddziaływaniu z zewnątrz, jak i tych wewnętrznych, zależnych od sprawności zarządzania.

Współczesny kryzys gospodarczy bezpośrednio związany jest zarówno z oddziaływaniem na politykę monetarną i fiskalną państwa, jak i samorządu terytorialnego. Można bez trudu wskazać wiele bezpośrednich związków między polityką finansową państwa a działalnością jednostek samorządowych. Wychodząc z założenia, że między polityką monetarną oraz polityką fiskalną a działalnością jednostek samorządu terytorialnego istnieją silne związki, można zidentyfikować kanały transmisji decyzji monetarnych i fiskalnych. W ujęciu najbardziej ogólnym polityka monetarna wpływa na sytuację finansową władz samorządowych następującymi kanałami¹²:

- dochodowym – poprzez regulowanie tempa wzrostu dochodów publicznych oraz wartości realnej,

- wydatkowym – poprzez nadawanie im realnej wartości,

- płynnościowym – poprzez regulowanie podaży pieniądza, od której zależy zdolność podmiotów do regulowania zobowiązań podatkowych (podatki centralne i podatki lokalne) oraz zdolność do regulowania zobowiązań z tytułu wytwarzanych przez jednostki samorządowe usług,

- pożyczkowym – poprzez regulowanie ceny pieniądza pożyczkowego zarówno na potrzeby bieżące (płatnicze), jak i potrzeby inwestycyjne,

¹² S. Owsiak, *Polityka finansowa państwa w warunkach kryzysu gospodarczego z perspektywy samorządu terytorialnego w Polsce*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 526, s. 10.

– kursowym – poprzez kształtowanie ceny walut obcych potrzebnych jednostkom samorządowym do regulowania różnych zobowiązań, głównie związanych z zakupami dóbr inwestycyjnych.

Wpływ polityki fiskalnej na sytuację samorządu terytorialnego jest uzależniony głównie od:

- systemu podatkowego kraju,
- podziału zadań publicznych pomiędzy szczebel centralny a szczebel samorządowy,
- systemu zasilenia jednostek samorządu terytorialnego,
- zakresu swobody zaciągania pożyczek i kredytów,
- bieżącej polityki rządu w zakresie udzielania dotacji i pożyczek z budżetu państwa.

W przekrojach lokalnych mocne oddziaływanie kryzysu przekłada się na jakość świadczonych usług przez samorząd terytorialny. Wzrost kosztów działalności wynikający chociażby ze wzrostu ceny czynników produkcji skutkuje zazwyczaj wzrostem cen w gospodarce lokalnej. Rosną ceny świadczonych usług komunalnych.

W okresie kryzysu mogą nabierać znaczenia także czynniki polityczne (nawoływanie do obniżania podatków). Ekspansywna lokalna polityka fiskalna może doprowadzić do chwilowego rozwoju lokalnego, niemniej w dalszej perspektywie poprzez działanie mechanizmu transmisyjnego doprowadzić to może do wzrostu cen w skali gospodarki lokalnej, a nawet ograniczenia inwestycji sektora prywatnego.

Zatem w dobie niekorzystnie zmieniających się uwarunkowań makroekonomicznych szczególnie zagrożone są dochody budżetów samorządowych. Jednak inaczej kryzys gospodarczy będą odczuwały duże dobrze rozwijające się miasta i ich samorządy, a jeszcze inaczej mniejsze i na dodatek o peryferyjnym położeniu w stosunku do miasta aglomeracji. Decydujące znaczenie może mieć w takich warunkach sposób kształtowania polityki dochodowej. Tutaj warto podkreślić, że duże miasta swoją politykę opierają na wysokim udziale dochodów majątkowych, z kolei małe bazują na dochodach podatkowych, dotacjach i subwencjach. Absorpcja środków unijnych staje się zatem podstawą kształtowania polityki dochodowej w małych miastach, gdyż jest to bardzo często jedyna droga do prowadzenia skutecznej gospodarki budżetowej.

Zdaniem L. Patrzałka¹³ jednostki samorządu terytorialnego będą zgłaszać coraz większy popyt na pieniądź pożyczkowy. Popyt ten będzie wynikał nie tylko z formalnych wymogów związanych ze współfinansowaniem projektów unij-

¹³ L. Patrzałek, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego na tle makroekonomicznych uwarunkowań 2009 roku*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 526, s. 338.

nych, ale i z bieżących potrzeb płynnościowych, z konieczności finansowania deficytów budżetowych i finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Powyższa sytuacja doprowadzić może do narastania problemów związanych z dynamicznym wzrostem zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, bo w naszym kraju dług sektora instytucji rządowych i samorządowych jest uzależniony od kondycji budżetu państwa.

4. Podsumowanie

Każda gospodarka lokalna w warunkach osłabienia gospodarczego, przejawiającego się mniejszymi wpływami dochodów państwa i samorządów terytorialnych, nie ma dobrych prognoz na wzrost gospodarczy. Widoczna chociażby w ostatnim okresie asymetria pomiędzy wpływami z podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych, które nie są rekompensowane wpływami z podatków i opłat lokalnych oraz majątkowych pokazuje, że może nakreślać się spirala zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, co w pewnym stopniu uzasadnia tezę o niebezpieczeństwie finansów samorządowych. W tych warunkach należy poszukiwać nowych, innowacyjnych form zasilania finansowego, które przeciwstawią się skutkom kryzysu finansowego, szczególnie w przekrojach lokalnych. Do jednych z nich należy zapewne realizacja i kontynuacja programów przyjętych przez podmioty polskie i unijne. W praktyce oznacza to konieczność stabilnego planowania z wykorzystaniem narzędzi polityki gospodarczej i budżetowej. Przykładem może być chociażby wykreowanie dodatkowej akcji kredytowej dla sektora MŚP, przyspieszenie inwestycji współfinansowanych z UE czy wspieranie wzrostu popytu konsumpcyjnego poprzez reformę systemu podatkowego.

Mariusz Nowak

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Gorzowie Wielkopolskim

Istota i wzajemne zależności wyniku finansowego netto i nadwyżki finansowej – wnioski dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw

***Streszczenie.** Efekty działalności przedsiębiorstwa mogą być wyrażane za pomocą różnych mierników. W przypadku dużych przedsiębiorstw za najbardziej właściwe przyjmuje się ekonomiczną wartość dodaną (EVA) lub wartość zaktualizowaną netto (NPV). Mikro i małe przedsiębiorstwa bazują zasadniczo na wyniku finansowym netto, co jest między innymi wynikiem zarówno łatwości interpretacyjnej, jak i kształtu sprawozdawczości finansowej. Celowe wydaje się zatem wskazanie nadwyżki finansowej (NF), jako miernika, za pomocą którego możliwe jest bardziej precyzyjne diagnozowanie sytuacji finansowej przedsiębiorstw – szczególnie w zakresie samofinansowania. Czynnikiem podstawowym jest występowanie amortyzacji (podatkowej), która w analizie nadwyżki finansowej daje często odmienny obraz interpretacyjny (bardziej precyzyjny) niż sam wynik finansowy netto.*

1. Wprowadzenie

Ocena działalności finansowej przedsiębiorstwa bazować może na szeregu miernikach, które w zależności od pola recepcji mogą obserwować różnoraki zakres działalności przedsiębiorstwa. W literaturze przedmiotu – w szczególności z zakresu zarządzania wartością przedsiębiorstwa – wskazuje się na syntetyczne mierniki oceny, których podstawą jest szacowanie kosztu kapitału (średnioważonego kosztu kapitału). Mając jednakże świadomość zarówno problemów, jakie wiążą się z wyszacowaniem kosztu poszczególnych źródeł kapitału, jak i poziomu kompetencyjnego wielu przedsiębiorców (szczególnie z mikro i małych przedsiębiorstw) można wskazać na znacznie mniej skomplikowa-

ną metodę oceny. Nie uwzględnia ona co prawda w żaden sposób kosztu posługiwania się kapitałem własnym lub obcym, jednakże jej wartość informacyjna jest znaczenie większa niż wyniku finansowego netto. Duża popularność wyniku finansowego netto (potocznie zysku netto) wynika między innymi z prostoty interpretacji, szerokiej rozpoznawalności w praktyce gospodarczej i społeczeństwie, ale też z obowiązującego systemu sprawozdawczości finansowej. Warto jednakże wskazać na inny typ miernika, który bazuje w części na wyniku finansowym netto, tj. nadwyżce finansowej, która za sprawą uwzględniania konstrukcji amortyzacji podatkowej w bardziej precyzyjny sposób odpowiada na pytanie: w jakim stopniu możliwe jest samofinansowanie przedsiębiorstwa (np. inwestycji rzeczowych) oraz obsługa zadłużenia krótko- i długoterminowego? Uwzględnienie norm amortyzacji podatkowej w ocenie sytuacji finansowej przedsiębiorstwa wynika z co najmniej dwóch przyczyn: po pierwsze, amortyzacja nie stanowi wydatku pieniężnego, po drugie, pokrycie wartości odpisu amortyzacyjnego przychodami nawet w przypadku wystąpienia straty netto stwarza inne możliwości decyzyjne dla przedsiębiorstwa niż sama interpretacja wyniku finansowego netto.

2. Mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa a ocena działalności finansowej

Najmniejsze podmioty gospodarcze zazwyczaj prowadzą ewidencję działalności, która służy zasadniczo celom ustalenia wartości podatku od dochodu (przychodu). Polskie regulacje prawnopodatkowe pozwalają na korzystanie przez podatników z dwóch form uproszczonych (karty podatkowej i ryczału od przychodów ewidencjonowanych)¹. Cechą wspólną tych dwóch form opodatkowania, a przeciwstawną wobec zasad ogólnych jest nieuwzględnianie przy obliczeniu podatku wartości amortyzacji. Ta wada form uproszczonych wpływa na niemożność wykorzystania zalet amortyzacji do odtwarzania wartości rzeczowych aktywów trwałych i wartości niematerialnych, i prawnych. W przypadku jednakże części przedsiębiorstw zaliczanych do grupy mikro i małych – a szczególnie średnich – stosowane są zasady ogóle, gdzie podstawą obliczenia wartości podatku dochodowego jest różnica pomiędzy przychodami podatkowymi a kosztami (wydatkami), które są uznane podatkowo, czyli dochód. Za decydujące dla ustalenia zobowiązania podatkowego, ale też określenia końcowego wyniku działalności kluczową rolę odgrywają wydatki, które są – lub nie – przedmiotem odlicze-

¹ Zob. szerzej: G. Voss, A. Tokarski, M. Tokarski, *Księgowość w małej i średniej firmie. Uproszczone formy ewidencji*, CEDWU Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2007; P. Felis, M. Jamróży, J. Szlązak-Matusewicz, *Podatki i składki w działalności przedsiębiorców*, Difin, Warszawa 2010.

nia od przychodów. W przypadku przedsiębiorstw posługujących się aktywami rzeczowymi (zasadniczo produkcja) o istotnej wartości w stosunku do wartości innych zmiennych ekonomicznych w przedsiębiorstwie, wynik finansowy netto będzie między innymi pochodną wartości odpisów amortyzacyjnych zaliczonych do kosztów (tzw. k.u.p.). Dlatego też tak ważne w ocenie działalności mikro i małych przedsiębiorstw – szczególnie przy trudnościach w dostępie do kapitału z rynku małego kredytu – jest ustalenie rzeczywistego wpływu norm amortyzacji podatkowej na możliwości samofinansowania. Znając możliwy poziom samofinansowania, przedsiębiorstwo może określić między innymi:

- zdolność do samodzielnego sfinansowania bieżącej działalności (finansowanie aktywów obrotowych) bez zwiększania zadłużenia w rachunku bieżącym – jest to ujęcie rzadko spotykane teoretycznie, lecz powszechnie wykorzystywane praktycznie,

- zdolność do sfinansowania inwestycji w rzeczowe aktywa trwałe i wartości niematerialne i prawne – podobnie jak w przypadku aktywów obrotowych możliwe jest przy planowanej wartości nakładu inwestycyjnego obniżenie poziomu zadłużenia długoterminowego, które generuje wydatki bieżące w postaci odsetek,

- zdolność do obsługi zadłużenia długoterminowego – pieniężny równoważnik odpisów amortyzacyjnych po stronie przychodów może służyć do pokrywania odsetek i rat kapitałowych, szczególnie w sytuacji, gdy ich wartość jest zbieżna z czasem amortyzacji,

- zdolność do zmniejszenia zadłużenia krótkoterminowego – ekwiwalent amortyzacji (szczególnie, gdy występują duże wartościowo odpisy amortyzacyjne) może posłużyć obniżeniu zadłużenia w rachunku bieżącym, co zwiększa na przyszłość poziom płynności potencjalnej.

Można zatem stwierdzić, iż nadwyżka finansowa jako miara samofinansowania może stanowić dla mikro, małego i średniego przedsiębiorstwa (warunkiem jest opodatkowanie na zasadach ogólnych oraz poddawany amortyzacji majątek) lepszy od wyniku finansowego netto miernik efektywności działania.

3. Wady oceny przedsiębiorstwa na podstawie wyniku finansowego netto

Wynik finansowy netto (zysk lub strata netto) to w najogólniejszym ujęciu różnica pomiędzy przychodami netto a poniesionymi w danym okresie kosztami, pomniejszona o naliczony podatek dochodowy. Wynik finansowy jest kategorią *stricte* rachunkową, która powstaje zgodnie z przyjętymi standardami ustawy o rachunkowości. Standardy jasno wskazują na zasady ujmowania przychodów, a szczególnie kosztów w danych okresach sprawozdawczych. To z kolei powoduje, że wynik finansowy netto stanowi pewną przyjętą konwencję odzwierciedla-

nia zdarzeń gospodarczych. W trakcie oceny efektów działania przedsiębiorstwa za błędne należy zatem przyjąć wyłączenie bazowania na wyniku finansowym netto, gdyż jedną z ważnych kategorii, która może zmieniać rzeczywistą sytuację finansową, jest wartość dokonywanych odpisów amortyzacyjnych. Amortyzacja pełni w rachunkowości i finansach przedsiębiorstwa szereg istotnych funkcji:

- po pierwsze, jako kategoria rachunkowa (bilansowa) jest kosztem, który obciąża koszty ponoszone przez przedsiębiorstwo, przy czym – co najważniejsze – nie stanowi wydatku pieniężnego. Ta właśnie cecha amortyzacji stanowi o jej kolejnej funkcji (finansowej);

- po drugie, jako kategoria finansowa, amortyzacja – pod pewnymi warunkami – staje się częścią środków pieniężnych, które mogą służyć np. spłacie kredytów długoterminowych lub odtwarzaniu rzeczowych aktywów trwałych. Należy jednakże podkreślić, że amortyzacja sama w sobie nie stanowi źródła samofinansowania, lecz jej równoważnik pieniężny po stronie przychodów. Uwaga ta jest szczególnie ważna, gdyż niestety w literaturze można spotkać się z poglądem, że amortyzacja jest źródłem samofinansowania.

Ważne jest rozwinięcie powyższego stwierdzenia i wskazanie na mechanizm przekształcania księgowego zapisu „odpis amortyzacyjny” w środki pieniężne, które mogą być sumowane na zasadzie równości z wynikiem finansowym netto. Amortyzacja powstaje jako skutek dokonania wydatku inwestycyjnego we wcześniejszym okresie. Inaczej mówiąc, amortyzacja jest następstwem dokonanej inwestycji rzeczowej. Za szczególnie istotne, tworzące duże wartości odpisów amortyzacyjnych, przyjmuje się inwestycje w rzeczowe aktywa trwałe lub wartości niematerialne i prawne o dużej wartości początkowej (cenie zakupu lub koszcie wytworzenia własnego). Przedsiębiorstwo dokonując zakupu bądź wytworzenia rzeczowego aktywa trwałego, we własnym zakresie określa na podstawie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych lub ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych wartość odpisów amortyzacyjnych. Zaliczając je do bieżących kosztów uzyskania przychodu, odpisy amortyzacyjne powiększają sumę kosztów ogółem. Wystąpienie wartości sprzedaży zmonetyzowanej opiera się na iloczynie ceny jednostkowej produktu oraz ilości sprzedaży. Podstawą zrozumienia istoty przekształcenia jest właśnie kategoria ceny jednostkowej. Wyliczając poziom ceny za dany produkt przedsiębiorstwo stosuje formułę 1:

$$\text{Cena jednostkowa} = \text{koszt jednostkowy ogółem} + \text{marża jednostkowa} \quad (1)$$

Koszt jednostkowy zawiera w sobie oprócz rozliczonych na 1 produkt kosztów zużycia energii, zużycia materiałów i surowców, wynagrodzeń itp. wartość dokonanego odpisu amortyzacyjnego. Sprzedaż produktu po cenie wyższej od kosztu jednostkowego ogółem oznacza zatem, że nabywcy płacąc cenę jednostkową pokryli wszystkie koszty, zapewnili pokrycie (zwrot) poniesionych kosztów, ale też odpisu amortyzacyjnego. Jak wiadomo amortyzacja nie jest kosztem

pieniężnym, czyli zachodzić będzie następująca relacja (założenie, że wynik finansowy netto równy jest zero, czyli przychody netto równe są kosztom):

$$\text{Cena jednostkowa (20 zł) – koszt jednostkowy ogółem (20 zł, w tym 5 zł amortyzacja)} = \text{zysk netto (0 zł)} \quad (2)$$

Wynik finansowy netto wynosi zero złotych, przy czym należy zauważyć, że przychody pokryły (zwróciły) także 5 zł amortyzacji, która w przeciwieństwie do innych poniesionych kosztów nie stanowiła wydatku pieniężnego. Wyliczenie zwróconej wartości amortyzacji przedstawia formuła 3.

$$\text{Cena jednostkowa (20 zł) – koszt jednostkowy ogółem bez amortyzacji (15 zł)} = \text{amortyzacja jednostkowa (5 zł)} \quad (3)$$

Wartość pokrytego (zwróconego) odpisu amortyzacyjnego przypadającego na 1 jednostkę produktu poprzez cenę jednostkową wynosi 5 zł. Wartość 5 zł to właśnie środki, jakie powstały za sprawą cechy amortyzacji, jako kosztu niepieniężnego. Przyjmowanie zatem amortyzacji jako kosztu, który zmniejsza wartość przychodu stanowi o wadze kategorii wyniku finansowego netto. Dla lepszego zobrazowania rzeczywistej zdolności przedsiębiorstwa do spłaty kredytów należy zatem bazować na kategorii nadwyżki finansowej. Pokazuje ona bowiem w sposób bardziej precyzyjny efekty działania przedsiębiorstwa oraz jego zdolność do podejmowania inwestycji i obsługi zadłużenia.

4. Istota nadwyżki finansowej

Nadwyżka finansowa jest pojęciem węższym niż *cash flow*, który – inaczej nazywany przepływami pieniężnymi netto – zawiera oprócz zysku netto i amortyzacji skorygowane elementy aktywów i pasywów². Nadwyżkę finansową można wyliczyć na dwa sposoby (formuła 4 i 5):

a) metoda pośrednia

$$\text{zysk netto} + \text{amortyzacja} \quad (4)$$

b) metoda bezpośrednia

$$\text{Przychody netto – wydatki zaliczone do kosztów uzyskania przychodów – podatek dochodowy} \quad (5)$$

² Zob. na przykład: M. Sierpińska, T. Jachna, *Metody podejmowania decyzji finansowych. Analiza przykładów i przypadków*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 457 i n.

Należy zauważyć, że w metodzie bezpośredniej, rzadko prezentowanej w literaturze przedmiotu, od przychodów netto odejmuje się tylko te koszty, z którymi wiązały się wydatki pieniężne. Nie występuje zatem amortyzacja, która jest z kolei dodawana do zysku netto w metodzie pośredniej. Formuły 4 i 5 obliczania nadwyżki finansowej są tożsame. Można to udowodnić następująco³:

$$NF = Z_n + A \quad (6)$$

$$NF = (P - K - p_D) + A \quad (7)$$

$$NF = ((P - (K_{Pl} + K_{MAT} + K_{poz} + A) - p_D)) + A \quad (8)$$

$$NF = P - K_{Pl} - K_{MAT} - K_{poz} - p_D - A + A \quad (9)$$

$$W = K_{Pl} + K_{MAT} + K_{poz} + p_D \quad (10)$$

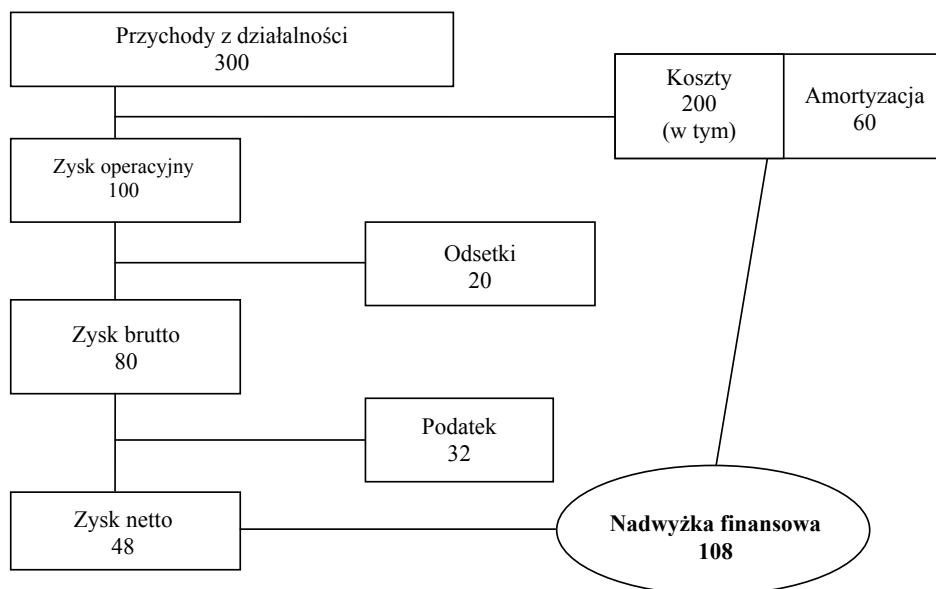
$$NF = P - W \quad (11)$$

gdzie: NF – nadwyżka finansowa, A – amortyzacja, P – przychody, K – koszty, Z_n – zysk netto, p_D – podatek dochodowy, K_{Pl} – koszt wynagrodzeń, K_{MAT} – koszty materiałów i surowców, K_{poz} – koszty pozostałe.

Równość obu formuł prezentuje rysunek. W metodzie bezpośredniej odjęcie od przychodów (300 zł) wydatków zaliczonych do kosztów uzyskania przychodu (140 zł, czyli 200 zł – 60 zł amortyzacji, jako kosztu niepieniężnego), kosztów finansowych (odsetki – 20 zł) oraz naliczonego podatku dochodowego 32 zł (stawka nominalna podatku 40%), daje nadwyżkę finansową na poziomie 108 zł. Tę samą wartość uzyskujemy za pomocą metody pośredniej, sumując zysk netto 48 zł i amortyzację (60 zł). Nadwyżka ze swej istoty pozwala zatem na wykazanie rzeczywistej ilości środków pieniężnych za sprawą równoważnika odpisów amortyzacyjnych po stronie przychodów. Powyższy wywód należy uzupełnić o konieczne warunki, jakie muszą zaistnieć, aby spełniać wymóg prawdziwości. Są to:

1. Odpisy amortyzacyjne muszą być pokryte przychodami. Wtedy uzyskujemy księgową równowagę odpisów amortyzacyjnych.
2. Przychody muszą być spieniężone. W gospodarce rynkowej, gdzie kredyt kupiecki jest jedną z form polityki sprzedaży, występują niekiedy duże rozbieżności pomiędzy księgowym powstaniem przychodu (wydanie towaru – wystawienie faktury) a wpływem środków pieniężnych od odbiorcy.

³ J. Engelhardt, *Ocena i analiza działalności gospodarczej przedsiębiorstw na podstawie wskaźników syntetycznych*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2001, s. 54.



Rysunek. Równość formuł wyliczania nadwyżki finansowej

Źródło: W. Bień, *Ocena efektywności finansowej spółek prawa handlowego*, Finans-Serwis, Warszawa 1997, s. 10 z modyfikacjami własnymi.

Istota nadwyżki finansowej powinna zostać przedstawiona przez pryzmat wartości dostępnych środków pieniężnych w dwóch podstawowych sytuacjach.

- w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo uzyskuje ujemny wynik finansowy,
- gdy przedsiębiorstwo generuje zerowy wynik finansowy.

Zależności te przedstawiają tabele 1 i 2. W tabeli 1 zobrazowano dwa przedsiębiorstwa (A i B), które uzyskują identyczną stratę netto na poziomie (–10 000 zł). Przedsiębiorstwo A odpisało w koszty odpis amortyzacyjny o wartości 10 000 zł, a przedsiębiorstwo B na poziomie 20 000 zł.

Tabela 1. Wynik finansowy a wartość nadwyżki finansowej

Wyszczególnienie	A	B
Wynik netto	–10 000 zł	–10 000 zł
Amortyzacja	10 000 zł	20 000 zł
Nadwyżka finansowa	0 zł	10 000 zł

Źródło: opracowanie własne.

Jak widać z przedstawionych w tabeli 1 wyliczeń, przy identycznej stracie przedsiębiorstwo A nie posiada żadnej nadwyżki finansowej, natomiast przedsiębiorstwo B nadwyżkę finansową na poziomie 10 000 zł. Różnica wynika właśnie ze zróżnicowanych odpisów amortyzacyjnych.

W przedsiębiorstwie A całość odpisu amortyzacyjnego nie została zwrócona poprzez przychody, natomiast w przedsiębiorstwie B kwota odpisu w wysokości 10 000 zł została utracona, ale kolejne 10 000 zł znalazło pokrycie w uzyskanych przychodach. Aby mówić o utraceniu pełnej kwoty amortyzacji przez przedsiębiorstwo B, musiałoby ono wygenerować stratę na poziomie całej wartości amortyzacji, czyli 20 000 zł. W tabeli 2 z kolei przedstawiona została sytuacja przy dodatnim wyniku finansowym, ale zróżnicowanych odpisach, co odpowiada rentownym przedsiębiorstwom. Przedsiębiorstwo A i B uzyskały identyczną zyskowność netto (10 000 zł), przy czym odpisały w koszty inne wartości odpisów amortyzacyjnych – przedsiębiorstwo A kwotę 5000 zł, a przedsiębiorstwo B kwotę 1000 zł.

Tabela 2. Wynik finansowy a wartość nadwyżki finansowej

Wyszczególnienie	A	B
Wynik netto	10 000 zł	10 000 zł
Amortyzacja	5000 zł	1000 zł
Nadwyżka finansowa	15 000 zł	11 000 zł

Źródło: opracowanie własne.

Przedsiębiorstwo A dysponuje zatem nadwyżką w kwocie 15 000 zł i na taką kwotę może dokonać inwestycji lub spłat kredytów. W przedsiębiorstwie B występuje niższa nadwyżka finansowa – kwota 11 000 zł. Różna zdolność do inwestycji lub spłaty kredytu wynika zatem z odmiennego wyposażenia przedsiębiorstw w rzeczowe aktywa trwałe. Niekiedy w literaturze przedmiotu można spotkać się z poglądem, iż przedsiębiorstwa powinny bezwzględnie maksymalizować swoją nadwyżkę finansową, co będzie miało pozytywny wpływ na zdolność do spłaty kredytów czy też podejmowania inwestycji. Należy jednakże pamiętać, że przedsiębiorstwo które zmaksymalizowało tzw. nadwyżkę okresową, może napotkać trudności w pozytywnej ocenie zdolności kredytowej. Jeżeli bowiem bank, w ocenie przedsiębiorstwa, bazować będzie na zysku netto jako mierniku wyjściowym do dalszych obliczeń, to wyniki będą gorsze od rzeczywistych.

5. Podsumowanie

Przedstawione rozważania pokazują wyraźnie, że nadwyżka finansowa lepiej oddaje zdolność przedsiębiorstwa do działań prorozwojowych czy też lepiej określa rzeczywistą zdolność do obsługi zadłużenia. W sensie matematycznym, przy braku w przedsiębiorstwie odpisów amortyzacyjnych, nadwyżka finansowa jest równa wynikowi finansowemu. Należy jednakże wyraźnie podkreślić, iż warunkiem przejawienia się pozytywnego wpływu odpisów amortyzacyjnych jest pełne pokrycie kosztów (wydatków) przychodami. Narastanie ujemnego wyniku finansowego netto zawsze zmniejsza wartość nadwyżki finansowej, co jest wynikiem niepokrywania w całości zaksięgowanych (podatkowo) odpisów amortyzacyjnych.

Lech Próchnicki

Uniwersytet Szczeciński

Polityka pieniężna Polski w latach 2000–2010

***Streszczenie.** Artykuł przedstawia polską politykę pieniężną w dobie bezpośredniego celu inflacyjnego; prezentuje drogi i sposoby jej realizacji. Na tym tle dokonano oceny skuteczności naszej polityki pieniężnej. Polityka ta, poprzez odpowiednio i umiejętnie dawkowaną restryktywność, doprowadziła po latach do opanowania inflacji; w miarę jak malała inflacja, malała także restryktywność samej polityki, co w coraz większym stopniu stwarzało lepsze warunki do prowadzenia polityki fiskalnej. Dzięki ostrożnej polityce uniknięto perturbacji na rynku kredytowym (kryzysu na rynku pieniężnym) i osiągnięto stan, w którym obok walki z inflacją bank centralny w swych posunięciach – bez szkody dla celu głównego – zaczyna coraz bardziej troszczyć się o wzrost gospodarczy.*

1. Wprowadzenie

Polityka monetarna jest obok polityki fiskalnej głównym narzędziem oddziaływania państwa na gospodarkę. Na polu odpowiedzialności za stan kraju akcenty nie rozkładają się równomiernie. Za długookresowy rozwój, za stabilność finansową odpowiada głównie polityka fiskalna, natomiast ustawowym zadaniem polityki monetarnej nie jest wspieranie wzrostu gospodarczego, lecz dbałość o stabilność pieniądza, która realizowana jest w ramach określonej antyinflacyjnej strategii. Celem artykułu jest analiza polskiej polityki pieniężnej w dobie bezpośredniego celu inflacyjnego; przedstawienie jej dylematów, narzędzi, a zwłaszcza próba oceny jej skuteczności. Analizę poprzedzono rozważania-

mi teoretycznymi, a konkretnie ewolucją merytorycznego podejścia do zadań polityki monetarnej; takie podejście pozwala spojrzeć na naszą politykę pieniężną przez pryzmat zmieniającej się teorii monetarnej.

2. Ewolucja teorii

Poglądy na zadania i cele polityki monetarnej i banku centralnego ulegały daleko idącej ewolucji. Początkowo za sprawą Keynesa i keynesistów uważano, że bezpośrednim celem jest wspieranie wzrostu gospodarczego (stabilizacja gospodarki), co miało się dokonywać poprzez oddziaływanie na poziom stopy procentowej. Twierdzono, że w okresie recesji państwo powinno prowadzić ekspansywną politykę pieniężną, obniżając stopę procentową i przez to wpływając na wzrost popytu agregatowego. W okresie boomu polityka monetarna powinna schładzać gospodarkę poprzez restrykcyjny wzrost stopy procentowej.

Tak prowadzoną politykę ostro skrytykował M. Friedman, dowodząc – w oparciu o koncepcję naturalnej stopy bezrobocia – iż prowadzona według keynesowskich reguł polityka pieniężna bardziej destabilizuje niż stabilizuje gospodarkę. Ekspansywna polityka ma bowiem to do siebie, że w krótkim okresie doprowadza do wzrostu PKB, ale w długim okresie produkt wraca do swego wyjściowego poziomu (koncepcja długookresowej krzywej Philipsa); ostateczny efekt to nie wzrost PKB (spadek bezrobocia), ale wyłącznie wzrost poziomu cen. W takim stanie rzeczy walka o wzrost PKB i zatrudnienia (główny cel w ujęciu keynesistów) traci w teorii Friedmana jakikolwiek sens. Bank centralny powinien ograniczyć się do kontroli agregatów pieniężnych, kontroli służącej ograniczeniu inflacji.

Ta myśl była następnie rozwijana przez nową szkołę klasyczną (R. Barro, R. Lukas, T. Sargent, N. Wallace). Koncepcję Friedmana wzbogacili o teorię o nieefektywności systematycznej polityki pieniężnej jako polityki stabilizacyjnej i na jej bazie zaproponowali, aby oprzeć politykę monetarną na określonych regułach (np. stały – zbliżony do wzrostu PKB – wzrost podaży pieniądza), tak aby polityka była wiarygodna. Kwestia wiarygodności, obok niezależności, przewidywalności i przejrzystości BC uważana jest za kluczową dla prowadzenia skutecznej polityki monetarnej.

Współczesna polityka banków centralnych pozostaje pod przemożnym wpływem nowej szkoły klasycznej. Za podstawowy cel – zgodnie z głoszoną doktryną – powszechnie uznaje się dziś stabilizację cen. W długim okresie przynosi ona zawsze same korzyści. Walcząc z inflacją, osiąga się dwa cele, pierwszy to sta-

bilizacja makroekonomiczna (ograniczenie krótkookresowych wahań produktu). Drugi to wzrost gospodarczy¹.

Stabilizacja cen może być realizowana w dwojaki sposób; pierwszy to strategia pośrednia (kontrola agregatów pieniężnych, kursu walutowego); drugi to strategia bezpośrednia. Najpopularniejszą i najbardziej uznaną strategią jest strategia bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI). Realizowana jest ona za pośrednictwem stopy procentowej banku centralnego.

Prowadzona za pomocą tej strategii polityka pieniężna okiełzała inflację. Osiągnęła ona niski, a nawet bardzo niski poziom. I to stwarza nowe problemy i nowe merytoryczne dylematy. Niskiej inflacji towarzyszą bowiem niskie nominalne stopy procentowe. Banki centralne stanęły wobec problemu zerowych stóp procentowych. Jest to swoista pułapka. Niskie stopy procentowe uniemożliwiają przeciwdziałanie ewentualnym szokom deflacyjnym; również niskie, bliskie zera, stopy procentowe grożą pułapką płynności. Ale są też pozytywy takiego stanu rzeczy. Niski i w miarę trwały poziom inflacji pozwala bankom centralnym skupiać się na innym celu, a konkretnie na wspieraniu wzrostu agregatowego popytu (ale tego nie ma w doktrynie – dylemat merytoryczny).

Taka sytuacja wystąpiła na przełomie lat 2007–2009. W obliczu kryzysu finansowego (problem płynności) i kryzysu gospodarczego (spadek PKB), w warunkach niskiej presji inflacyjnej banki centralne podjęły się realizacji innych celów niż inflacyjny. A konkretnie zdecydowały się na działania mające wesprzeć wzrost popytu agregatowego. Jest to rzecz niebywała, po raz pierwszy od czasu obowiązywania nowej, tj. monetarystycznej doktryny, banki centralne w sposób tak ostentacyjny zareagowały na recesyjny spadek PKB². W ten sposób nie przejmując się strategią bezpośredniego celu inflacyjnego, realizowały koncepcję tzw. elastycznego celu inflacyjnego³. Jest to niewątpliwie daleko idąca modyfikacja

¹ Na ten aspekt wskazują badania R. Barro. Obliczył on, że wzrost inflacji o 10% powoduje spadek realnego PKB o 0,2–0,3%. R. Barro, *Inflation and Economic Growth. National Bureau of Economic Research*, Cambridge 1995, s. 18–19.

² Ale nie tylko ten fakt przykuwa uwagę. Równie ważne są tu nietypowe metody i instrumenty, jakimi się posłużono. Operowanie stopami procentowymi – w warunkach ich niskiego poziomu – byłoby nieskuteczne. Sięgnięto więc do niestandardowych instrumentów polityki monetarnej. Było to konieczne także (a może głównie) z innego powodu. W warunkach kryzysu nie sprawdzał się tradycyjny kanał transmisji polityki monetarnej, czyli kanał stopy procentowej (operacje otwartego rynku). Sięgnięto więc do środków bezpośrednio zasilających rynek w płynność, np. skup przez bank centralny prywatnych papierów wartościowych. W ten nietypowy sposób zwiększono ilość pieniądza w obiegu i usuwano zator płynności.

³ Potencjalnie możliwe są trzy wersje strategii polityki monetarnej: strategia bezpośredniego celu inflacyjnego, strategia elastycznego celu inflacyjnego i wreszcie strategia celu produkcyjnego (output gap targeting). Pierwsza strategia to strategia, gdy bank centralny skupia się wyłącznie na utrzymaniu inflacji jak najbliżej wyznaczonego celu, nie bacząc na to, co dzieje się z produkcją. Innymi słowy, niezależnie czy jest recesja, czy boom bank centralny koncentruje się wyłącznie na inflacji. Z kolei strategia elastycznego celu inflacyjnego dopuszcza obok działań zmierzających

doktryny nowej szkoły klasycznej. Z praktyki banków centralnych płynie wniosek, że nie tylko inflacja jest celem, ale w warunkach niskiej presji inflacyjnej bank centralny może dodatkowo wspierać wzrost gospodarczy, nie budząc obaw o główny cel. W warunkach niskiej inflacji i kryzysu gospodarczego akceptowalny staje się keynesowski stosunek do polityki monetarnej, czyli wspieranie wzrostu gospodarczego. Jest to wpisane w strategię elastycznego celu inflacyjnego, która staje się coraz bardziej akceptowalną praktyką. W ten sposób w teorii polityki pieniężnej na nowo zostaje otwarty problem celów i środków polityki monetarnych. A naukowcy i praktycy ponownie dyskutują, czy polityka monetarna powinna być narzędziem stabilizacji produkcji i zatrudnienia.

3. Polska polityka monetarna

W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku polski system bankowy – podobnie jak i cała gospodarka – przeszła daleko idącą transformację. Konstytucyjne określenie zadań banku centralnego oraz wprowadzenie w życie ustawy o Narodowym Banku Polskim upodobiło polski system do rozwiązań przyjętych przez Europejski Bank Centralny⁴. Skutkiem dokonanych zmian polski system bankowy został dopasowany do potrzeb nowoczesnej gospodarki rynkowej.

Na mocy konstytucji głównym celem banku centralnego jest walka z inflacją. Doprecyzowania tak podanego celu dokonano w „Średniookresowej strategii polityki pieniężnej na lata 1999–2003”; za podstawowy cel uznano obniżenie inflacji w przeciągu pięciu lat do wartości charakteryzujących kraje rozwinięte (tj. 2–4%), a następnie stabilizację inflacji na tym poziomie. Istotne jest także i to, że określono sposób okiełzmania inflacji; zgodnie z przyjętą koncepcją walka z inflacją począwszy od 1999 roku bazować ma na bezpośredniej strategii inflacyjnej. Oznaczało to, że roczna wielkość przyrostu podaży pieniądza ma już charakter jedynie prognozy i nie stanowi celu pośredniego polityki pieniężnej. Stworzyło to potrzebę aktywnych dostosowań instrumentów polityki pieniężnej

do utrzymania inflacji na poziomie zbliżonym do wyznaczonego, podejmowanie także działań umożliwiających realizację innych celów, np. produkcję, zatrudnienie. Ostatnia strategia dopuszcza politykę, która mało troszczy się o inflację, a głównie o stabilną produkcję. O ile trzecia strategia jest bliska koncepcji keynesistów, o tyle pierwsza jest silnie związana z doktryną nowej szkoły klasycznej. Strategia elastycznego celu inflacyjnego jest w tym układzie próbą połączenia obu. Jej orędownikiem jest nowa szkoła keynesowska. Nie trudno też jest zauważyć, iż wszystkie trzy wpisują się w taylorowską krzywą Philipsa i głoszą różny stopień wymienności pomiędzy inflacją a produkcją. Szeroko na ten temat: L. Svensson, *Monetary Policy and Real Stabilization*, The Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole 2002, s. 268–272.

⁴ Ustawa ta ugruntowała dwustopniowy system bankowy, z kolei nowa konstytucja zagwarantowała pełną niezależność banku centralnego, określiła dokładnie cel polityki monetarnej i powołała RPP.

do skali procesu dezinflacyjnego. W realizacji tak zdefiniowanego celu bank centralny wykorzystuje trzy podstawowe instrumenty:

- rezerwy obowiązkowe,
- operacje otwartego rynku,
- operacje depozytowo-kredytowe.

Za pomocą każdego z tych instrumentów bank centralny wpływa na poziom krótkoterminowych stóp procentowych na rynku międzybankowym (WIBOR), z którego to następnie impuls monetarny przenosi się na stopy depozytów i kredytów banków komercyjnych. Te stopy w dalszej kolejności wpływają na poziom decyzji co do inwestycji, oszczędności, konsumpcji. Bank centralny wpływa bezpośrednio jedynie na krótkoterminową stopę procentową rynku międzybankowego⁵.

3.1. Stopa rezerw obowiązkowych

Jakkolwiek manipulowanie przez bank centralny poziomem rezerw obowiązkowych ma na celu regulowanie wielkości podaży pieniądza (zapewnienie płynności finansowej systemu bankowego), to w rzeczywistości, tj. w przyjętej strategii antyinflacyjnej, główną funkcją rezerw obowiązkowych jest stabilizowanie krótkookresowych stóp procentowych na rynku międzybankowym. System rezerw obowiązkowych oraz stopy procentowe BC uzupełniają się w ramach obecnie stosowanych instrumentów służących minimalizacji inflacji. Stopień zależności jest następujący: stopa lombardowa i depozytowa ustalają przedział zmienności dla krótkookresowych stóp procentowych na rynku międzybankowym, natomiast system rezerw obowiązkowych (wraz z zasadą uśrednienia) przyczynia się do ograniczenia tych wahań. Instrument ten, tj. stopa rezerw, nie może być uruchamiany jednak zbyt często, gdyż wprowadza dużą niepewność na rynku; pod tym względem jest on mało mobilny.

W analizowanym okresie bank centralny zmieniał, a ściślej mówiąc: obniżał stopę rezerw kilkakrotnie. Najbardziej znacząca i najbardziej spektakularna obniżka miała miejsce na początku 1999 roku. Wówczas to stopę rezerw obniżono z poziomu 20% do 5%. Tak głęboka obniżka możliwa była dzięki opanowaniu tzw. szaleństwa kredytowego, ale posunięcie to wynikało także z potrzeby zbliżenia do standardów Europejskiego Banku Centralnego.

Tak znacząca obniżka stopy rezerw sama w sobie mogła – poprzez wzrost kreacji pieniądza bankowego – doprowadzić do silnego wzrostu podaży pienią-

⁵ Jakkolwiek przedstawiony pas transmisyjny polityki monetarnej wskazuje na silny wpływ działań banku na gospodarkę, to jednak nie zmiany PKB są tu celem zmian stóp procentowych, celem tym – zgodnie z konstytucją – jest walka z inflacją. Skutki w sferze realnej – jakkolwiek bardzo istotne – są tu niejako efektem ubocznym prowadzonej przez bank centralny polityki.

dza i w dalszej kolejności do inflacji. Aby do tego nie dopuścić, bank centralny zastosował specyficzny manewr. Otóż pieniądze uwolnione z rezerw (dwadzieścia miliardów złotych) banki musiały przeznaczyć na zakup papierów wartościowych (obligacji) wyemitowanych przez NBP. Dzięki temu posunięciu żywa gotówka nie trafiła na rynek, lecz została zamrożona w banku centralnym.

Tabela 1. Stopy rezerw obowiązkowych w latach 1998–2010 (%)

1998	20,0
styczeń 1999	5,0
grudzień 2001	4,5
październik 2003	3,5
czerwiec 2009	3,0
październik 2010	3,5

Źródło: materiały NBP

Kolejne obniżki nie były już tak znaczące. Ale w ich przypadku widać, że wspomagały one system stóp procentowych. Moment ich ogłoszenia przypada bowiem bądź to na okres obniżki stóp procentowych (2001), bądź też na czas, gdy stopy procentowe pozostawały bez zmian. W pierwszym przypadku „chroniły” one system przed głębszą redukcją stóp procentowych, a w drugim zastępowały je. Jakkolwiek z uwagi na ich niewielką skalę, to nie mogły one wyrzucić większego wpływu na poziom płynności sektora bankowego. Dlatego wydaje się, że istotnym powodem postępującej redukcji była chęć zbliżenia się do standardów zachodnioeuropejskich⁶. Nieco inaczej należy tłumaczyć podwyżkę stopy rezerw z października 2010 roku. Tu RPP nie chcąc – w warunkach symptomów narastającej inflacji – podnosić stóp procentowych, zdecydowała się na połowiczne rozwiązanie, a mianowicie: osłabiać presję inflacyjną drogą ograniczania podaży pieniądza.

3.2. Operacje otwartego rynku

Operacje otwartego rynku to obecnie główny sposób zapewnienia płynności bankom. Są one w Polsce stosunkowo nowym instrumentem. W sposób trwały

⁶ Temu samemu celowi służyło wprowadzenie oprocentowania rezerw obowiązkowych, uczyniono to w czerwcu 2004 roku i przyjęto jako zasadę, że oprocentowanie rezerw wynosi 0,9 stopy redyskontowej. Stopa rezerw obowiązkowych w Polsce – na tle krajów zachodnioeuropejskich – jest wciąż wysoka (Francja 1%, Niemcy i Hiszpania 2%). W ramach dostosowań do wymogów EBC zakłada się, iż powinna ona wkrótce osiągnąć u nas poziom 2%.

zostały one wprowadzone do naszego systemu dopiero w styczniu 1998 roku, czyli w momencie wejścia w życie ustawy o Narodowym Banku Polskim.

W zakres tych operacji wchodzi warunkowa i bezwarunkowa sprzedaż lub zakup papierów wartościowych, a także emisje papierów dłużnych. Najczęściej mamy do czynienia z operacjami warunkowymi. Bank centralny sprzedaje (kupi) wówczas papiery wartościowe, zobowiązując banki komercyjne do późniejszej ich odsprzedaży (odkupu). Warunkowy zakup papierów wartościowych przez bank centralny zwiększa płynność systemu bankowego na okres trwania operacji; natomiast warunkowa sprzedaż papierów wartościowych przez bank centralny okresowo ogranicza płynność.

Obowiązującą u nas formą jest emisja 28-dniowych bonów skarbowych, z którymi związana jest stopa interwencji, zwana 28-dniową (stopa referencyjna). W tych to bonach banki komercyjne lokują swoje przejściowe nadwyżki finansowe. Zwiększanie stopy interwencji oznacza, że bank centralny oferuje bony pieniężne wyżej oprocentowane (większa stopa zwrotu dla banków), co skłania banki komercyjne do ich kupowania, a więc obniża ich zdolności kredytowania i tą drogą kreację pieniądza bankowego – jest to restrykcyjny charakter polityki pieniężnej. Z kolei obniżenie tej stopy powoduje, że NBP oferuje bony pieniężne o niższym procencie (niższa stopa zwrotu dla banków), co zmniejsza zainteresowanie banków tymi walorami i w konsekwencji zwiększa ich zdolność kredytową i tą drogą podaż pieniądza rośnie⁷. W tej sytuacji mamy do czynienia z ekspansywnym charakterem polityki.

Operacje otwartego rynku mają to do siebie, że silnie wpływają na poziom stóp procentowych na rynku międzybankowym. Stopa lombardowa i depozytowa ustalają przedział zmienności dla krótkookresowych stóp procentowych na rynku międzybankowym. Natomiast **stopa referencyjna jest zawsze ustalana jako średnia arytmetyczna tych dwóch stóp**. Skutkiem czego istniejący mechanizm sprawia, że stopy na rynku międzybankowym są zbliżone do stopy referencyjnej i zmieniają się w kierunku wyznaczonym przez zmiany stopy referencyjnej.

⁷ Obok operacji otwartego rynku istnieje też inna bardzo podobna możliwość oddziaływania na ilość pieniądza w dyspozycji banków komercyjnych. Chodzi tu o tzw. kredyt lombardowy – instrument wykorzystywany przed upowszechnieniem się operacji otwartego rynku. Różnica pomiędzy operacjami kredytowymi a operacjami otwartego rynku polega na tym, która ze stron inicjuje operację. W przypadku operacji kredytowych to bank komercyjny indywidualnie zwraca się do banku centralnego z prośbą o udzielenie kredytu. Bank komercyjny jest zatem stroną inicjującą transakcję. W przypadku operacji otwartego rynku to bank centralny ogłasza przetarg na wybrany typ operacji. Inicjatywa należy zatem do banku centralnego. Stopa lombardowa, czyli ta, która towarzyszy bilateralnym operacjom kredytowym jest najwyższa ze wszystkich stóp i ma charakter stopy karnej. Dla banku komercyjnego oznacza to, że koszt pozyskania pieniądza na bilateralnej ścieżce jest dużo wyższy aniżeli przy operacjach otwartego rynku. Dlatego oprocentowanie operacji kredytowych (lombardowych) stanowi górną granicę wahań krótkookresowych stóp procentowych.

Dzieje się tak dlatego, że stopa referencyjna wpływa na oprocentowanie kredytów, jakich banki udzielają sobie nawzajem na rynku. Pośrednio wpływa też na WIBOR – czyli stopę rynkową ustalaną na podstawie deklaracji banków.

Płynie stąd prosty wniosek, że operacje otwartego rynku, a zwłaszcza stopa referencyjna, są głównymi narzędziami walki z inflacją. Ułatwia to – przynajmniej od strony formalnej – ocenę skuteczności antyinflacyjnych działań naszej polityki pieniężnej. Ocena ta powinna – obok stwierdzenia stopnia realizacji wytyczonych celów – zawierać także odpowiedź, czy i kiedy polityka miała charakter restrykcyjny (ekspansywny) i czy ta restrykcyjność (ekspansywność) była w danym czasie w pełni uzasadniona. Istotne jest także powiązanie kierunku i siły zmian stóp procentowych ze wzrostem gospodarczym, a to po to, by móc dodatkowo stwierdzić, czy, kiedy i jak prowadzona polityka monetarna wpływała na wzrost gospodarczy. Kwestia ta dodatkowo łączy się z problemem spójności polityki monetarnej z polityką fiskalną.

4. Realizacja wyznaczonego celu inflacyjnego

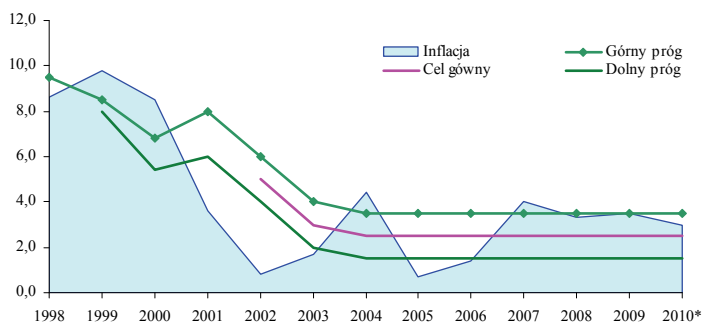
Walka z inflacją prowadzona jest drogą corocznego wyznaczania dopuszczalnego pułapu zmienności cen. Taki sposób postępowania rozpoczęto w 1999 roku a konkrety zawarto w „Średniookresowej strategii polityki pieniężnej na lata 1999–2003”. W dokumencie tym określono także poziom inflacji, jaki nasza gospodarka winna osiągnąć po pięciu latach, czyli na koniec 2003 roku: zadeklarowano, iż do tego czasu inflacja powinna zejść do poziomu poniżej 4%. Pod koniec 2002 roku została sformułowana „Strategia polityki pieniężnej po 2003 roku”, w której postanowiono utrzymać inflację na poziomie 2,5%, z odchyleniami ± 1 punkt procentowy⁸. W roku 2003 nastąpiła zmiana RPP⁹. Brak zmian programowych ze strony nowej rady oznaczał zapowiedź kontynuacji prowadzonej polityki pieniężnej.

Rysunek 1 zawiera coroczny cel inflacyjny, a także faktyczny poziom inflacji; porównanie obu wielkości pozwala na ocenę skuteczności realizacji przyjętych założeń. Przedstawiając dane co do samego celu inflacyjnego należy zwrócić uwagę na kilka faktów. Do roku 2002 cel inflacyjny był wyrażany w formie korytarza, w jakim powinna zmieścić się inflacja, jednakże poważne trudności

⁸ Takie sformułowanie celu oznacza, że RPP zobowiązuje się do zwalczania inflacji nie tylko, gdy wzrośnie ona powyżej 2,5%, ale także gdy spadnie poniżej 1,5%. Określenie celu inflacyjnego na poziomie 2,5% oznacza, iż uznano, że taki poziom inflacji jest optymalny dla zapewnienia wzrostu gospodarczego w średnim i długim okresie.

⁹ Obie strategie opracowała Rada Polityki Pieniężnej pierwszej kadencji pod przewodnictwem prof. L. Balcerowicza.

z literalną realizacją założonego celu sprawiły, iż od 2002 roku zmieniono zasady konkretyzowania celu: zaczęto ustalać określony cel wraz z dopuszczalnym przedziałem odchyłeń ($\pm 1\%$). Wyznaczenie przedziału odchyłeń od ustalonego celu punktowego wynika z braku możliwości precyzyjnego przewidywania zdarzeń, które wpływają na realizację celu inflacyjnego. Bardzo istotną kwestią ułatwiającą utrzymanie inflacji w określonym korytarzu było pełne uwolnienie kursu, co nastąpiło w kwietniu 2000 roku. Dopiero od tego momentu można mówić o polityce pieniężnej, której działania były konsekwentnie nakierowane na realizację strategii inflacyjnej. Przejście na płynny kurs dla polityki pieniężnej oznaczało uwolnienie polityki antyinflacyjnej spod reżymu kursowego i „nadanie „jej pełnej autonomii”¹⁰.



Rysunek 1. Cel inflacyjny i jego realizacja

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Kolejną innowacją – doskonalącą system walki z inflacją – było wprowadzenie zasady ciągłości realizacji wyznaczonego celu. Do roku 2004 ocena realizacji celu dokonywana była na koniec każdego roku, czyli w grudniu. Natomiast od początku 2004 roku realizowany jest ciągły cel inflacyjny (2,5% w ujęciu rok do roku z przedziałem wahań $\pm 1\%$). Dzięki takiemu rozwiązaniu efekty prowadzonej polityki monetarnej mogą być weryfikowane każdego miesiąca, a nie jak poprzednio tylko raz w roku w grudniu.

W omawianym okresie dwukrotnie w ciągu roku – na skutek nieoczekiwanego przebiegu inflacji – dochodziło do zmiany wyznaczonego celu. Miało to

¹⁰ Do roku 2000 Rada Polityki Pieniężnej musiała realizować dwa – po części sprzeczne ze sobą – cele: walczyć z inflacją oraz dbać o poziom kursu. W tym czasie w Polsce wciąż obowiązywał system kursu stałego. W roku 1999 ta sprzeczność dała o sobie mocno znać. Silny wzrost deficytu budżetowego wywarł wówczas silną presję na deprecjację złotówki, co stało się dodatkowym generatorem wzrostu inflacji i przyczyniło się do przyspieszenia pełnego upłynięcia złotówki.

miejsce w latach 1999 i 2002. W pierwszym przypadku cel zmieniono w marcu na 6,6–7,8; w drugim na 3%.

Warto podkreślić, iż znaczące zmiany i modyfikacje w systemie walki z inflacją miały miejsce w pierwszych latach realizacji strategii bezpośredniego celu inflacyjnego. Również i w tym okresie były największe kłopoty z realizacją krótkookresowych celów (w bardzo krótkich okresach cele są zmieniane, mają też miejsce częste i głębokie zmiany kierunku zmian stopy procentowej). Ten fakt wskazuje, że początki prowadzenia strategii celu inflacyjnego były niezmiernie trudne, a przez to mogły cechować się kontrowersyjnymi decyzjami RPP¹¹. Dokonywane modyfikacje to efekt stopniowego nabywania doświadczenia i swoisty proces uczenia się prowadzenia skutecznej i przejrzystej polityki antyinflacyjnej.

Obserwacje danych rysunku wskazują, iż krótkoterminowe cele inflacyjne nie były literalnie realizowane. Niemniej jednak zrealizowany został średniookresowy cel inflacyjny przyjęty w „Średniookresowej strategii polityki pieniężnej na lata 1999–2003”. Ze zmiennym skutkiem realizowany był natomiast wyznaczony w „Strategii polityki pieniężnej po 2003 roku” średniookresowy cel inflacyjny w postaci ustabilizowania stopy inflacji na poziomie 2,5%, z dopuszczalnym przedziałem wahań ± 1 punkt procentowy. Nie sposób jednak nie dojrzeć, że w ostatnich trzech latach, tj. 2008–2010, RPP udaje się utrzymać inflację w zarysowanych w strategii ramach. Jeśli jednak oceniać w szerszym wymiarze czasowym, tj. wyjść poza krótko-, a nawet średniookresowe cele, to trzeba stwierdzić, iż podstawowy cel polityki pieniężnej, jakim było zbicie wysokiej inflacji i doprowadzenie jej do niskiego poziomu i następnie ustabilizowanie jej na tym akceptowalnym pułapie, został osiągnięty (inflacja spadła z 11 do 3,5%).

4.1. Stopa procentowa a inflacja

Realizacja wyznaczonego celu dokonuje się za pomocą stopy procentowej (referencyjnej). RPP zmienia tę stopę w reakcji na zaistniałą (bądź oczekiwaną) w danym krótkim okresie inflację. Gdy inflacja rośnie, stopa referencyjna rośnie i vice versa, gdy stopa inflacji maleje, to dokonuje się poluzowanie polityki pieniężnej (stopa referencyjna maleje). Dla skuteczności tak prowadzonej polityki istotny jest zarówno moment rozpoczęcia i zakończenia podwyżek (obniżek) wspomnianej stopy, czas ich trwania, jak i skala dokonywanych zmian. To od umiejętnego manewrowania tym parametrem, trafnego doboru momentu po-

¹¹ W latach 1998–2000 silny wpływ na wskaźniki inflacji miały trudne do przewidzenia zdarzenia, takie jak kryzys rosyjski, szoki podażowe w postaci wzrostu cen paliw i żywności, nieoczekiwane osłabienie złotego, nieoczekiwany i znaczący wzrost deficytu budżetowego.

czątku zmian w dużym stopniu zależy to, czy cel inflacyjny zostanie osiągnięty, przestrzelony, i jak dużo czasu zabierze zbliżanie się do celu.

Na przestrzeni lat 1998–2010 mieliśmy do czynienia z trzema fazami podwyżek stóp procentowych:

- od września 1999 r. do sierpnia 2000 r.,
- od czerwca 2004 r. do sierpnia 2004 r.,
- od kwietnia 2007 r. do lipca 2008 r.

i czterema cyklami ich obniżek:

- od lutego 1998 r. do lutego 1999 r.,
- od marca 2001 r. do czerwca 2003 r.,
- od marca 2005 r. do marca 2006 r.,
- od listopada 2008 r. do teraz (listopad 2010 r.).

Czas trwania cyklu obniżek stóp procentowych zależy od procesu obniżania się dynamiki inflacji. W tym wypadku bardzo istotny był zarówno moment rozpoczęcia, jak i zakończenia procesu redukcji stóp. Daje się tu jednak zaobserwować pewną prawidłowość. Jeśli chodzi o początek obniżek, to seria obniżek stóp rozpoczyna się nie od razu, lecz po nabraniu pewności, że spadek inflacji jest procesem w miarę trwałym, a nie jednomiesięcznym wahanьем. Stąd też pewien poślizg czasowy. Skala opóźnienia przy kolejnych obniżkach malała. Przy tej z marca 2001 roku wynosiła 9 miesięcy, przy kolejnej trzy miesiące i tyle samo przy ostatniej. Jeśli chodzi o zakończenie obniżek, Rada Polityki Pieniężnej decyduje się na ostatnią obniżkę w okresie, kiedy spodziewana jest najniższa inflacja.

Natomiast jeśli chodzi o podwyżki stóp procentowych, to mamy tu podobne prawidłowości. Początek serii podwyżek cechuje zawsze pewne opóźnienie, z tym, że jego skala w przypadku poszczególnych cykli jest różna. W przypadku pierwszej serii pierwsza podwyżka nastąpiła po pięciu miesiącach, liczonych od czasu wzrostu inflacji; w przypadku drugiej okres ten wyniósł cztery miesiące, a ostatniej dwóch. Można przypuszczać, iż wpływ na skalę opóźnienia mogły mieć dwie okoliczności: to czy inflacja rosnąc przekroczyła już przedział celu inflacyjnego, czy nie (w przypadku drugiej i trzeciej serii podwyżek stóp inflacja przekroczyła cel inflacyjny dopiero po dwóch miesiącach swego wzrostu, tak że w tym wypadku RPP zaczęła zacieśniać politykę pieniężną dopiero po przekroczeniu celu, czyli miesiąc po); okres serii podwyżek kończył się zawsze w okolicach lokalnego maksimum inflacji.

Na uwagę zasługuje dodatkowo okres od lipca 2008 – do listopada 2008 roku, a także drugi kwartał 2009 roku oraz trzeci kwartał 2010 roku. Tu mimo narastającej presji inflacyjnej nie podjęto decyzji o podwyżce stóp. Taki brak reakcji zdarzył się po raz pierwszy w historii RPP, co było związane z pogarszającą się sytuacją gospodarczą Polski i globalnym kryzysem finansowym (o czym dalej).

O wzroście bądź podwyżkach stóp procentowych decydowała zawsze bieżąca i przewidywana sytuacja. W tym względzie RPP uwzględniała nie tylko aktual-

ny, ale także (a może głównie) prognozowany poziom inflacji; u podstaw tego typu projekcji leżały: dynamika i struktura wzrostu popytu krajowego, relacje pomiędzy tempem wzrostu płac a wzrostem wydajności pracy, ekspansywność polityki fiskalnej (skala deficytu budżetowego), saldo obrotów bieżących (kurs waluty). W poszczególnych okresach oddziaływanie poszczególnych czynników na decyzje rady było różne – co zawsze wynikało z potrzeby dostosowania się do bieżącej sytuacji¹².

5. Restrykcyjność polityki pieniężnej

Okres obniżek i wzrostów stopy procentowej wpływa na zmiany stopnia restrykcyjności polityki pieniężnej. Najczęściej wraz ze spadkiem stóp następowało poluzowanie polityki monetarnej, natomiast wzrost stóp prowadził do jej zaostrzenia. Na odczuwalną przez gospodarkę restrykcyjność polityki pieniężnej wpływ ma jednak nie tyle sama zmiana stóp nominalnych, ile zmiana stóp realnych, a ta jak wiadomo z hipotezy Fishera pozostaje pod wpływem dwóch sił: zmian inflacji i zmian nominalnych stóp procentowych. Ale przy ocenie stopnia restrykcyjności polityki pieniężnej należy brać pod uwagę nie tylko wysokość realnych stóp procentowych, ale i poziom realnego kursu walutowego. Tak rozumiana restrykcyjność polityki pieniężnej wpływa wraz z realizowaną polityką fiskalną na łączną restrykcyjność polityki makroekonomicznej¹³. RPP już w 2003 roku zdefiniowała sposób wymiernego wyznaczania wskaźnika restrykcyjności (MCI)¹⁴:

$$MCI_t = A_g (R_t - R_b) + A_s (Q_t - Q_b)$$

gdzie:

R_t – realna stopa procentowa (realna stopa referencyjna),

R_b – realna stopa procentowa okresu bazowego,

Q_t – realny bieżący kurs walutowy,

Q_b – realny, efektywny kurs walutowy w okresie bazowym.

Z wykorzystaniem powyższego wzoru przeprowadzono stosowne wyliczenia i na ich podstawie sporządzono wykres MCI¹⁵. Na ten sam wykres naniesiono wartości realnej stopy procentowej (lewa oś) oraz zmiany wskaźnika aprecjacji

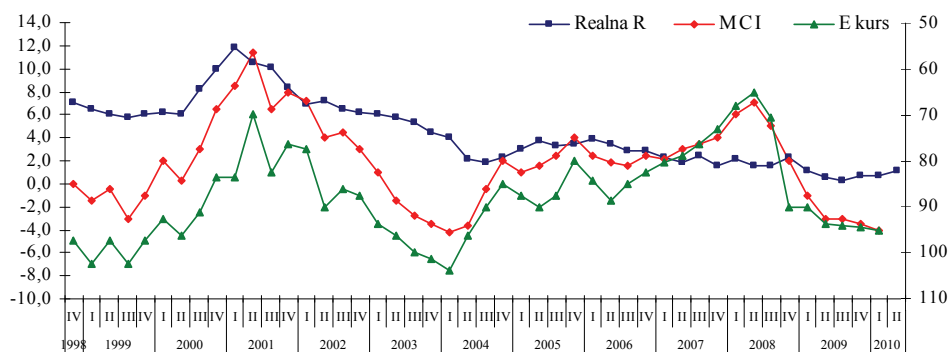
¹² Dokładne informacje na temat konkretnych motywów zmian – w każdym pojedynczym przypadku – RPP zamieszczała zawsze w comiesięcznych informacjach po posiedzeniu RPP.

¹³ Założenia polityki pieniężnej na 2009 rok, s. 9.

¹⁴ Raport o inflacji w III kwartale 2003 roku, NBP, listopad 2003 rok.

¹⁵ Jako okres bazowy – z uwagi na przyjęty w badaniach czasookres – przyjęto II kwartał 2008 roku.

złotówki¹⁶ (prawa oś). Interpretując indeks MCI należy pamiętać, aby bieżącą wartość stosownego wskaźnika odnosić zawsze do wartości z okresów poprzednich (nie bazowego). Nie ma tu znaczenia sama wartość wskaźnika, lecz kierunek i skala jego zmian. Wskaźnik MCI służy bowiem jedynie do oceny bieżących zmian kierunku restrykcyjności polityki pieniężnej.



Rysunek 2. Realna stopa referencyjna – MCI w latach 1998–2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, NBP.

Przyjmując za kryterium zmiany stopnia restrykcyjności polityki (MCI), można tu wyróżnić siedem etapów, które w miarę dokładnie pokrywają się z cyklami zmian stóp procentowych.

Pierwszy etap: II kwartał 1998 – III kwartał 1999, w którym to nastąpiło wyraźne obniżenie wszystkich trzech wskaźników.

Drugi etap: IV kwartał 1999 – II kwartał 2001 – jastrzębie zaostrenie polityki monetarnej.

Trzeci etap: III kwartał 2001 – II kwartał 2004 – złagodzenie polityki.

Czwarty etap: III kwartał 2004 – I kwartał 2005 nieznaczne zaostrenie.

Piąty etap: II kwartał 2005 – III kwartał 2007; polityka w miarę neutralna, stabilizacja realnych stóp procentowych na względnie stałym poziomie 3–4,5%.

Szósty etap: III kwartał 2007 – IV kwartał 2008 wyraźne zaostrenie polityki monetarnej.

Siódmy etap: I kwartał 2009 do teraz (listopad 2010) – dalsze poluzowywanie polityki monetarnej.

Na uwagę zasługują trzy okresy: drugi, czwarty i szósty.

¹⁶ Wartości poniżej stu oznaczają aprecjację złotówki.

Ocena polityki pieniężnej lat 1999–2001 do dziś pozostaje przedmiotem sporów i budzi duże kontrowersje. Krytycy uważają, iż podwyżki stóp w tym czasie były zbyt wysokie, a obniżki w 2001 roku i początkach 2002 roku zbyt niskie. RPP w odpowiedzi na te ataki argumentowała, że zbyt szybkie obniżki groziłyby powtórzeniem sytuacji z 1999 roku, kiedy to daleko idące poluzowanie polityki doprowadziło do nawrotu inflacji. Restrykcyjny kierunek polityki miał swe dodatkowe uzasadnienie w stanie finansów publicznych: wysoki, a nawet bardzo wysoki deficyt budżetowy i zbyt luźna polityka fiskalna. Stosując wysokie oprocentowanie, chciano przywrócić spójność polityki monetarnej z fiskalną¹⁷, co można uznać za pewnego rodzaju przekroczenie kompetencji RPP.

Wydaje się, iż oponenci tej polityki słusznie wskazują na jej nadmiernie restrykcyjny charakter. Do takiego wniosku można dojść porównując wskaźnik MCI ze wskaźnikiem zmian stóp procentowych. Na przestrzeni lat 2000–2001 indeks MCI rósł zdecydowanie szybciej od stóp procentowych, czemu dodatkowo sprzyjała aprecjacja złotówki. Właśnie z racji silnego oddziaływania aprecjacji na stopień restrykcyjności można mieć wątpliwości, czy dla samego zbijania inflacji konieczne było w tamtym czasie aż tak silne zaostrzenie polityki pieniężnej. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, iż ostre zacieśnienie polityki pieniężnej przyczyniło się do spadku inflacji w latach 2001–2002, ale ten spadek był – z punktu widzenia celu inflacyjnego – zbyt gwałtowny. Cel inflacyjny został mocno przestrzelony in minus, nigdy potem nie zanotowano aż tak dużego odchylenia rzeczywistej inflacji od założonej.

Podobne obiekcje można mieć do działań w latach 2004–2005. W tym wypadku chodzi jedynie o zastrzeżenia co do obniżek stóp. Restrykcyjność polityki w tym czasie wzrosła, ale wzrosła dodatkowo na skutek aprecjacji waluty, co samo w sobie sprzyjało zbijaniu inflacji, a przez to dawało możliwość przeprowadzenia na przełomie lat 2004–2005 głębszych obniżek stóp. Tak jednak się nie stało. Ostateczny skutek nadmiaru restrykcyjności był taki, jak trzy lata wcześniej: inflacja szybko i drastycznie spadła, ale spadła nadmiernie w stosunku do wyznaczonego celu – cel inflacyjny został ponownie przestrzelony in minus.

Wniosek z tej lekcji wydaje się, że został wyciągnięty. W latach 2007–2008 doszło do silnego zaostrzenia restrykcyjności polityki monetarnej. Stało się to jednak wyłącznie za sprawą aprecjacji złotówki, realne stopy procentowe – mimo wzrostu nominalnych – nie rosły, a wręcz przeciwnie: wykazywały nawet tendencje malejące. Również za sprawą deprecjacji naszej waluty dokonał się spadek restrykcyjności polityki w latach 2009–2010, stopy realne – dzięki stałości

¹⁷ Wydaje się, że powodem takiego stanowiska RPP była chęć nakłonienia rządu do powrotu do realizacji strategii długookresowej; liczone, że wysokie stopy wymuszą dostosowania w polityce budżetowej; a konkretnie skłonią rząd do konstruowania planu ograniczenia wydatków budżetu celem zmniejszenia deficytu fiskalnego. Liczone także na przyspieszenie w ten sposób procesów przekształceniowych.

nominalnych – ulegały obniżeniu i osiągnęły najniższy w swej historii poziom, a inflacja była utrzymywana w pobliżu celu inflacyjnego. Również wskaźnik restrykcyjności jest w tym czasie najniższy w badanym okresie.

Dokonana analiza wyraźnie wskazuje, że na poziom restrykcyjności naszej polityki monetarnej w latach 2007–2010 wpływ miała głównie nie krajowa stopa procentowa, lecz zmiany w otoczeniu polskiej gospodarki, co mocno uzewnętrzniało się w aprecjacji i deprecjacji waluty. W ten sposób daje o sobie znać wpływ globalnego kryzysu na rynkach finansowych. Do tego czasu, czyli do połowy 2007 roku, restrykcyjność naszej polityki pieniężnej pozostawała głównie pod wpływem zmian stóp procentowych; również kierunek zmian wskaźnika aprecjacji waluty był w tym samym czasie zgodny z kierunkiem zmian realnej stopy procentowej. Rozbieżność datuje się dopiero od drugiej połowy 2007 roku.

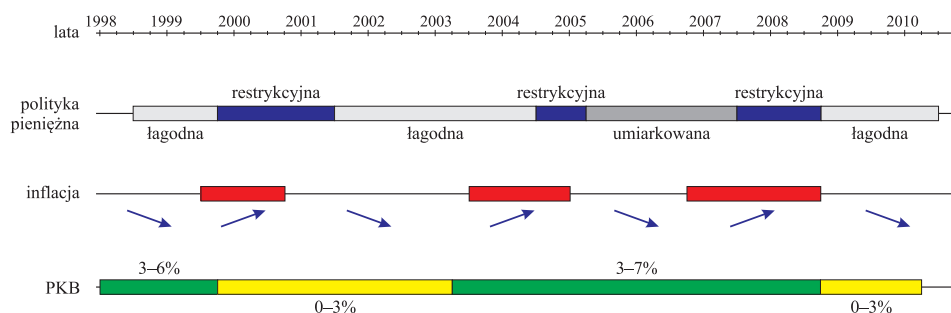
6. Inflacja a wzrost gospodarczy

Z restrykcyjnością polityki monetarnej związany jest problem wzrostu gospodarczego. W teorii przyjmuje się, iż twarda polityka monetarna (wysokie MCI, wysokie realne stopy procentowe) hamują wzrost gospodarczy i odwrotnie: niskie stymulują wzrost PKB. Trudno jest jednak dokładnie wymiernie oszacować związki pomiędzy polityką pieniężną a PKB; na wzrost gospodarczy, jak wiadomo, oddziałuje wiele innych czynników. Przedstawione na rysunku 3 zestawienie inflacji, stóp procentowych i wzrostu PKB wydaje się ogólnie potwierdzać głoszoną w teorii tezę (należy tu uwzględnić lukę czasową polityki monetarnej)¹⁸.

Przy ocenie wpływu polityki monetarnej na wzrost gospodarczy należy dodatkowo pamiętać, iż na skuteczność bodźca monetarnego ogromny wpływ ma restrykcyjność polityki fiskalnej. Kwestie te w sposób przejrzysty tłumaczy model IS-LM. Im wyższy fiskalizm – mierzony wysokością przeciętnej stopy podatkowej – tym bardziej strome nachylenie linii IS. Obniżka przeciętnego opodatkowania powoduje, że linia IS staje się bardziej płaska, a im bardziej jest ona płaska, tym efektywniejszy bodziec monetarny (większy wzrost PKB na skutek wzrostu podaży pieniądza) – kwestie te ilustruje rysunek 4¹⁹. Innymi słowy, oddziaływanie polityki monetarnej na wzrost gospodarczy byłoby bardziej odczuwalne, gdyby restrykcyjność naszej polityki fiskalnej była mniejsza. A polska polityka

¹⁸ Przy sporządzaniu rysunku przyjęto założenie, że średnie kwartalne tempo wzrostu PKB w wysokości 3% stanowi rozgraniczenie pomiędzy korzystną a niekorzystną koniunkturą gospodarczą.

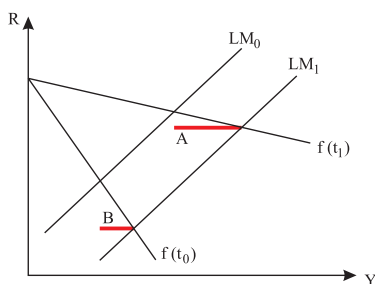
¹⁹ Rysunek 4 przedstawia różne wzrosty PKB osiągnięte na skutek wzrostu podaży pieniądza przy różnych poziomach obciążenia podatkowego. Przy wyższej stopie podatkowej „ $f(t_1)$ ” wzrost PKB zaznaczono odcinkiem B, gdyby stopa podatkowa była niższa, osiągnięto by wzrost taki, jak na to wskazuje odcinek A.



Rysunek 3. Polityka pieniężna – inflacja – koniunktura

Źródło: opracowanie własne na podstawie: danych GUS, NBP.

fiskalna, jak to ukazuje tabela 2, jest wysoce restrykcyjna i pod tym względem należy do najwyższych na świecie. Przeciętny poziom obciążenia naszej gospodarki wydatkami sektora publicznego kształtował się na wysokim i w miarę niezmiennym poziomie, stopa wydatków państwa w badanym okresie wahała się w przedziale 40–44%.



Rysunek 4. Efektywność polityki monetarnej w modelu IS-LM

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Fiskalizm polskiej gospodarki (wydatki sektora publicznego w relacji do PKB)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
40,7	39,9	42,3	42,9	42,6	42,5	43,8	42,4	41,2	42,7	44,4	43,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Istotne jest to, że nie należy w najbliższych latach oczekiwać spadku skali fiskalizmu. A to oznaczać może, że polityka budżetowa nie będzie sama w sobie ułatwiać polityce monetarnej walki z inflacją, co więcej, możliwa jest powtórka z przełomu wieku, kiedy to wysoki deficyt doprowadził do nasilenia procesów inflacyjnych i wymusił restrykcyjną politykę monetarną.

W obliczu takiej sytuacji istotny jest wciąż problem merytoryczny: jak powinno się prowadzić średniookresową politykę monetarną, aby nie hamować rozwoju ekonomicznego, a konkretnie: jak i w oparciu o co powinno zmieniać się krótkookresowe stopy procentowe, aby osiągnąć zarówno stabilność gospodarczą, jak i długofalowy cel inflacyjny? Ów dylemat merytoryczny najlepiej rozstrzyga reguła Taylora:

$$r - r^* = \alpha(\pi - \pi^*) + \beta(Y - Y^*)^{20}.$$

W oparciu o powyższą formułę można podjąć próbę oceny polityki monetarnej, tj. stwierdzić, czy z punktu widzenia obu celów, tj. inflacji i wzrostu, bieżąca polityka była optymalna, czy też bardziej preferowała walkę z inflacją, czy też bardziej – kosztem inflacji – sprzyjała rozwojowi. Do badań przyjęto poniższą (standardową) wersję formuły²¹:

$$r = \pi + 0,5(\pi - \pi^*) + 0,5(Y - Y^*) + r^*.$$

Analizowany okres podzielono na trzy²² i dla każdego obliczono procentowe odchylenia stopy referencyjnej od stopy wynikającej z reguły Taylora. Uzyskano następujące wyniki:

I okres: + 8,6%; II okres: + 3,9%; III okres: – 0,8%.

Największe odchylenia wystąpiły w pierwszym okresie, w następnych stopniowo malały. Przytaczane dane dowodzą, iż poszczególne okresy różniły się,

²⁰ Z zapisu wynika, że krótkookresowe stopy procentowe powinno się ustalać na podstawie trzech czynników: jak ma się bieżący poziom inflacji do celu inflacyjnego, jak daleko jest do osiągnięcia pełnego zatrudnienia i jaki poziom stóp procentowych odpowiada pełnemu zatrudnieniu (potencjalnemu PKB). Bank centralny powinien dostosowywać (zmieniać) wysokość bieżącej stopy w reakcji na zmiany produkcji (zatrudnienia) i inflacji. Bank centralny podnosi (obniża) stopy procentowe, jeśli oczekuje, że stopa inflacji (luka produkcyjna) będzie wyższa (niższa) od założonych wielkości, o czym informuje luka inflacyjna i produkcyjna. Im dalej inflacja i PKB znajdują się powyżej celu inflacyjnego i potencjalnego PKB, tym bardziej twarda powinna być polityka monetarna, a więc tym wyższe stopy procentowe. I odwrotnie.

²¹ Przyjęte wartości to standardowe wartości formuły Taylora, takimi samymi wartościami posługują się analitycy NBP, naturalną stopę równowagi przyjmują za 3,5%; szerzej na temat sposobów jej obliczania: *Model gospodarki polskiej ECMOD*, „Materiały i Studia” nr 194, NBP 2005; M. Brzezina, *Korzyści z publikacji projekcji makroekonomicznych i ścieżki stóp procentowych w Polsce*, „Bank i Kredyt”, grudzień 2008.

²² I okres to lata 1998–2003; II okres 2003–2005; III okres 2006–2010.

jeśli chodzi o troskę BC o inflację i wzrost gospodarczy. Największą wagę do zbijania inflacji RPP przywiązywała w pierwszym okresie (czas obowiązywania strategii średniookresowej), troska o wzrost gospodarczy była wówczas najmniejsza, jeśli nie zerowa; w drugim okresie sytuacja zaczyna się trochę zmieniać; natomiast w ostatnim – troska o wzrost gospodarczy jest zdecydowanie największa. Taki rozkład danych wskazuje na różnice w podejściu do prowadzonej polityki. Wydaje się, iż w ostatnim okresie RPP większą wagę przywiązywała do wzrostu gospodarczego aniżeli inflacji. Nie oznacza to, że inflacja była zaniedbywana; została utrzymana w ryzach i okresami niewiele odbiegała od założonego celu inflacyjnego.

Zainteresowanie banku centralnego wzrostem gospodarczym ma swe odzwierciedlenie nie tylko w przytaczanych badaniach, ale także, a może głównie w uzasadnieniu decyzji co do braku zmian stóp procentowych (i innych działaniach niekonwencjonalnych – o czym dalej). W połowie 2008 roku – pomimo wciąż silnych tendencji inflacyjnych – RPP nie podniosła stóp procentowych, swą powściągliwość uzasadniała następująco: „Zbyt duża skala podwyżek stóp procentowych może sprzyjać nadmiernej aprecjacji, co w połączeniu z pogorszeniem perspektyw za granicą oznaczałoby ryzyko istotnego osłabienia eksportu, a także stwarzałoby ryzyko znacznego obniżenia aktywności gospodarczej w Polsce”²³. Ale w ciągu dwóch miesięcy sytuacja gospodarcza kraju zaczęła się pogarszać na tyle, że RPP zdecydowała się na rozpoczęcie serii obniżek stóp i sięgnęła do niekonwencjonalnych metod wspierania płynności sektora finansowego²⁴.

Taka ostentacyjna troska o rozwój gospodarczy nie oznacza odejścia od głównego celu polityki pieniężnej. Po zbitiu inflacji do poziomu 3–4% i utrzymaniu jej w ryzach RPP zaczęła w większym stopniu troszczyć się o realne oblicze gospodarki, co jest w pełni zgodne z konstytucyjnym zapisem, że „podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP”.

Taka pro wzrostowa postawa NBP upodabnia naszą politykę pieniężną do polityk prowadzonych obecnie przez inne banki centralne. Kryzys finansowy ujawnił – w skali globalnej – nieskuteczność kanału stopy procentowej, co uwiódło się w braku rezultatów powszechnie dokonywanych obniżek stóp procentowych; nie przyniosły one poprawy płynności. Podobnie było w Polsce. Se-

²³ *Opis dyskusji na posiedzeniu decyzyjnym RPP w dniu 30 lipca 2008 r.*, NBP, Warszawa, s. 3–4.

²⁴ Wydaje się, iż z podobną sytuacją mieliśmy do czynienia w trzecim kwartale 2010 roku. Tu – mimo wyraźnych symptomów narastania inflacji (wzrost oczekiwań inflacyjnych) – RPP pozostawiła stopy procentowe na niskim, najniższym w historii poziomie. Jednocześnie w tym samym czasie podniosła stopę rezerw obowiązkowych z zamiarem ograniczenia podaży pieniądza i tą drogą osłabienia rosnącej presji inflacyjnej.

ria obniżek stóp (łącznie o 250 pkt bazowych) dokonana od października 2008 roku do czerwca 2009 roku nie doprowadziła do poprawy sytuacji na polskim rynku kredytowym²⁵. W tej sytuacji NBP zaproponował „Pakiet zaufania”, którego celem była poprawa dostępności kredytów dla klientów banku, a także zmiana postawy uczestników rynku międzybankowego. Pakiet ten zapowiadał szereg niekonwencjonalnych działań²⁶. Pakiet ów dowodzi, że NBP zaczął realizować dodatkowy cel, jakim jest dbałość o stabilność krajowego systemu finansowego, choć nie wynika to z zapisów ustawowych.

Doświadczenia związane z kryzysem finansowym sprawiły, że nie tylko postuluje się, ale i urzeczywistnia weryfikację zadań, jakie ustawowo nałożone są na bank centralny. Przykład Polski – ale też i innych krajów rozwiniętych – dowodzi, iż oficjalną strategię bezpośredniego celu inflacyjnego usiłuje się w sposób niepisany zastąpić strategią elastycznego celu inflacyjnego. Wydaje się, iż taka modyfikacja polityki monetarnej jest bardzo korzystna. Strategia elastycznego celu pozwala bowiem połączyć ze sobą dwa cele (stabilności cen z celem stabilności finansowej) i uczynić to tak, aby były one ze sobą spójne i wzajemnie się wzmacniały. W ramach ograniczeń nałożonych przez długookresowy cel inflacyjny bank centralny dysponowałby pewną krótkookresową elastycznością w realizacji innych celów, w tym głównie stabilizowania produkcji. Na forum teoretycznym dyskusja na ten temat nie dobiegła jednak końca.

Najbliższe lata pokażą, czy nowe rozwiązania zostaną wdrożone czy też porzucone. Innymi słowy, czy reguła Taylora – jako jedna z nielicznych, która uwzględnia relacje inflacji i wzrostu gospodarczego – stanie się formalną podstawą polityki monetarnej czy też nie. W Polsce istnieje po temu duża szansa; jak wiadomo polityka monetarna – zgodnie z ustawowym zadaniem – ma wspierać rząd w zakresie wzrostu gospodarczego, ale możliwe jest to tylko w warunkach niskiej i ustabilizowanej inflacji. Taka sytuacja ma miejsce obecnie, a to oznacza, że realizację konstytucyjnego zapisu najlepiej wypełniałaby obecnie polityka pieniężna prowadzona według reguły Taylora.

Polityka monetarna, która zapewnia niski poziom inflacji osiągnięty przy bardzo niskim poziomie nominalnych i realnych stóp procentowych stwarza po-

²⁵ Działalność antykryzysowa banków centralnych. Zeszyty BRE Bank – CASE 2009, nr 101.

²⁶ Wśród których należy wymienić: przedterminowy wykup obligacji NBP, które ulokowane były w sektorze bankowym w 2002 roku w ramach absorpcji nadpłynności, po obniżeniu rezerwy bankowej. Wprowadzenie do systemu otwartego rynku 3-miesięcznych operacji typu repo (później wydłużono je do 6 miesięcy, a we wrześniu 2009 roku zaproponowano termin 12-miesięczny). Poszerzono listę partnerów rynkowych: zakup przez NBP obligacji emitowanych przez banki spółdzielcze. Zwiększono częstotliwość operacji otwartego rynku. Nowym zaproponowanym instrumentem stał się kredyt wekslowy, polegający na przyjmowaniu przez NBP do dyskonta weksli od banków, wystawianych przez firmy ubiegające się o kredyt, co sformalizowano w postaci nowej stopy NBP – stopy dyskontowej weksli. Do tego typu interwencyjnych działań można też zaliczyć ostatnią obniżkę stopy rezerwy obowiązkowej.

tencjalnie też szersze pole dla stabilizacyjnej polityki fiskalnej. W warunkach recesyjnego spadku – niski poziom stóp procentowych wyłącza mechanizm monetarnego pobudzania gospodarki. W sytuacji „niemocy” bodźca monetarnego polityka fiskalna może się okazać potrzebna do zwiększania agregatowego popytu. Ale warunkiem uruchomienia fiskalnej stymulacji jest bezpieczny poziom nie tylko deficytu budżetowego, ale i długu publicznego. Należy także uważać z „łatwym kredytem”. Polskę w zasadzie ominął światowy kryzys finansowy. Niski wskaźnik monetyzacji naszej gospodarki, a także przewaga tradycyjnych źródeł finansowania inwestycji (kredyty bankowe) ograniczył skalę zaburzeń na naszym rynku finansowym. Niemą w tym zasługa naszych decydentów, którzy potrafili utrzymać w ryzach polski system bankowy i nie dopuścili do plagi łatwych i tanich kredytów. Wystrzeganie się nadmiernego wzrostu kredytów pozwoliło Polsce uniknąć takich perturbacji, jakie odczuły nie tylko USA, ale i Węgry, i kraje nadbałtyckie.

7. Podsumowanie

W naszych polskich warunkach polityka monetarna osiągnęła stan sprzyjający rozwojowi gospodarczemu i na obecnym etapie trudno oczekiwać od niej czegokolwiek więcej (niskie realne stopy procentowe, niska inflacja)²⁷. Dziś przeszkodą dla stabilizacyjnej i prorozwojowej polityki makroekonomicznej jest jednak stan finansów publicznych. To w tej sferze muszą w najbliższym czasie zajść istotne zmiany strukturalne, jeśli stabilność finansowa ma być utrzymana, a rozwój gospodarczy niezahamowany.

Równie dobrze wypada ocena naszej polityki monetarnej na tle innych krajów. Gdy próbuje się wyjaśnić, dlaczego polska gospodarka dużo lepiej sobie radzi niż gospodarki większości krajów Europy, to należy wskazać na to, że polityka pieniężna w latach 2000–2010 była konserwatywna, czyli ostrożna i chodzi tu nie tylko o wyższy poziom stóp procentowych, ale i łatwość, z jaką udzielano kredytów. Dzięki temu kredyty nie rosły tak szybko, jak gdzie indziej. Nasza polityka monetarna, mimo że już poluzowana, to i tak jest ostrzejsza niż prowadzona przez Europejski Bank Centralny.

²⁷ Nigdy dotąd nie było tak daleko idącej spójności polityki monetarnej z fiskalną. W przeszłości – a konkretnie na przełomie wieku, gdy wprowadzono w życie tzw. cztery reformy, polityka fiskalna wypadła z orbity średniookresowego celu inflacyjnego. Skończyła się wówczas na okres kilku lat spójność obu polityk. Rosnące wydatki rządowe i wysoki deficyt – poprzez nawrót inflacji – wymusiły restrykcyjną politykę monetarną.

Dorota Rynio

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Rozwój regionu oparty na zasobach endogenicznych

Streszczenie. *W gospodarce globalnej następuje różnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego przestrzeni. Regiony poszukują nowych dróg rozwoju. Jedną z możliwości jest rozwój w oparciu o endogeniczne czynniki rozwoju, które są zgrupowane w kilku kategoriach: wokół zasobów naturalnych i przyrodniczych regionu, zasobu ludzkiego analizowanego w sposób jakościowy i ilościowy oraz aktywności społecznej i przedsiębiorczej, dostępności i stanu infrastruktury społecznej i technicznej, zasobu przedsiębiorstw i ich potencjału inwestycyjnego. Współpraca pomiędzy poszczególnymi kategoriami zasobów endogenicznych skutkuje powstawaniem mniej lub bardziej sformalizowanych sieci. Połączenia przynoszą korzyści synergii regionom. Zarządzanie zasobami endogenicznymi wymaga aktywizacji podmiotów biorących udział w rozwoju regionu oraz określenia nowoczesnych wymiarów jego rozwoju. Dobór kierunków i celów rozwoju zależy od tradycji i kultury regionu.*

1. Wprowadzenie

W gospodarce globalnej zachodzą zmiany w podejściu do kreowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Niemniej jednak w każdym przypadku rozwój społeczno-gospodarczy pozostaje priorytetowym celem dla jednostek terytorialnych. Rozwój ten może być identyfikowany w różnych wymiarach. Według Z. Szymli odnosi się on do zmian i struktury, gdy w długim okresie zachodzi ciąg ukierunkowanych i nieodwracalnych przeobrażeń w strukturze systemów złożonych o charakterze długotrwałym i składających się z faz, stadiów i etapów. Zmiany wywołane przez rozwój mogą być ujmowane w sposób opisowy i wartościujący

lub ilościowy i jakościowy¹. Rozwój regionalny określany jest również jako proces ekonomiczny, w toku którego dochodzi do transformacji czynników i zasobów regionalnych w dobra i usługi, przy czym zachodzące zmiany mają wymiar jakościowy (nie tylko ilościowy, jak we wzroście) i strukturalny². Następstwa wywołane rozwojem dotyczą różnych poziomów podziału administracyjnego. Gospodarki krajów łączą się w ugrupowania, związki w celu pobudzania wszelkiej wymiany i tą drogą rozwoju zacierają się granice państwowe, a szczególnie istotne staje się podejście regionalne i lokalne do określania ścieżki rozwoju społeczno-gospodarczego. W przekroju regionu dywersyfikowane są podejścia do zasobów i czynników rozwoju. W zakresie czynników rozwoju w gospodarce globalnej nacisk został skierowany na czynniki wspomagające budowę przewagi konkurencyjnej regionu. Hierarchia czynników rozwoju zależna jest od zindywidualizowanych predyspozycji regionu, jego zasobów, dotychczasowego kierunku rozwoju oraz priorytetów kraju lub większej jednostki wspólnego gospodarowania. W nowoczesnym ujęciu czynniki decydujące o rozwoju jednostek terytorialnych są związane z: wiedzą, techniką, technologią, sektorami IT, innowacjami, know-how, B+R, consultingiem strategicznym, edukacją oraz nakładami na przyszłościowe wsparcie gospodarki na zasadzie antycypacji. Dostęp do tych czynników rozwoju może być zróżnicowany w zależności od uwarunkowań, w jakich funkcjonuje region (geograficznych, politycznych, przynależności do ugrupowań, sytuacji finansowej jednostki oraz dotychczasowego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego). W rzeczywistości indywidualne predyspozycje regionu, zależne od wewnętrznych uwarunkowań i zasobów, współdecydują o jego pozycji, randze oraz intensywności i możliwościach rozwoju społeczno-gospodarczego. Wobec tego celem artykułu staje się wykazanie proporcjonalnej zależności pomiędzy wielkością i jakością zasobów endogenicznych a rozwojem społeczno-gospodarczym jednostki terytorialnej.

2. Wewnętrzne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego regionu

Funkcjonowanie regionu uzależnione zostaje od polityki i rozwiązań stosowanych wobec niego oraz od własnego sposobu gospodarowania. Zarządzanie wewnętrzne w regionie związane jest z prowadzoną polityką intraregionalną, wynikającą z wewnętrznych uwarunkowań. Wewnętrzne uwarunkowania okre-

¹ Z. Szymła, *Podstawy badań rozwoju regionalnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” 2005, nr 3, s. 101–102.

² Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009*, Warszawa, maj 2009, s. 23.

śląją możliwości oraz podstawy gospodarczego rozwoju regionu, jego zdolność do tworzenia nowoczesnej struktury gospodarki w obrębie własnego terytorium, realizacji coraz większej wartości dodanej, a także sprecyzowania specyficznych walorów regionu, dających mu przewagę w konkurencyjnej gospodarce. Wewnętrzne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki odnoszą się do struktury gospodarki. Z punktu widzenia planowania procesu rozwoju w długim okresie, istotnym aspektem struktury gospodarki pozostaje jej zróżnicowanie, które daje podstawy do rozwoju podtrzymywalnego. Dywersyfikacja struktury gospodarki oznacza dla potencjalnych inwestorów większy zakres możliwości odnalezienia w regionie luki dla własnego gospodarowania. W długim okresie, w trakcie cyklu życia regionu, zmieniają się źródła jego utrzymania, a zróżnicowanie struktury gospodarki zwiększa możliwości łagodnego zastępowania jednych działów (przestarzałych, niekonkurencyjnych, w dekoniunkturze, objętych kryzysem) innymi, które są w stanie dać podstawy rozwojowe gospodarce regionu. Dywersyfikacja gospodarki stanowi również o możliwościach odnalezienia swojego miejsca w gospodarce przez mieszkańców regionu oraz sprzyja przedsiębiorczej ich postawie.

W uwarunkowaniach wewnętrznych gospodarki regionu istotną rolę odgrywa wielkość regionalnego rynku dóbr i usług. Odpowiedzialna jest ona za dynamikę popytu wewnętrznego, prezentowanego w regionie, oraz wewnętrzną jego siłę napędową. Mechanizmy zachodzące w gospodarce regionu, a przede wszystkim jej stabilizacja i szybkość zmian wpływają na zaufanie przedsiębiorców do utrzymania kierunków rozwoju, a także określają zakres fluktuacji w strukturze gospodarki. Każdy z rynków regionu jest specyficzny ze względu na wewnętrzne uwarunkowania, cechy oraz kierunki rozwoju. Cechy decydujące o specyfice regionu wynikają z jego endogenicznych zasobów. W tradycyjnym rozumieniu zasoby regionu przedstawia się w syntetyczny sposób jako ziemię, kapitał i pracę. We współczesnym ujęciu zasoby wewnętrzne regionu identyfikowane są z innowacjami, nowoczesną gospodarką, wiedzą, technologią i techniką. W praktycznym podejściu o endogenicznej przewadze decydują zasoby regionalnego rynku pracy, skłonność do przedsiębiorczości, małe i średnie przedsiębiorstwa oraz ich skłonność do inwestycji i rozwoju, a także wielkość kapitału zaangażowanego w tej przestrzeni. Na wewnętrzną przewagę regionu składają się również: poziom i jakość kapitału trwałego, struktura organizacyjna i branżowa aparatu wytwórczego, inwestycje alokowane w regionie, związane z wnoszonymi innowacjami, wprowadzeniem i rozwojem zaplecza badawczo-technicznego, a także wdrażaniem wyników jego badań, wsparcie dla działań przedsiębiorstw podnoszących jakość produkcji oraz odnawiana i rozbudowywana infrastruktura techniczna.

Wewnętrzne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego pozostają w bezpośrednich związkach z egzogenicznym otoczeniem. Nawiązywane relacje

w układzie ponadregionalnym są zależne od jakości i sprawności administracji publicznej, zasięgu i zdolności instytucjonalnej jej zarządzania. Zewnętrzne uwarunkowania rozwoju regionu wynikają z sytuacji makroekonomicznej kraju, prowadzonych polityk, m.in. pieniężnej, budżetowej, rynku pracy oraz realizowanej polityki w zakresie kontaktów międzynarodowych, których podstawę stanowią nawiązane umowy międzynarodowe. W przypadku krajów członkowskich Unii Europejskiej aspektem wpływającym na politykę intraregionalną są założenia i kierunki wspomagania finansowego wdrażanej polityki spójności. Istotnym elementem zewnętrznych powiązań z innymi regionami są możliwości ich wsparcia przez napływ inwestycji z kraju i zagranicy. Przyciągany potencjał zewnętrzny powinien zostać ukierunkowany na realizacją zadań o największym potencjale wzrostu, co wpływa na intensywność procesu inwestycyjnego w przestrzeni regionu oraz jego kondycję.

3. Zarządzanie zasobem endogenicznym

Rozwój społeczno-gospodarczy regionu wymaga programowania w różnych przekrojach czasowych (długim, średnim i krótkim), przy czym planowanie w długim okresie wskazuje kierunki rozwoju, zaś krótkookresowe formułuje konkretny zakres zadaniowy. Wyznaczenie długookresowych i krótkookresowych ścieżek rozwoju opiera się na analizie niezbędnych zakresów dziedzinowych. Przede wszystkim należy zidentyfikować jakość i ilość zasobów endogenicznych regionu. W odniesieniu do kapitału ludzkiego i społecznego oznacza to badanie bezwzględnej liczby ludności, płci, struktury wieku i poziomu wykształcenia populacji, jej wiedzy i umiejętności już posiadanych bądź nabywanych w procesie edukacji i kształcenia ciągłego, efektywności i produktywności oraz wielkości zasobu pracy, tradycji, kultury, norm i zachowań społecznych, tworzonych powiązań sieciowych pomiędzy uczestnikami gospodarki regionu³. Zarządzanie w długookresowej perspektywie skupia się na analizie dotychczasowej struktury gospodarki regionu, dostępności infrastrukturalnej (technicznej, społecznej, komunalnej), poziomu innowacyjności gospodarki, stopnia ponoszonych nakładów inwestycyjnych i ich alokacji oraz możliwości finansowych regionu. W diagnozie wstępnej należy uwzględnić efektywność zagospodarowania przestrzeni i warunki środowiska przyrodniczego. Zarządzanie zasobami endogenicznymi uzależnione jest również od wypracowanych kontaktów z otoczeniem, dostępności komunikacyjnej regionu oraz możliwych powiązań komunikacyjnych z krajową

³ Szerzej: K. Heffner, B. Klemens, *Funkcjonowanie inicjatyw klastrowych jako czynnik rozwoju przedsiębiorczości w regionie*, w: *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, red. S. Kórenik, Z. Przybyła, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Jelenia Góra 2008, s. 147–150.

i międzynarodową siecią transportową. Analiza bieżącego stanu rynku regionu pozwala na określenie pozycji wyjściowej do programowania przyszłych kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego.

Nacisk na zarządzanie zasobami endogenicznymi regionu ma na celu wspomaganie jakościowe rozwoju społeczno-gospodarczego i uwzględnienie walorów, które w niewystarczający sposób były do tej pory wykorzystane. Skupia się ono w szczególności na kilku kategoriach zasobów endogenicznych. Pierwsza kategoria odnosi się do zasobów naturalnych, jakimi dysponuje region. W ramach aktywów naturalnych analiza koncentruje się na surowcach naturalnych, użytkach rolnych i naturalnych (grunty orne, pastwiska, łąki), żyzności gleb, jakości powietrza, zasobach lasów, jezior, stawów, strumieni, terenach zalewowych, rzekach, krajobrazach, ciekawych geologicznie miejscach, korytarzach ekologicznych i dzikiej przyrodzie, parkach i obszarach rekreacyjnych, możliwości zastosowania odnawialnych zasobów energii⁴. W drugiej grupie analiza warunków wyjściowych zarządzania dotyczy struktury gospodarki zarówno w ujęciu sektorowym, jak i działów tworzonych przewag regionu. Istotnym elementem zarządzania w regionie jest zasób ludzki, jego jakość i liczba oraz kształtowana postawa obywatelska⁵. Zaangażowanie społeczeństwa i pozostałych podmiotów w kreowanie rozwoju społeczno-gospodarczego pozwala na osiągnięcie efektu synergii działań⁶. Konstruowanie podstaw rozwojowych opiera się na aktywizacji społeczeństwa w kierunku samorządności, samostanowienia oraz aktywizacji jego przedsiębiorczości. Działalność lokalnych mikroprzedsiębiorstw decyduje w znacznym stopniu o możliwościach i ukierunkowaniu rynku regionu. W ten sposób firmy zatrudniające do 9 osób mogą również stanowić o sile i specjalizacji gospodarki. Zarządzanie zasobem mikroprzedsiębiorstw dotyczy przede wszystkim motywowania potencjalnych przedsiębiorców do aktywności, systemu ułatwień oraz doradztwa i ukierunkowania. W budowie przewagi regionu o zasobie przedsiębiorczości decydują również małe i średnie przedsiębiorstwa, które realizują popyt oraz go pobudzają. One także stanowią o charakterze endogenicznego rozwoju. Zarządzający w regionie mają za zadanie ukierunkować działalność tych firm w działy odpowiadające wytycznym dokumentu strategicznego. Zgodnie z programowaniem wchodzące na rynek inwestycje dużych przedsiębiorstw są wspierane we wskazanym, ukierunkowanym zakresie.

⁴ A. Potoczek, *Polityka regionalna jako sfera aktywności władz publicznych*, w: *Polityka regionalna w Polsce jako przestrzeń aktywności samorządu terytorialnego*, red. W. Sługocki, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009, s. 16–17.

⁵ T.G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 30.

⁶ J. Meyer-Stamer, *Governance and Territorial Development. Policy, Politics and Polity in Local Economic Development*, Mesopartner Working Paper 07/2004, s. 4.

Zarządzanie przez zasoby endogeniczne zostaje oparte na długookresowym programowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego, powstaje w ten sposób dokument strategicznego gospodarowania w regionie. Strategia określa cele, priorytety i zadania rozwoju jednostki terytorialnej, wsparte uwarunkowaniami wewnętrznymi oraz przesłankami wynikającymi z otoczenia zewnętrznego. Specyfika gospodarki regionu staje się następstwem naturalnych przesłanek oraz aktywności społeczeństwa i przedsiębiorstw, a także pozostałych podmiotów wpływających na rozwój regionu. Wykorzystanie potencjału już istniejącego i możliwości wynikających z zastosowania rozwiązań terytorialnych oraz wdrażanie założeń strategii przekłada się na osiągnięcia obszaru. Wprowadzanie w życie realizacji zadań strategicznych wymaga zarówno stałego nadzoru, jak i dostosowania ich do zmieniających się warunków na rynku. Podstawowym zadaniem procesu zarządzania jest określenie profilu rozwojowego regionów, uwzględniającego stopień rozpoznania zjawisk przebiegających w regionie i procesów stanowiących bariery rozwoju regionów. Za element znaczący dla rozwoju regionu uznaje się zdolność instytucjonalną władzy do zarządzania rozwojem i jej jakość.

4. Budowa przewagi konkurencyjnej czynników endogenicznych

W Unii Europejskiej i krajach najbardziej rozwiniętych stosuje się do rozwoju podejście oddolne, uruchamiane są w tym celu programy określające i kładące nacisk na potencjał lokalnej aktywności dla rozwoju. W tym nurcie wspiera się lokalną przedsiębiorczość, rozwija się kapitał ludzki, upowszechnia się innowacje i budowę regionalnych instytucji oraz sieci powiązanych przedsiębiorstw w celu budowy przewagi konkurencyjnej⁷. Endogenne czynniki rozwoju w warunkach zmieniających się rynków i technologii zyskują szczególne znaczenie dla tworzenia przewagi konkurencyjnej, a przez to i rozwoju. Środowisko regionu tworzy podstawy dostępności i jakości: infrastruktury transportowej, instytucji obsługujących biznes, zasobu pracy i zaplecza technologicznego terytorium. Budowa przewagi konkurencyjnej odnosi się do wspierania endogennych czynników rozwoju. Jednym ze wspomaganych zasobów endogennych jest zasób ludzki. Realizacja tego przedsięwzięcia podkreśla jego specyfikę, promuje przedsiębiorczość, tradycyjne działy zatrudnienia i dziedzictwa w regionie. W tym celu w nowoczesnym podejściu powołuje się inkubatory przedsiębiorczości i parki nauki, promuje się powiązania pomiędzy przedsiębiorstwami, wspomaga się lokalne inicjatywy, szczególnie odnoszące się do innowacyjności i kapitału ludzkiego, dostarcza się usługi finansowe i informację oraz wszechstronną obsługę firm, a także dopusz-

⁷ B. Jałowiecki, *Polityka restrukturyzacji regionów – doświadczenia europejskie*, Wydawnictwo Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego, Warszawa 1993, s. 59.

cza się uproszczenia proceduralne w administracji i szkolenia, stosuje się rozwiązania z zakresu ekonomii społecznej⁸.

W regionie konstruowana jest sieć powiązań – pewien system, który pokazuje potencjał lokalnej aktywności. Konkutowanie regionów skoncentrowane zostaje na czterech głównych obszarach budowy przewagi⁹:

- strukturze działalności gospodarczej, która powinna wykazywać duży udział zatrudnionych w usługach rynkowych i nierynkowych oraz produkcji przemysłowej;

- dużym zakresie wdrażanych patentów, które informują o rozszerzającym się procesie innowacyjnym;

- dostępności komunikacyjnej, wysokim stopniu nasycenia dobrej jakości infrastruktury oraz obecności intermodalnych połączeń komunikacyjnych;

- jakości zasobu ludzkiego o wysokich kwalifikacjach (przede wszystkim wyższe wykształcenie) i specjalistów, gdzie duży jego odsetek będzie w wieku produkcyjnym.

W regionach budowa przewagi konkurencyjnej nastawiona jest na wspomaganie rynku przedsiębiorstw, w tym także procesu ich restrukturyzacji i podziału, tak aby mogły one elastycznie reagować na zmiany na rynku. Dodatkowo następuje konstruowanie relacji i zależności pomiędzy podmiotami w regionie oraz regionalnymi centrami koncentracji przedsiębiorczości, panuje pewna swoboda w lokalizacji przedsiębiorczości, lecz przy zachowaniu zasad gospodarowania przestrzenią i ład u przestrzennego¹⁰. Gospodarka gruntami powinna być przejrzysta, z uregulowanym prawem własności i planowanym efektywnym wykorzystaniem przestrzeni w celu inwestycyjnym. Zarządzanie przestrzenią zostaje skoncentrowane na podkreślaniu walorów środowiska przyrodniczego, kulturowego i procesów urbanizacyjnych. W ramach planowania gospodarowania przestrzenią uzupełniane są braki w uporządkowaniu struktur gospodarki i tworzenia nowoczesnych układów funkcjonalnych. Rezerwy terenów niezagospodarowanych stanowią o ofercie regionu i charakterze jego dalszego rozwoju. Elementem istotnym budowy przewagi konkurencyjnej staje się nacisk na zadania w sferze społecznej: dostęp do infrastruktury społecznej na wysokim poziomie, ułatwiającej ludności podnoszenie poziomu wykształcenia, umiejętności i kwalifikacji. Zakłada się zwiększanie mobilności siły roboczej, elastyczności rynku pracy i efektywne wykorzystanie zasobów siły roboczej. Zarządzanie zasobami endogenicznymi w tworzeniu przewag konkurencyjnych wykorzystuje walory płynące z dziedzictwa kulturowego, tradycji i zakorzenionych celów. Zwraca się

⁸ <http://www.dialogspoleczny.pl/tabs/index/124>.

⁹ E. Wysocka, *Istota i czynniki konkurencyjności w regionie*, „Wójt i Jego Gmina” 2006, nr 5, s. 11.

¹⁰ *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 223.

baczną uwagę na uwzględnienie atutów środowiska naturalnego, dziedzictwa przyrody, obszarów prawnie chronionych. Środowisko przyrodnicze uznaje się za element strategii rozwoju dla obszarów zaopatrzonych w walory z tego zakresu. Środowisko przyrodnicze stwarza warunki do przyciągania inwestorów z tradycyjnych działów gospodarki, działów związanych z ochroną zdrowia oraz kreatywnych gałęzi nowych technologii. O przewadze w rozwoju społeczno-gospodarczym decydują stan i dostępność: infrastruktury technicznej, tzn. informacyjnej i telekomunikacyjnej, określającej możliwości innowacji terytorium; sieci transportowej, gdzie poddaje się analizie autostrady i drogi na różnych poziomach administracji; kolei i lotnictwa, wokół, których rozwija się przedsiębiorczość; infrastruktury zaopatrywania w wodę, energię, gaz; oczyszczalni ścieków i utylizacji odpadów. Inwestorzy podejmując decyzje alokacyjne w dużej mierze zwracają uwagę na podstawy infrastrukturalne, standard i ich bezawaryjność, co pobudza region do wzbogacania oferty z tego zakresu.

5. Podsumowanie

Podstawą gospodarki regionu jest dążenie do rozwoju społeczno-gospodarczego. Realizacja rozwoju odbywa się poprzez budowę przewag konkurencyjnych na podstawie wewnętrznych zasobów regionu. Endogeniczne uwarunkowania funkcjonowania jednostki terytorialnej są zgrupowane w kilku kategoriach: wokół zasobów naturalnych i przyrodniczych, zasobu ludzkiego – analizowanego w sposób jakościowy i ilościowy – oraz aktywności społecznej i przedsiębiorstw, dostępności i stanu infrastruktury społecznej i technicznej, zasobu przedsiębiorstw i ich potencjału inwestycyjnego. Współpraca pomiędzy poszczególnymi kategoriami zasobów endogenicznych skutkuje powstawaniem mniej lub bardziej sformalizowanych sieci. Połączenia stymulują efekty synergii, które przysparzają dodatkowych korzyści rozwojowych dla jednostki. Zarządzanie zasobami endogenicznymi, ich ukierunkowanie i wskazane cele wymagają akceptacji podmiotów biorących udział w rozwoju regionu. Dobór kierunkowi celów zależy od tradycji, dziedzictwa i kultury w jednostce terytorialnej. Powinno się wykorzystać dotychczasowe doświadczenia, specjalizacje i zachowania, unowocześnić je i dostosować do współczesnych warunków. Wprowadzenie innowacyjnej ścieżki do tradycyjnych działów specjalizacji opartych na wewnętrznych walorach, ich rozbudowa i zgrupowanie wokół problemów tematycznych umożliwi przejście na wyższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego oraz utrzymanie go w długim okresie¹¹. Wdrażane no-

¹¹ Szerzej: A. Jewtuchowicz, *Budowa konkurencyjności regionów. Rozważania na temat dynamiki rozwoju terytorialnego*, w: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 350–352.

woczesne dziedziny rozwoju związane zostają z nowoczesną technologią i działami kreatywnymi. Zasoby endogeniczne wzbogacone nowoczesnym podejściem do rozwoju społeczno-gospodarczego budują i umacniają przewagę. Za kierunek i natężenie zmian, jakie wprowadza nowa polityka regionu, odpowiedzialność spoczywa na podmiotach gospodarujących w tym obszarze. To ich umiejętności zarządcze, współpracy i strategicznego programowania tworzą podstawę funkcjonowania jednostki. Aktywizacja podmiotów i efektywne wykorzystanie zasobów endogenicznych stają się priorytetami polityki maksymalizacji rozwoju społeczno-gospodarczego regionu.

Krzysztof Sopoćko

Uniwersytet Szczeciński

Pojęcie: wolność ekonomiczna u przedstawicieli szkoły austriackiej a polskie finanse publiczne – ujęcie komparatywne

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono funkcje wskazane przez Adama Smitha, jako podstawowe funkcje państwa. Pogląd o ograniczeniu roli państwa do sprawowania tych podstawowych funkcji został zaadaptowany przez szkołę austriacką. Znaczący wpływ państwa na działania obywateli prowadzi do ograniczenia obszaru działań, w którym mogą oni sami podejmować decyzje, a w konsekwencji do ograniczenia wolności ekonomicznej. Na podstawie analizy wydatków publicznych w latach 2001–2009 pokazano, jaka część środków wydatkowana jest na podstawowe funkcje państwa w Polsce. Wyliczono zagrożenia, jakie mogą wynikać z rosnącego udziału wydatków niezwiązanych z realizacją funkcji państwa, wskazanych przez Smitha.*

1. Wprowadzenie

Przy rosnącym zainteresowaniu interwencjonizmem państwowym i zwiększaniu roli państwa w życiu członków społeczeństwa, zapomina się o liberalnym podejściu do gospodarki. Nawet jeśli przedstawiciele władz przedstawiają się jako zwolennicy liberalizmu, to nierzadko ich działania nie mają nic wspólnego z tym nurtem.

Artykuł jest próbą przyrównania wydatkowania środków publicznych w Polsce do wzorca wskazanego przez A. Smitha i popieranego przez przedstawicieli austriackiej szkoły ekonomii, uznawanych za jednych z najbardziej radykalnych propagatorów myśli wolnościowej.

2. Wolność ekonomiczna jako stan sprzyjający rozwojowi gospodarczemu

Człowiek jest jednostką, która dąży do tego, by żyć w społeczeństwie. Należy jednak zaznaczyć, że przesłanki skłaniające ludzi do życia w społeczności nie wynikają z ich sympatii do gatunku ludzkiego, ale z przekonania o niezdolności do bezpiecznego i wygodnego życia bez pomocy innych ludzi¹. Thomas Hobbes, twórca tej teorii, twierdził, że stan natury jest stanem wojny, dlatego niezbędne jest istnienie władzy państwowej. Według Hobbesa należy ją traktować jako suwerena o niepodważalnym autorytecie, któremu powinno być posłuszne społeczeństwo. Prawa władzy suwerennej powinny być jedynymi wyznacznikami tego, co sprawiedliwe i niesprawiedliwe, słuszne i niesłuszne². Człowiek, decydując się na życie w społeczeństwie, akceptuje konieczność rezygnacji z części swoich praw w zamian za bezpieczeństwo i przestrzeganie reguł, nad którymi czuwa suweren – państwo. O. Lange twierdził, że wynikiem życia w społeczności jest kreowanie przez człowieka potrzeb związanych z zespołem warunków, określanych mianem kultury danego społeczeństwa³. Wskazywał tym samym, że potrzeba bezpieczeństwa jest wynikiem społecznego współżycia ludzi, co stoi w sprzeczności z twierdzeniem Hobbesa, u którego tworzenie się zorganizowanego społeczeństwa jest wynikiem potrzeby bezpieczeństwa. Logicznie poprawne wydaje się podejście Hobbesa – to przecież dla osiągnięcia wspólnych celów ludzie od zamierzonych czasów gromadzili się w zorganizowane grupy, a nie odwrotnie – gromadzili się, by określić cele.

Spółeczeństwo, które powstało według wskazań Hobbesa, aby zapewnić sobie bezpieczeństwo, zmuszone jest ponosić określone koszty z tym związane. Koszty te ponoszone są przez członków społeczeństwa, a finansowane z uformowanych na przestrzeni wieków danin pod postacią podatków występujących w różnych formach. A. Smith wskazuje główne obowiązki panującego, związane z wydatkowaniem zebranych od społeczeństwa środków⁴:

- ochrona społeczeństwa przed gwałtami i napaścią innych niezależnych społeczeństw,
- ochrona każdego członka społeczeństwa przed niesprawiedliwością i uciskiem ze strony współobywateli oraz ustanowienie prawidłowego wymiaru sprawiedliwości,

¹ A. Smith, *Teoria uczuć moralnych*, Państwowe Wydawnictwa Naukowe, Warszawa 1989, s. 473.

² Tamże, s. 477–479.

³ O. Lange, *Ekonomia polityczna*, t. 1, Państwowe Wydawnictwa Naukowe, Warszawa 1967, s. 17.

⁴ A. Smith: *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 343–489.

– ustanowienie i utrzymanie instytucji i urządzeń użyteczności publicznej, które nie mogłyby pokryć wydatków poniesionych przez te jednostki, a które są istotne z punktu widzenia społeczeństwa,

– wydatki konieczne dla utrzymania majestatu.

Współcześnie, oprócz wymienionych wyżej zadań państwa, ukształtowały się jeszcze funkcje gospodarcza i socjalna, co do których zasadności istnieją pewne wątpliwości. Poprawne wydaje się twierdzenie, że są to relikty systemów, które w XX wieku prowadziły w dłuższym okresie do kryzysów państw, w których zostały zaaplikowane. Funkcję gospodarczą można przypisać keynesizmowi, związanemu ze stabilizacyjną funkcją państwa – utrzymaniem niskiego bezrobocia, niskiego poziomu inflacji, wpływaniem na rozwój gospodarczy. Drugą funkcję – socjalną – odnieść można do wszystkich działań związanych ze zmniejszaniem dysproporcji w rozdziale dochodu narodowego, niezwiązanych jednak w żaden sposób ze zmianami jakościowymi po żadnej z zainteresowanych stron, a jedynie z redystrybucją, a więc przesunięciem części dochodów zamożniejszych jednostek w stronę uboższych. Funkcja ta, widoczna pod postacią różnego rodzaju zasiłków, dofinansowań, jest pozostałością systemu socjalistycznego. Obie funkcje kłócą się z logiką opisaną przez F. Bastiata w eseju „Co widać i czego nie widać”. Paradoks pierwszej z tych funkcji przedstawia w odnoszących się do interwencjonizmu: *petycji producentów świec i sofizmacie zbitej szyby*⁵. Odniesienie do drugiej funkcji można znaleźć w przyrównaniu oddawania urzędnikowi środków, bez żadnego wzajemnego świadczenia, do kradzieży⁶. W ten sposób będzie działała redystrybucja, ponieważ to urzędnik decyduje o tym, komu przekazać pieniądze zabrane pewnej jednostce, jednocześnie nie świadcząc w zamian żadnych usług dla tej jednostki.

Wyżej wymienione działania będą prowadziły do ograniczenia rozwoju państwa. Rozwój w wąskim znaczeniu, odnoszącym się do jednostek, może być rozpatrywany jako proces zwiększających się swobód, wolności tych jednostek w społeczeństwie, w którym żyją. W szerszym ujęciu rozwój będzie związany ze wzrostem wielkości dochodu narodowego, wzrostem dochodów poszczególnych jednostek czy wykorzystaniem zaawansowanej technologii⁷. Wychodząc od wąskiego ujęcia rozwoju, można wywnioskować, że tylko wolność ekonomiczna na poziomie jednostki może prowadzić do wzrostu gospodarczego. To właśnie połączenie wolności ekonomicznej i politycznej w XIX wieku w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych spowodowało szybki rozwój, nazywany czasem złotym wiekiem. Wzrost roli rządu zauważalny był dopiero po wielkim kryzysie lat 30. XX wieku⁸. W parze ze zwiększaniem roli rządu, szło ograniczanie

⁵ F. Bastiat, *Dzieła zebrane*, t. 1, Wydawnictwo PROHIBITA, Warszawa 2009, s. 12–14.

⁶ Tamże, s. 18.

⁷ A. Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 3.

⁸ M. i R. Friedman, *Wolny wybór*, Wydawnictwo Aspekt, Sosnowiec 2009, s. 17–18.

wolności ekonomicznej – jednostki w coraz większym stopniu podlegały regulacjom i przymusom; państwo zaczęło decydować, co jest dla tych jednostek dobre, a czego powinny unikać. W ten sposób, oprócz ograniczania przedsiębiorczości i podejmowania ryzyka działalności gospodarczej, zaoferowano społeczeństwu repartycyjny system emerytalny⁹, który w całym XX wieku uzupełniano o kolejne elementy zabezpieczające byt jednostek – to pozorne bezpieczeństwo prowadziło w dłuższym okresie do wzrostu liczby osób wykorzystujących różnego rodzaju świadczenia społeczne, a więc zwiększonej redystrybucji. Występowanie zjawiska redystrybucji ogranicza wolność jednostek do dysponowania owocami swojej pracy; jest więc związane ze zjawiskiem ograniczania wolności, ponieważ w przeciwieństwie do wydatków na utrzymanie bezpieczeństwa, zawartych w podstawowej funkcji państwa, nie przynosi jednostkom płacącym podatki żadnych korzyści, a więc – idąc tokiem rozumowania F. Bastiata – jest grabieżą.

3. Pojęcie: wolność ekonomiczna u przedstawicieli szkoły austriackiej

Pojęciem wolności szeroko zajmowali się przedstawiciele austriackiej szkoły ekonomii. Wśród nich jedni z największych zwolenników leseferyzmu i wolnego rynku – F.A. von Hayek i Ludwig von Mises.

Mises twierdził, że termin „wolność” odnosi się do sfery, w której działająca jednostka ma możliwość wyboru między różnymi sposobami działania. Jego zdaniem „człowiek jest wolny o tyle, o ile wolno mu wybierać cele i środki, których należy użyć do ich osiągnięcia”¹⁰. Dlatego można stwierdzić, że wydatki publiczne ponoszone na inne cele niż podstawowe funkcje państwa przyczyniają się do ograniczenia wolności wyboru sposobu wydatkowania środków pieniężnych podatników. Natomiast jak najbardziej poprawne jest nałożenie podatków przeznaczonych na takie cele jak, utrzymanie państwowych sądów, funkcjonariuszy policji, więzień i sił zbrojnych, ponieważ prowadzą one do utrwalania zjawiska wolności, z której jednostka korzysta w gospodarce wolnorynkowej¹¹.

Hayek definiuje wolność jako „sytuację ludzi, w której przymus jednych wobec innych jest ograniczony tak dalece, jak jest to możliwe w społeczeństwie”¹². Wolnością ekonomiczną będzie więc taka wolność, która pozwala dysponować jednostce wszystkimi zasobami, jakie posiada. Jednocześnie dyspozycje te,

⁹ Wprowadzony po raz pierwszy przez Otto von Bismarcka pod koniec XIX wieku.

¹⁰ L. von Mises, *Ludzkie działanie*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2007, s. 242.

¹¹ Tamże, s. 244.

¹² F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 25.

zgodne z własnymi przekonaniem, nie mogą powodować przymuszenia innej jednostki do żadnego działania.

Pojęcie bardziej ogólne to wolność gospodarcza, która jest podstawą wystąpienia każdej innej wolności¹³ dlatego, że tylko jednostka w pełni niezależna ekonomicznie będzie mogła korzystać na przykład z wolności politycznej – mogąc zapewnić sobie środki do podstawowej egzystencji, nie będzie skłonna popierać populistycznych kandydatów do władzy. Z pojęciem wolności gospodarczej nie wiąże się jednak zwolnienie od konsekwencji podejmowanych decyzji¹⁴. Jednostka ma prawo dokonywać wyborów ekonomicznych i obowiązek ponoszenia odpowiedzialności za te wybory. Wszystkie działania zmierzające do zmniejszenia konsekwencji związanych z ryzykiem podejmowanych wyborów doprowadzą do narastania zjawiska pokusy nadużycia. Dlatego tak ważnym elementem w gospodarce wolnorynkowej jest odpowiedzialność jednostki za jej decyzje, a może być ona spełniona tylko wtedy, gdy ograniczy się obszar decyzyjny państwa na rzecz obywateli.

4. Analiza wybranych wydatków budżetu państwa polskiego w latach 2001–2009

Na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa, publikowanych przez Ministerstwo Finansów, dokonano analiz wybranych pozycji wydatkowych budżetu. Wydatki brane pod uwagę pochodziły z zestawień zbiorczych według działów dotyczących lat 2001–2009. Wyodrębniono pozycję „podstawowe funkcje państwa”, dotyczącą tych działów, które są ściśle związane z pełnieniem przez państwo funkcji uznanych za A. Smitha jako podstawowe, czyli będą to:

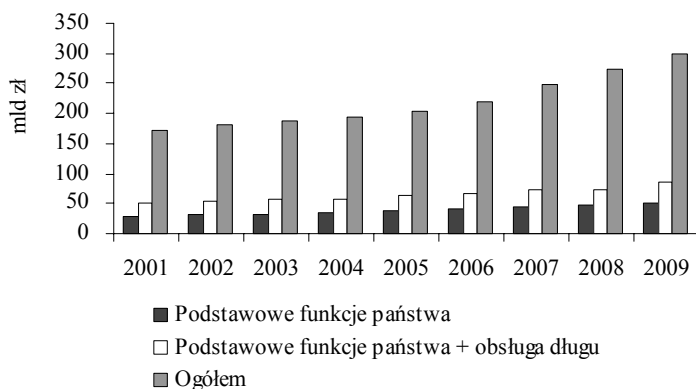
- administracja publiczna,
- urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli prawa oraz sądownictwa,
- obrona narodowa,
- bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa,
- wymiar sprawiedliwości.

Osobną pozycją jest pozycja „podstawowe funkcje państwa”, powiększona o koszty obsługi długu publicznego. Wyodrębnienie tej pozycji wiąże się z przekonaniem, że przynajmniej część długu publicznego została zaciągnięta na rzecz wydatków niezwiązanych ściśle z podstawowymi funkcjami państwa.

¹³ F.A. von Hayek, *Droga do zniewolenia*, Wydawnictwo ARCANA, Kraków 2003, s. 116.

¹⁴ Tamże, s. 116.

Na rysunku 1 przedstawiono kształtowanie wysokości wydatków przeznaczonych na realizację podstawowych funkcji państwa według Smitha, w odniesieniu do całości wydatków państwa.

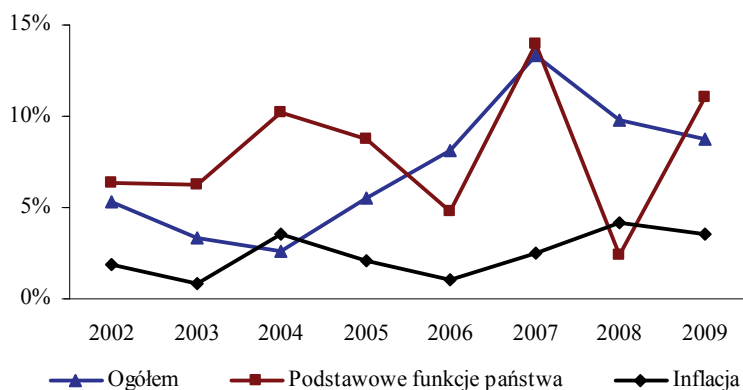


Rysunek 1. Wydatki ponoszone na realizację podstawowych funkcji państwa na tle wydatków ogółem

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.mf.gov.pl.

Z wykresu 1 wynika, że wydatki związane z realizacją podstawowych funkcji państwa stanowią w różnych latach od ok. 16% do ok. 19% wydatków ogółem. Uwzględnienie w obliczeniach kosztów obsługi długu publicznego powoduje wzrost udziału wydatków podstawowych w zależności od roku od ok. 26% do ok. 31% całości wydatków. Można więc stwierdzić, że przeszło 2/3 wydatków budżetu państwa nie jest skierowanych w stronę wykonywania podstawowych jego funkcji – są wydawane mniej efektywnie niż środki pożytkowane przez prywatną przedsiębiorczość, ponieważ w finansach publicznych wydatkowanie środków nie musi się wiązać z rachunkiem ekonomicznym, ale służyć jedynie osiągnięciu wyznaczonych celów.

Rysunek 2 przedstawia dynamikę wskazanych wcześniej pozycji oraz przyrównanie ich do wskaźnika inflacji. Wskaźnik dynamiki wydatków związanych z realizacją podstawowych zadań państwa oraz wskaźnik dynamiki wydatków ogółem, oprócz pojedynczych wyjątków, przewyższają wskaźnik inflacji, co świadczy o zwiększaniu tych wydatków, a nie tylko o rosnących cenach.



Rysunek 2. Dynamika wydatków budżetu państwa z wyszczególnieniem wydatków związanych z realizacją podstawowych funkcji państwa w odniesieniu do inflacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.mf.gov.pl, www.stat.gov.pl.

Z punktu widzenia przedstawicieli szkoły austriackiej niekorzystna będzie tendencja przewyższania wskaźnika dynamiki wydatków związanych z podstawowymi funkcjami państwa przez wskaźnik dynamiki wydatków ogółem. Jest to konsekwencja zwiększania wydatków nieodnoszących się bezpośrednio do podstawowych zadań państwa, a więc takich wydatków, które każdy członek społeczeństwa powinien ponosić sam.

Dane przedstawione na powyższych wykresach wskazują, że znaczna część wydatków ponoszonych przez państwo nie jest związana z podstawowymi funkcjami państwa, zaproponowanymi przez A. Smitha i zaakceptowanymi przez przedstawicieli austriackiej szkoły ekonomii. Związane jest to z pozostałościami kilku elementów poprzedniego systemu, a zwłaszcza:

- z silną pozycją związków zawodowych,
- z kosztami publicznej służby zdrowia i oświaty,
- z rozbudowanym systemem świadczeń socjalnych,
- z repartycyjnym systemem emerytalnym.

Dodatkowym elementem zwiększającym koszty funkcjonowania państwa, związanym z wykonywaniem przez nie funkcji wykraczających ponadpodstawowe, jest zatrudnianie w sektorze publicznym ponad 1/3 wszystkich pracowników w gospodarce¹⁵.

¹⁵ *Popyt na pracę w 2009 r.* Dane za IV kwartał 2009 roku (raport), dostępny w Internecie: <http://www.stat.gov.pl>, dostęp: 5.10.2010 r.

5. Zagrożenia wynikające z braku wolności ekonomicznej

Działania dążące do ograniczania wolności ekonomicznej prowadzą w konsekwencji do dwóch poważnych zagrożeń. Pierwszym z nich jest powstanie systemu autorytarnego¹⁶, drugim – szereg następstw o charakterze gospodarczym dla kraju i dla obywateli. W tej kategorii wymienić należy:

- kolejnych urzędników do sprawowania nowych funkcji,
- podwyższanie podatków, a w konsekwencji obniżenie dochodów obywateli,
- odejście od logiki mechanizmu wolnorynkowego,
- zadłużanie państwa, mogące prowadzić nawet do bankructwa,
- inflacja.

Rozszerzanie zakresu zadań państwa będzie prowadziło do konieczności zwiększenia liczebności personelu odpowiedzialnego za realizację tych zadań. W dalszej perspektywie skutkiem będzie podwyższenie podatków, które wydatkowane będą na utrzymanie rosnącej bazy personelu publicznego. Efektem podwyższenia podatków będzie przesunięcie części legalnej działalności do „szarej strefy”, co wywoła wtórny wzrost liczby urzędników zatrudnionych w aparacie skarbowym.

Ingerencja państwa w mechanizm gospodarki rynkowej, poprzez np. wprowadzenie cen maksymalnych i minimalnych prowadzi do powstania nierównowagi na rynku – np. na rynku pracy powoduje bezrobocie.

Permanentny deficyt finansów publicznych prowadzi do narastania długu publicznego. Państwo poprzez zaciąganie długu publicznego przyczynia się do powstania efektu wypierania inwestycji prywatnych, a więc w dłuższej perspektywie uniemożliwia wzrost gospodarczy. Coraz wyższe stopy procentowe, po których państwo pożycza pieniądze, mogą skłonić do wpadnięcia w „pułapkę zadłużenia”.

6. Podsumowanie

Publikowany przez „The Wall Street Journal” i „The Heritage Foundation” indeks wolności gospodarczej plasuje Polskę na 71 miejscu na świecie – na 179 krajów, m.in. za takimi państwami, jak: Turcja (67 pozycja), Rumunia (63), Albania (53) czy Węgry (51)¹⁷. Aby Polska mogła być oceniana lepiej, konieczne są reformy zmierzające do większej liberalizacji gospodarki. Wskazany w artykule

¹⁶ Proces ten opisuje Hayek w *Drodze do zniewolenia...*, wyd. cyt.

¹⁷ <http://heritage.org/index/Ranking.aspx> z 5.10.2010 roku.

niski udział podstawowych wydatków państwa w ogóle wydatków obrazuje skalę redystrybucji środków pozyskanych od obywateli z podatków, a więc też skalę ograniczania ich wolności do decydowania o tym, na co chcą przeznaczyć zarobione pieniądze.

W Polsce, po dwudziestu latach od momentu transformacji ustrojowej, nadal istnieje wiele instrumentów mających swoje źródła w poprzednim systemie. Stan ten skutkuje ciągłym zwiększaniem długu publicznego, a w konsekwencji może spowodować powstanie zagrożeń wskazanych w artykule. Tylko gruntowne reformy finansów publicznych mogą przyczynić się do polepszenia tego stanu.

Michał Zasadzki
Włodzimierz Zasadzki

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Wykorzystanie metody analizy kosztów i korzyści funkcjonowania przedsiębiorstw branży hazardowej w badaniu wpływu na lokalną gospodarkę

***Streszczenie.** Artykuł ten wychodzi naprzeciw problemom funkcjonowania przemysłu hazardowego, jako branży o niezwykle wysokich kosztach zewnętrznych, w lokalnej gospodarce. Do przeprowadzenia analizy zastosowany został model kosztów i korzyści (model C–B), dostosowany do potrzeb oceny wpływu przemysłu hazardowego na gospodarkę przez prof. Earla L. Grinolsa. Analiza ma charakter kwantytatywny, a jej wynik stanowi próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie o ekonomiczną zasadność legalizacji funkcjonowania branży hazardowej na danym obszarze.*

1. Wprowadzenie

Artykuł ten wychodzi naprzeciw problemom funkcjonowania przemysłu hazardowego w gospodarce¹. Konieczne jest rozpatrywanie ryzyka funkcjonowania tej branży na rynku czy wpływu tej branży na gospodarkę lokalną. Konieczne jest również wprowadzenie metody analizy kosztów i korzyści (analiza C–B), która w kompleksowy sposób potrafi ocenić wpływ danego przemysłu na lokalną gospodarkę. W przypadku przemysłu hazardowego jej zastosowanie jest

¹ Artykuł jest rozwinięciem problematyki poruszonej w artykule *Ryzyko a rynek w przemyśle hazardowym w teorii ekonomii*, w: *Ryzyko w finansach i bankowości w warunkach kryzysu gospodarczego*, red. M. Dylewski, „Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu” 2010, nr 29, s. 137–155, w którym przedstawiono zagadnienie funkcjonowania branży hazardowej w teorii ekonomii oraz jej wpływ na gospodarkę lokalną w ujęciu różnych teorii ekonomicznych.

o tyle utrudnione, że branża ta charakteryzuje się występowaniem znacznych efektów zewnętrznych, które często są trudno mierzalne. Należy podkreślić, że nie wszystkie efekty zewnętrzne mogą być zaliczane do kosztów, które ponosi całe społeczeństwo (kosztów społecznych). Niektóre z tych kosztów są bowiem internalizowane przez poszczególnych uczestników rynku (w tym przypadku klientów) i występują pod postacią kosztów prywatnych. Natomiast korzyści gospodarcze z funkcjonowania przemysłu hazardowego w lokalnej gospodarce są przybliżone do tych, jakie towarzyszą każdemu innemu przedsięwzięciu. Jest jednak jedna cecha przemysłu hazardowego, która stanowi o zupełnej odmienności tej branży. Jest to towarzyszące mu występowanie kosztów społecznych.

Hazard postrzegany jest jako dobro inne niż większość oferowanych w gospodarce. Jego konsumpcja może prowadzić bowiem do uzależnienia, czyli zaniku racjonalności w decyzjach podejmowanych przez konsumenta. Rodzi to wymierne skutki w postaci kosztów ponoszonych przez daną gospodarkę, związanych m.in. z obniżoną produktywnością uzależnionych czy kosztami ich leczenia. Obniżony ponadto zostaje popyt na inne dobra, które mogłyby zostać zakupione, gdyby decyzje konsumenckie dalej charakteryzowały się racjonalnością. Innymi występującymi skutkami uzależnień mogą być ponadto: wzrost przestępczości, zwiększona liczba rozwodów lub samobójstw, zmniejszone przychody gospodarstw domowych w związku z uzależnieniami od hazardu, koszty związane z niespłaconymi długami zaciągniętymi w związku z hazardem, straty związane z zachowaniami korupcyjnymi w strukturach rządowych, „kanibalizacja” innych przedsiębiorstw funkcjonujących w lokalnej gospodarce, koszty związane ze zwiększoną przestępczością, bankructwa gospodarstw domowych itp. Każde z tych zdarzeń ma swój własny wymiar gospodarczy i odpowiednio skwantyfikowane i skonfrontowane z korzyściami ekonomicznymi może stanowić podstawę gruntowej analizy C–B².

Celem artykułu jest omówienia metody analizy kosztów i korzyści (analiza C–B), która w kompleksowy sposób potrafi ocenić wpływ danego przemysłu, w szczególności hazardowego, na lokalną gospodarkę.

2. Koszty społeczne a koszty zewnętrzne

Koszty społeczne nie są tożsame z kosztami zewnętrznymi. Koszty zewnętrzne (efekty zewnętrzne) występują każdorazowo w sytuacji, gdy postępowanie jednego podmiotu wpływa negatywnie na dobrobyt innego, przy czym koszt takiego naruszenia nie jest pokrywany przez podmiot szkodzący i często (ale nie zawsze) konieczność jego zapłaty rozłożona jest na całe społeczeństwo. Takim

² Por. M. Walker, *The Economics of Casino Gambling*, New York 2007, s. 87.

efektem zewnętrznym w przypadku branży hazardowej może być np. koszt publicznego leczenia uzależnionych, który rozłożony jest na wszystkie osoby płacące podatki w danej gospodarce. Nie każdy jednak efekt zewnętrzny funkcjonowania przedsiębiorstwa może być uznany za koszt społeczny. Koszty zewnętrzne można bowiem podzielić na te, których zapłata rozłożona jest na całe społeczeństwo (koszty społeczne) i te, które są internalizowane przez osoby, które efektami zewnętrznymi zostaną dotknięte (koszty prywatne):

$$\text{Koszty zewnętrzne} = \text{koszty społeczne} + \text{koszty prywatne}.$$

Odnosząc to do przykładu kasyna, którego efektem zewnętrznym jest powodowanie uzależnień: koszty zewnętrzne o charakterze społecznym będą występowały w sytuacji, gdy uzależniony konsument dobra w postaci hazardu będzie leczony na koszt państwa, czyli lokalnej społeczności. Jeżeli natomiast jedynym skutkiem jego uzależnienia będzie zmniejszony dochód powiązany z niestawieniem w pracy, to jest to już koszt internalizowany (koszt prywatny)³.

Innym aspektem, który odróżnia obszerną grupę efektów zewnętrznych od kosztów społecznych jest to, że te pierwsze często bywają niemierzalne lub trudno mierzalne. Efekty zewnętrzne, jako produkt uboczny działalności podmiotów gospodarczych, nie są bowiem przedmiotem obrotu rynkowego. Ich dystrybucja odbywa się poza rynkiem, a więc nie dochodzi do obiektywnego oszacowania ich wartości. Wartość samych kosztów społecznych często jest natomiast odtwarzalna na podstawie różnego rodzaju statystyk. Problem kwantyfikacji kosztów społecznych zostanie zaprezentowany niżej.

3. Pojęcie i istota kosztów społecznych

Koszty społeczne to obniżenie realnego dobrobytu całego społeczeństwa. Przy czym termin „dobrobyt” nie odnosi się tutaj do zasobu gotówki w lokalnej gospodarce, lecz tego wszystkiego, co jest przez lokalne społeczeństwo uważane za wartościowe⁴. Jego redukcja następuje tylko wtedy, gdy społeczeństwo traci jako całość. Jeżeli tylko część społeczeństwa zyskuje, a inna jego część traci (a wynik netto tych zmian jest równy 0), to realny dobrobyt całego społeczeństwa nadal pozostaje niezmienny.

Definicja kosztów społecznych oparta jest na kryterium Pareta⁵, które stwierdza, że społeczeństwo jako całość zyskuje wtedy, gdy jeden z członków tego społeczeństwa zyskuje, podczas gdy żaden inny nie traci. Definicja kosztów spo-

³ Tamże, s. 93.

⁴ Tamże, s. 88.

⁵ Kryterium wzięło swoją nazwę od nazwiska ekonomisty Vilfreda Pareta (1848–1923).

łecznych jest więc w pewnym sensie odwróceniem tego twierdzenia. W bardziej ścisły sposób zostało to następnie przedstawione w twierdzeniu Kaldora-Hicksa, które definiowało wzrost w dobrobycie społecznym jako mający miejsce wtedy, gdy wzrost w dobrobycie jednej grupy społecznej umożliwia potencjalną kompensację kosztów poniesionych z tego powodu przez inną grupę społeczną.

Wobec powyższego wystąpienie sytuacji, gdy impuls gospodarczy nie powoduje wzrostu lub spadku dobrobytu społecznego netto oznacza, że nastąpił jedynie transfer bogactwa od jednej grupy społecznej do innej, co ma ponadto zastosowanie również, gdy transfer ten nie jest dobrowolny (np. w przypadku podatków)⁶.

Powyższa definicja kosztów społecznych jest bardzo ogólnikowa. Prawdziwą trudność sprawia w literaturze skonkretyzowanie znaczenia tych kosztów poprzez określenie ich katalogu, który jednocześnie mógłby być wykorzystywany przy przeprowadzaniu analiz wpływu branży hazardowej na gospodarkę. Nauka tutaj nie wypracowała jeszcze ogólnie przyjętych rozwiązań.

4. Kwantyfikacja kosztów społecznych

W celu przeprowadzenia użytecznej analizy, która ma za zadanie dostarczyć jednoznacznej odpowiedzi na pytanie: Jaki jest wpływ przedsiębiorstwa branży hazardowej na gospodarkę lokalną?, zarówno korzyści, jak i koszty w niej uwzględnione muszą być określone wymiennie. O ile korzyści powiązane z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa z tej branży są praktycznie tożsame z tymi związanymi z funkcjonowaniem jakiegokolwiek innego przedsiębiorstwa (tym samym ich kwantyfikacja nie nastręcza również dużych trudności), to kwestia kosztów, jak już zauważono powyżej, to punkt sporny w literaturze badającej tę problematykę. Problemy rodzi brak jednolitego ich katalogu oraz różnice w metodologii ich kwantyfikacji. Różne analizy przyjmują odmienny podział kosztów na publiczne i prywatne; posiłkują się również innymi danymi statystycznymi, co w efekcie daje rozbieżne wyniki. Koszty społeczne, czyli te ponoszone przez całą gospodarkę amerykańską, wahają się od 9000 \$ do nawet 53 000 \$ w skrajnym przypadku⁷ na 1 osobę uzależnioną od hazardu. Pokazuje to, jak trudno o jedną wiarygodną kalkulację kosztów.

⁶ D.M. Walker, *The Economics...*, wyd. cyt., s. 89.

⁷ Por. m.in R. Goodman, *Legalized Gambling: Public Policy and economic development issues*, "Economic Development Review" 1995, nr 13; E.L. Grinols J. Omorov, *Development Or Dream-field Delusions? Assessing Casino Gambling's Costs and Benefits*, "Journal of Law and Commerce" 1996, nr 16; J. Kindt, *The Economic Impacts of Legalized Gambling Activities*, "Drake Law Review" 1994, nr 43; W. Thompson, R. Gazel, D. Rickman, *Social and Legal Costs of Compulsive Gambling*, "Gaming Law Review" 1997, nr 1; E.L. Grinols, *Gambling in America: Costs*

Poniżej przedstawiono najczęściej stosowany katalog kosztów społecznych przy przeprowadzaniu analiz wpływu funkcjonowania przemysłu hazardowego na lokalną gospodarkę⁸.

1. Przestępczość – jej występowanie jest związane z uzależnionymi od hazardu i dotyczy głównie przestępczości karno-skarbowej, związanej z zaciągniętymi długami, ale także ze wzrostem przestępczości kryminalnej na danym obszarze w związku z powstaniem kasyna.

2. Leczenie uzależnionych od hazardu – związane z leczeniem psychiatrycznym oraz organizowaniem terapii antyuzależnieniowych; przyjmuje się często, że leczenie uzależnień od hazardu jest związane z podobnymi kosztami jak w przypadku leczenia uzależnień alkoholowych.

3. Zerwane więzi rodzinne – koszty związane z tą grupą dotyczą rozwodów i zasiłków rodzinnych; wykazano, że odsetek rozwodów u uzależnionych od hazardu jest większy niż w przypadku normalnych rodzin.

4. Samobójstwa – badania wykazują, że odsetek samobójstw u osób uzależnionych od hazardu jest znacznie wyższy niż przeciętnie; jest to jednak koszt trudny do skwantyfikowania.

5. Bankructwa gospodarstw domowych – często są również uważane za koszty społeczne, a nie koszty prywatne (gdyż postrzegane są jako nieinternalizowane przez gospodarstwo domowe).

6. Obniżona produktywność – uzależnienia od hazardu przekładają się na niższą produktywność i zwiększają absencję pracowników.

Pojęcie „koszty społeczne”, choć niejednoznacznie definiowane i kwantyfikowane w literaturze dotyczącej przedmiotu badań, jest jednak niezbędne w celu przeprowadzenia całościowej analizy kosztów i korzyści (analizy C–B) funkcjonowania przedsiębiorstwa branży hazardowej na danym obszarze. Poniżej przedstawiono przykład takiej właśnie analizy.

Od strony korzyści społecznych, czyli benefitów zyskanych przez całe lokalne społeczeństwo w związku z powstaniem kasyna, kwestia nie jest już tak kontrowersyjna. Ich katalog jest raczej zamknięty. Przez różnych autorów przykładane są jedynie różne wagi do poszczególnych elementów składających się na ich listę. Do korzyści społecznych najczęściej się zalicza⁹:

– zwiększone przychody lokalnych przedsiębiorstw – efekty mnożnikowe powstania kasyna powodują zwiększenie przychodów u innych podmiotów funkcjonujących w gospodarce;

and Benefits, 2004. Należy wziąć ponadto pod uwagę fakt, że są to kwoty wyliczane w różnych okresach i nie są skorygowane o wskaźnik inflacji.

⁸ Adaptowane z: M. Pahor, *The impact of gambling on social and economic environment in Nova Gorica*, Ljubljana 2007, s. 4–5.

⁹ Tamże, s. 3–4.

– zwiększone przychody do budżetu – mimo że dodatnie efekty fiskalne (jak wspomniano już wyżej w pracy) nie powinny być podstawą do decyzji politycznych dotyczących legalizacji branży hazardowej, to samo powstanie przedsiębiorstwa branży hazardowej może przyczynić się w znacznym stopniu do zasilenia budżetu dodatkowymi środkami; jest to jednak wyłącznie transfer pieniężny i jako taki tylko dobrze „spożytkowany” przez rząd, może wpływać dodatnio na kondycję lokalnej gospodarki;

– nadwyżka konsumenta – mimo że trudna do skwantyfikowania, to jest nieodłącznym elementem utworzenia i funkcjonowania nowego przedsiębiorstwa w gospodarce; może się pojawić dzięki korzyściom powstałym dla konsumenta, a związanym z zaoferowaniem nowego dobra w gospodarce, niższymi cenami czy korzyściami związanymi z bliską lokalizacją danego podmiotu (np. kasyna) – efekt bliskości;

– napływ dodatkowego kapitału spoza obszaru – korzyść często uwypuklana w różnego rodzaju analizach, jednak (jak już to zostało wykazane w poprzednim podrozdziale) samo zwiększenie bazy monetarnej *per se* nie może mieć wpływu na wzrost dobrobytu w lokalnej gospodarce w długim okresie;

– niższe bezrobocie – przedsiębiorstwu branży hazardowej przypisuje się znaczne obniżenie bezrobocia, ale jedynie w krótkim okresie; w dłuższym okresie skutek ten nie jest już tak jednoznaczny; jest to element kontrowersyjny, sam współczynnik zatrudnienia (bezrobocia), jak pokazano wcześniej, jest bowiem jedynie narzędziem wzrostu dobrobytu w lokalnej gospodarce, a nie celem samym w sobie; często ten skutek jest więc dyskredytowany przez autorów różnych analiz;

– inne korzyści – związane z promocją lokalnej społeczności (szczególnie w przypadku proeksportowo funkcjonującego na jej terytorium przedsiębiorstwa branży hazardowej), wzrost cen nieruchomości czy dodatkowe wpływy z indukowanego ruchu turystycznego.

Tak powstałe korzyści, wyrażone w kwotach pieniężnych, przeciwstawiane są następnie w analizie C–B skwantyfikowanym kosztom społecznym związanym z funkcjonowaniem danego przedsiębiorstwa (tutaj należącego do branży hazardowej) i określany jest efekt netto zaistnienia nowej sytuacji na lokalnym rynku, w porównaniu z sytuacją sprzed zaistniałych zmian. Celem analizy kosztów–korzyści jest bowiem wyznaczenie zmian netto w dobrobycie ekonomicznym lokalnej społeczności *ex nunc* (tj. po pojawieniu się przedsiębiorstwa, w tym wypadku przedsiębiorstwa branży hazardowej).

Prawidłowo wykonana analiza C–B potrafi więc dostarczyć jednoznacznej odpowiedzi na pytanie: Jaki jest wpływ danego przedsięwzięcia na lokalną gospodarkę? W analizie poszczególne składniki kosztów i korzyści (które są względem siebie zupełne i rozłączne) są badane odrębnie. Otrzymane w ten sposób cząstkowe wyniki są sumowane (zarówno po stronie kosztów, jak i po stronie ko-

rzyści). Obie strony są następnie porównywane, a otrzymany wynik – pozytywny lub negatywny – stanowi zarazem odpowiedź na wyżej postawione pytanie.

5. Założenia teoretyczne analizy C–B

Korzyści związane z powstaniem kasyna można podzielić na trzy grupy¹⁰:

- a) związane ze zwiększoną korzyścią dla konsumenta (klienta kasyna)¹¹;
- b) związane z szeroko rozumianym rozwojem gospodarczym na danym terenie;
- c) związane z dodatkowymi wpływami budżetowymi.

Koszty funkcjonowania kasyna są to głównie koszty społeczne, w rozumieniu ich katalogu przedstawionego powyżej. Koszty internalizowane przez gospodarstwa domowe nie są w modelu uwzględniane, jako że nie mają bezpośredniego przełożenia na dobrobyt całej lokalnej społeczności¹².

Wobec powyższego korzyści w danej gospodarce lokalnej w sytuacji pojawienia się kasyna występują wtedy, gdy:

- następuje wzrost netto w zyskach przedsiębiorstw funkcjonujących na danym rynku lokalnym;
- następuje wzrost netto w przychodach podatkowych do budżetu;
- występuje nadwyżka konsumenta (związana z niższymi cenami w gospodarce lub większą dostępnością kasyna¹³).

Indukowane koszty społeczne przejawiają się natomiast w wykorzystaniu poszczególnych czynników produkcji w celu eliminacji występowania szkodliwych dla społeczeństwa efektów zewnętrznych (po stronie społecznej, nie prywatnej), powstałych w wyniku pojawienia się kasyna¹⁴.

Punktem wyjścia analizy jest więc badanie zmiany w ogólnym dobrobycie lokalnej społeczności:

$$\Delta W = (U_i^1 - U_i^0) - \Delta E \rightarrow \Delta W = \Delta U - \Delta E.$$

Zmiany w dobrobycie lokalnej społeczności (ΔW) to różnica w dobrobycie każdego kolejnego gospodarstwa domowego U (reprezentowanego przez subskrypt

¹⁰ E.L. Grinols, wyd. cyt., s. 96.

¹¹ Mimo że z pozoru są to korzyści *internalizowane*, to autor uznał, że w bezpośredni sposób wpływają na dobrobyt w lokalnej gospodarce.

¹² Założenie o *lokalności* w modelu oznacza ograniczenie analizy do jednego teoretycznie wyznaczonego obszaru; nie są więc brane pod uwagę efekty wykraczające poza ten obszar.

¹³ Powstanie kasyna w lokalnej gospodarce powoduje bowiem, że konsument nie musi ponosić kosztów związanych z odwiedzaniem kasyna położonego dalej.

¹⁴ Oczywiście wszystkie efekty wymienione przy okazji korzyści również mogą być negatywne, wtedy będą zaliczane do kosztów.

„i”) przed (U_0) oraz po (U_1) powstaniu kasyna, skorygowanego następnie o koszty społeczne związane z powstałymi efektami zewnętrznymi (ΔE).

W celu wyrażenia analizy w porównywalnych jednostkach pieniężnych główną kategorią mierzoną w trakcie badań są wydatki pieniężne. Różnica w poziomie wydatków poniesionych w celu osiągnięcia danej użyteczności jest więc zyskiem netto dla pojedynczego gospodarstwa domowego i, w agregacji, zyskiem netto dla całej lokalnej społeczności. Przedstawia to poniższy wzór:

$$\Delta U = \sum_i w_i [e_i(d_i^1, x_i^{s1}, p_i^1, u_i^1) - e_i(d_i^0, x_i^{s0}, p_i^0, u_i^0)].$$

Zmiany w dobrobycie wyrażają się więc w różnicy w wydatkach każdego kolejnego gospodarstwa domowego (reprezentowanego przez subskrypt „i”) w sytuacji¹⁵:

– przed powstaniem kasyna (e^0), przy danej odległości od najbliższego dostępnego kasyna (d_i^0), danej dostępności dóbr publicznych finansowanych z podatków (x_i^{s0}), danym poziomie cen w lokalnej gospodarce (p_i^0) oraz przy danej funkcji użyteczności określającej zapotrzebowanie na określone dobra konsumenne (u_i^0);

– oraz po powstaniu kasyna, gdzie odległość od kasyna jest mniejsza (d_i^1), inna jest dostępność dóbr publicznych finansowanych z podatków (gdyż zwiększone lub zmniejszone są przychody podatkowe) (x_i^{s1}), inny jest poziom cen (p_i^1) oraz inna jest funkcja użyteczności danego gospodarstwa domowego (u_i^1).

Osobno należałoby przedstawić zagadnienie zmiany w zapotrzebowaniu na dobra konsumenne, przy określonej funkcji użyteczności ($u_i^1 - u_i^0$). Zależne jest ono bowiem od ograniczeń dochodowych gospodarstw domowych, które można wyrazić z kolei jako wykazywany przez nie popyt, czyli iloczyn wolumenu nabytych dóbr (nowa zmienna – $x_i^{1,0}$) oraz ich cen w sytuacji przed i po powstaniu kasyna:

$$\sum_i [p_i^1 \times x_i^1 - p_i^0 \times x_i^0].$$

Wykazywany popyt równy jest natomiast zyskom funkcjonujących w lokalnej gospodarce firm (Π) oraz odprowadzonym przez nie podatkom (T), które są następnie przekazywane społeczeństwu w formie wydatków na dobra społecznie użyteczne:

$$\sum [p_i^1 \times x_i^1 - p_i^0 \times x_i^0] = \Delta \Pi + \Delta T.$$

¹⁵ E.L. Grinols, wyd. cyt., 2004, s. 96–111.

W modelu przyjęto kilka założeń¹⁶:

- zmienna w_i oznacza wagę społeczną każdego pojedynczego gospodarstwa domowego (to w jaki sposób przyczynia się ono do wzrostu dobrobytu całego społeczeństwa); dla uproszczenia przyjęto, że jest ona w każdym przypadku jednakowa ($w_i = \text{const.}$)¹⁷;
- w badaniu przychody kasyna traktowane są identycznie z przychodami innych firm działających na lokalnym rynku; nie jest przy tym brane pod uwagę, czy wypracowane zyski są przez działające podmioty transferowane poza lokalną gospodarkę, czy też w niej zostają;
- wydatki konsumentów są przeznaczane w całości na dobra i usługi oferowane przez przedsiębiorstwa funkcjonujące w lokalnej gospodarce; jest to więc model gospodarki zamkniętej;
- wszystkie przychody z podatków są przeznaczane przez państwo na dobra społecznie użyteczne; państwo nie dostarcza dóbr prywatnie użytecznych, wydatki budżetowe zwiększają więc dobrobyt społeczeństwa jako całości.

Zmiana w sytuacji przed w stosunku do sytuacji po obrazuje więc efekt netto powstania przedsiębiorstwa branży kasynowej w lokalnej gospodarce. Następnie wynik ten modyfikowany jest o efekty zewnętrzne w postaci skwantyfikowanych kosztów społecznych funkcjonowania kasyna¹⁸.

Do korzyści zaliczamy wyższe przychody firm, wyższe przychody z podatków, nadwyżkę konsumenta (mniejszy dystans), nadwyżkę konsumenta (niższe ceny lub zyski kapitałowe).

Wyższe przychody firm oznaczają wzrost przychodów podmiotów funkcjonujących w danej gospodarce *per saldo*. Jeżeli więc pojawienie się kasyna wywołuje tzw. efekt kanibalizacji, wpływając negatywnie na przychody innych przedsiębiorstw funkcjonujących w lokalnej gospodarce, a mimo to wolumen przychodów ogółem jest wyższy, to należy uznać to za efekt pozytywny dla lokalnej gospodarki (wiąże się to zarazem z wyższymi przychodami z podatków). Nadwyżka konsumenta ma związek z bliskością kasyna, co przekłada się na zmniejszone koszty ponoszone po stronie konsumentów (np. w związku z transportem). Na zwiększoną nadwyżkę konsumenta mogą wpłynąć również niższe ceny usług hazardowych (np. spowodowane większą konkurencją) lub zyski kapitałowe w postaci zwiększonych wartości nieruchomości na lokalnym rynku. Na drugiej szali znajduje się szeroka grupa kosztów społecznych, których katalog został już wyżej przedstawiony.

¹⁶ Tamże, s. 96–111.

¹⁷ Założenie to oznacza tym samym, że wzrostu dobrobytu o każdą jednostkę pieniężną (np. o 1 \$) jest tak samo wart dla zamożnych, jak i ubogich gospodarstw domowych.

¹⁸ Oczywiście teoretycznie w takiej sytuacji mogą wystąpić również pozytywne efekty zewnętrzne, jednak w praktyce w przypadku przedsiębiorstw branży hazardowej są one bardzo znikome (dlatego zostaną pominięte w niniejszych rozważaniach).

W analizie celowo pomija się wpływ powstania kasyna na lokalny rynek pracy. Wzrost zatrudnienia jest jedynie środkiem do osiągnięcia wyższego dobrobytu w lokalnej gospodarce, nie może być więc postrzegany jako cel sam w sobie. Poza tym przyjmuje się, że w dłuższym okresie rynek pracy dąży do równowagi. Odpowiedni poziom zatrudnienia¹⁹ zostałby więc osiągnięty bez względu na to, czy i jaki konkretny przemysł w danej gospodarce funkcjonuje lub będzie funkcjonował²⁰.

Powyższe rozważania miały za zadanie stworzyć ramy teoretyczne dla analizy kosztów i korzyści funkcjonowania kasyna w danej gospodarce lokalnej. Zawarte w modelu zmienne wyznaczają najpierw wpływ netto (ΔU) pojawienia się nowego przedsiębiorstwa na rynek lokalny (w tym momencie teoretycznie nie ma znaczenia, czy jest to kasyno czy inny podmiot), a następnie korygują tak otrzymany wynik o charakterystyczne dla branży hazardowej efekty zewnętrzne w postaci kosztów społecznych (ΔE), co razem daje kompleksowy obraz wpływu przedsiębiorstwa branży hazardowej na gospodarkę lokalną.

W dalszej części artykułu przedstawiona zostanie kwantyfikacja użytych w modelu zmiennych. Kalkulacja oparta jest na danych pochodzących z rynku amerykańskiego (dane zostały zebrane przez autora modelu).

6. Korzyści społeczne

Nadwyżka konsumenta związana z bliskością kasyna (34 \$). Bliskość kasyna powoduje większą wygodę w korzystaniu z jego usług, co wyraża się m.in. niższymi kosztami transportowymi. Autor modelu wyliczył, że redukcja dystansu, jaką trzeba pokonać z 500 do 5 mil przekłada się na oszczędności rzędu 34 \$ – 48 \$ rocznie na 1 osobę (w zależności od zaadaptowanej metodologii kalkulacji). Zakładając, że ok. 1/4 przychodów kasyna pochodzi od osób mających problem z kontrolowanym pociąganiem do hazardu (niepodejmujących racjonalnych decyzji), autor modelu zaproponował niższą kwotę 34 \$, odpowiadającą racjonalnemu popytowi.

Nadwyżka konsumenta związana z niższymi cenami (zyskami kapitałowymi) (0 \$). Autor modelu zauważa, że kasyna nie mają przeważnie na tyle dużej siły rynkowej, aby znacząco wpływać na poziom cen w lokalnej gospodarce, ani też na poziom płac. Korzyści z tego tytułu wynoszą więc 0 \$. Warto mieć jednak na względzie, że w pewnych przypadkach duże resorty kasynowe, poprzez zaniżanie cen dodatkowych usług oferowanych w ramach prowadzonej działalności

¹⁹ Czyli poziom uwzględniający jedynie tzw. bezrobocie naturalne.

²⁰ Większe zatrudnienia skutkuje ponadto przeważnie wyższą inflacją; uwzględnienie wzrostu cen z tego powodu znacznie komplikowałoby konstrukcję modelu.

(np. noclegi, wyżywienie, rozrywka), mogą wpływać na obniżenie cen w całej gospodarce. Nadwyżka konsumenta z tym związana może wynieść nawet do 1500 \$²¹.

Zyski przedsiębiorstw i zwiększone przychody podatkowe (0 \$). Autor modelu przyjmuje, że pojawienie się kasyna w lokalnej gospodarce nie zwiększa *per saldo* przychodów z działalności gospodarczej i tym samym nie przekłada się na zwiększone przychody podatkowe. Występuje więc tutaj tzw. efekt kanibalizacji, gdzie zwiększone przychody kasyna są związane z redukcją przychodów u innych podmiotów działających na lokalnym rynku. Przyjmuje on ponadto założenie (co jest mało prawdopodobne w rzeczywistości) o istnieniu wolnej konkurencji w sektorze gier hazardowych (brak prawnych i ekonomicznych barier wejścia), czyli braku występowania zysków monopolistycznych (oligopolistycznych). Taka sytuacja nie oznacza według autora modelu braku korzyści społecznych w ogóle. Mają się one bowiem przejawiać nie w zyskach przedsiębiorstw i przychodach budżetowych, a głównie w zwiększonej nadwyżce konsumenta.

Porównanie sytuacji, w której funkcjonowanie kasyn jest zabronione w lokalnej gospodarce do sytuacji, gdzie rynek ten jest ultraliberalnie uregulowany daje – według modelu – korzyści lokalnej gospodarce w kwocie 34 \$ na 1 osobę rocznie.

W przypadku gdy rynek przedsiębiorstw hazardowych charakteryzowałby się znacznymi ograniczeniami prawnymi i własnościowymi, występowałyby tam struktury monopolistyczne lub oligopolistyczne (jak to ma miejsce z reguły w rzeczywistości). W takiej sytuacji korzyści z tytułu nadwyżki konsumenta zostałyby znacznie zredukowane z powodu wyższych cen usług oferowanych przez przedsiębiorstwa kasynowe oraz przez prawdopodobnie większą odległość, jaką klienci musieliby pokonać, by je odwiedzić. Zwiększone zostałyby natomiast zyski samych przedsiębiorstw oraz przychody z tytułu podatków. Jako że zyski przedsiębiorstw i podatki nie przekładają się w bezpośredni sposób na dobrobyt w lokalnej społeczności (np. pobór podatków jest nieefektywny), to można przyjąć, że ogólne korzyści społeczne byłyby w takiej sytuacji niższe. Kwota 34 \$ jest więc w świetle wszystkich poczynionych w modelu założeń optymalną korzyścią, jaką dana gospodarka może uzyskać z funkcjonowania kasyna.

7. Koszty społeczne

Kwantyfikacja kosztów społecznych nastrocza znaczne trudności. Autor modelu proponował kwoty na podstawie ich uśrednionej kalkulacji przeprowadzonej, na podstawie kwot proponowanych w literaturze dotyczącej przedmio-

²¹ Jest to jeden z powodów krytyki modelu Grinolsa (patrz s. 97).

tu badań, w latach 1994–2003. Koszty są związane ze zjawiskiem występowania uzależnień wśród klientów przemysłu hazardowego. Podobnie jak w przypadku korzyści, dane te dotyczą oczywiście rynku amerykańskiego.

1. Przestępczość (6471 \$). Zostało wykazane, że powstanie kasyna przyczynia się do wzrostu przestępczości na danym obszarze, zarówno kryminalnej (włamanie, rozboje, kradzieże, morderstwa itp.), jak i finansowej (defraudacje, unikanie podatków). Szeroka grupa kosztów społecznych związanych ze wzrostem przestępczości uwzględnia koszty ponoszone w związku: ze sprzeniewierzaniem środków publicznych, wzmoczoną kontrolą policyjną, kosztami operacyjnymi policji, kosztami związanymi ze ściganiem, skazywaniem i przetrzymywaniem przestępców itp. Zostały one oszacowane łącznie na kwotę 3591 \$ na 1 osobę uzależnioną od hazardu rocznie.

2. Koszty związane ze spadkiem produktywności pracowników oraz absencją w pracy (2358 \$). Badania wykazały, że produktywność pracowników uzależnionych od hazardu jest zdecydowanie niższa niż w przypadku osób zdrowych²². Poza tym osoby uzależnione wykazują się dużo większą absencją w pracy, co zmusza pracodawców do poszukiwania nowych pracowników. Poniesione w związku z tym koszty stanowią stratę dla lokalnej gospodarki. Zostały one oszacowane na 2358 \$ na 1 osobę uzależnioną od hazardu rocznie.

3. Koszty związane z bankructwami gospodarstw domowych (251 \$). Bankructwa gospodarstw domowych implikują koszty społeczne związane z rozprawami sądowymi, egzekucjami majątku oraz niespłaconymi długami. Badania na terenie różnych stanów wykazały, że liczba bankructw gospodarstw domowych potrafi wzrosnąć od 18% do nawet 50% w efekcie powstania kasyna. Koszty społeczne z tego tytułu są szacowane na kwotę 251 \$ na 1 osobę uzależnioną od hazardu rocznie.

4. Koszty związane z samobójstwami (?). Odsetek samobójstw u osób uzależnionych od hazardu jest zdecydowanie wyższy. Około 0,01% wszystkich prób samobójczych w USA dyktowanych jest powodami związanymi z hazardem. Ponadto 15–24% wszystkich osób podejmujących terapię antyuzależnieniową związaną z hazardem, podejmuje próby samobójcze, a połowa ma to przynajmniej w zamiarze. Mimo że samobójstwa są bardzo często związane z hazardem, to trudno tutaj o podanie kwot odzwierciedlających ich wpływ na kondycję lokalnej gospodarki.

5. Koszty związane z leczeniem psychiatrycznym i terapią osób uzależnionych oraz wypłatą zasiłków społecznych (1188 \$). Leczenie psychiatryczne oraz terapia osób uzależnionych odbywa się na koszt państwa. Ponadto państwo ponosi koszty związane z wypłacaniem ewentualnych zasiłków społecznych oraz

²² 21–36% osób uzależnionych traci pracę.

wsparciem socjalnym osób uzależnionych. Koszty z tego tytułu szacuje się na kwotę 1188 \$ na 1 osobę uzależnioną od hazardu rocznie.

6. Koszty związane z zerwanymi więziami rodzinnymi (62 \$). Koszty społeczne z tym związane uwzględniają m.in. koszty separacji i rozwodów (badania wykazują, że 53,5% osób uzależnionych od hazardu jest rozwiedzionych, podczas gdy ten sam odsetek dla całej populacji wynosi jedynie 18,2%). Koszty odzwierciedlają więc zasoby przeznaczone na kwestie związane z problemami rodzinnymi, które w innym przypadku mogłyby zostać przeznaczone na cele konsumpcyjne lub inwestycyjne. Zostały one oszacowane na kwotę 62 \$ na 1 uzależnionego od hazardu rocznie.

Analiza wykazała, że poziom indukowanych kosztów społecznych w przypadku pojawienia się kasyna wynosi 10 330 \$ na 1 uzależnioną od hazardu osobę rocznie. Nie jest to oczywiście wynik, który może być uznany za jedyny i bezbłędny. Niemniej bazuje na badaniach prowadzonych przez różnych autorów, co może świadczyć o jego obiektywności. Ponadto katalog uwzględnionych w analizie kosztów należy uznać za obszerny.

8. Wynik analizy C–B

Otrzymane w trakcie analizy kwoty dotyczące kosztów i korzyści wpływu kasyna na lokalną gospodarkę nie są jeszcze na tym etapie porównywalne. Wymienione korzyści są przedstawione bowiem jako kwota przypadająca na osobę (konkretnie 1 osobę dorosłą), natomiast koszty odnoszą się do 1 osoby uzależnionej od hazardu. Należałoby więc sprowadzić je do wspólnego mianownika.

Wyczerpujące badania wykazały²³, że osoby uzależnione od hazardu stanowią 1,14% populacji amerykańskiej, z błędem statystycznym $\pm 0,24\%$. Przyjmując dolną (0,9%) i górną (1,38%) granicę tego współczynnika i liczbę dorosłej populacji w USA na poziomie 196 649 000 osób²⁴, a następnie uwzględniając wyliczoną wcześniej kwotę ponoszonych kosztów społecznych (10 330 \$/1 uzależnioną osobę), rozmiar strat, jakie ponosi amerykańska gospodarka w związku z hazardem sytuje się na poziomie od 18,3 mld \$ do 28,0 mld \$ rocznie. Przekłada się to odpowiednio na kwotę względną od 92,97 \$ do 142,55 \$ na osobę dorosłą w USA rocznie. Porównując otrzymane wyniki z długoterminowymi korzyściami gospodarczymi z tytułu funkcjonowania branży hazardowej w gospodarce (34 \$), otrzymujemy więc stratę netto w wysokości od (–)58,97 \$ do (–)108,55 \$. Analiza wykazała więc, że funkcjonowanie przemysłu hazardowego w danej gos-

²³ E.L. Grinols, wyd. cyt., 2004, s. 176–177.

²⁴ Dane dla 2003 roku.

podarce lokalnej (w tym wypadku w USA) wywołuje straty wynoszące globalnie od 11,6 mld \$ do 21,35 mld \$.

9. Krytyka modelu Grinolsa

Podjęta w literaturze²⁵ krytyka założeń modelu opracowanego przez prof. Earla L. Grinolsa dotyczy głównie przyjętego w nim założenia o braku wystąpienia (w związku z pojawieniem się w lokalnej gospodarce przedsiębiorstwa branży hazardowej) nadwyżki konsumenta. Grinols przyjmuje istnienie nadwyżki konsumenta, kwantyfikując ją w przedziale 0 \$ – 1500 \$, jednak w swoim modelu przypisuje jej wartość 0 \$, tłumacząc to tym, że kasyno nie ma na tyle dużej siły rynkowej, aby wpływać na poziom cen w lokalnej gospodarce ani też znacząco wpływać na poziom płac. W literaturze przywołuje się jednak przykład dużych resortów kasynowych, które cenami swoich usług dodatkowych (noclegi, wyżywienie, rozrywka), często dotowanymi przychodami z hazardu, mogą obniżyć poziom cen tych usług także w lokalnej gospodarce. Poza tym resorty takie mogą proponować, szczególnie na obszarach wcześniej zacofanych gospodarczo, płace wyższe niż dotychczas oferowane na lokalnym rynku. Uwzględnienie nadwyżki konsumenta mogłoby w znaczący sposób zmienić końcowy rachunek analizy, zwiększając potencjalne korzyści uzyskiwane z tytułu funkcjonowania w danej gospodarce kasyna. Wyżej przedstawiona analiza krytykowana jest również pod kątem użytego w niej katalogu kosztów społecznych i sposobu ich kwantyfikacji. Jak już jednak wspomniano przy okazji omawiania zagadnienia kosztów społecznych, są to kwestie notorycznie sporne w literaturze przedmiotu.

10. Podsumowanie

Analiza C–B przeprowadzona na podstawie modelu zaproponowanego przez prof. E.L. Grinolsa, mimo dostrzeganych w niej niedoskonałości, jest jednak obecnie najbardziej kompleksowym podejściem teoretycznym badającym problem wpływu przemysłu hazardowego na gospodarkę. Ponadto jest na tyle uniwersalnym narzędziem, że może być z powodzeniem stosowana także do analizy innych sektorów gospodarki. Należy zatem rekomendować wskazaną metodę – opartą na modelu prof. Grinolsa – do oceny kosztów i korzyści jakie wywiera przemysł hazardowy na lokalną gospodarkę.

²⁵ D.M. Walker, wyd. cyt., 2007, s. 162–163.

Problemy zarządzania i logistyki

Izabela Dembińska

Uniwersytet Szczeciński
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Czas jako determinanta procesów logistycznych

***Streszczenie.** Czas jest ważnym zasobem, którym należy umiejętnie zarządzać. Jest podstawową miarą oceny efektywności realizacji wielu procesów, w tym procesów logistycznych. Staje się to dostatecznym uzasadnieniem podejmowania problematyki miejsca i roli czasu w obszarze decyzji logistycznych. W artykule poruszono następujące problemy: czas jako zasób, wartość czasu, rola czasu w logistyce oraz możliwości skutecznego zarządzania czasem w logistyce.*

1. Wprowadzenie

Time is money, Zeit ist Geld, le temps – c'est de l'argent, il tempo è denaro, el tiempo es oro, czyli czas to pieniądz! Stara, powszechnie znana maksyma autorstwa Benjamina Franklina z 1748 roku, która ciągle jest prawdziwa i determinuje nasze różne działania, gdyż – jak dopowiedział Edgar Allan Poe – czas to pieniądz, a pieniądz to więcej niż czas. Wiedząc, że czas odgrywa obecnie w praktyce gospodarczej ogromną rolę, celem artykułu jest wskazanie roli i znaczenia czasu jako zasobu w obszarze logistyki.

2. Czas jako zasób

Przemijanie i starzenie się to procesy, którym towarzyszy czas. Jest niejako bezlitosnym katem, decyduje o wszystkim, ogranicza ludzkie możliwości.

Człowiek walczy z czasem, nauczył się analizować przeszłość, w teraźniejszości wyciąga wnioski i planuje przyszłość. Uczymy się na błędach popełnionych wcześniej i dobrze, jeżeli błędy te są naprawialne. Czas to cecha świata charakteryzująca się niepowtarzalnością swojego postępowania.

Pierwsze badania dotyczące czasu przeprowadził Arystoteles, który określił go liczbą ruchów, posunięć¹. Czas nowożytnie traktowany jest jako jedna z podstawowych (obok przestrzeni) form bytu materii, atrybut materii. Termin: czas rozumiany jest jako:

- chwila, moment, punkt czasowy,
- okres, odcinek czasowy,
- trwanie,
- zbiór wszystkich chwil i okresów czasowych.

W historii nauki i filozofii jest znany spór o absolutny (lub obiektywny) czy też względny (lub subiektywny) charakter czasu². Mówiąc o czasie, należy zawsze stosować odniesienie, pewną bazę świadczącą o wielkości jednostki. Aż 90% wszystkich czynnych zawodowo ludzi, zapytanych o to, czy mają wystarczająco dużo czasu, odpowiada – NIE! Czas jest bezcennym dobrem, jest niezastąpiony, a jeżeli zostanie wykorzystany niewłaściwie lub wcale – tracimy go bezpowrotnie, gdyż czasu nie można magazynować. Stąd też bardzo ważne jest, by umieć wykorzystywać czas optymalnie. Z punktu widzenia człowieka czas jest zasobem nieograniczonym w sensie trwania, natomiast ograniczonym w kontekście życia ludzkiego.

Czas w przedsiębiorstwie jest nieodzownym elementem, towarzyszącym wszystkim procesom. Rozpatrując ogólnie działalność przedsiębiorstwa, stwierdzić można, że działa ono w określonym czasie, a jego podstawowym zadaniem jest wytwarzanie produktów, które mają dotrzeć do klientów. W zależności od tego, jak szybko firma będzie reagowała na potrzeby klientów, tym lepiej będzie sprzedawała swoje produkty. J. Jennigs oraz L. Haughton twierdzą, że to nie duzi zjadają małych, ale szybcy opieszałych. A zatem ich zdaniem, chcąc istnieć na rynku, należy:

- szybko myśleć, przewidywać i dostrzegając trendy,
- szybko podejmować decyzje, stosując odpowiednie zasady i wciąż rewidując przyjętą strategię,
- szybko zdobywać rynek, wykorzystując przewagę nad konkurencją i instytucjonalizując nowatorstwo,
- zachować szybkość dzięki elastyczności i bliskiemu kontaktowi z klientem.

¹ Ch. Schneider., *Zeitnah und Uebersichtlich – Grosses Laxikon*, ISIS Verlag, Düsseldorf 2001, s. 900.

² *Encyklopedia popularna*, PWN, Warszawa 1994, s. 57.

Obserwując rywalizację między firmami w wielu branżach, naukowcy i konsultanci stwierdzili, że okres życia produktów się skraca, tempo zaś pojawiania się innowacji przyśpiesza. Luka korzyści między produktami wprowadzonymi wcześniej a tymi, które się pojawiły później, jest znaczna. Z tego powodu bardziej się opłaca przekroczyć limity budżetowe i w porę wejść na rynek, niż trzymając się ich, wejść za późno. Tych, którzy pierwsi pochwycili rynek, nigdy się nie dogania. Prawidłowość ta dopinguje firmy do baczного obserwowania czasu, jakiego potrzebują na rozwój nowego produktu, i porównywania go z tempem prowadzenia prac nad podobnymi produktami w innych przedsiębiorstwach tej samej branży. Stwierdzenie luki często bywa wystarczającym bodźcem do stworzenia nowej koncepcji produktu. Czas jest zatem ważnym zasobem, a jego wykorzystanie należy optymalizować³.

Dążenie do skracania czasu realizacji jakiegoś procesu wymaga podzielenia go na operacje elementarne i zbadania ich z dwóch punktów widzenia: ile czasu wymaga wykonanie danej operacji oraz jaki czas jest niezbędny do przejścia od jednej operacji do drugiej. Analizowanie czasu martwego i bezproduktywnego daje podstawy do zakwestionowania dotychczasowej sekwencji operacji, tj. do podważenia zasadności obecnej konstrukcji łańcucha.⁴

Czas i wiedza są postrzegane przez współczesnych menedżerów i specjalistów w zakresie zarządzania jako jedne z cenniejszych strategicznych zasobów przedsiębiorstwa – oczywiście pomijając klasyczne zasoby, jakimi są ziemia, praca i kapitał. Jednakże co takiego jest w zjawisku, którym jest czas, że dokłada się wszelkich starań, aby przybrał on statyczny, nieruchomy kształt? Otóż odpowiedź na to pytanie można odnaleźć w teorii zachowania zasobów Hobfolla, według której podstawowym celem ludzkiej aktywności jest uzyskiwanie, utrzymywanie i ochrona cenionych obiektów, określanych właśnie jako zasoby. Wśród nich można wyróżnić zarówno namacalne przedmioty ułatwiające ziszczenie się ludzkich pragnień lub nimi będące (np. dom, samochód), jak i pewien kontekst sytuacyjny, warunki, w których przyszło się realizować (np. stała praca, satysfakcjonujące życie rodzinne) oraz zasoby osobiste, czyli cechy składające się na indywidualną charakterystykę każdego z nas (np. umiejętności interpersonalne, poczucie kontroli) i – co w ramach omawianego aspektu ma największe znaczenie – zasoby energetyczne. Ostatnia z wymienionych grup ma wydźwięk abstrakcyjny i potencjalny, jako że trudno większość z jej elementów dostrzec, jeśli istnieją, natomiast ich brak gwałtownie paraliżuje wszelkie dalsze poczynania. Należy do nich zaliczyć m.in. zdrowie, wiedzę i właśnie czas⁵.

³ Strategor, *Zarządzanie firmą*, PWE, Warszawa 2001, s. 67.

⁴ Tamże.

⁵ M. Liszka, *Aby czasem rządzić czasem*, Centrum Szkoleń Psychologii Biznesu, Katowice 2006, s. 2.

Czas jest wyjątkowym zasobem – nietrwałym i niemającym substytutu. Nie sposób jest powiększyć w obiektywny sposób jego zasób, ponieważ jego podaż jest całkowicie nieelastyczna, co oznacza, iż bez względu na wysokość popytu nie wzrasta ona i wzrosnąć nie może. Co gorsza, ewolucja nie najlepiej przystosowała gatunek do gospodarowania czasem. W wielu eksperymentach polegających na pozbawieniu człowieka stymulacji sensorycznej wykazano, że przy braku możliwości korzystania z podstawowych dla nas zmysłów, szybko traci się świadomość upływu czasu⁶.

Kiedy jednak traktujemy go na sposób typowy dla biznesu, czyli jako jednostkę walutową – coś, co się traci i inwestuje – wówczas „z zegarkiem w ręku” monitoruje się jego upływ w korelacji z odnotowywanymi efektami decyzji. Ponieważ tak właśnie się dzieje, dlatego kulturę zachodniego życia w organizacjach określa się skrótem SMT, co znaczy – nie mniej, nie więcej – „szybciej, mocniej, teraz”. Z tego powodu współczesnym menedżerom potrzebna jest umiejętność kierowania sobą i swoimi przedsięwzięciami równocześnie w czasie i poza czasem, jako że dynamika biznesu może się zmieniać właśnie względem omawianego zjawiska, czyniąc przyszłość organizacji niepewną.

Ponieważ każdy ze sposobów poznawczego podejścia do czasu ma w swej ortodoksyjnej formie mniej więcej tyle zalet, co i wad (także w odniesieniu do ludzi świata biznesu), dlatego też warto „przesunąć się” na linii czasu, rozciągniętej między organizacją „przez czas” i „w czasie”, w okolice jej punktu środkowego. Okazuje się bowiem, że niewłaściwe gospodarowanie omawianym zjawiskiem przysparza wielu stresów – czy to w teraźniejszości, czy w odroczonej perspektywie.

Dlatego też niezwykle istotne jest to, aby menedżer nauczył się właściwego gospodarowania nim w rzeczywistości bieżącej, jak również by znajdował czas na rozwój w kierunkach harmonizujących i równoważących wymogi swego zawodu (np. poprzez rozwój swoich kontaktów interpersonalnych lub urealnienie jak największej liczby osobistych zainteresowań) i nie dopuścił do tego, by „biurowy styl życia biznesmena” stał się jego wyłączną formą istnienia.

Czas traktowany jako zasób w procesach gospodarczych jest nieodzownym czynnikiem towarzyszącym wszystkim procesom. Stan aktualny danego procesu odnosi się, bądź też nie, do czasu, poziom zapasów wystarczający – lub też nie – odnosi się do czasu, cena również odnosi się do czasu, przykładów można mnożyć. Czas to zasób często odbierany jako nieistotny ze względu na brak fizycznych możliwości jego zatrzymania bądź zwolnienia, bądź przyspieszenia.

⁶ Tamże, s. 3.

3. Wartość czasu

Każdy z nas nieświadomie ocenia wartość swojego czasu. Wycenę wartości czasu można porównać do wyceny wartości życia. Pojęcie: pieniężna wartość życia ludzkiego pojawiło się najpierw w ubezpieczeniach w związku z potrzebą określenia optymalnej stawki za ubezpieczenie na wypadek śmierci. Stworzono pojęcie kapitału ludzkiego, które mówi o wartości życia jako zdyskontowanej wartości przyszłych dochodów, netto lub brutto. Jednak takie podejście wydaje się bardzo nieuczciwe względem np. emerytów, których życie tak oceniane okazałoby się bezwartościowe, poza tym nie uwzględnia subiektywnych, bardzo osobistych korzyści z radości samego życia, z konsumpcji itp. Osobiste zadowolenie z dóbr uwzględnić można za pomocą funkcji użyteczności⁷.

Wartość czasu można rozpatrywać w kilku płaszczyznach:

1. Po pierwsze, szybkość wejścia na rynek decyduje często o sukcesie firmy. Trzeba być szybszym od konkurencji, bowiem rynek jest ograniczony, jego chłonność ma swoją określoną wielkość, jak również możliwości naturalne ograniczają często możliwy rozwój. Dobrym przykładem może być rynek nieruchomości.

2. Po drugie, konsument (klient) – kto szybciej dotrze ze swoim produktem do klienta, ten będzie sprzedawał. Szybciej dotrzeć do klienta oznacza nie tylko dać produkt, ale również szybciej stworzyć reklamę, szybciej, ale również elastyczniej reagować na potrzeby klienta. Elastyczność przedsiębiorstwa produkcyjnego to zdolność dostosowania się do zmiennych i często trudno przewidywalnych wymagań klientów. Zauważyć należy, że elastyczność widziana od strony klienta może nie wynikać z faktycznej elastyczności wewnętrznej przedsiębiorstwa produkcyjnego, dlatego należy rozgraniczyć elastyczność zewnętrzną i wewnętrzną.

3. Po trzecie, uwzględniając produkt firmy, jaką rolę odgrywa czas i jak determinuje on politykę produkcji? Posłużyć się tu można już wysłużonym przykładem produkcji samochodów marki Ford T i sukcesem, który producent odniósł produkując jeden model w jednym kolorze oraz w jednej opcji. Należy się zastanowić, czy gdyby firma nie zmieniała polityki produkcji i nie dostosowała jej do zmieniających się czasów, dalej miałyby takie dobre wyniki – z pewnością nie, konkurencja na rynku motoryzacyjnym jest najlepszym przykładem i dowodem na to, że czas determinuje politykę produkcji. W obecnych czasach firma, która nie produkuje z duchem czasu, nie odnosi sukcesów. Produkt „na czasie” w branży motoryzacyjnej to nie tylko silnik i karoseria, ale odpowiednie wyposażenie dodatkowe, gwarantujące bezpieczeństwo oraz komfort. Podobnie można

⁷ Dostępny w Internecie: http://www.wiedzainfo.pl/wyklady/64/rola_metod_ilosciowych_w_badaniach_spolecznych_ii/, dostęp: 16.12.2006 r.

się odnieść do produktów opisywanej w pracy firmy, która musi rywalizować na rynku i być szybsza od konkurencji – o czym mowa w rozdziale 4.

Ponadto warto się zastanowić, ile kosztuje czas w firmie, jak gospodarować czasem tak, aby uzyskać optimum wykorzystania czasu. Dobrym przykładem jest Henry Ford, który zrewolucjonizował istniejący wówczas system, zerwał z decentralizacją, koncentrując wszystkie działania produkcyjne pod jednym dachem. W celu wprowadzenia usprawnień zaczęto mierzyć czas potrzebny robotnikom do wykonania poszczególnych operacji. W 1908 roku zatrudniony w zakładach Forda pracownik odpowiadał za montaż dużej części samochodu. Czas upływający do powtórzenia tej samej operacji (czas cyklu) wynosił wówczas 514 minut, czyli 8,56 godziny. Nieco później Ford zdecydował, że lepszym rozwiązaniem będzie wykonanie przez pracownika jednej i tej samej czynności. W 1913 roku, przed wprowadzeniem ruchomej linii produkcyjnej, czas, po którym wykonywana zostawała ta sama operacja, wynosił 2,3 minuty. Po wprowadzeniu w Highland Park w Detroit ruchomej linii produkcyjnej czas cyklu zredukowano z 2,3 do 1,19 minuty⁸.

W wielu przypadkach skrócenie trwania jednego cyklu może bezpośrednio negatywnie determinować inny lub też wywoływać zakłócenia w całym procesie. Uwzględnia się wtedy zależności typu trade-off („coś za coś”) między różnymi wymaganiami odbiorców i oferuje np. wysoką jakość przy wysokiej cenie lub niską cenę przy niskim poziomie obsługi dostaw, można również zaoferować krótszy czas dostawy przy wyższej cenie bądź też przy niższej jakości usług. Wymagania rynku skłaniają jednak coraz częściej do szukania możliwości jednoczesnego skracania czasu, obniżania ceny i podwyższania jakości oraz poziomu obsługi, co jest bardzo trudne do zrealizowania. Szansą na spełnienie tych oczekiwań jest idea trade-up. Przez trade-up rozumiemy efekt jednoczesnej poprawy, co najmniej dwóch, zazwyczaj przeciwnych elementów. Natomiast trade-off czasowe będzie dotyczyć procesów składających się z co najmniej dwóch etapów. Polega na tym, że w wyniku podjęcia jakichś działań czas jednego etapu wydłuża się, lecz innego skraca. Chodzi o to, aby czas całego procesu był krótszy, niż przed podjęciem tych działań.

Trade-off może być również związany z elementami konkurencyjności i dotyczyć sytuacji, gdy na skutek podjęcia pewnych działań jeden element konkurencyjności ulega poprawie (np. poprawia się szeroko rozumiana jakość – jakość dostaw), inny pogorszeniu (np. wzrastają koszty).

⁸ A. Laskowska, *Konkurowanie czasem – strategiczna broń przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa 2001, s. 87.

4. Czas w logistyce

Na globalnych czy lokalnych rynkach przedsiębiorstwa mogą działać i konkurować w oparciu o liczne koncepcje, np. oferując produkty czy usługi najwyższej jakości, czy skupiając się na niszach rynkowych lub też w oparciu o inne koncepcje i strategię.

Jednym z trendów w logistyce jest traktowanie redukcji czasu jako środka kreowania przewagi konkurencyjnej. Efektywne zarządzaniem czasem staje się kluczowym sposobem osiągania przewagi. Podstawową kwestią jest osiągnięcie kompresji czasu we wszystkich częściach składowych łańcucha dostawczego, żeby np. zmniejszenie czasu zaopatrzenia i produkcji nie było deprecjonowane przez nieefektywną czasowo dystrybucję.

Koncepcja konkutowania czasem pochodzi ze sfery produkcyjnej, gdzie orientacja czasowa procesów produkcyjnych określana jest jako wytwarzanie uwzględniające czynnik czasu (Time Base Manufacturing). Pojęcie konkutowania czasem szybko rozszerzyło swoje znaczenie na całe przedsiębiorstwa czy nawet łańcuchy dostaw. Obecnie obowiązujący paradygmat zarządzania wiąże się z koncepcją rozszerzonego przedsiębiorstwa, której realizacja umożliwia zdyskontowanie potencjalnych efektów kompresji czasu. Niewątpliwie realizacja logistycznych strategii jest najbardziej efektywna w przypadku jej zastosowania w podejściu systemowym, w którym analizuje się całość jako jeden proces. Zarządzanie oparte na czasie oznacza postrzeganie czasu jako wyjątkowego i niezwykle cennego zasobu, który powinien być wykorzystany do generowania wartości dodanej. Osiąganie trwałej przewagi konkurencyjnej wymaga kompletnych zmian modelu biznesowego. Celem generalnym nowego modelu powinno być uzyskanie takiego stopnia doskonałości przedsiębiorstwa, aby wyeliminować lub zminimalizować opóźnienia, wąskie gardła, błędy i zapasy⁹. Podstawą koncepcji strategii czasowych jest kompresja czasu, czyli redukcja czasu traconego w biznesie¹⁰.

Istnieją trzy podstawowe aspekty stosowania strategii czasowych:

- czas wejścia produktu na rynek – mijający od rozpoznania potrzeby rynkowej do zaoferowania nowego produktu,
- czas obsługi,
- czas reakcji – systemy poprawiające między innymi przepływ informacji skracają szybkość reakcji na przykład na zmianę popytu, co redukuje błędy prognoz (obejmujących krótsze okresy) oraz koszty (mniejsze zapasy bezpieczeństwa).

⁹ A.Laskowska, *Konkurowanie czasem...*, wyd. cyt., s. 36.

¹⁰ Tamże, s. 45.

Zastosowanie tutaj mają przede wszystkim miary bardziej szczegółowe. Szybkość procesu mierzona jest w cyklach przypadających na jeden dzień, dekadę, miesiąc itd. Czas cyklu to czas niezbędny, żeby zakończyć jeden cykl procesu. Całkowity (zintegrowany, skumulowany) czas cyklu jest sumą dwóch części:

1) horyzontalnej – czyli wszelkich okresów, w których następują czynności o różnym charakterze (np. rozwój produktów, planowanie, przemieszczenie, pakowanie, generowanie zamówień, zaopatrzenie, produkcja etc.),

2) wertykalnej – czyli czasu, w którym praktycznie nic się nie dzieje, nie jest dodawana wartość, jedynie koszty (oczekiwanie na decyzje zarządzających, produkt leży w magazynie, przerwa między procesami). Poziomy czas cyklu wiąże się z zaangażowaniem kapitału pracującego i niegenerowaniem przychodów.

Czas cyklu należy do podstawowych grup wskaźników. Jego prawidłowe stosowanie polega na oszacowaniu skumulowanego czasu cyklu dla całego łańcucha dostaw i stopniowym dzieleniu całkowitego czasu na jego coraz bardziej szczegółowe części:

- skumulowany czas cyklu – kalkulowany jest poprzez dodanie najdłuższych lub przeciętnych czasów faz cyklu,

- czas cyklu produkcyjnego,

- czas realizacji zamówienia – przeciętny czas realizacji zamówienia klienta.

Rzeczywisty czas realizacji powinien być porównywany do wymaganego,

- czas uzupełniania zapasów produktów gotowych – czas cyklu produkcyjnego powiększony o czas potrzebny, aby przemieścić produkty do centrum dystrybucji,

- cykl gotówki – czas, jaki mija od płatności za materiały od uzyskania zapłaty za dostawę własnych produktów.

Inny podział, uwzględniający perspektywę klienta oraz szybkość reagowania, dzieli czas na część produkcyjną i czas dystrybucji. Pierwszy z wymienionych zawiera czas przygotowywania zamówienia, czas kolejki, czas przygotowania linii produkcyjnej, czas produkcji oraz czas inspekcji. Cykl produkcyjny składa się z¹¹:

- czasu kolejki,

- czasu przemieszczania,

- czasu ruchu,

- czasu oczekiwania na przemieszczenie,

- czasu przebrojenia.

Zazwyczaj rzeczywisty cykl produkcyjny jest ponaddwukrotnie większy od teoretycznego. Za najbardziej korzystny (np. w produkcji półprzewodników) uznaje się cykl 2 razy większy od teoretycznego, co może być osiągnięte przez:

¹¹ American Production and Inventory Control Study, słownik APICS, www.apics.org.

- zidentyfikowanie przyczyn zmienności procesów produkcyjnych (usterki techniczne narzędzi i maszyn, przerwy personelu, poziom absencji, próbne serie, zmiany, realizacja pilnych zamówień),
- zredukowanie przyczyn zmienności (np. czasu napraw dzięki zatrudnieniu nowych pracowników odpowiedzialnych za czynności naprawcze),
- powtarzalną ocenę możliwości redukcji czasu cyklu produkcyjnego,
- przyspieszenie procesów produkcyjnych poprzez kontrolę typu wejście/wyjście.

Uzupełnieniem tej miary jest czas potrzebny na proces zakupu materiałów i komponentów do produkcji. Drugą część to czas dystrybucji, na który składa się złożenie zamówienia i realizację zamówienia (prace administracyjne, kompletacja dostawy, tranzyt). Poglębiając podział, można wyróżnić czas transportu: w części zaopatrzeniowej i dystrybucyjnej, a także czas zaprojektowania oraz wprowadzenia nowego produktu na rynek oraz zdolność systemu do reakcji na potrzeby klienta.

Rzeczywistość gospodarcza składa się z ogromnej liczby skomplikowanych relacji oraz przedsiębiorstw o bardzo specyficznych i unikalnych rozwiązaniach. Przedsiębiorstwo często spowalnia procesy, dubluje swoje działania generując olbrzymie ilości niewykorzystywanego i co gorsza, niedającego wartości czasu. Procesy powinny przebiegać w sposób maksymalnie prosty, skuteczny i efektywny. Realia zaś przedstawiają się następująco:

- system logistyczny jest rozwijany poprzez ustawiczne modyfikowanie istniejących struktur oraz dodawanie nowych (np. kanałów dystrybucji),
- tworzone są skomplikowane struktury składające się ze zróżnicowanych przedsiębiorstw i instytucji o różnych celach, które mogą zaburzać realizację celu głównego: zaspokojenie popytu poprzez wystarczające i efektywne kosztowo dostawy produktów,
- między uczestnikami relacji istnieją organizacyjne bariery, luki w koordynacji procesów oraz asymetria informacyjna.

Historycznie systemy fizycznej dystrybucji (systemy logistyczne) projektowane były pod kątem umieszczania zapasów w górę łańcucha dostaw. Utrzymywanie zapasów było racjonalne ze względu na redukcję kosztów transportu i ograniczenie strat w sprzedaży (związanych z brakiem zapasów).

Polityka zarządzania zapasami opierała się na danych szacunkowych dotyczących poziomu popytu, a to prowadziło do gromadzenia wysokich zapasów w wielu lokalizacjach, co było bardzo kosztowne i choć poprawiało poziom obsługi, prowadziło do generowania strat. W latach 80. XX wieku wysoki poziom stóp procentowych, inflacja oraz presja konkurencyjna ze strony firm zagranicznych skłoniły wiele amerykańskich firm do poszukiwań metod redukcji zapasów. Poprawa zgodności prognoz, która została uzyskana dzięki zastosowaniu bardziej wyrafinowanych metod, była niewystarczająca. Zdecydowano się na re-

dukowanie czasu, pozwalające na reagowanie na fluktuacje popytu z mniejszą liczbą zakłóceń w łańcuchu dostaw. Decyzja ta pozwalała na likwidację dylematu „produkcji wg planu/jakość prognoz”. Negatywne implikacje powyższych cech typowego rozwiązania są dodatkowo wzmacniane przez: utrzymywanie zapasów w wielu lokalizacjach na zasadach określanych przez właściciela, odseparowane planowanie, sekwencyjne uzupełnianie zapasów oraz dominujący udział w zapasach wyrobów gotowych.

Do specyficznych przyczyn długich czasów cykli w łańcuchu można zaliczyć: czynności niedodające wartości, sekwencyjność operacji, oczekiwanie, źle zaprojektowane wnętrza magazynów i fabryk, brak synchronizacji w przepływach materiałów, sprzeczne cele, nadmierna kontrola, problemy z jakością dostarczanych komponentów. Szczególnie istotnymi procesami z punktu widzenia możliwości skracania skumulowanego lead time'u mają procesy planowania i harmonogramowania, procesy zaopatrzeniowe, transport do i z centrum logistyczno-produkcyjnego, procesy produkcyjne oraz realizacja zamówień klientów.

Z powyższych względów wynika, iż czas niedający wartości dodanej ma 95–99% udziału w całkowitym czasie dotyczącym całego łańcucha dostaw. Podane liczby ukazują pewien zarys skali problemu oraz potencjału poprawy. Przeciwstawić temu można systemy zintegrowanego planowania, uzupełnianie zapasów według aktualnych danych o sprzedaży, minimalizację liczby lokalizacji, utrzymywanie zapasów jako produkcji w toku lub produktów w drodze, w których składowane są zapasy, swobodny przepływ informacji. Istotne jest, aby dążyć do redukcji czasu cyklu i sprawnego przebiegu procesów na rynkach wrażliwych na czynnik czasu:

- rynki produktów o krótkim cyklu życia (nowe produkty wprowadzane są bardzo szybko, zmniejsza się czas pomiędzy plasowaniem produktu na rynku a koniecznością sprostania popytowi). Konieczne jest szybkie tworzenie nowych produktów, redukcja czasochłonności procesów produkcyjnych i cykli w logistyce;

- w sytuacji presji ze strony klientów, aby skracać czas realizacji zamówienia, istotne jest szybkie reagowanie na zmiany popytu. Firmy szybciej realizujące zamówienia posiadają przewagę konkurencyjną nad wolniejszymi konkurentami. Zastępowanie szybkości procesu realizacji zamówienia utrzymywaniem zapasów w pobliżu klienta daje co najmniej dyskusyjne efekty (pomijając olbrzymie koszty, potrzebne produkty mogą nie znajdować się w danym magazynie, zapełnionym zbędnymi zapasami). Rzeczywista realizacja koncepcji logistycznych (podwyższenie poziomu obsługi i jednoczesna minimalizacja kosztów) może zostać osiągnięta tylko przez kompresję czasu;

- rynki o gwałtownych fluktuacjach popytu lub szybkiej erozji cen – problemem dla wielu przedsiębiorstw jest występowanie różnic pomiędzy prognozami a realizacją zmiennych. Im dalszy horyzont prognozy, tym większe prawdopodo-

bieństwo błędów w planowaniu. Konwencjonalnym rozwiązaniem tego problemu jest utrzymywanie zapasów bezpieczeństwa.

Narzędziem umożliwiającym ocenę sytuacji wyjściowej oraz ewoluowanie przedsiębiorstwa we właściwym kierunku i kontrolę realizacji zamierzonych celów projektu jest zestaw mierników dotyczących czasu i wartości dodanej. Wskaźniki redukcji czasu mogą stać się podstawowym źródłem informacji o osiągnięciach przedsiębiorstwa. Podstawowym narzędziem kompresji czasu, obok modeli referencyjnych, analizy przepływów, oceny dostawców, benchmarkingu, jest zorientowane na czas tworzenie map procesów (*time based process mapping – TBPM*)¹². Metodologia wprowadzania zmian w łańcuchu dostaw, zmierzających do kompresji czasu, składa się z następujących elementów¹³:

- powołania zespołu zajmującego się redukcją czasu cyklu (o międzyfunkcyjnym i interorganizacyjnym charakterze),
- analizy procesów, technologii, wskaźników i strategii,
- zdefiniowania podstawowych cech obecnego rozwiązania, mapowania procesów i stworzenia systemu miar opisujących system logistyczny,
- określenia potencjalnych możliwości redukcji czasu cyklu i wyselekcjonowania najbardziej istotnych procesów,
- opracowania docelowego modelu biznesowego, zdefiniowania celów i harmonogramu projektu,
- wdrożenia zmian w dotychczasowych operacjach i ewentualnej korekty i oceny efektów oraz analizy możliwości dalszej kompresji czasu.

Kompetencje rosną intensywniej dzięki szybszej nauce przez doświadczenie, zaś satysfakcja klienta wynika z dostarczenia zakupu dopasowanego do wymagań klienta w krótkim czasie. Pozytywne rezultaty finansowe osiągane są głównie dzięki redukcji zapasów oraz szybszemu osiąganiu przychodów ze sprzedaży, podwyższanych dodatkowo dzięki ponowieniu zakupu przez klientów (50% redukcja czasu cyklu daje 10% wzrost przychodów).

Skrócenie cyklu realizacji zamówienia przyczynia się do tworzenia dynamicznej organizacji, co wpływa na poprawne zadowolenia klientów. Wyróżniamy trzy podstawowe przyczyny skracania cyklu realizacji zamówienia:

1. Redukcję zapasów oraz wzrost poziomu obsługi: skrócenie czasu realizacji zamówienia pozwala na osiągnięcie równowagi pomiędzy poziomem zapasów i poziomem obsługi.

2. Minimalizację skutków błędnego planowania: skrócenie czasu realizacji zamówienia zwiększa szybkość reakcji, co w efekcie prowadzi do zmniejszenia skali błędów w planowaniu.

¹² R. Wilding, *Kompresja czasu w łańcuchu dostaw*, „Gospodarka Materialowa i Logistyka” 2000, nr 3, s. 50

¹³ A. Laskowska: *Konkurowanie czasem*, wyd. cyt., s. 190.

3. Skrócenie cyklu życia produktu: skrócenie cyklu realizacji zamówienia zwiększa możliwość szybkiego reagowania na potrzeby rynku.

Mechanizm redukowania zapasów w wyniku kompresji czasu opiera się na zdroworozsądkowym oraz potwierdzonym empirycznie założeniu, iż trafność planów maleje wraz z przesunięciem w czasie horyzontu planowania. Reasumując, korzyściami wynikającymi ze skrócenia cyklu (tu: realizacji zamówienia) mogą się okazać:

- podwyższenie wskaźników wykorzystania aktywów,
- krótszy czas wprowadzenia nowych produktów na rynek,
- wzrost udziału w rynku,
- szybszy przepływ gotówki,
- redukcja kosztów braku jakości,
- redukcja należności.

Wiele przedsiębiorstw, szczególnie w ostatniej dekadzie, u podstaw budowania trwałej przewagi konkurencyjnej stawia na konkurowanie czasem. Pojęcie „konkurowanie zorientowane czasowo” zostało użyte po raz pierwszy na początku lat osiemdziesiątych przez Bostońską Grupę Konsultingową¹⁴. Odzwierciedlało ono nową strategię stosowaną z powodzeniem przez wiodące firmy japońskie. U podstaw tej strategii leży postrzeganie czasu jako jednego z najistotniejszych zasobów, jakimi dysponuje przedsiębiorstwo. Zgodnie z nią, czas właściwie zagospodarowany może stać się ekwiwalentem pieniądza, produktywności, jakości, a nawet innowacji. Według zwolenników koncepcji TBC, przedsiębiorcy, dla których prawda ta stanie się oczywista, doprowadzą swoje firmy do sukcesu. Ci, którzy w porę nie nauczą się nowej lekcji zarządzania, zostaną daleko w tyle za konkurencją. W przypadku branż, w których czynnik czasu odgrywa newralgiczną rolę, jak np. w telefonii komórkowej, nieprzestrzeganie nowych reguł gry może grozić wykluczeniem z rynku.

5. Zarządzanie czasem w logistyce

W literaturze poświęconej kwestiom zarządzania można napotkać takie akronimy, jak: QR (ang. Quick Response), FRO (ang. Fast Response Organization), ECR (ang. Efficient Consumer Response), FCT (ang. Fast Cycle Time), TBM (ang. Time Based Manufacturing lub Time Based Management) czy TC (ang. Time Compression). Wszystkie dotyczą koncepcji lub technik zarządzania, u których podstaw leży efektywne wykorzystanie czasu, jakim dysponuje przedsiębiorstwo. U podstaw zarządzania czasem (ang. Time Based Management) leży

¹⁴ P. Zelt, *Konkurowanie czasem*, „Manager Magazin” 2003, nr 4.

przekonanie, iż czas jest niezwykle istotnym, dotąd niejednokrotnie bagatelizowanym zasobem, którym dysponuje przedsiębiorstwo¹⁵.

Każda praca odbywa się w określonym czasie i pochłania czas. Jednakże większość ludzi bierze to wyjątkowe, niewymierne i niezbędne bogactwo za coś, co nie wymaga zastanowienia. I być może nic innego nie wyróżnia skutecznego menedżera tak, jak jego czule miłosa troska o czas. Menedżerowie skuteczni lat dziewięćdziesiątych traktują czas jako czynnik krytyczny, decydujący o konkurencyjności przedsiębiorstwa i zarazem doskonały miernik jego efektywności. Z badań przeprowadzonych przez Bostońską Grupę Konsultingową (BCG) wynika jednak, że w większości przedsiębiorstw – przebadanych na początku lat dziewięćdziesiątych – czas wykorzystywany efektywnie stanowił najwyżej do 5% czasu wytwarzania produktów czy usług. Oznacza to, że pozostałe 95% czasu spędzanego przez produkt w przedsiębiorstwie lub wytwarzania usługi jest czasem nietworzącym wartości dodanej, czyli czasem, w którym ani produkt nie zyskuje na wartości, ani też nie podejmuje się żadnych działań mających na celu przybliżenie go do odbiorcy¹⁶.

Usprawnianie zarządzania czasem nie oznacza przyspieszenia istniejących procesów, lecz takie ich przeprojektowanie, aby operacje niedodające wartości ograniczyć do minimum. Funkcjonowanie przedsiębiorstwa w starych strukturach, nieuwzględniających postulatów gospodarowania czasem, nie zapewni mu wysokiej efektywności, a przez to silnej pozycji konkurencyjnej.

Wysiłki w postaci komputeryzacji przedsiębiorstwa czy tworzenia nowych norm efektywnościowych, bez rewolucji organizacyjnej, sięgającej samych korzeni struktur i procesów przedsiębiorstwa, nie przyniosą zamierzonych efektów. To tak, jakby oczekiwać, że powierzchowne zabiegi kosmetyczne uzdrowią chorego i usuną przyczyny choroby. Podobnie jak w przypadku ludzkiego organizmu, tak i w przypadku przedsiębiorstwa konieczne jest gruntowne, sięgające źródeł choroby leczenie.

Zarówno teoria, jak i praktyka dowodzi, że jeśli z punktu widzenia klienta skrócenie cyklu realizacji zamówienia nie jest istotne, nie warto podejmować wysiłków zmierzających do osiągnięcia tego celu. Nabywcy powszechnie dostępnych artykułów konsumpcyjnych, np. herbaty, nie są zainteresowani skróceniem cyklu produkcyjnego, gdyż jest to produkt łatwo i powszechnie dostępny. Inaczej dzieje się wówczas, gdy odbiorcą jest przedsiębiorstwo działające w systemie just in time, zainteresowane szybką realizacją zamówień¹⁷.

Jeśli w danej branży czas realizacji zamówienia jest zbliżony u wszystkich producentów, to skracanie czasu w tej sferze działania przedsiębiorstwa nie jest

¹⁵ A. Laskowska: *Konkurowanie czasem*, wyd. cyt., s. 13.

¹⁶ P. Drucker, *Menedżer skuteczny. Nowoczesność*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Cytelnik, Warszawa 1994, s. 65.

¹⁷ J. Nowacki, *Teoria i praktyka zarządzania czasem*, Poltext, Warszawa 2005, s. 40–42.

konieczne. Przedsiębiorstwo może decydować się na skracanie cyklu realizacji zamówienia, jeśli liczy na uzyskanie w ten sposób przewagi konkurencyjnej¹⁸. Z kolei jeśli określona działalność nie jest częścią ścieżki krytycznej planu wytwarzania produktu lub usługi, wówczas dokonywanie zmian w tej sferze działań przedsiębiorstwa nie zapewni skrócenia całego procesu. Dla przykładu, jeśli do produkcji komponentu Z potrzebne są części X i Y, wówczas skrócenie czasu wytwarzania X nie przyniesie skrócenia czasu produkcji Z, jeśli wyprodukowanie Y będzie trwać dłużej niż wyprodukowanie X. Z tego względu ważne jest koncentrowanie się na przeprojektowaniu procesów krytycznych z punktu widzenia danej firmy.

Analizując procesy logistyczne, najwięcej czasu zabierają procesy dostaw, projektowania produktu oraz wprowadzenia zamówienia do systemu przedsiębiorstwa. Rzadko zdarza się, aby procesy związane z produkcją miały istotny udział w całym czasie cyklu. Z reguły stanowią one około 20–25% czasu cyklu¹⁹.

Problemem licznych przedsiębiorstw był, a niejednokrotnie wciąż jeszcze jest, brak rejestru wykorzystania czasu. O ile dla menedżerów oczywiste jest mierzenie poziomu kosztów, przychodów czy ostatnio również jakości, o tyle kontrolowanie i mierzenie wykorzystania czasu w przedsiębiorstwie nie należy do szeroko stosowanych praktyk. Uświadomienie menedżerom sposobu wykorzystania czasu w przedsiębiorstwie jest pierwszym krokiem na drodze do usprawnienia sposobu jego zagospodarowania. Warto zacząć od tworzenia map poszczególnych procesów, informujących, ile czasu przypada na poszczególne działania. Zestawienia w formie graficznej dają czytelną, łatwo przyswajalną informację o sposobie wykorzystywania czasu w przedsiębiorstwie²⁰.

Charakterystyczne dla przedsiębiorstw rozpoczynających usprawnienia w dziedzinie gospodarowania czasem jest koncentrowanie uwagi i usprawnień na jednej ze sfer działań przedsiębiorstwa. Podejście to jest prawidłowe w początkowej fazie wdrażania programu zarządzania czasem. Prawdopodobieństwo osiągnięcia sukcesu jest bowiem większe, gdy program zmian jest przeprowadzany stopniowo, krok po kroku. Błędem jest natomiast uznanie takiego stanu rzeczy za zadowalający w rozrachunku końcowym i poprzestawanie na wprowadzeniu usprawnień w wybranych sferach funkcjonowania przedsiębiorstwa. Efektywność i konkurencyjność przedsiębiorstwa jest postrzegana jako suma działań jego poszczególnych działów. Wprowadzenie usprawnień tylko w jednym z nich nie daje pełnego efektu, co więcej, może prowadzić do spiętrzenia się nieprawidłowości na innych odcinkach działania firmy. Za przykład mogą tu posłużyć doświad-

¹⁸ Tamże, s. 41.

¹⁹ Tamże, s. 43.

²⁰ K. Rutkowski, *Zintegrowany łańcuch dostaw. Doświadczenia globalne i lokalne*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2000, s. 83.

czenia zakładów Toyota Motor Manufacturing i Toyota Motor Sales. W końcu lat siedemdziesiątych system produkcyjny Toyoty umożliwił wyprodukowanie samochodu w czasie niepełnych 2 dni. Zakłady Toyota Motor Sales – zajmujące się tzw. zamknięciem sprzedaży – potrzebowały od 15 do 26 dni na przesłanie zamówienia do producenta, a później dostarczenie samochodu klientowi. Koszty sprzedaży i dystrybucji stanowiły wówczas około 20–30% kosztów samochodu. W roku 1987 po połączeniu zakładów produkcyjnych: Toyota Motor Manufacturing i zakładów Toyoty – zajmujących się sprzedażą – Toyota Motor Sales oraz wprowadzeniu usprawnień w Toyocie Motor Sales czas realizacji zamówienia, włącznie z produkcją na terenie Japonii, nie przekraczał 8 dni²¹.

Usprawnienia dotyczące zagospodarowania czynnika czasu należy wprowadzać kompleksowo w całym przedsiębiorstwie, z uwzględnieniem szeroko rozumianego czasu cyklu. Czas cyklu jest to czas mijający od momentu rozpoczęcia pracy nad nowym produktem, poprzez produkcję, procesy zaopatrzeniowe i dystrybucyjne, aż do chwili dostarczenia go konsumentowi.

W literaturze podkreśla się, iż kompleksowe zarządzanie czasem oznacza dążenie do wyeliminowania czynności nietworzących wartości dodanej do produktu w poszczególnych subcyklach. Daje to efekt kompresji czasu cyklu i znaczną poprawę efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa²².

Przedsiębiorstwa umiejętnie zarządzające czasem odnotowują wyższe zyski niż ich branżowi konkurenci. Działają one efektywniej dzięki ograniczaniu czasu nietworzącego wartości dodanej do produktu. Lepsza organizacja prac nad badaniami i rozwojem pozwala im na szybsze wprowadzenie nowego produktu na rynek. Sprawne i efektywne systemy produkcji zapewniają stosunkowo krótki czas wytwarzania produktu i niską usterkowość produkcji. Rozwiązania te prowadzą nie tylko do przyspieszenia czasu reakcji przedsiębiorstw na potrzeby klienta, lecz i do obniżenia kosztów działania związanych z utrzymywaniem zapasów, kosztów zatrudnienia czy produkcji wadliwej.

Doświadczenia przedsiębiorstw japońskich, a także obserwacja rozwoju wydarzeń w wielu krajach wskazuje, że do strategii czasowych musi dojrzeć zarówno przedsiębiorstwo, jak i otoczenie, w którym się ono znajduje. Do zastosowania strategii czasowych przedsiębiorstwo powinno być przygotowane pod względem organizacyjnym, technologicznym i finansowym. Niezwykle ważną rolę odgrywa tutaj kultura przedsiębiorstwa, która musi w tym przypadku charakteryzować się wysoką dbałością o jakość szeroko rozumianego zarządzania oraz jego poszczególnych procesów. Uwarunkowaniami zewnętrznymi, skłaniającymi do wdrażania strategii czasowych są:

²¹ J. Witkowski, *Logistyka firm japońskich*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 33–34.

²² J. Nowacki, *Teoria i praktyka zarządzania czasem*, Poltext, Warszawa 2005, s. 40–43.

- rosnąca presja konsumentów na wysoką jakość, przystępną cenę oraz szybkie (terminowe) dostarczenie oferowanych produktów,
- wyczerpanie innych, prostszych metod osiągania przewagi konkurencyjnej,
- zaplecze informacyjne, produkcyjne i transportowe umożliwiające realizację postulatów strategii czasowych.

Pierwszą ukierunkowaną czasowo strategią jest bez wątpienia just in time, która wypraktykowana została w zakładach produkcyjnych Toyoty, charakteryzuje się ona zapobieganiem marnotrawstwu czasu i jakości. U podstaw JIT leży eliminacja marnotrawstwa, które rozpatrywane jest w dwóch aspektach: czasu i jakości. Shigeo Shinto, autorytet w kwestiach JIT, zidentyfikował siedem przyczyn strat powstających w procesie produkcji, a ich zwalczanie przyczynia się do poprawy efektywności w firmie, należą do nich:

- nadprodukcja,
- nierównomierne rozłożenie pracy pomiędzy odcinkami produkcyjnymi,
- przemieszczanie materiałów,
- zbędne procesy produkcyjne,
- zapasy,
- nadmiar operacji materiałowych,
- produkowanie wyrobów wadliwych.

Poprzez analizę tych opisanych czynników oraz stosowanie rozwiązań charakterystycznych dla JIT, takich jak system produkcji ciągniętej, kart kanban czy technologii grupowej, zapewnia się efektywne gospodarowanie czynnikiem czasu oraz skrócenie trwania procesów produkcji.

Elastyczne wytwarzanie to kolejny etap w ewolucji produkcyjnych strategii czasowych, ma on ścisły związek z rynkiem wolnej konkurencji. Elementami składającymi się na nowy pejzaż otoczenia konkurencyjnego są:

- skrócony cykl życia produktów,
- nasilająca się konkurencja,
- rosnące oczekiwania klientów,
- częste innowacje technologiczne.

W tym przypadku istotne jest wykształcenie umiejętności szybkiej, elastycznej i niezbyt kosztownej reakcji systemu produkcyjnego na zapotrzebowania płynące z rynku. Oczywiście staje się tutaj dbałość o zasób czasu i unikanie marnotrawstwa czasu, którą przejęto wraz z wieloma innymi rozwiązaniami organizacyjnymi z systemu JIT.

Drugą strategią, wykazującą silną orientacją czasową, jest Lean Produkcja, czyli chuda produkcja. W tej koncepcji silnie akcentuje się dbałość o zarządzanie czynnikiem czasu w sferze produkcji, ale również w sferach zaopatrzenia i dystrybucji. Charakterystyczna dla tej strategii jest silna potrzeba kooperacji

z dostawcami i odbiorcami. Według D. Levy'ego za podstawowe elementy wyszczuplonej produkcji uznać należy:

- dostawy w systemie just in time i niski poziom zapasów,
- elastyczne wytwarzanie,
- bliskie relacje z klientami i dostawcami.

Wyszczuplone wytwarzanie kładzie silny nacisk na integrację w całym łańcuchu dostaw. Stosowanie koncepcji konkurowania czasem ma tylko wtedy sens, gdy ma charakter kompleksowy i dotyczy wszystkich uczestników w łańcuchu dostaw.

Trzecią koncepcją zarządzania, wykazującą orientację czasową, jest QRM, czyli Quick Response Manufacturing, która wydaje się nieznacznie zmodyfikowaną koncepcją wszystkich poprzedzających ją strategii czasowych. Jest najwyraźniej ukierunkowana na kompresję czasu we wszystkich sferach działania przedsiębiorstwa i łańcucha dostaw. Jej stosowanie zapewnia efektywne gospodarowanie czynnikiem czasu wewnątrz przedsiębiorstwa oraz w kooperacji z dostawcami i odbiorcami, elastyczność na sygnały płynące z rynku oraz poprawę konkurencyjności przedsiębiorstwa w długim okresie.

Kierunek ewoluowania strategii produkcyjnych to efekt reakcji przedsiębiorstw na zmiany oraz coraz większe wymagania rynku. Początkowo koncentrowano się na polityce cenowej, czyli zajmowano się kosztami wytwarzania. Odpowiedzią na dążenie do redukcji kosztów było wprowadzenie systemu produkcji masowej. Następnym etapem w ewolucji zarządzania jest JIT, który zapewnił niskie koszty, wysoką jakość oraz skrócony czas dostawy. Pod wpływem zmian na rynku konieczne stało się szybkie i elastyczne reagowanie na potrzeby klientów, czyli wprowadzenie strategii elastycznego wytwarzania. W poszukiwaniu dalszych możliwości obniżania kosztów, podniesienia jakości oraz skrócenia czasu stworzono strategię Lean Management oraz Quick Response Manufacturing, które uwzględniły konieczność kooperacji z partnerami w łańcuchu. W Quick Response Manufacturing pojawił się wzmocniony postulat dążenia do kompresji czasu oraz elastyczności przedsiębiorstwa.

Ewa Jasińska

Uniwersytet Szczeciński

Logistyka w zarządzaniu publicznym zakładem opieki zdrowotnej

***Streszczenie.** W istniejącym stanie prawnym oraz uwarunkowaniach rynkowych samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej muszą być jednostkami w pełni samowystarczalnymi ekonomicznie, zdolnymi do dalszego, samodzielnego rozwoju, pozostając jednocześnie jednostkami sektora finansów publicznych. Efektywność i jakość świadczeń zdrowotnych, udzielanych przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej, coraz częściej jest zdeterminowana przez systemowe podejście do zarządzania, między innymi przez wykorzystanie zasad, koncepcji, instrumentów i narzędzi logistycznych. Publiczne zakłady opieki zdrowotnej, ze względu na specyficzną formę organizacyjno-prawną, posiadają bardzo zawężone możliwości sterowania procesami logistycznymi w zakładzie, które tym samym w głównej mierze koncentrują się na procesach zachodzących wewnątrz samego zakładu opieki zdrowotnej. W zakładach opieki zdrowotnej logistyka utożsamiana jest niemal wyłącznie z działalnością pomocniczą, tzw. nie medyczną, w której wykorzystywane są oferowane przez logistykę rozwiązania, mogące w znaczący sposób przyczynić się do poprawy ich rentowności, zyskowności, efektywności, płynności finansowej.*

1. Wprowadzenie

W opracowaniach na temat szeroko rozumianej gospodarki, w okresie ostatnich dwudziestu lat na dobre zagościły takie terminy, jak: logistyka, koncepcje logistyczne, strategie logistyczne, procesy czy sieci logistyczne. Coraz częściej spotykamy się z tymi pojęciami nie tylko w odniesieniu do przedsiębiorstw produkcyjnych czy usługowych, będących dostawcami typowych dóbr konsumpcyjnych. Mają one również swoje zastosowanie w tak nietypowej dziedzinie gos-

podarki, jaką jest szeroko rozumiana ochrona zdrowia. Efektywność i jakość świadczeń zdrowotnych, udzielanych przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej, jest zdeterminowana przez systemowe podejście do zarządzania. Przedmiotem niniejszego artykułu jest próba wykazania możliwości zastosowania koncepcji logistycznych w zarządzaniu publicznym zakładem opieki zdrowotnej.

2. Istota logistyki

W literaturze nie ma jednoznacznej, ogólnie obowiązującej definicji logistyki. L. Poth (1970) twierdzi, że „logistyka to zintegrowany system planowania i organizowania w zakresie przebiegu towarowego od producenta do sfery handlu. Dostarczenie odpowiednich towarów do właściwego miejsca, w określonym czasie, przy optymalnym poziomie kosztów”. Według R. Ballou (1973) logistyka to „planowanie, organizowanie i controlling. Ogół czynników ułatwiających przepływ produktów i informacji z miejsc pozyskania surowców do miejsc konsumpcji, a także odpowiedni poziom obsługi klientów przy uzasadnionych kosztach działania i transformacji czasowo-przestrzennej”. W Polsce prekursorem w dziedzinie logistyki był Wincenty Nieszokoć, żołnierz napoleoński, artylerzysta i uczestnik powstania listopadowego. Nieszokoć przetłumaczył i rozpowszechnił pracę napoleońskiego generała i barona A.H. de Jominiego. Termin „logistyka” został po raz pierwszy użyty przez generała A.H. de Jominiego w 1830 roku. Pojęcie „logistyka” pochodzi od nazwy major-général de logis – kwatermistrz. Generał de Jomini zajmował się planowaniem, przygotowaniem i użyciem do celów wojskowych niezbędnych sił i środków. Nieszokoć, który przetłumaczył prace generała, przedstawił również swoje spojrzenie na wybrane kwestie logistyczne. Według niego logistyka (z francuskiego logistique) jest „sztuką rozrządzenia dobrze pochodami wojsk, sztuką skombinowania dobrze porządku wojsk w kolumnach, czasu ich wyjścia w podróż i środków komunikacji potrzebnych dla zapewnienia ich przybycia na punkt oznaczony; jest ona zasadą wiadomości i obowiązków oficerów sztabu głównego”¹. Bez względu na mnogość i odmiennosć definicji logistyki, przez logistykę rozumie się pojęcie dotyczące zarówno zarządzania działaniami transportu i składowania, które ułatwiają przepływ produktów z miejsc pochodzenia do miejsc finalnej produkcji, jak i przepływ związanej z nimi informacji w celu zaoferowania klientowi odpowiedniego poziomu obsługi po korzystnych cenach². Nowoczesna logistyka jest traktowana i opisywana przede wszystkim, jako:

¹ K. Strzyżewska, *Zarządzanie dostawami*, „Logistyka a Jakość” 2008, nr 3–4, s. 31.

² F.J. Beier, K. Rutkowski, *Logistyka*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2004, s. 47.

- zasada, koncepcja myślenia i działania (kryterium zarządzania, idea),
- zintegrowany system i proces podejmowania decyzji związany z zarządzaniem fizycznym obiegiem towarów, usług i informacji,
- skoordynowana, zintegrowana funkcja przedsiębiorstwa,
- zespół zintegrowanych instrumentów, metod zarządzania i działania,
- koncepcja kreowania i dostarczania nowych wartości i użyteczności rynkowych dla klientów w procesie dostaw towarów i usług,
- działalność zorientowana na racjonalne wykorzystanie i kreowanie potencjalnej efektywności i wzrostu konkurencyjności,
- koncepcja stymulowania realizacji celów przedsiębiorstwa (marketingu),
- koncepcja i funkcja organizacji (reorganizacji) przedsiębiorstwa³

Zgodnie z definicją Council of Logistics Management z 1992 roku logistyka to termin opisujący proces planowania, realizowania i kontrolowania sprawnego i ekonomicznie efektywnego przepływu surowców, materiałów, wyrobów gotowych oraz odpowiedniej informacji z punktu pochodzenia do punktu konsumpcji w celu zaspokojenia wymagań klienta⁴. Działania logistyczne obejmują obsługę klienta, prognozowanie popytu, przepływ informacji, kontrolę zapasów, realizowanie zamówień, czynności naprawy i zaopatrzenie w części, lokalizację zakładów i magazynów, proces zaopatrzenia, pakowania, obsługi zwrotów, gospodarkę odpadami, transport, magazynowanie etc. Działania logistyczne nie muszą się ograniczać do wyżej wymienionych. Najprostsza definicja działań logistycznych to reguła 7R (w Polsce przetłumaczona jako 7W):

- right product (właściwy produkt),
- right quantity (właściwa ilość),
- right condition (właściwy stan),
- right place (właściwe miejsce),
- right time (właściwy czas),
- right customer (właściwy klient),
- right price (właściwa cena).

Stosowana jest również reguła 4C zorientowana na klienta, której oznaczenie literowe „C” pochodzi od angielskiego słowa customer (klient). Reguła ta bazuje na potrzebach, kosztach, wygodzie zakupu i dostarczonych informacjach⁵.

Koncepcja logistyczna to system kształtowania i kontroli procesów fizycznego przepływu produktów oraz ich informacyjnych uwarunkowań zmierzających do osiągnięcia najkorzystniejszych relacji pomiędzy poziomem świadczonych

³ *Zarządzanie finansami, logistyka i marketing w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej*, red. M.M. Smoleń, Ministerstwo Zdrowia, Łódź 2002, s. 102.

⁴ J.J. Coyle, E.J. Bardi, J.C. Langrey Jr., *Zarządzanie logistyczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 28.

⁵ M. Kaliczyńska, *Logistyka – cele i kierunki rozwoju*, „Pomiary, Automatyka, Robotyka” 2009, nr 10.

usług⁶. Koncepcja jest przejawem twórczego myślenia, oryginalnego ujęcia zagadnień logistycznych, do której sparametryzowania posłużą stosowane w ramach danej koncepcji metody, techniki i narzędzia⁷.

3. Zarządzanie a logistyka w publicznych zakładach opieki zdrowotnej

W ostatniej dekadzie w Polsce zaszły dynamiczne zmiany ustrojowe i gospodarcze. Zmiany te spowodowały funkcjonalnie przedsiębiorstw w zupełnie nowych dla nich warunkach. Wraz z przemianami rynkowymi i nieustanną koniecznością dostosowywania się do zmian w otoczeniu coraz większego znaczenia nabrało prawidłowe zarządzanie przedsiębiorstwem. Zarządzanie przedsiębiorstwem można zdefiniować jako proces decyzyjny podporządkowany realizacji określonych celów, który opiera się na wykorzystywaniu różnego rodzaju instrumentów, technik, kryteriów i reguł sterowania przebiegiem procesów i zjawisk związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów pieniężnych postawionych do dyspozycji przedsiębiorstwa w sposób umożliwiający zagospodarowanie tych zasobów jak najbardziej efektywnie. Podstawowy cel działania przedsiębiorstwa nie jest zagadnieniem jednoznacznie wyjaśnionym w literaturze. Powszechnie przyjęto, że działalność przedsiębiorstwa podporządkowana jest interesom właścicieli, czyli maksymalizacji ich bogactwa, co stanowi podstawowy cel funkcjonowania. Wywodzący się z prawa własności cel ten jest powszechnie akceptowany w literaturze ekonomicznej. F. Hayek twierdzi, że „jedynym specyficznym celem, który przedsiębiorstwo powinno wypełniać jest zapewnienie najwyższego zwrotu z zainwestowanego kapitału”. Noblista M. Friedman uznaje natomiast, że można wskazać tylko jedno społeczne zadanie przedsiębiorstwa – wykorzystanie jego zasobów i zaangażowanie całej aktywności w kierunku wzrostu zysków przez cały czas, gdy przedsiębiorstwo uczestniczy w grze⁸. Powyższe twierdzenia z pozoru nie odnoszą się do zakładów opieki zdrowotnej funkcjonujących w polskich warunkach. A to ze względu na fakt niejako ustawowego zakazu osiągania zysku. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej definiuje zakłady opieki zdrowotnej jako przedsiębiorstwa non profit. Przedsiębiorstwo niedochodowe (non profit) nie oznacza

⁶ M. Krupa, *Funkcje i cele współczesnej logistyki międzynarodowej*, Materiały na konferencję.

⁷ *Logistyka*, red. D. Kisperska-Moroń, S. Krzyżaniak, Biblioteka Logistyka, Poznań 2009, s. 415.

⁸ *Zdrowie i jego ochrona między teorią a praktyką*, red. V. Korpowicz, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2006, s. 109.

jednocześnie deficytowe czy nierentowne. Należy pamiętać, że w grupie interesariuszy zakładu opieki zdrowotnej, obok właściciela, dostawców i pracowników, znajduje się społeczeństwo oraz klient – w tym wypadku rozumiany jako pacjent, a więc interesariusz najbardziej wrażliwy ze względu na niezwykle społecznie i moralnie niepodatny na zmiany obszar funkcjonowania, jakim jest udzielanie świadczeń zdrowotnych, profilaktyka i promocja zdrowia. Obszar, który w literaturze przedmiotu zaliczany jest do jednego z trzech zjawisk oddziałujących na zawodność rynku⁹. Nierówność w dostępie do usług zdrowotnych oraz ich nieefektywność nakładają się na siebie, potęgując ogólne niezadowolenie z działania systemu jako całości. F.P. Drucker twierdzi, że „nie ma przedsiębiorstw efektywnych lub nieefektywnych, są tylko przedsiębiorstwa dobrze lub źle zarządzane”.

Zakłady opieki zdrowotnej w Polsce działają na podstawie przepisów Ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej. Zgodnie z art. 1, wyżej wymienionej ustawy, zakład opieki zdrowotnej jest wyodrębnionym organizacyjnie zespołem osób i środków majątkowych, utworzonym i utrzymywanym w celu udzielania świadczeń zdrowotnych i promocji zdrowia. Definicja świadczeń zdrowotnych zawarta jest w Ustawie z 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej. Świadczenie zdrowotne to działanie służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu, a także poprawie zdrowia i inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub z przepisów odrębnych, regulujących zasady ich wykonywania¹⁰. Publiczne zakłady opieki zdrowotnej to szczególna forma działalności gospodarczej (non profit), z tego też względu specyficzną rolę w ich działalności odgrywa logistyka. Niezależnie od formy, w jakiej funkcjonują zakłady opieki zdrowotnej, tworzą one, wraz z innymi wymienionymi w ustawie podmiotami, sektor finansów publicznych¹¹. Powoduje to, że zgodnie z zapisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych są zobligowane do dokonywania zamówień (towarów, usług, robót budowlanych) wyłącznie na podstawie przepisów tej ustawy. Natomiast w zakresie nabywania usług medycznych zobligowane są do stosowania przepisów Ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Publiczne zakłady opieki zdrowotnej posiadają zatem bardzo zawężone możliwości sterowania procesami logistycznymi, które tym samym w głównej mierze koncentrują się na procesach zachodzących wewnątrz samego zakładu opieki zdrowotnej. W publicznym zakładzie opieki zdrowotnej można wyodrębnić następujące procesy logistyczne:

⁹ Tamże, s. 65.

¹⁰ Art. 2. Ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

¹¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzUz 2005 r., nr 249, poz. 2104).

- żywienie pacjentów,
- utrzymanie czystości,
- ochronę obiektów,
- ogrzewanie i zaopatrzenie w media,
- transport medyczny i gospodarczy,
- zaopatrzenie w materiały medyczne, niemedyczne i gospodarcze,
- gospodarkę magazynową i materiałową,
- pranie pościeli, bielizny, ubioru pacjentów i personelu,
- planowanie i sterowanie działalnością podstawową i pomocniczą,
- system obiegu informacji,
- kontakt z pacjentem – zarządzanie, jakością obsługi etc¹².

Między wymienionymi wyżej elementami, o charakterystycznych dla siebie właściwościach, zachodzą ściśle, organizacyjne powiązania. Strategiczne ich znaczenie dla funkcjonowania zakładu opieki zdrowotnej, w dobrze zarządzanych zakładach, odzwierciedla się już w schemacie organizacyjnym zakładu lub regulaminie porządkowym, gdzie wszystkie wyżej wymienione funkcje skupione są w jednym pionie, raportującym bezpośrednio dyrektorowi zakładu lub dyrektorowi administracyjnemu. Strukturę systemu logistycznego będą tworzyły tylko te procesy, które w sposób systemowy są przyporządkowane adekwatnym rozwiązaniom organizacyjnym. Taki sposób podejścia powoduje, że ogromnie ważne staje się zidentyfikowanie wzajemnych powiązań między poszczególnymi elementami. W praktyce oznacza to odejście od operacyjnego podejścia do zarządzania – podejścia nastawionego głównie na sterowanie czynnościami logistycznymi – i przejście do systemowej koncepcji logistycznie zorientowanego zarządzania¹³. Wieloaspektowość problematyki kształtowania i funkcjonowania systemów logistycznych, również w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, można i należy traktować jako orientację na efektywność zakładu. Podejście systemowe powoduje, że takie pojęcia, jak: logistyka, controlling, zarządzanie marketingowe, zarządzanie przez jakość (TQM) przenikają się wzajemnie i niezwykle trudno je od siebie oddzielić. Należy jednak zauważyć, że w zakładach opieki zdrowotnej logistyka utożsamiana jest niemal wyłącznie z działalnością pomocniczą, tzw. niemedyczną. O ile w zakresie wyżej wymienionych elementów wiele zakładów opieki zdrowotnej stara się, z różnym skutkiem, stosować podejście systemowe, o tyle w zakresie działalności podstawowej, stricte medycznej, jest to mało powszechne. Wiele zakładów ze względu na wymogi ustawy Prawo zamówień publicznych czy Ustawy o świadczeniach zdrowotnych, a także potencjalne trudności finansowe stawia się w roli niepełnowartościowego uczestnika rynku. A przecież zarówno wymienione w treści przepisy prawa, jak i oferowane przez

¹² *Zarządzanie finansami, logistyka i marketing...*, wyd. cyt., s. 105.

¹³ Tamże, s. 105 i 108.

logistykę rozwiązania w znaczący sposób mogą przyczynić się do poprawy ich rentowności, zyskowności, efektywności, płynności finansowej. Publiczne zakłady opieki zdrowotnej nie wykorzystują tym zakresie swego największego atutu, jakim jest ich struktura własnościowa, która powoduje, że są one najpewniejszym obecnie płatnikiem na rynku. Nie ma żadnych merytorycznych ani prawnych przeszkód, aby logistyczna zasada 7W nie znalazła swojego odzwierciedlenia np. na etapie konstruowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Tylko od zakładu zależy czy w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia otrzyma zakup zgodnie z regułą 7W, obejmującą takie elementy jak:

- right product (właściwy produkt) – poprzez rzetelny, precyzyjny i jasny opis przedmiotu zamówienia, wprowadzenie zapisów o braku możliwości stosowania przez dostawców zamienników i obowiązek dostarczenia certyfikatów, np. FDA, CE,
- right quantity (właściwa ilość) – umieszczenie zapisów, że niepełne dostawy będą uznawane za niezrealizowane i np. odsyłane do dostawcy na jego koszt,
- right condition (właściwy stan) – zobligowanie dostawcy do zapewnienia odpowiednich opakowań zapewniających bezpieczny transport,
- right place (właściwe miejsce) – precyzyjne wskazanie miejsca dostaw, np.: ulica, magazyn nr, oddział,
- right time (właściwy czas) – wskazanie czasu dostawy od momentu złożenia zamówienia – nie dłużej niż, określenie dni i godzin dostaw w przedziale od – do,
- right customer (właściwy klient) – jasne wskazanie zamawiającego, osób upoważnionych do dokonywania zamówień, zaciągania zobowiązań w imieniu zakładu, do kontaktu,
- right price (właściwa cena) – np. zapewnienie stałości cen w czasie trwania umowy.

Zastosowanie wymienionych elementów pozwala uniknąć zagrożeń w postaci braków magazynowych, konieczności zaprzestania udzielania świadczeń ze względu na brak zaopatrzenia, ale jednocześnie pozwala na optymalizowanie kosztów, dokonywanie analiz i kalkulacji, planowanie płynności finansowej etc. Posiadając odpowiednie dane możemy dokonać analizy poszczególnych pól decyzyjnych. Większość zakładów opieki zdrowotnej dokonała już takich analiz w zakresie działalności niemedycejszej. Powszechny stał się outsourcing w takich obszarach, jak: żywienie, pranie, ochrona, sprzątanie, usługi transportowe. Outsourcing jest nowoczesną strategią zarządzania, która polega na oddaniu na zewnątrz (partnerowi zewnętrznemu – outsourcerowi) zadań nie związanych bezpośrednio z podstawową działalnością firmy. Dzięki temu firma może skupić swoje zasoby i środki finansowe na tych obszarach stanowiących podstawę jej działań, w których osiąga przewagę konkurencyjną. W ujęciu logistycznym out-

sourcing można zdefiniować jako metodę nabywania całości lub części czynności logistycznych przedsiębiorstwa w formie usług świadczonych przez zewnętrznych wyspecjalizowanych oferentów. Dotyczy to takich czynności, jak: transport, obsługa celna, magazynowanie, sortowanie, usługi finansowe czy usługi informatyczne¹⁴.

O ile w zakładach opieki zdrowotnej powszechny stał się outsourcing w takich obszarach, jak: żywienie, pranie, ochrona, sprzątanie, usługi transportowe, o tyle znacznie rzadziej zakłady opieki zdrowotnej sięgają po tego rodzaju rozwiązanie w zakresie podstawowej ich działalności, mimo iż nie ma ku temu żadnych prawnych przeszkód. Jedynym ograniczeniem tego rodzaju rozwiązań jest ściśle egzekwowany przez Narodowy Fundusz Zdrowia zakaz zlecania pełnego zakresu zakontraktowanych świadczeń podmiotom zewnętrznym. Oznacza to, że jednostka posiadająca kontrakt w rodzaju lecznictwo szpitalne, w zakresie chirurgii nie może w 100% korzystać z partnera lub partnerów zewnętrznych. Nie oznacza to jednak, że nie można wydzielić pakietu niektórych usług, pozostawiając sobie te, które pozwolą działać lepiej, szybciej i taniej, to jest w trzech kluczowych wymiarach strategii logistycznej – jakości, czasu i kosztów.

4. Podsumowanie

Przyjęta, obiegowa opinia mówiąca, że logistyka nie znajduje zastosowania w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, jest daleka od prawdy. Specyficzna działalność usługowa, jaką jest udzielanie świadczeń zdrowotnych, która ustawowo nie powinna być zyskowna, może być jednocześnie rentowna i zapewniać niezbędne środki finansowe na rozwój jednostki. W systemowym podejściu do zarządzania zakładami opieki zdrowotnej, nawet publicznymi, doskonałych rozwiązań i narzędzi dostarcza logistyka. Ograniczone w swojej swobodzie działalności gospodarczej, publiczne zakłady opieki zdrowotnej posiadają odpowiednie możliwości i narzędzia do zwiększenia swojej efektywności.

¹⁴ W. Banasiewicz, *Zarządzanie logistyką niedobrze, gdy...*, wykład, dostępny w Internecie: www.wszim-sochaczew.edu.pl/, dostęp: 5.10.2010 r.

Marcin Kępa

Uniwersytet Szczeciński

Informacja jako szczególny zasób publiczny – organy i mechanizmy nadzoru nad dostępem do informacji w Polsce i na świecie

***Streszczenie.** W niniejszym artykule autor prezentuje aktualnie funkcjonujące rozwiązania w zakresie udostępniania informacji publicznej w Polsce i na świecie. Szczególną uwagę zwrócono na aspekty prawne udostępniania informacji oraz kwestie związane z działalnością instytucji odpowiedzialnych za udostępnianie informacji publicznej. Ponadto przywołano także badania dotyczące wykorzystywania informacji publicznej przez społeczeństwo oraz poziomu zainteresowania informacją publiczną.*

1. Wprowadzenie

Informacja, z łacińskiego *informatio*, czyli wyobrażenie, jest pojęciem o bardzo wielu, zasadniczo różnych definicjach. Wynika to przede wszystkim z trudności stworzenia definicji odpowiadającej naraz potrzebom kilku dziedzin życia społecznego.

Część ekonomistów twierdzi, że informacja jest wiedzą potrzebną do określenia i realizacji zadań pozwalających organizacji osiągnąć wytyczone cele. Definicja ta kładzie nacisk głównie na czynnik wartości informacji dla organizacji. Inne podejście głosi, iż informacja jest właściwością wiadomości lub sygnału, zmniejszającą nieokreśloność lub niepewność dotyczącą stanu lub dalszego roz-

woju sytuacji, której ta wiadomość dotyczy¹. Ta definicja z kolei większy nacisk kładzie na zmniejszanie stanu niewiedzy.

Z kolei tak zwane podejście obiektywne, wywodzące się z matematyki i fizyki, traktuje informację jako własność fizyczną lub strukturalną obiektów. Natomiast subiektywny punkt widzenia przez pojęcie informacji każe rozumieć wszystko to, co umysł jest w stanie przetworzyć i wykorzystać do własnych celów. Słownik języka polskiego informację definiuje jako „powiadomienie o czymś, zakomunikowanie czegoś; wiadomość, wskazówka, pouczenie”². Encyklopedyczna definicja informacji brzmi następująco: „informacja – czynnik, dzięki któremu człowiek lub urządzenie automatyczne mogą przeprowadzić bardziej sprawne, celowe działanie; jednostką informacji jest bit”³. Jednak najszersza i zarazem najbardziej odpowiadająca niniejszemu opracowaniu definicja informacji traktuje ją jako utrwalony w dowolny sposób komunikat o zaistniałym fakcie, zachowaniu czy też atrybucie przedmiotu, którego ta informacja dotyczy⁴.

2. Informacja publiczna

Informacja jest czynnikiem kluczowym dla funkcjonowania państwa. Od sprawności kanałów dystrybucji i jej powszechnej dostępności uzależniona jest więc obywatela z państwem. Informacja jest także jednym z najistotniejszych czynników mających pozytywny wpływ na rozwój społeczeństwa i budowę więzi społecznych.

Informacja publiczna na gruncie polskiego prawodawstwa – jako pojęcie – musi być bezwzględnie interpretowana w połączeniu z postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z tą interpretacją przez informację publiczną rozumie się każdą informację o sprawach publicznych, związaną z funkcjonowaniem szeroko rozumianej władzy publicznej oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne. Praktycznie rzecz ujmując, jest to każda informacja, która znajduje się, zgodnie z prawem, w posiadaniu tych podmiotów⁵.

Informacja i procesy informacyjne nigdy nie występują samodzielnie, lecz zawsze w powiązaniu z jakimś systemem informacyjnym, podmiotami zarządzającymi informacją oraz mechanizmami nadzoru nad jej udostępnianiem.

¹ Zob. G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1997, s. 222.

² Zob. *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

³ Zob. *Encyklopedia popularna PWN*, PWN, Warszawa 1982, s. 294.

⁴ Zob. J. Oleński, *Ekonomika informacji*, PWE, Warszawa 2001, s. 177–183.

⁵ *Władza lokalna a media*, red. S. Michałowski, W. Mich, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 11.

3. Podmioty pełniące nadzór nad dostępem do informacji publicznej

Nadając innym osobom mandat do reprezentacji naszych poglądów liczymy, iż wybrany reprezentant będzie możliwie kompetentny i co najważniejsze, że jego działalność będzie dla nas transparentna – czyli że będziemy otrzymywać pełne informacje o jego poczynaniach. Ograniczanie dostępu do informacji na temat działalności przedstawicieli społeczeństwa w agendach rządowych wpływa negatywnie na poziom nastrojów społecznych, obniżając zaufanie społeczeństwa do władz państwowych, a w skrajnych przypadkach doprowadzając do nienawiści i buntu przeciwko nim. Dlatego też kładzie się nacisk na budowanie pozytywnych relacji między administracją publiczną a obywatelami na podstawie możliwie najszerszej informacji o podmiotach administracji.

W poszczególnych krajach kwestia nadzoru nad dostępem do informacji publicznej rozwiązana jest różnie, niemniej w większości ustanawiany jest podmiot niezależny od innych jednostek publicznych, sprawujący zarówno kontrolę nad przestrzeganiem prawa w zakresie dostępu do informacji, jak i zajmujący się wdrażaniem nowoczesnych systemów jej udostępniania.

Na arenie międzynarodowej wyróżnić można następujące jednostki pełniące nadzór nad dostępem do informacji publicznej:

- komisarz ds. informacji (Kanada, Irlandia, Wielka Brytania, Szkocja, Serbia, Australia),
- instytut/komisja ds. informacji (Filipiny, Meksyk, Indie, Francja, Portugalia),
- rzecznik praw obywatelskich (Polska, Republika Południowej Afryki, Turcja),
- inne podmioty sprawujące nadzór nad przestrzeganiem prawa do informacji.

W tym miejscu należy wskazać na znikomą różnicę pomiędzy komisarzem ds. informacji oraz instytutem/komisją ds. informacji, różnica ta ogranicza się w zasadzie do liczby osób odpowiedzialnych za wykonywanie nadzoru nad dostępem do informacji. W przypadku komisarza ds. informacji jest to funkcja jednoosobowa, z kolei instytut, jak sama nazwa wskazuje, jest jednostką organizacyjną, która prowadzi działalność podobną do komisarza, dlatego też podmioty te nigdy nie występują w jednym systemie jednocześnie.

Wskazane powyżej instytucje tworzy się z jednej strony mając na uwadze szerzenie prawa dostępu do informacji publicznej, z drugiej zaś pełnienie przez nie bardzo istotnej funkcji nadzorczy nad przestrzeganiem prawa w zakresie dostępu do informacji (np. ochrona danych osobowych sprawowana w Polsce przez Głównego Inspektora ds. Ochrony Danych Osobowych) oraz funkcji rzecznika interesu publicznego. Podmioty te odpowiedzialne są za dostarczanie informa-

cji i pomoc informacyjną agencjom rządowym (np. departamentom administracji rządowej, samorządom oraz uniwersytetom), ministrom, głównie w zakresie wspierania tych organów w wykonywaniu przepisów oraz monitorowaniu i sprawozdawczości z ich wykonania. Urzędy te kontrolują również konkretne decyzje agencji rządowych w ramach wypełniania przez nie przepisów dotyczących dostępu do informacji publicznej. Zajmują się także skargami obywateli na prawidłowość funkcjonowania podmiotów publicznych oraz przestrzeganiem przez nie i realizacją wolności i praw człowieka i obywatela, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej.

Tworzenie wyżej wskazanych podmiotów przyczynia się do ochrony prawa dostępu do informacji poprzez zmniejszenie potencjalnych wąskich gardeł w zakresie stosowania przepisów. Jednocześnie obywatele pozyskują wiedzę na temat procedur pozyskiwania informacji oraz ścieżek odwoławczych w przypadku odmowy ich udzielenia. Istotne jest, aby opinia publiczna pozyskiwała jasne komunikaty, z jakich powodów informacje nie mogą być udostępnione, ze względu na dbałość o rozwój zaufania do jednostek publicznych.

Inną funkcją omawianych instytucji jest pozyskiwanie informacji na temat funkcjonowania prawa, między innymi poprzez tworzenie statystyk ukazujących liczbę wniosków o udostępnienie informacji publicznej, liczbę udzielonych odpowiedzi, czas procesowania wniosku oraz charakter poruszanych problemów. Na tej podstawie tworzone są wytyczne wskazujące, jak skuteczniej egzekwować obowiązujące prawo w przyszłości.

4. Prawodawstwo dotyczące informacji publicznej

Prawo międzynarodowe nie podnosi jednoznacznie kwestii obowiązku utworzenia podmiotu odpowiedzialnego za udostępnianie i nadzór nad informacją publiczną. Niemniej jednak nakłada szereg obowiązków, jakie powinno wypełniać państwo w stosunku do obywatela w zakresie dostępu do informacji. Obowiązek państwa w zakresie zarówno udostępniania, jak i ochrony informacji został uznany w 2003 roku przez Międzynarodowy Trybunał Praw Człowieka w sprawie Clude Reyes i wspólnicy przeciwko Chile⁶, w której uznano, że państwo ma obowiązek ingerencji w przepisy prawa w celu zapewnienia dostępu do informacji publicznej. Z kolei w 2009 roku Europejski Trybunał Praw Człowieka, z siedzibą w Strasburgu, w sprawie węgierskiego Stowarzyszenia Praw Człowieka TASZ przeciwko Republice Węgier, w której powód podnosił, że decyzje

⁶ M.C. Reyes et al. vs. Chile, sprawa przed Międzynarodowym Trybunałem Praw Człowieka nr 12.108, raport nr 60/03, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.118 Doc.70, t. 2, 2003, s. 222.

węgierskich sądów, odmawiające mu dostępu do informacji na temat szczegółów skargi złożonej przez jednego z parlamentarzystów, dotyczącej konstytucyjności uchwalonej ustawy w sprawie toczącej się przed węgierskim Sądem Konstytucyjnym, doprowadziły do naruszenia prawa powoda do dostępu do informacji publicznej, wyrokiem z dnia 14.04.2009 roku uznał zasadność wniosku organizacji TASZ, podnosząc przy tym kilka istotnych kwestii. Uznano, iż organizacje pozarządowe, takie jak wnioskodawca – sprawujące kontrolę społeczną – obarczone są zadaniami zgoła podobnymi do zadań mediów publicznych, czyli prowadzą i nadzorują debaty publiczne dotyczące istotnych tematów społecznych. Aby mogły one wykonywać swoje zadania z należytą starannością, konieczne jest umożliwienie im dostępu do informacji publicznych (dotyczących m.in. stanu prawnego, etapu procesów legislacyjnych). Kolejną kwestią, jaką poruszył Trybunał była nadrzędność interesu publicznego nad ochroną prawa do prywatności oraz kluczowości dostępu do informacji publicznej w demokratycznym państwie prawa. Podsumowując: zawarcie zasady swobody dostępu do informacji publicznej w dokumencie międzynarodowym rangi wyroku Trybunału Praw Człowieka sprawia, że stanowi ona niezbywalne prawo człowieka⁷.

Niemniej poza przedmiotowymi wyrokami trudno jest znaleźć jednoznaczne nakazy tworzenia podmiotów nadzorujących wykonywanie przepisów dotyczących informacji i udostępniających informację. Przy czym artykuł 10 Konwencji Europejskiej wskazuje, iż: „Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Korzystanie z tych wolności, pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność, może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym – w interesie ochrony dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych”⁸; nie mówi się natomiast o podmiotach nadzorujących wykonywanie wskazanego prawa.

W krajach skandynawskich (Szwecja, Norwegia) o ugruntowanej demokracji, posiadających długą tradycję w udostępnianiu informacji, nie ma wyodrębnionych jednostek zajmujących się propagowaniem dostępu do informacji publicznej. Jest to spowodowane przede wszystkim wysokim poziomem zorganizowania administracji publicznej, znaczną skutecznością jej działań i wysokim poziomem świadomości społeczeństwa. Z kolei w krajach kształtujących systemy demokratyczne w większości nadzór nad dostępem do informacji powierzono rzecznikom

⁷ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14.04.2009 r., nr wniosku 37374/05.

⁸ Konwencja Europejska, art. 10, pkt 1,2.

praw obywatelskich. Podmioty te nie posiadają jednak wystarczających zasobów pozwalających na nadzór nad prawem dostępu do informacji. Rzecznik praw obywatelskich bardzo często boryka się z ograniczonymi uprawnieniami, jakie mu przysługują, przez co posiada znikomą wpływ na kształtowanie świadomości informacyjnej obywateli oraz stosunkowo niewielką kontrolę nad egzekwowaniem obowiązujących przepisów. Dlatego też ostatnie zalecenia podmiotów sprawujących kontrolę nad informacją mówią, aby nie przypisywać tych funkcji rzecznikom praw obywatelskich, ponieważ z uwagi na ograniczone zasoby finansowe nie wykonują oni należycie powierzonych im obowiązków. Zalecenia proponują w zamian wyodrębnianie osobnych podmiotów nadzorujących.

Na gruncie polskiego prawodawstwa zasady dostępu do informacji publicznej reguluje Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (od października 2008 roku prowadzone są prace nad jej nowelizacją, niemniej nadal nie uzyskano konsensusu międzyresortowego w tej sprawie). Powyższa ustawa precyzuje pojęcie informacji publicznej, uznając za nią każdą informację o sprawach publicznych. Prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu. Ustawodawca nie określił zamkniętego zbioru sytuacji, w których instytucje publiczne zobowiązane są do udostępnienia informacji. Można zatem w pewnych granicach korzystać z zasady mówiącej „co nie jest zabronione, to jest dozwolone” i na tej podstawie domagać się udzielenia informacji przez organy państwowe⁹.

W ustawie wskazano otwarte zestawienie przypadków, w których podmioty publiczne mają obowiązek informowania opinii publicznej o swojej działalności. Są to między innymi¹⁰:

- sytuacje, w których działania dotyczą działalności władzy ustawodawczej i wykonawczej w ramach prowadzenia polityki wewnętrznej oraz polityki na arenie międzynarodowej,
- informowanie o wszelkich działaniach związanych z tworzeniem aktów prawnych,
- działalność polegająca na opracowywaniu i realizacji programów związanych z zadaniami publicznymi,
- informowanie o majątku jednostek publicznych,
- udzielanie informacji o sposobie dysponowania środkami publicznymi,
- informowanie o sposobie załatwiania spraw zgłaszanych w urzędach oraz aktualnym statusie rozpatrywania sprawy i jej miejscu w kolejce.

⁹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, DzU 2001, nr 112, poz. 1198.

¹⁰ Tamże.

Istotne jest także, iż ustawodawca wskazuje na konieczność podawania do publicznej wiadomości informacji zawartych w raportach pokontrolnych jednostek publicznych wraz ze wszelkimi uwagami w nich zawartymi oraz z wszelkimi danymi dotyczącymi stwierdzonego w trakcie kontroli ewentualnego naruszenia przepisów.

W praktyce wskazuje się na dwa podstawowe sposoby udostępniania informacji. Jednym z nich jest informowanie społeczeństwa o działaniach jednostek publicznych za pośrednictwem stron internetowych „Biuletynu Informacji Publicznej”. Istotne jest, iż każdy podmiot publiczny (w tym m. in. uniwersytety) zobowiązany jest do stworzenia i prowadzenia takiego serwisu internetowego.

Drugim sposobem informowania jest udostępnianie informacji na wniosek zainteresowanego. Przy udzielaniu informacji publicznej podmioty informujące działają na podstawie przywołanej ustawy, a nie postanowień „Kodeksu postępowania administracyjnego”. Po złożeniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej organ, do którego wniosek złożono ma 14 dni na odpowiedź w formie wskazanej na wniosku. W przypadku braku możliwości udzielenia informacji organ informujący zobowiązany jest poinformować wnioskującego o przyczynach odmowy lub zwłoki w przekazaniu informacji również w ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku. Istotne jest także, iż udzielenie informacji publicznej jest bezpłatne, chyba że jednostka publiczna przy udzielaniu informacji będzie musiała ponieść jakieś koszty (np. udostępnienia znacznej liczby kserokopii), wówczas konieczne będzie wniesienie stosownej opłaty¹¹.

Prawo dostępu do informacji publicznej podlega także ograniczeniom mającym bezpośredni związek z:

- ochroną prywatności osobistej osoby fizycznej,
- ochroną tajemnicy przedsiębiorstw,
- ochroną innych tajemnic chronionych stosownymi ustawami,
- ochroną informacji niejawnych (tajemnica państwowa, służbowa).

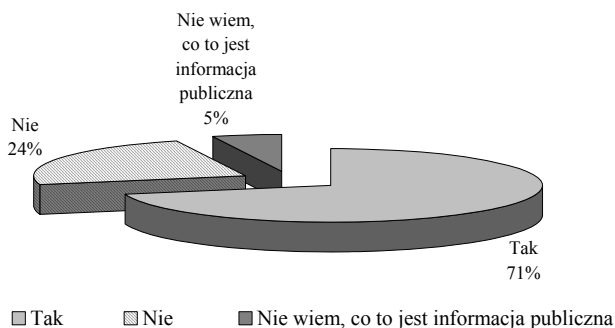
Ograniczenia tego typu wynikają z oczywistej konieczności ochrony prywatności i interesu państwa. Niemniej jednak ochrona ograniczająca swobodę dostępu do informacji musi wynikać z przepisów prawa i podmiot odmawiający udzielenia informacji poza stwierdzeniem, iż jest to tajemnica zobowiązany jest także do wskazania podstawy prawnej swojego działania.

Niestety, znaczna część instytucji nadużywa przepisów związanych z ograniczaniem dostępu do informacji, sztucznie rozszerzając obszar ich obowiązywania na wszelkie istotne kwestie. Ochrona niektórych elementów informacji publicznej nie upoważnia do odmówienia udostępnienia innych jej części.

¹¹ Tamże.

5. Wykorzystywanie informacji publicznej w praktyce

Tworzenie jednostek nadzorujących/egzekwujących wykonywanie prawa do informacji publicznej, opracowywanie skomplikowanych i bardzo pracochłonnych aktów prawnych w zakresie zarządzania informacją publiczną ma na celu w pierwszej kolejności kształtowanie i zespalanie więzi obywateli z państwem, jest także czynnikiem intensyfikującym więzi społeczne, wpływające pozytywnie na rozwój państwa. Niestety w polskim społeczeństwie nadal brak jest świadomości/wiedzy na tematy związane z informacją publiczną. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi w 2009 roku przez profesora Bogusława Urbaniaka i profesora Piotra Bohdziewicza na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, w ramach projektu pt. „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej”, polskie społeczeństwo generalnie nie jest zainteresowane pozyskiwaniem informacji publicznej – do wniosków takich skłania badanie, w którym 71,1% respondentów wskazywała, iż nigdy nie starała się pozyskać informacji publicznej. Poniższy rysunek obrazuje pozyskiwane odpowiedzi.

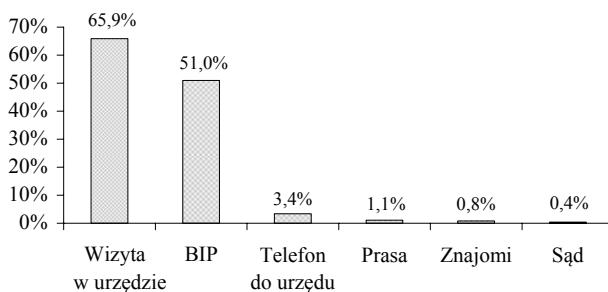


Rysunek 1. Pozyskiwanie informacji publicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu z projektu „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej”, Kutno 2009, s. 78.

W dalszej kolejności badacze zwrócili się do osób pozyskujących informacje publiczne z pytaniem o sposób otrzymywania tychże informacji. Większość respondentów odpowiedziała, iż podstawowym źródłem zdobywania informacji publicznych są pracownicy urzędów, w trakcie wizyty pytającego w urzędzie

(65,9%) dopiero na drugim miejscu jest internetowy „Biuletyn Informacji Publicznej” z wynikiem 51%. Poniższy rysunek prezentuje dokładny rozkład pozyskanych w trakcie badania odpowiedzi.



Rysunek 2. Źródła pozyskiwania informacji publicznych

Źródło: zob. rysunek 1.

Mając na uwadze przywołane powyżej wskazania osób poddanych badaniu, można sądzić, iż poszukiwanie informacji odbywa się w najbardziej kompetentnych źródłach – urzędy i BIP. Niemniej jednak z przywołanych powyżej danych wynika znikome zainteresowanie informacją publiczną – większość respondentów w ogóle nie próbowała poszukiwać informacji publicznej lub nie wie, czym ona jest. Badacze opracowujący raport dla MSWiA podkreślają jednak, iż większość respondentów pochodziła z obszarów wiejskich, gdzie dostęp do informacji publicznej jest znikomy lub znacznie utrudniony, lub społeczność lokalna po prostu się nimi nie interesuje¹².

Bardzo pozytywny jest fakt, iż niemal wszyscy badani (92%) uzyskali potrzebne informacje. Zaledwie 8% pytanych nie pozyskało potrzebnych informacji, gdyż im ich nie udzielono lub też nie otrzymali pomocy w urzędzie, lub brakowało informacji w Internecie (BIP).

6. Podsumowanie

Obserwacja otoczenia i prowadzone badania wyraźnie ukazują, iż kwestia udostępniania informacji publicznej zarówno w Polsce, jak i na świecie jest w fazie rozwoju i jest to początek głębokich zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej, szczególnie na styku obywatel – urząd. Konieczność informowania

¹² Tamże, s. 79.

społeczeństwa o działalności jednostek publicznych jest kwestią mającą bardzo istotny wpływ na poziom nastrojów społecznych, a co za tym idzie, na ewentualną reelekcję zainteresowanych polityków. Rozwój technologii informacyjnych istotnie ułatwia udostępnianie informacji, jednocześnie umożliwiając znaczne zaoszczędzenie czasu zarówno udostępniającym, jak i poszukującym. Należy jednak podkreślić, iż na dzień dzisiejszy przed urzędami odpowiedzialnymi za szerzenie swobodnego dostępu do informacji jest ogrom pracy do wykonania. Jak wskazują badania, społeczeństwo nie korzysta z informacji publicznej. Konieczne jest zatem wdrażanie programów uświadamiających w zakresie prawa dostępu do informacji publicznej.

Problem z dostępem do informacji publicznej to nie tylko niewiedza obywateli o możliwościach jej pozyskania, ale także problem związany z mentalnością urzędników. Zmiany jakościowe – głównie w zakresie uświadamienia udostępniających informacje poszerzające wiedzę o obowiązujących przepisach – będą czynnikiem, bez którego problem dostępu do informacji publicznej nie zostanie rozwiązany. Identyfikacja i udostępnienie na stronach BIP śledzenia postępu załatwiania wniosków o udostępnienie informacji to także kontrola ze strony społeczeństwa sprawności funkcjonowania urzędu. Istotne jest tu także podkreślenie pozytywnego aspektu poszerzenia dostępu do informacji. Im mniej ograniczeń w zakresie dostępności informacji publicznych tym, mniejsze prawdopodobieństwo zaistnienia patologii i korupcji.

Beata Milewska

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Możliwości osiągnięcia efektu trade-up na przykładzie just in time, Kanban i ECR

Streszczenie. Artykuł wskazuje na możliwości osiągnięcia efektu trade-up, zwłaszcza jednoczesnej poprawy poziomu logistycznej obsługi klienta i obniżki kosztów, dzięki zastosowaniu wybranych koncepcji, takich jak eliminacja szeroko rozumianego marnotrawstwa; płynny, regulowany przez zapotrzebowanie przepływ strumienia materialnego; szybki bieżący przepływ informacji; integracja; elastyczność. Zostało to przedstawione na przykładzie systemu just in time, Kanban i ECR.

1. Wprowadzenie

Logistyka jest dziedziną, w której silnie akcentuje się podejście systemowe. Konsekwencją podejścia systemowego jest „kompleksowy sposób rozpatrywania zagadnień oraz świadomość, że do wyjaśnienia całości nie wystarczy objaśnienie jej elementów, lecz musi przy tym nastąpić objaśnienie zależności między tymi elementami.”¹ System definiuje się przecież na ogół jako zbiór elementów i relacji między nimi. W systemie, jakim jest przedsiębiorstwo, szczególnym typem relacji są relacje typu trade-off i trade-up. Celem artykułu jest przedstawienie możliwości uzyskania efektu trade-up w just in time, Kanban i ECR oraz wskazanie na uniwersalne koncepcje logistyczne, sprzyjające osiągnięciu tego efektu.

¹ H-Ch. Pfohl, *Systemy logistyczne. Podstawy organizacji i zarządzania*, Instytut Logistyki i Magazynowania, Poznań 1998, s. 27.

2. Relacje trade-off i trade-up w przedsiębiorstwie

Relacja trade-off („coś za coś”) wiąże się z dążeniem do unikania suboptymalizacji rozwiązań wycinkowych. Relacja ta jest w literaturze logistycznej często przedstawiana, na ogół jednak odnosi się zaledwie do relacji trade-off między różnymi grupami kosztów. Trade-off kosztowe (inaczej przesuwanie akcentów kosztowych lub ustępstwa kosztowe) polega na tym, że w wyniku podjęcia określonych działań jeden rodzaj kosztów zmniejsza się, lecz inny zwiększa. Chodzi o to, żeby suma kosztów była mniejsza, niż przed podjęciem tych działań. Tego typu relacji jest w systemie logistycznym dużo. Mogą to być na przykład ustępstwa kosztowe związane z liczbą magazynów w sferze dystrybucji (między kosztami utrzymania zapasów wyrobów gotowych i kosztami transportu), z wielkością partii produkcyjnej (między kosztami produkcji a kosztami utrzymania zapasów wyrobów gotowych) itd. Ogólna zasada, na której te relacje się opierają, w każdym przypadku jest podobna, różnice polegają na sile i kierunku tych zależności oraz na liczbie czynników, które należy wziąć pod uwagę.

Oprócz trade-off kosztowego można zaobserwować również inne związki typu trade-off, na przykład między kosztami a poziomem logistycznej obsługi klienta bądź między kosztami a jakością produktu (zwiększanie jakości i poziomu logistycznej obsługi prowadzi bowiem zazwyczaj do zwiększenia kosztów – jest to więc relacja „coś za coś”).

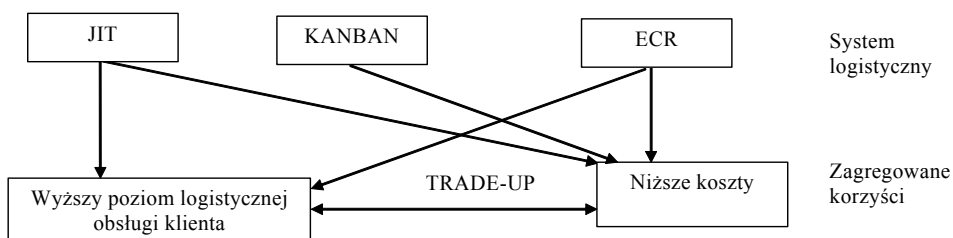
Jednak oprócz relacji trade-off istnieje również inny typ relacji – trade-up². Trade-up jest to relacja, w której jednocześnie osiąga się poprawę w co najmniej dwóch obszarach zazwyczaj przeciwstawnych, to znaczy takich, w których relacje kształtują się zwykle na zasadzie trade-off (np. jednoczesne zmniejszenie kosztów transportu i kosztów utrzymania zapasów; poprawa poziomu logistycznej obsługi klienta bądź jakości produktu, osiągnięta przy mniejszych kosztach). Zarówno relacja trade-off, jak i trade-up może więc dotyczyć tych samych elementów.

3. Koncepcje sprzyjające efektowi trade-up w just in time, Kanban i ECR

Efekt trade-up można często zaobserwować w praktyce, wdrażając konkretne rozwiązania z dziedziny logistyki. Tutaj zostanie to pokazane na przykładzie trzech systemów: just in time (JIT), Kanban i ECR. Ich zastosowanie często bo-

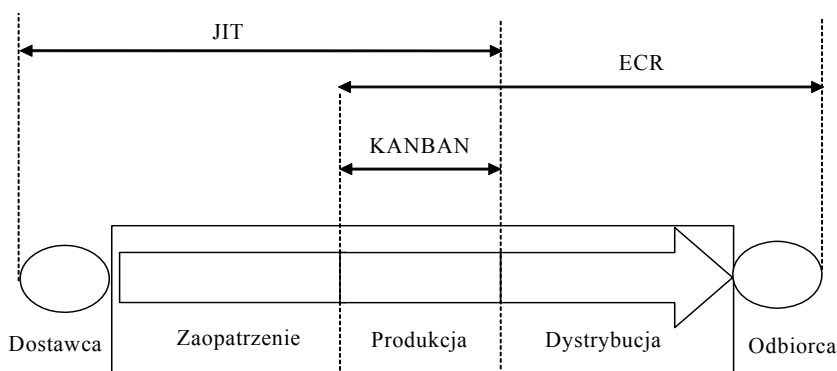
² Por. B. Milewska, *Możliwości zastąpienia relacji trade-off relacją trade-up w logistyce i produkcji*, cz. 1, „Logistyka” 2005, nr 5.

wiem owocuje jednoczesną obniżką kosztów (m.in. wynikającą ze znacznego zmniejszenia poziomu zapasów i co za tym idzie, kosztów ich utrzymania) oraz wzrostem poziomu logistycznej obsługi klienta (terminowości, kompletności dostaw, krótszym czasem cyklu realizacji zlecenia itd.), a więc efektem trade-up (rys. 1). Obniżenie poziomu zapasów nie prowadzi bowiem w tych systemach do wzrostu tzw. kosztów braku zapasów (koszty braku zapasów to np. przestoje produkcyjne spowodowane brakiem odpowiednich komponentów do produkcji, utrata klientów spowodowana brakiem zamawianych przez nich wyrobów gotowych). Zatem mimo że po wdrożeniu wymienionych systemów poziom zapasów zostaje obniżony, zmniejsza się także ryzyko, że zabraknie surowców, materiałów czy wyrobów gotowych, które są w danym momencie potrzebne.



Rysunek 1. Główne korzyści z zastosowania systemów JIT, KANBAN, ECR

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 2. Zastosowanie koncepcji JIT, KANBAN, ECR w poszczególnych sferach (zaopatrzenie, produkcja, dystrybucja)

Źródło: opracowanie własne.

We wszystkich trzech systemach – choć dotyczą one różnych sfer i poziomów (rys. 2) – pojawiają się te same uniwersalne dla logistyki koncepcje, takie jak:

- eliminacja szeroko rozumianego marnotrawstwa,
- płynny, regulowany przez zapotrzebowanie przepływ strumienia materiałowo-towarowego,
- szybki bieżący przepływ informacji,
- integracja,
- elastyczność.

Poniżej przedstawione zostanie przejawianie się tych koncepcji w systemach JIT, Kanban i ECR oraz ich wpływ na możliwość uzyskania efektu trade-up, w szczególności między poziomem logistycznej obsługi klienta a kosztami.

4. Eliminowanie marnotrawstwa

Eliminowanie marnotrawstwa powinno dotyczyć wszystkich zasobów i procesów. Trzeba ustalić, co jest marnotrawstwem i wyeliminować jego przyczyny, którymi mogą być:

- nadprodukcja (skracać cykle produkcyjne, produkować tylko to, co niezbędne),
- nierównomierne rozłożenie pracy między odcinkami produkcyjnymi (potrzebna elastyczność załogi i wyposażenia),
- niepotrzebny transport (lokalizacja),
- zbędne procesy produkcyjne (po co produkować daną część i czy konieczne w taki sposób),
- zapasy (skracać czas montażu i dostaw),
- nadmiar operacji,
- produkowanie wyrobów wadliwych.

Relację trade-up między kosztami a jakością produktu można osiągnąć poprzez zmianę podejścia do jakości. Ważne jest, aby nie tylko komórka jakości czy kontrolerzy jakości czuli się odpowiedzialni za jakość, ale aby każdy pracownik rozumiał doniosłość problematyki jakości i do niej dążył. Istotne jest również zastąpienie kontroli zewnętrznej – samokontrolą. Każdy pracownik powinien umieć sam siebie skontrolować, ale co więcej, powinien być na tyle odpowiedzialny, by – gdy popełni błąd – nie dopuszczać wybrakowanego elementu do następnego etapu produkcji (w nadziei, że sprawca błędu nie zostanie wykryty). Najlepiej i najtaniej jest jednak, gdy błąd wcale nie zostanie popełniony, stąd duży nacisk, by wykonywać wszystko dobrze już za pierwszym razem i by stworzyć procedury uniemożliwiające powstanie błędów danego typu. Efekt trade-up między kosztami zapewnienia jakości (np. kosztami prewencji i kontroli) a jakością może mieć związek z tzw. krzywą doświadczenia – wykonywanie danego zadania skutkuje

zwykle po pewnym czasie większą efektywnością. Działania prewencyjne mogą więc stać się proste, rutynowe i w efekcie tańsze.

W opisywanych systemach logistycznych dążenie do eliminacji marnotrawstwa jest szczególnie widoczne w Kanban i JIT³, a wyrażone za pomocą zasady 7*0, tzn. zero zapasów, zero braków, zero kolejek, zero bezczynności, zero opóźnień, zero zbędnych operacji technologicznych i kontrolnych, zero zbędnych przemieszczeń. Aby zbliżyć się do takiego ideału, nieustannie dąży się do ciągłego ulepszania i do poprawy organizacji we wszystkich możliwych dziedzinach, do stałej identyfikacji istniejących problemów i ich rozwiązywania.

Istotnym i bardzo kosztownym marnotrawstwem jest utrzymywanie zbyt wysokiego poziomu zapasów. Dlatego efektem wdrożenia wielu systemów logistycznych jest ich zmniejszenie. Na przykład system Kanban pozwala na zmniejszenie zapasów wewnątrz systemu produkcji, system just in time daje możliwość obniżenia zapasów nie tylko w przedsiębiorstwie, ale i u jego dostawców włączonych do systemu, system ECR – w sferze dystrybucji i produkcji (sieci detaliczne i powiązane z nimi firmy produkcyjne).

5. Płynny, regulowany przez zapotrzebowanie przepływ strumienia materiałowo-towarowego

Zmniejszenie poziomu zapasów wiąże się z płynnym przepływem strumienia materiałowo-towarowego, tzn. takim, przy którym nie tworzą się zatory, a materiały i towary nie muszą oczekiwać – jako zapasy – na możliwość dalszego przepływu. Zarządzanie logistyczne w skali jednego przedsiębiorstwa pozwala zwykle na zachowanie tej płynności tylko na niewielkim odcinku, np.:

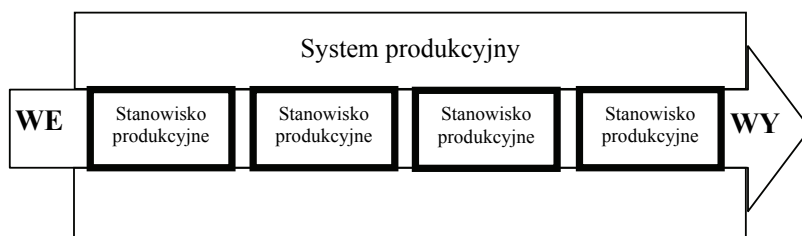
- wewnątrz systemu produkcji, rozpatrując przepływ strumienia materialnego między poszczególnymi stanowiskami produkcyjnymi (rys. 3), jak to ma miejsce w Kanban,

- w systemie logistyczno-produkcyjnym przedsiębiorstwa produkcyjnego, rozpatrując powiązane ze sobą sfery zaopatrzenia, produkcji i dystrybucji (rys. 4).

Jednak płynny przepływ strumienia materialnego na niewielkim odcinku (np. tylko w systemie produkcji lub nawet w jednym całym przedsiębiorstwie) jest często niewystarczający. Nie chodzi przecież o to, by w pewnym miejscu przepływ strumienia był płynny, a poza tym systemem (np. na wejściu i wyjściu podsystemu produkcji lub na wejściu i wyjściu przedsiębiorstwa) gromadziły się zapasy. Najlepiej jest, jeśli zarządza się przepływem strumienia materialne-

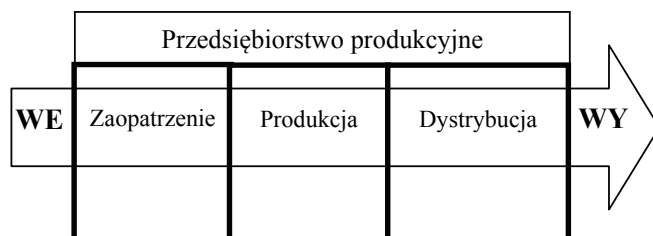
³ Por. B. Milewska, D. Milewski, *Just in Time*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2001.

go w łańcuchu dostaw, rozpatrując powiązane ze sobą przedsiębiorstwa (rys. 5). Pozwoli to na zmniejszenie kosztów utrzymania zapasów nie tylko w jednym przedsiębiorstwie, ale także u jego dostawców i odbiorców. W systemie just in time kładzie się nacisk na płynny przepływ strumienia materiałowo-towarowego między przedsiębiorstwem produkcyjnym a jego dostawcami i poddostawcami. W systemie ECR – między siecią sprzedaży detalicznej a producentami.



Rysunek 3. Przepływ strumienia materialnego przez system produkcyjny

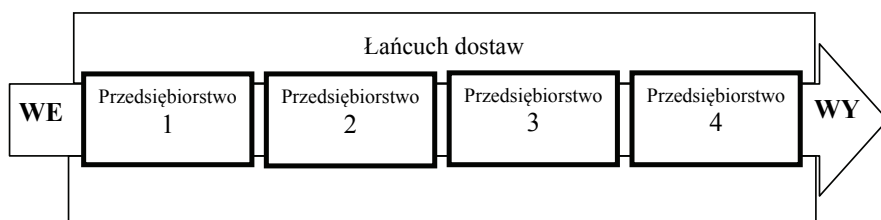
Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 4. Przepływ strumienia materialnego przez sfery zaopatrzenia, produkcji i dystrybucji w przedsiębiorstwie produkcyjnym

Źródło: opracowanie własne.

Przepływ strumienia materiałowo-towarowego powinien być regulowany przez rzeczywiste zapotrzebowanie (przepływ typu pull – ssać, ciągnąć). Jeśli nie jest, wtedy w przypadku gdy zapotrzebowanie jest zmienne, tworzą się albo zapasy (co wiąże się ze wzrostem kosztów), albo niedobory (co wiąże się z pogorszeniem poziomu logistycznej obsługi klienta). Dlatego bardzo ważny jest szybki przepływ informacji o zapotrzebowaniu.



Rysunek 5. Przepływ strumienia materialnego w łańcuchu dostaw

Źródło: opracowanie własne.

6. Szybki bieżący przepływ informacji

Dostawcy muszą produkować i dostarczać właściwe towary, we właściwej ilości, we właściwe miejsce, właściwym czasie i stanie. Potrzebna więc jest dokładna bieżąca informacja o zapotrzebowaniu, która będzie docierać do dostawców. W systemie Kanban produkcja na dostawczym stanowisku roboczym jest inicjowana przez informację o zapotrzebowaniu, wysłaną przez stanowisko odbiorcze (w klasycznym systemie Kanban odbywało się to poprzez nadejście pustego pojemnika z kartą Kanban, w zmodyfikowanych – w inny sposób, np. drogą elektroniczną). Bieżąca informacja z punktów sprzedaży, dotycząca rzeczywistego popytu na poszczególne rodzaje asortymentów, jest też podstawą produkcji i dostawy w ECR. Natomiast informacja dotycząca planów produkcyjnych (składana na przykład w kilku etapach: porozumienie ramowe, zamówienie ramowe, żądanie dostawy) jest podstawą podjęcia produkcji u dostawców włączonych do systemu JIT. We wszystkich trzech systemach dzięki bieżącej informacji nie tworzy się nadmiernych zapasów, a jednocześnie zmniejsza się ryzyko, że zabraknie czegoś, co jest potrzebne. To właśnie m.in. dzięki bieżącej informacji można osiągnąć jednocześnie zmniejszenie kosztów utrzymania zapasów i braku zapasów, a więc trade-up.

7. Integracja i elastyczność

Jak to już zostało wspomniane, przepływ strumienia materiałowo-towarowego powinien być na jak najdłuższym odcinku płynny i regulowany przez zapotrzebowanie. Pomocna tu będzie integracja łańcucha dostaw. Łańcuch dostaw tworzą dostawcy i poddostawcy danego przedsiębiorstwa oraz jego odbiorcy,

a także podmioty towarzyszące. Według Gopala i Cypressa⁴ „łańcuch dostaw to fizyczna sieć, która zaczyna się u dostawcy, zaś kończy u ostatecznego klienta”. Są to więc współdziałające ze sobą firmy (nie tylko produkcyjne i handlowe, ale i np. operatorzy logistyczni), między którymi przepływa strumień materiałowo-towarowy oraz towarzyszące mu strumienie: finansowy i informacyjny. Tak rozumiany łańcuch dostaw jest więc raczej siecią niż szeregiem. Współpraca w łańcuchu dostaw powinna dotyczyć nie tylko logistyki, lecz i innych sfer: projektowania produktu (B+R), zarządzania produkcją, marketingu. Integracja jest bardzo istotna zarówno w just in time, jaki i w ECR. W just in time dostawcy włączeni do systemu są traktowani jak przedłużenie własnej fabryki. Zastępuje się negocjacje konfrontacyjne – kooperacyjnymi, pomaga się dostawcom w rozwoju, zmieniając tradycyjne relacje zwycięzca–przegrany na relacje zwycięzca–zwycięzca. Ścisła współpraca jest także konieczna w ECR między sieciami supermarketów a ich dostawcami.

Żeby osiągnąć efekt trade-up, ważna jest również elastyczność systemów produkcyjno-logistycznych. Chodzi o to, by sfery produkcji i logistyki mogły szybko zareagować na informacje o zapotrzebowaniu, np. żeby była możliwość szybkiego przestawienia produkcji i żeby można było produkować w krótkich partiach produkcyjnych. Jest to istotne w just in time, Kanban i ECR, ponieważ dzięki temu obniża się poziom zapasów.

8. Podsumowanie

Opisane koncepcje, takie jak eliminacja szeroko rozumianego marnotrawstwa, płynny, regulowany przez zapotrzebowanie przepływ strumienia materiałowo-towarowego, szybki bieżący przepływ informacji, integracja i elastyczność to uniwersalne koncepcje, znajdujące zastosowanie w wielu systemach logistycznych, m.in. w JIT, Kanban i ECR. Koncepcje te są ze sobą powiązane. Ich zastosowanie pozwala często na osiągnięcie efektu trade-up, poprzez jednoczesną poprawę poziomu logistycznej obsługi klienta i obniżkę kosztów (szczególnie – kosztów utrzymania zapasów), dzięki czemu poprawia się efektywność.

⁴ *Logistyka w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, red. J. Witkowski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2002, s. 35.

Joanna Wieprow

Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu

Problemy małych i średnich przedsiębiorstw w realizacji projektów unijnych w Polsce

Streszczenie. *Małe i średnie przedsiębiorstwa stanowią podstawę wszystkich współczesnych gospodarek europejskich. Pozycja sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce zwiększa się każdego roku. Ich duża rola uwarunkowana jest przede wszystkim wysoką elastycznością, szybkością podejmowania decyzji oraz gotowością do ryzyka. Kategoria małych i średnich przedsiębiorstw obejmuje przedsiębiorstwa, które zatrudniają mniej niż 250 osób i których roczny obrót nie przekracza 50 mln euro i/lub roczna suma bilansowa nie przekracza 43 mln euro. Wsparcie z Unii Europejskiej, na jakie mogą liczyć przedsiębiorcy, pochodzi z Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. W okresie programowania 2007–2013 maksymalny poziom współfinansowania wynosi 85%, pozostałe 15% musi zostać opłacone z własnych źródeł.*

W trakcie realizacji projektu unijnego należy się liczyć z wieloma trudnościami. Już na etapie projektowania projektu przedsiębiorca musi ponieść koszty jego przygotowania. Ponadto przedsiębiorca powinien dysponować kwotą potrzebną na zrealizowanie całego projektu. Jeśli dysponuje środkami pochodzącymi z kredytu bankowego, to zostanie obciążony kosztami kredytu lub, w razie konieczności, gwarancji bankowych. Również na kolejnych etapach realizacji projektu przedsiębiorca napotyka szereg trudności związanych z nadmierną biurokracją, nieelastycznością i brakiem podstawowej wiedzy ekonomicznej pracowników instytucji odpowiedzialnych za udzielenie dofinansowania.

1. Wprowadzenie

Proces kształtowania się sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) przebiega różnie w różnych krajach. Jego specyfika zależy od osiągniętego przez państwo rozwoju gospodarczego oraz ustroju społeczno-politycznego. Nawet w krajach o podobnym poziomie gospodarki rola małych i średnich przedsiębiorstw jest inna, a stopień rozwoju zróżnicowany. Związane jest to z odmienną polityką promocji i wspierania tego sektora przez państwo, różną kulturą przedsiębiorczości, tradycjami, stosunkiem społeczeństwa do inicjowania i prowadzenia działalności gospodarczej. W Polsce transformacja ustrojowa stworzyła warunki sprzyjające szybkiemu rozwojowi sektora MSP. W bardzo krótkim czasie musiał nastąpić proces głębokich przemian i dostosowań do zmieniających się bardzo dynamicznie warunków gospodarczych kraju. Pozycja sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce zwiększa się każdego roku. Wiodąca ich rola uwarunkowana jest przede wszystkim wysoką elastycznością, szybkością podejmowania decyzji oraz gotowością do ryzyka. Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw związany jest nierozłącznie z rozwojem całej gospodarki.

Ze względu na dużą rolę, jaką odgrywają MSP w gospodarce całego kraju, państwo stwarza wiele możliwości dofinansowania tego sektora. Jedną z takich możliwości są dotacje unijne. Jednak dostęp do dotacji unijnych utrudnia zbyt duża biurokracja oraz wysokie koszty zarówno przygotowania, jak i realizacji projektu unijnego. Celem pracy jest wskazanie na najważniejsze trudności, z jakimi borykają się przedsiębiorstwa, które realizują projekty unijne. W pierwszym rozdziale zostanie przedstawiona definicja sektora MSP oraz jego rola w gospodarce kraju. Rozdział drugi poświęcony jest funduszom unijnym przeznaczonym dla przedsiębiorstw. W rozdziale trzecim omówione zostaną najistotniejsze problemy związane z realizacją projektu unijnego oraz pozyskaniem dotacji przez przedsiębiorstwa. Rozdział trzeci ma charakter empiryczny i w dużej mierze oparty jest na osobistych doświadczeniach autorki.

2. Definicja i rola małych i średnich przedsiębiorstw

Małe i średnie przedsiębiorstwa stanowią podstawę wszystkich współczesnych gospodarek europejskich. To głównie dzięki małym i średnim przedsiębiorcom gospodarka zawdzięcza swój wzrost. W krajach Unii Europejskiej małe i średnie przedsiębiorstwa stanowią prawie 99% ogółu przedsiębiorstw. Zapewniają one miejsca pracy 2/3 zatrudnionych obywateli i wytwarzają blisko 60% PKB całej Unii. Wpływają one więc w sposób decydujący na rozwój ekonomiczny

ny oraz konkurencyjność gospodarek krajów Unii Europejskiej na rynku międzynarodowym.

W Polsce jest zarejestrowanych ponad 3,5 miliona małych i średnich przedsiębiorstw, co stanowi 99,5%¹ wszystkich zarejestrowanych firm. Zapewniają one około 67% miejsc pracy oraz tworzą około 48,6% PKB².

Według zalecenia Komisji Europejskiej³ za przedsiębiorstwo uważa się jakikolwiek podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od formy prawnej. W szczególności obejmuje to osoby samozatrudnione, przedsiębiorstwa rodzinne prowadzące działalność rzemieślniczą lub inną, spółki osobowe lub stowarzyszenia stale prowadzące działalność gospodarczą. Kategoria mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw obejmuje przedsiębiorstwa, które zatrudniają mniej niż 250 osób i których roczny obrót nie przekracza 50 mln euro i/lub roczna suma bilansowa nie przekracza 43 mln euro. W ramach kategorii MSP wyróżniono małe przedsiębiorstwo zdefiniowane jako przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 50 osób i którego roczny obrót i/lub suma bilansowa nie przekracza 10 mln euro. Mikroprzedsiębiorstwo, objęte również kategorią MSP, obejmuje wszelkie przedsiębiorstwa, które zatrudniają mniej niż 10 osób i których roczny obrót i/lub suma bilansowa nie przekracza 2 mln euro. Dodatkowym kryterium jest warunek niezależności. Przedsiębiorstwo niezależne to takie, które nie posiada żadnego przedsiębiorstwa związanego, nawet jeśli osiągnięty zostanie próg 25% przez określonych inwestorów (przy założeniu, że inwestorzy ci nie są związani ani indywidualnie, ani wspólnie z przedsiębiorstwem, o którym mowa)⁴.

Małe i średnie przedsiębiorstwa są uważane za jeden z głównych motorów rozwoju gospodarczego, przede wszystkim dzięki ich elastyczności i szybkości w dostosowywaniu się do zmiennych warunków w gospodarce. W krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej małe i średnie przedsiębiorstwa dominują w liczności ogółu przedsiębiorstw, mają duży udział w zatrudnianiu pracowników, wytwarzaniu PKB, handlu zagranicznym, działalności inwestycyjnej i innowacyjnej. Również w Polsce ten typ przedsiębiorstw wywiera znaczący wpływ na gospodarkę⁵. Zmiany dokonujące się w sektorze MSP spowodowały, że przedsiębiorstwa te stały się głównym motorem rozwoju gospodarczego Polski.

Małe i średnie przedsiębiorstwa przyczyniają się do tworzenia dobrobytu regionów, w których działają, i ogólnie całej gospodarki. Zazwyczaj przedsiębior-

¹ Z czego szacuje się, że około 50% aktywnie działa.

² Uzasadnienie do projektu ustawy o Krajowym Funduszu Kapitałowym, druk 3226.

³ Zalecenia Komisji Europejskiej nr C (2003) 1422 z 6 maja 2003 r., dotyczące definicji mikro, małego i średniego przedsiębiorstwa, DzU 2003, I 124, s. 36.

⁴ *Wpływ funduszy strukturalnych wykorzystywanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa na rozwój regionalny*, red. A. Lewandowska, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2008, s. 21–22.

⁵ P. Dominiak, *Sektor MSP we współczesnej gospodarce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 65.

ca decydując się na podjęcie działalności gospodarczej, lokalizuje ją w pobliżu miejsca swojego zamieszkania. Jest to równoważne z wieloma pozytywnymi skutkami dla miejsca, gdzie zlokalizowane jest przedsiębiorstwo. Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw przyczynia się do zmiany struktury społeczno-gospodarczej i funkcjonalnej danego obszaru przez⁶:

- inicjowanie i powstawanie nowych rodzajów działalności,
- tworzenie nowych miejsc pracy, a przez to ograniczanie bezrobocia,
- zapobieganie migracjom,
- wzrost dochodów ludności miejscowej,
- rozszerzenie rynków zbytu,
- pełniejsze wykorzystanie zasobów lokalnych,
- zmianę sposobów i warunków życia oraz modelu konsumpcji ludności miejscowej,
- wzrost atrakcyjności obszarów, na których rozwijana jest działalność gospodarcza,
- stymulowanie wzrostu gospodarczego regionu i kraju,
- kreowanie postaw przedsiębiorczych i aktywizację rozwoju gospodarczego.

Wspieranie i stymulowanie rozwoju sektora MSP stwarza wiele korzyści zarówno dla społeczności lokalnych, jak i całego kraju. Powstawanie małych i średnich przedsiębiorstw jest wynikiem przedsiębiorczości danej społeczności, natomiast ich funkcjonowanie i rozwój może również stymulować przedsiębiorczość. Często ma tutaj zastosowanie zasada naśladownictwa, polegająca na naśladowaniu udanych przedsięwzięć gospodarczych lub tylko postaw przedsiębiorczości.

3. Dotacje Unii Europejskiej dla przedsiębiorstw w Polsce

Do 2004 roku Polska korzystała z tzw. **pomocy przedakcesyjnej**, czyli środków finansowych przeznaczonych dla krajów starających się o członkostwo w Unii Europejskiej. Po wstąpieniu do Unii w maju 2004 roku można było wciąż wykorzystywać przyznaną pomoc przedakcesyjną, a dodatkowo jako pełnoprawny członek Unii Europejskiej Polska otrzymała nowe możliwości wsparcia; w latach 2004–2006 po raz pierwszy mogła skorzystać ze środków unijnych na tych samych zasadach, co pozostałe państwa członkowskie. **Lata 2007–2013** to kolejny okres programowania, w ramach którego Polsce zostało przyznane wsparcie na rozwój poszczególnych regionów i całego kraju, rozwój zasobów ludzkich

⁶ H. Wnorowski, *Małe i średnie przedsiębiorstwa – ich rola w gospodarce oraz czynniki rozwoju*, w: *Praktyczne problemy przedsiębiorczości*, red. H. Wnorowski, A. Letkiewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2001, s. 19–26.

oraz na zbliżenie poziomu życia ludności w Polsce do standardów europejskich. Obok spójności ekonomicznej i społecznej (wyrównanie poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego wszystkich regionów w Europie), równie ważne miejsce zajęła kwestia spójności terytorialnej. Spójność terytorialna stanowi uzupełnienie i wzmocnienie spójności gospodarczo-społecznej i oznacza zrównoważony oraz jednolity rozwój całego terytorium Unii Europejskiej, także pod względem infrastruktury, koncentracji działalności człowieka i równych szans. Obecnie najważniejszym zadaniem jest stymulowanie innowacyjności i atrakcyjności regionów. Bardzo ważne miejsce w polityce regionalnej zajmuje także edukacja i kształcenie. W latach 2007–2013 liczbę funduszy strukturalnych ograniczono z czterech do dwóch – **Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)** oraz **Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)**. **Fundusz Spójności** został utrzymany.

Z punktu widzenia zarządzania środkami unijnymi, zasadniczą zmianą w obecnym okresie programowania jest częściowa decentralizacja wdrażania programów operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Oprócz programów centralnych (krajowych) powstało **16 programów regionalnych (RPO)**, które zastąpiły **Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)**. ZPORR zarządzany był na poziomie krajowym, a jego wdrażanie w dużej mierze odbywało się na poziomie regionalnym. Regionalne Programy Operacyjne natomiast są zarówno zarządzane, jak i wdrażane przez władze samorządowe województwa (Urzędy Marszałkowskie poszczególnych województw). Zarówno ZPORR, jak i RPO to programy wspierające rozwój potencjału poszczególnych regionów, w tym m.in. infrastruktury regionalnej (tj. zdrowia, oświaty, gospodarki odpadami, kanalizacji, wodociągów, energetyki, informatyzacji itp.). Najwięcej środków z EFRR w ramach 16 RPO zostanie przeznaczonych na transport – niemal 27% całości alokacji, co oznacza, że co czwarte euro wesprze ten typ inwestycji. Kolejnym bardzo znaczącym obszarem wsparcia są badania i rozwój technologiczny oraz innowacje i przedsiębiorczość⁷.

W latach 2004–2006 środki przeznaczone na inwestycje w przedsiębiorstwach były przekazywane beneficjentom w ramach **Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP)**. Można uznać, iż w latach 2007–2013 kontynuacją wsparcia udzielanego w ramach tego programu są Regionalne Programy Operacyjne (RPO). W każdym z tych programów istnieje co najmniej jeden priorytet, w ramach którego środki przeznaczone są na inwestycje w firmach i mają na celu podniesienie ich konkurencyjności. Poza tym przedsiębiorcy mogą otrzymać dotacje nie tylko za pośrednictwem RPO. Dodatkowo przedsiębiorcy mogą także ubiegać się o wsparcie z **Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG)**, który przeznaczony

⁷ Dostępny w Internecie: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, dostęp: 5.10.2010 r.

jest w szczególności dla przedsiębiorstw realizujących inwestycje innowacyjne w skali ponadregionalnej. Na przykład w latach 2004–2006 bardzo dużym zainteresowaniem cieszyło się działanie 2.3 SPO WKP *Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez inwestycje*. Obecnie, w latach 2007–2013, projekty o podobnym charakterze do tych, które otrzymywały dotacje w ramach działania 2.3 SPO WKP, będą mogły otrzymać wsparcie właśnie z Regionalnych Programów Operacyjnych. Natomiast PO IG, oprócz oferowania wsparcia dla innowacyjnych przedsięwzięć przedsiębiorców, obejmuje także wsparciem tzw. instytucje otoczenia biznesu czy instytucje okołobiznesowe, których zadaniem jest stymulowanie innowacyjności i konkurencyjności polskich firm. Są to m.in. regionalne i lokalne agencje rozwoju regionalnego, inkubatory przedsiębiorczości, centra transferu technologii, izby gospodarcze⁸. W okresie programowania 2007–2013 maksymalny poziom współfinansowania w PO IG wynosi 85%. Oznacza to, iż przy założeniu, że wszystkie wydatki kwalifikowalne (czyli takie, które mogą być dofinansowane) to 100%, dotacja może objąć maksymalnie 85% z nich, natomiast pozostałe 15% musi zostać opłacone z własnych źródeł.

4. Problemy małych i średnich przedsiębiorstw w realizacji projektów unijnych

Bez wątpienia dotacje Unii Europejskiej stanowią poważne wsparcie finansowe sektora małych i średnich przedsiębiorstwa. W ramach Programów Operacyjnych, zarówno na poziomie regionalnym, jak i krajowym, przedsiębiorstwo może otrzymać dotację na realizację projektów związanych z funkcjonowaniem oraz rozwojem przedsiębiorstwa. Cele, na które mają być przeznaczone dotacje, nie są przez Unię konkretnie wyznaczone. Unia Europejska wprowadza jedynie wytyczne. Wytyczne to instrument pozwalający na dużą elastyczność: nie definiują one wprost celu i zakresu wsparcia w ramach poszczególnych funduszy, ale identyfikują obszary, w których pomoc unijna jest najbardziej pożądana z punktu widzenia realizacji priorytetów Unii Europejskiej. Priorytety te są ściśle związane z celami odnowionej Strategii Lizbońskiej⁹. Dlatego też wielu przedsiębiorców decyduje się na realizację projektów dofinansowanych z funduszy unijnych.

⁸ Dostępny w Internecie: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, dostęp: 5.10.2010 r.

⁹ Strategia Lizbońska to plan rozwoju Unii Europejskiej przyjęty w 2000 roku na okres 10 lat. Celem planu było uczynienie Europy najbardziej rozwiniętym i najbardziej konkurencyjnym regionem na świecie. Weryfikacja realizacji planu, która miała miejsce w 2004 roku, była jednak pesymistyczna, dlatego w 2005 roku odnowiono cele Strategii, przyjęto nowe założenia. Kluczowym celem odnowionej Strategii Lizbońskiej jest stworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy. Docelowo, do 2010 roku ma powstać 20 mln nowych miejsc pracy na terenie całej Unii Europejskiej. Będzie to możliwe poprzez zwiększenie elastyczności siły roboczej, wysokiej jako-

Mimo że wprowadzane są ułatwienia, zarówno na etapie przygotowania projektu, jak i jego realizacji, cały proces jest bardzo trudny, wymagający od przedsiębiorców dużej wytrwałości, cierpliwości i wiedzy.

Realizacja projektu unijnego składa się z sześciu etapów:

- przygotowania projektu,
- złożenia wniosku oraz oceny projektu,
- umowy o dofinansowanie,
- realizacja działań,
- sprawozdawczości,
- kontroli.

Pierwszym etapem jest przygotowanie wniosku o przyznanie dotacji. Procedura ubiegania się o dotację unijną wymaga spełnienia wielu kryteriów formalnych i merytorycznych. Od ubiegających się o dotację unijną, przy wypełnianiu wniosku, wymagana często jest wiedza na temat dokumentów programowych, dotyczących funduszy unijnych oraz wiedza z pogranicza ekonomii i rachunkowości. W przypadku przedsiębiorców jedną z dróg sukcesu jest napisanie dobrego biznesplanu. Często bez pomocy zawodowców przedsiębiorcy nie są w stanie przebrnąć przez pierwszy – formalny etap wnioskowania o dotację unijną. Z tego powodu korzystają z pomocy firm, które zawodowo zajmują się ubieganiem o dotacje unijne. To oczywiście związane jest z poniesieniem znacznych kosztów, często przekraczających możliwości finansowe przedsiębiorstwa. W zależności od projektu koszt ten wynosi 5–6 tys. zł za przygotowanie wniosku oraz 1,5–3% od kwoty dofinansowania w przypadku, gdy projekt zostanie zakwalifikowany.

Przygotowanie całej dokumentacji aplikacyjnej i złożenie jej w terminie nie gwarantuje jeszcze przyznania środków. Wniosek o dofinansowanie zostanie dokładnie sprawdzony, przechodząc przez etap oceny formalnej. Jeśli wniosek o dofinansowanie spełni wymagane kryteria formalne, czeka go jeszcze ocena merytoryczna. Na tym etapie sprawdzana będzie treść projektu i to, w jakim stopniu realizuje on cele wskazane przez program, z którego środki mają być pozyskane. W trybie konkursowym ocenione merytorycznie projekty są ze sobą porównywane pod względem zdobytych punktów. Wtedy tworzona jest lista rankingowa, a dofinansowanie otrzymują najlepsze projekty. Obecnie instytucją, która ocenia projekty jest Polska Agencja Rozwoju Regionalnego (PARP).

Kluczowym momentem dla projektu jest podpisanie umowy o dofinansowanie z instytucją, która będzie przekazywać dotację. Otrzymanie dotacji nastąpi wtedy, gdy spełnione zostaną wszystkie obowiązki, jakie są zapisane w umowie o dofinansowanie. Umowa o dofinansowanie opisuje zobowiązania i uprawnienia oraz dokładny harmonogram realizacji projektu i budżet, który ma zostać zreali-

zowany. Zawiera ona również m.in. szczegóły rozliczania czy promocji projektu oraz metody postępowania w sytuacjach, gdy dokładne wykonanie umowy stanie się niemożliwe.

Środki pomocowe z UE są przekazywane realizatorom projektów w formie refundacji poniesionych kosztów kwalifikowanych na podstawie zapłaconych faktur za towary i usługi. W praktyce oznacza to, że beneficjent pomocy musi dysponować środkami wystarczającymi na opracowanie projektu, jego realizację i terminowe zakończenie. Musi przy tym zachować pełną płynność finansową. Środki na bieżące finansowanie projektu mogą pochodzić z dwóch źródeł: z zasobów własnych przedsiębiorstwa lub kredytu bankowego. Zdobywanie wszystkich środków potrzebnych do realizacji projektowanych przedsięwzięć stanowi dla przedsiębiorców duże wyzwanie. Należy pamiętać, że wysokość dofinansowania nigdy nie wynosi 100%. W obecnym okresie programowania (2007–2013) dofinansowanie stanowi 85%. Pozostaje 15%, które musi być pokryte ze środków własnych przedsiębiorstwa.

Istotną rolę w rozwiązywaniu tych problemów odgrywają kredyty bankowe. Banki, odpowiadając na potrzeby finansowe przedsiębiorstw w związku z realizacją przez nie projektów unijnych, przygotowały specjalną ofertę obejmującą nie tylko kredyty, ale również produkty i usługi rozliczeniowe oraz konsultacyjno-doradcze¹⁰. Finansowanie projektu za pomocą kredytu bankowego wiąże się oczywiście z poniesieniem kosztów: prowizji bankowych, odsetek. Dodatkowy problem rodzi się w sytuacji, kiedy o taki kredyt stara się przedsiębiorstwo, które funkcjonuje stosunkowo niedługo (do jednego roku). Banki niechętnie udzielają kredytów, uznając taki podmiot za niewiarygodny, uzależniając przyznanie kredytu od dodatkowych gwarancji. Gwarancji udzielają specjalistyczne instytucje, co pociąga za sobą poniesienie kolejnych kosztów (około 1,6% od wysokości kredytu). Należy również pamiętać, że podatek VAT nie jest kosztem kwalifikowanym.

Kolejnym etapem jest realizacja projektu zgodnie z ustalonym w umowie harmonogramem. Przez cały czas realizacji projektu należy pamiętać o bardzo drobiazgowej dokumentacji każdego działania. Każda zmiana wymaga powiadomienia jednostki pośredniczącej (regionalnej instytucji finansującej) i często – podpisania aneksu do umowy.

W trakcie tego etapu może również nastąpić częściowe jego rozliczenie.

Częściowy wniosek (np. kwartalny, w zależności od treści umowy) o płatność należy złożyć do 30 dni po zakończeniu etapu. Całkowite rozliczenie należy złożyć ostatniego dnia projektu. Powoduje to, że nie ma możliwości rozliczenia wszystkich kosztów. Jeśli faktura wystawiona w ostatnich dniach projektu nie

¹⁰ J. Bednarz, E. Gostomski, *Finansowanie działalności gospodarczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 157.

zostanie dostarczona (często wysyłana jest pocztą) przed końcem miesiąca, nie można jej rozliczyć, mimo że jest kosztem kwalifikowanym.

Na rozpatrzenie wniosku o płatność regionalna instytucja pośrednicząca (RIF) ma dwa tygodnie. Następnie beneficjent ma 7 dni na wniesienie poprawek, po czym ponownie składa poprawiony wniosek. Następuje ponowna weryfikacja, po czym teoretycznie wniosek powinien być skierowany do instytucji zarządzającej, a ta, po pozytywnej opinii, wypłaca beneficjentowi środki. W praktyce nie ma możliwości, aby RIF nie znalazł jakiegokolwiek błędu we wniosku o płatność. Każdy błąd może spowodować cofnięcie wniosku, mimo deklaracji, że RIF ma prawo do korekty w przypadku, gdy dotyczy to drobnych uchybień mających charakter błędu edytorskiego, oczywistych błędów rachunkowych, niewielkich nieścisłości lub uchybień co do sposobu prezentacji, niemających wpływu na merytoryczną zawartość wniosku¹¹. Niestety w praktyce popełnienie jednego z wymienionych błędów powoduje zwrot wniosku do beneficjenta.

RIF powiadamia beneficjenta o błędzie, wysyłając list polecony, mail i faks. W tej sytuacji beneficjent poprawia błąd, co powoduje, że urzędowy czas na rozpatrzenie wniosku płynie od początku. W RIF wnioski o płatność są weryfikowane przez trzy niezależne osoby. Często bywa tak, że po znalezieniu błędu wniosek jest cofany do beneficjenta, poprawiany przez niego i trafia z powrotem do tej samej osoby, która z kolei, po ponownej weryfikacji, znów znajduje jakiś błąd i znów cofa wniosek. Następnie wniosek trafia do drugiego urzędnika i procedura się powtarza. W praktyce przedsiębiorstwo nie otrzymuje środków nawet po 6 miesiącach od złożenia wniosku o płatność. W przypadku gdy projekt finansowany jest z kredytu bankowego, przedłużanie czasu zwrotu środków unijnych wiąże się z poniesieniem dodatkowych odsetek za nieterminowe spłacanie kredytu. Nawet jeśli przedsiębiorstwo nie korzysta z kredytu, często powoduje to duże problemy z płynnością finansową, a nawet może w konsekwencji doprowadzić do bankructwa firmy. Niejednokrotnie RIF tłumaczy cofnięcie wniosku (i skierowanie go do poprawy) ciągłymi zmianami interpretacji przepisów przez PARP. Należy dodać, że różnica w rozliczeniu jednego grosza jest błędem kwalifikującym do cofnięcia wniosku, wymagającym pisemnych wyjaśnień, znalezienia w rozliczeniu tej różnicy oraz wielu dokumentów. Oczywiście skutkuje to przesunięciem wypłaty dotacji.

Kolejnym istotnym problemem, który zgłaszają przedsiębiorcy realizujący projekt unijny, jest absurdałna liczba dokumentów (np. każdy dokument potrzebuje poświadczenia z oryginałem, oprócz faktury musi być dokument od sprzedawcy, potwierdzający zakup towaru) wymaganych przez RIF przy rozliczeniu, kompletna nieznajomość realiów funkcjonowania firmy, brak podstawowej wiedzy ekonomicznej oraz całkowity brak elastyczności urzędników. Powoduje to

¹¹ Dostępny w Internecie: <http://www.parp.gov.pl>, dostęp: 5.10.2010 r.

wiele negatywnych konsekwencji finansowych, które ponoszą przedsiębiorcy, natomiast urzędnicy wydają się całkowicie niewzruszeni, często nieświadomie działając na szkodę przedsiębiorstwa. Obok konsekwencji finansowych istnieje wiele innych, jak na przykład czas, który zajmuje kompletowanie stosów dokumentów, częste kontakty z RIF. Wiele przedsiębiorstw już na etapie planowania projektu, kierując się doświadczeniem poprzedników, przewiduje zatrudnienie kierownika projektu, który częściowo przyjmie obowiązki beneficjenta. I to on ponosi trud kompletowania dokumentacji i kontaktów z RIF, lecz konsekwencje działań tej instytucji – przedsiębiorcy.

5. Podsumowanie

Bez wątpienia fundusze unijne są ogromną szansą dla rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Obecne finansowanie (2007–2013) zakłada dofinansowanie projektów do 85%, co powoduje, że zainteresowanie dotacjami unijnymi wśród przedsiębiorców jest bardzo duże. Jednak planując napisanie i złożenie wniosku oraz, w przypadku wygranej, realizację projektu unijnego, należy brać pod uwagę wiele trudności. Już na etapie projektowania projektu przedsiębiorca musi się liczyć z kosztami jego przygotowania. Ponadto właściwie przedsiębiorca musi dysponować kwotą potrzebną na zrealizowanie całego projektu. Jeśli nie posiada niezbędnych środków i dysponuje środkami pochodzącymi z kredytu bankowego, zostanie obciążony kosztami kredytu lub, w razie konieczności, gwarancji bankowych. Również na kolejnych etapach przedsiębiorca napotyka szereg trudności związanych z nadmierną biurokracją, nieelastycznością i brakiem podstawowej wiedzy ekonomicznej pracowników instytucji odpowiedzialnych za udzielenie dofinansowania ze środków unijnych. Należy wyrazić nadzieję, że mimo tych utrudnień przedsiębiorcy będą z sukcesem realizować projekty, a system rozliczeń finansowych w ramach projektu stanie się bardziej efektywny.

**Recenzja książki Adama Nosowskiego
„Zarządzanie procesami w instytucjach finansowych”,
C.H. Beck, Warszawa 2010, ss. 226**

Książka składa się z czterech rozdziałów, wstępu oraz zakończenia. Rozdział pierwszy został poświęcony elementom zarządzania procesowego. W rozdziale drugim Autor skupił swoje rozważania na procesowym charakterze działań instytucji finansowych. Trzeci rozdział to charakterystyka zastosowania podejścia procesowego i zarządzania procesami w instytucjach finansowych. Ostatni – czwarty rozdział to opis potencjalnych narzędzi i instrumentów oraz technologii i standardów wspierających zarządzanie procesami w instytucjach finansowych.

Autor poruszył w książce istotne zagadnienia zarządzania procesami biznesowymi w instytucjach finansowych. Jako cel postawił sobie zaprezentowanie charakteru podejścia procesowego i adekwatności aplikacyjnej w różnych obszarach funkcjonowania instytucji finansowych. Cel ten zrealizował.

Opracowanie ma przemyślaną i logiczną strukturę, co jest jego niewątpliwą zaletą. Pierwszy rozdział poświęcono istocie i elementom zarządzania procesowego, w drugim przedstawiono instytucję finansową jako podmiot, który na różnych płaszczyznach wdraża podejście procesowe. Rozdział trzeci zawiera przede wszystkim prezentację wdrożeń podejścia procesowego w różnych instytucjach finansowych, a czwarty jest uzupełnieniem treści podstawowych, w którym opisano instrumenty wspierające zarządzanie procesami.

Z punktu widzenia czytelnika, który zajmuje się problematyką instytucji finansowych z perspektywy ich funkcjonowania na rynku finansowym i zarządzania ryzykiem, szczególnie wartościowy jest rozdział drugi książki. Na uwagę zasługuje fakt, iż Autor procesowy charakter funkcjonowania instytucji finansowych analizuje nie tylko w kontekście procesowej natury usług finansowych i relacji klient – instytucja finansowa. Warto tu podkreślić procesowy charakter wdrażania regulacji nadzorczych, szczególnie w kontekście wyzwania, jakie stało i nadal stoi przed polskimi instytucjami finansowymi związanymi z wdrażaniem nowych regulacji ponadnarodowych (NUK, MIFID). Autor porusza także i te zagadnienia.

Analizy przypadków zarządzania procesami w instytucjach rynku finansowego obejmują nie tylko wielkie instytucje działające w skali ponadnarodowej. W rozdziale trzecim jest przytoczony przykład polskiego banku spółdzielczego o niewielkiej skali działania, który mapował procesy, wdrażając procedury zarządzania ryzykiem operacyjnym. Banki spółdzielcze borykały się, jak powszechnie wiadomo, ze specyficznymi problemami przy wdrażaniu postanowień NUK. Stąd taki dobór przykładu jest wartościowy.

Książką jest staranna pod względem językowym. Należy podkreślić, że Autorowi udało się zachować klarowność przekazu, co jest szczególnie cenne w publikacjach dotyczących zagadnienia nowych technologii. Z pewnością ułatwi to lekturę podstawowej grupie czytelników, którą – zgodnie ze wskazaniem Autora – są studenci. Poprawna struktura i indeks rzeczowy również ułatwią czytelnikom „nawigację” po książce.

Autor sygnalizuje, że oddawana do rąk czytelnika pozycja jest kompendium. Książka ma bardziej podręcznikowy charakter. Faktycznie jest dobrym podręcznikiem uzupełniającym do przedmiotu: zarządzanie instytucjami kredytowymi, szczególnie dla studentów trybu stacjonarnego (wyższa liczba godzin dydaktycznych).

Jako podręcznik, czy kompendium, opracowanie ma jednakże jedną wadę. Na końcu rozdziałów zawarto pytania sprawdzające. Pytania te są jednak wyjątkowo proste i nie-liczne. Jeśli autor zamierzał umożliwić czytelnikom sprawdzenie wiedzy i zrozumienia tematu, powinien dopracować część sprawdzającą.

Osoba, która w pracy naukowo-dydaktycznej zajmuje się innymi aspektami funkcjonowania instytucji finansowych niż zarządzanie nimi i wsparcie technologiczne, może również czuć pewien niedosyt związany z położeniem nacisku przez Autora przede wszystkim na zarządzanie procesami, a dopiero potem na instytucje finansowe. Jednakże taki był wyraźny zamiar Autora i zamiar ten konsekwentnie realizował.

Polecam wszystkim zainteresowanym studentom, pracownikom naukowym i praktykom (w szczególności instytucji finansowych) lekturę tej książki.

dr Magdalena Szyszko

Katedra Bankowości i Rynku Finansowego

Wydział Finansów i Bankowości

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Abstracts

Issues of Finance and Development in the Modern Economy

Elżbieta Berezowska

Public Debt According to New Act of Public Finance

New regulation of public finance currently in force from 1 January 2010 introduces fundamental change concerning construction of national and self government municipal budget. Dynamics of increase in public debt enforced application of its formal and legal limitation in new regulation including obligation to draw long – term finance forecast by self government municipal. A new debt indicator in force from 1 January 2014 for units of self government municipal gives opportunity to counties administrative units and regions to debt operational surplus thanks to present which is surplus in current income over current spending enlarged by income from property.

Translated by *Elżbieta Berezowska*

Andrzej Luczyszyn

Local Economy in Crisis Condition – Chosen Aspect

Under the conditions of progressive globalization and thus turbulent environment, the level of socio-economic development is very differential, especially in the local cross-section. It is determined by the fact that the local economy faces many obstacles which are derivatives of the present financial crisis. It is submitted directly to the budgets of the local government units, which, basing on the own incomes and internal transfers from the state budget, experience this undesirable phenomenon in a special way. The slowdown in GDP growth is a significant effect for whole sector of public finances.

That greatly changeable system of local governments finances requires changes and searching for the new innovative sources of financing seems to be an essential element in the further perspective of the territorial in Poland under these conditions. Thus, the level of local economy development is the resultant state of finances of the local government unit.

Translated by *Andrzej Luczyszyn*

Mariusz Nowak

Netto Profit and Financial Overage Surplus – Dependence – Conclusions for Micro, Small and Average Enterprises

The article represents one of the general problem of financial activity micro, small and average enterprises. The comparative analysis of informative value of profit netto and financial overage surplus result was presented. It was showed, that the financial overage surplus (one of the elements

is tax amortization) better shows the ability to self-financing and the repayment of investment credits. Possession (tax amortizing) is the condition of utilization financial overage surplus.

Translated by *Mariusz Nowak*

Lech Próchnicki

Monetary policy of Poland in years 2000–2010

The paper presents the Polish monetary policy in the era of direct inflation targeting, presents the ways and means of implementation. Against this background the assessment of effectiveness of the policy is introduced. This policy, through appropriately and competently administered restrictive-ness, led years later for bringing the inflation under control; as an inflation decreased, also a restrictive-ness of the policy decreased, what increasingly created better conditions to conduct the fiscal policy. Thanks to the tight policy Poland avoided the perturbation of credit market (crisis on the money market) and a comfortable state was achieved: besides the fighting against inflation the central bank in one's moves – without any harmful effects for the main purpose – is starting more and more caring about the economic growth.

Translated by *Lech Próchnicki*

Dorota Rynio

Region Development Based on Endogenic Resources

In global economy the level of space social – economic development becomes diversified. Regions are looking for new paths of development. One of possibilities is development based on endogenic development factors, which are classified in a few categories: natural resources, human resources analyzed in quantity and quality way and also social and enterprising activity, availability and state of social and technical infrastructure, companies' resources and their investment potential. Cooperation between individual categories of endogenic resources brings to creation of less or more formalized network. Connection brings synergy benefits to the regions. Endogenic resources management needs activation of subjects, which participate in region development and describe modern dimension of development. Selection of directions and development targets depends on tradition and culture of a region.

Translated by *Dorota Rynio*

Krzysztof Sopoćko

The Economic Freedom in Austrian Economic School and the Polish Public Finance – the Comparison

There are shown the main state functions indicated by A. Smith, in the article. The notion about limitation the state's functions was adopted by Austrian Economic School. The significant influence of state on citizens' activities leads to limiting the area of action and consequently to limit the economic freedom. Based on analysis of public spending in 2001–2009 there is shown how much money was spent for implementation of the main state functions. There is the list of

risks which can be the result of growing public spending which is not related to Smith's main state functions.

Translated by *Krzysztof Sopoćko*

Michał Zasadzki, Włodzimierz Zasadzki

Application of Cost-Benefit Analysis Method to Evaluation of Impact of the Gambling Industry on Local Economy

The article attempts to tackle the problem of functioning of the gambling industry, as a an industry with extremely high externality costs, in a local economy. The analysis was undertaken with the application of the Cost-Benefit Model (C-B model), adjusted for the purpose of evaluation of impact of the gambling industry on economy by prof. Earl L. Grinols. The analysis is of quantitative type, and its result presents an endeavor to resolve the question of an economic validity of the gambling industry functioning legalization upon a given area.

Translated by *Michał Zasadzki, Włodzimierz Zasadzki*

Issues Management and Logistics

Izabela Dembińska

Time as a Determinant of Logistics Processes

Czas to pieniądz, Zeit ist Geld, le temps – c'est de l'argent, il tempo è denaro, el tiempo es oro, that is, time is money! An old, well-know maxim of Benjamin Franklin by 1748, which is still true, and determines our various activities, because – as added Edgar Alla Poe – time is money, but money is more than time. Knowing that time is now a huge role in business practice, the aim is to develop an indication of the role and importance of time as a resource in the area of logistics.

Translated by *Izabela Dembińska*

Ewa Jasińska

Logistik im Verwaltung von der Gesundheitswesen

In der bestehenden Rechtslage und Markbedingungen müssen unabhängige und öffentliche Gesundheitseinrichtungen vollständig in der Lage sein eigene Entwicklung selber fortzusetzen. Zugleich müssen die als Eihneiten von Finanzsektor bleiben. Effizienz und Qualität der medizinischen Versorgung durch die öffentlichen Gesundheitswesens vorgesehen, wird zunehmend durch einen systematischen Ansatz zur Verwaltung, unter anderem durch den Einsatz von Prinzipien, Konzepte, Instrumente und Werkzeuge für die Logistik bestimmt. Einrichtungen des Gesundheitswesens aufgrund der spezifischen Organisations und Rechtsform haben sehr enge Control-Fähigkeiten von logistischen Prozessen. Die Abläufe konzentrieren sich weitergehend in der medizinischen Einrichtung. Das Gesundheitswesen Logistik, wird fast ausschließlich mit der

sogenannten Nebenleistungen identifiziert das heisst keine medizinische Leistungen. Durch die Logistik angebotene Lösungen können zur Verbesserung Rentabilität, Wirtschaftlichkeit, Effizienz, Liquidität des Gesundheitswesens verwendet werden.

Übersetzung von *Ewa Jasińska*

Marcin Kępa

Information as a Special Public Resource – the Bodies and Mechanisms for Oversight of Access to Information in Poland and Abroad

In this article author presents the solutions currently in place for the sharing of public information in Poland and abroad. Particular attention was paid to the legal aspects of sharing information and issues related to the activities of the institutions responsible for public information. In addition, also citing research on the use of public information by the public and the interest level of public information in society.

Translated by *Marcin Kępa*

Beata Milewska

The Possibilities of Achieving the Trade-up Effect on the Example of Just in Time, Kanban and ECR

The article presents possibilities of achieving the trade-up effect, especially improving of logistics customer service and at the same time cost decrease. This can be done thanks to some management concept of which some have been described in the paper: broadly understood elimination of waste, fluently, regulated by the requirements flow of materials, quick, current flow of information, integration, flexibility. These problems have been described on the example of JIT system, KANBAN and ECR.

Tanslated by *Beata Milewska*

Joanna Wieprow

Problems of Small and Medium Enterprises in European Union Projects

Small and medium enterprises are the foundation of all modern economies. Position of small and medium-sized enterprises in Poland is increasing each year. Their big role is primarily determined by high flexibility, speed of decision-making and a readiness to risk. Category of small and medium-sized enterprises include enterprises which employ fewer than 250 persons and whose annual turnover does not exceed 50 million and/or annual balance sheet total not exceeding 43 million euro.

Support from the European Union, to which entrepreneurs can count comes from the Regional Operational Programmes and the Innovative Economy Operational Programme. In the programming period 2007–2013 the maximum level of co-financing is 85%, the remaining 15% must be paid from its own sources.

During the EU project, to be reckoned with many difficulties. Already at the design stage of the project operator must bear the costs of its preparation. In addition, the entrepreneur must have

the amount needed to complete the entire project. If you have funding from a bank loan, will be charged for credit or, if necessary, bank guarantees. Also on the subsequent stages of the project the entrepreneur faces a number of difficulties linked to excessive bureaucracy, rigid and lack the basic knowledge of economics staff of the institutions responsible for the granting of subsidies from EU funds.

Translated by *Joanna Wieprow*

