

Studia Zarządzania i Finansów  
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu  
Nr 5/2013

---

## **Zarządzanie finansami – aktualne problemy i wyzwania**

Studies in Management and Finance  
by the Poznan School of Banking

No. 5/2013

---

# **Financial Management – Current Problems and Challenges**

edited by

Beata Filipiak



The Poznan School of Banking Press  
Poznan 2013

Studia Zarządzania i Finansów  
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu  
Nr 5/2013

---

# Zarządzanie finansami – aktualne problemy i wyzwania

redakcja naukowa  
Beata Filipiak



Wydawnictwo  
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu  
Poznań 2013

Komitet wydawniczy / Editorial Board

*Przewodnicząca / Chairperson: prof. dr hab. Beata Filipiak*

*Członkowie / Members: prof. nadzw. dr hab. Władysław Balicki, dr Piotr Dawidziak,  
prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski, Grażyna Krasowska-Walczak (dyrektor Wydawnictwa WSB  
w Poznaniu / Director of the Poznan School of Banking Press), prof. nadzw. dr hab. inż. Tadeusz Leczykiewicz,  
Andrzej Malecki (sekretarz / Secretary), prof. nadzw. dr hab. Ilona Romiszewska, prof. zw. dr hab. Janusz Sawczuk,  
prof. zw. dr hab. Stanisław Wykrętowicz, dr Alicja Kaiser, dr Maria Zamelska*

Rada naukowa / Scientific Advisory Board

*prof. zw. dr hab. Teresa Famulska (Polska), dr Donald Finlay (Wielka Brytania), dr Klaus Haberich (USA),  
prof. zw. dr hab. Bogdan Nogalski (Polska), dr Christopher Washington (USA),  
prof. zw. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski (Polska), prof. zw. dr hab. Jerzy Węclawski (Polska),  
prof. nadzw. dr hab. Krzysztof Surówka (Polska)*

Czasopismo umieszczone na liście „B” MNiSW i w bazie Index Copernicus.

Czasopismo recenzowane według standardów Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Lista recenzentów na stronie [www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl](http://www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl)  
oraz w ostatnim numerze czasopisma z danego roku.

Journal is placed in the “B” list of the Ministry of Science and Higher Education and at the Copernicus Index.  
Journal reviewed in compliance with the standards set forth by the Ministry of Science and Higher Education.

A list of referees is available at [www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl](http://www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl)  
and published in the last issue of the Journal each year.

Procedura recenzowania / Reviewing procedure

[www.wydawnictwo.wsb.pl/files/procedura\\_recenzowania.pdf](http://www.wydawnictwo.wsb.pl/files/procedura_recenzowania.pdf)

Redaktor naczelny czasopisma / Editor-in-chief

*prof. dr hab. Beata Filipiak*

Redaktor naukowy (tematyczny) / Scientific (theme) editor

*prof. dr hab. Beata Filipiak*

Redaktor statystyczny / Statistical editor

*dr Rafał Koczkodaj*

Weryfikacja abstraktów w języku angielskim / Abstracts in English revised by

*Victoria Szyrka*

Redaktor prowadzący / Text editor

*Elżbieta Turzyńska*

Redakcja i korekta / Copyedited by

*Anna Stankiewicz*

Redakcja techniczna i skład / Typeset by

*Wiesława Mazurkiewicz*

Projekt okładki / Cover design by

*Jan Ślusarski*

Publikacja finansowana przez Wyższą Szkołę Bankową w Poznaniu.

Publication financed by the Poznan School of Banking.

Wersja pierwotna – publikacja drukowana / Source version – print publication

Nakład: 150 egz. / Circulation: 150 copies

© Copyright by Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, 2013

ISSN 2084-0152

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań, tel. 61 655 33 99, 61 655 32 48

e-mail: [wydawnictwo@wsb.poznan.pl](mailto:wydawnictwo@wsb.poznan.pl), [dzialhandlowy@wsb.poznan.pl](mailto:dzialhandlowy@wsb.poznan.pl), [www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl](http://www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl)

Druk i oprawa / Printed and bound by ESUS Druk cyfrowy, Poznań

## Spis treści

Wstęp .....	9
-------------	---

### Wybrane aspekty decyzji odnoszących się do instytucji, instrumentów i kapitału ludzkiego

#### **Marcelina Zadworna**

Kapitał ludzki w banku a asymetria informacji na rynku bankowym.....	13
--	----

#### **Sylwia Olszewska**

Oddziaływanie emocji i skłonności poznawczych inwestorów na podejmowanie decyzji finansowych .....	27
---	----

#### **Yuriy Shvets**

Ways to Improve the Quality of Training for Economic Areas within Bologna Convention.....	39
--	----

### Finanse instytucjonalne wobec zmian występujących w otoczeniu

#### **Tomasz Boczarski**

Islamskie instrumenty finansowe jako alternatywne źródło kapitału w przedsiębiorstwach konwencjonalnych .....	53
--	----

#### **Joanna Kaczmarczyk**

Struktura instytucjonalna <i>safety net</i> w Polsce i na Ukrainie – analiza porównawcza.....	63
--	----

#### **Wojciech Misterek**

Finansowanie projektów innowacyjnych z dotacji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz kredytu technologicznego .....	73
---	----

#### **Katarzyna Rafa**

Zadania jednostek samorządu terytorialnego a współdzielenie świadczenia usług publicznych .....	87
--	----

**Magdalena Kalisiak-Mędelska**

Samodzielność dochodowa gmin. Znaczenie dochodów własnych.....	107
Recenzja monografii Doroty Rynio pt. <i>Kształtowanie nowej polityki regionalnej Polski w warunkach globalizacji i integracji</i> .....	123
Lista recenzentów współpracujących z czasopismem „Studia Zarządzania i Finansów Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” .....	125
Recenzenci „Studiów Zarządzania i Finansów Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” nr: 1/2010, 2/2011, 3/2012, 4/2013, 5/2013 .....	127

## Table of Contents

Introduction .....	9
--------------------	---

### **Some Aspects of Decisions Relating to Institutions, Instruments and Human Capital**

#### **Marcelina Zadworna**

Human Capital in the Bank vs. the Asymmetry of Information in the Banking Market.....	13
--	----

#### **Sylvia Olszewska**

The Impact of the Emotional and Cognitive Propensity of Investors in Making Financial Decisions.....	27
---	----

#### **Yuriy Shvets**

Ways to Improve the Quality of Training for Economic Areas within the Bologna Convention.....	39
--	----

### **Institutional Finances with Respect to Changes in the Environment**

#### **Tomasz Boczarski**

Islamic Financial Instruments as an Alternative Source of Capital in Conventional Enterprises .....	53
--	----

#### **Joanna Kaczmarczyk**

The Institutional Structure of the Financial Safety Net in Poland and Ukraine – Comparative Analysis .....	63
---	----

#### **Wojciech Misterek**

Funding for Innovative Projects from Grants Co-financed by the European Union and the Technological Credit .....	73
---	----

**Katarzyna Rafa**

The Responsibilities of Local Government Units and the Shared Benefits of Public Service .....	87
---	----

**Magdalena Kalisiak-Mędelska**

Financial Autonomy of Local Government and the Importance of a Community's Own Revenue .....	107
---	-----

Review monograph by Dorota Rynio

<i>Kształtowanie nowej polityki regionalnej Polski w warunkach globalizacji i integracji</i> .....	123
--	-----

List of reviewers collaborating with "Studies in Management and Finance by the Poznan School of Banking" .....	125
---	-----

Reviewers of "Studies in Management and Finance by the Poznan School of Banking" issues: 1/2010, 2/2011, 3/2012, 4/2013, 5/2013 .....	127
--	-----



## Wstęp

Oddajemy do rąk Czytelnika piąty numer „Studiów Zarządzania i Finansów”. Został on poświęcony aktualnym problemom zarządzania finansami. Zawarte w opracowaniu artykuły stanowią indywidualną próbę podsumowania wyników badań prowadzonych w kilku ośrodkach naukowych w Polsce i za granicą. Autorskie spojrzenie obejmuje doświadczenia, badania i postulaty zgłaszane pod adresem nie tylko przedsiębiorstw, ale i instytucji.

Celem opracowania jest wskazanie kierunków, obszarów i zmian zachodzących w procesach gospodarowania finansami w przedsiębiorstwach, instytucjach oraz działaniach indywidualnych inwestorów. Publikacja stanowi głos w dyskusji nad wyzwaniami oraz aktualnymi problemami zarządzania finansami we współczesnej gospodarce wychodzącej stopniowo z kryzysu finansowego i gospodarczego. Autorzy odnoszą się do różnych kwestii – od bardzo ogólnych po rozwiązania szczegółowe. Wskazywane są zarówno trendy występujące we współczesnej gospodarce, jak i instrumenty pozwalające na wspomaganie innowacyjności. Autorzy ukazują również wiele problemów decyzyjnych związanych z finansami i zarządzaniem nimi.

Całość problematyki ujęto w dwa działy. Pierwsza część dotyczy wybranych aspektów decyzji odnoszących się do instytucji, instrumentów i kapitału ludzkiego. Druga grupa artykułów poświęcona została finansom instytucjonalnym w świetle zmian występujących w otoczeniu. Kryzys, jego następstwa, a także potrzeba kreowania nowych rozwiązań i instrumentów pozwalających na optymalne do zgłaszanych potrzeb dopasowanie kapitału oraz finansowanie inwestycji w człowieka i instytucję – to wyzwania współczesnych finansów. Można wskazać, że właśnie finanse stanowią ważne ogniwo umożliwiające kreowanie rozwiązań zapobiegających zjawiskom dysfunkcyjnym, które zachodzą we współczesnej gospodarce.

Autorzy zdają sobie sprawę, że zarówno ich indywidualne zainteresowania badawcze, jak i charakter publikacji powodują zasygnalizowanie tylko skromnej części tak ważnych dla gospodarki problemów, już w swej istocie bardzo różnych i złożonych. Należy przy tym wyrazić nadzieję, że zaprezentowana problematyka stanie się inspiracją do dalszej dyskusji, badań i poszukiwania rozwiązań podnoszących sprawność współczesnych finansów.

Redaktor tematyczny  
*prof. dr hab. Beata Filipiak*



**Wybrane aspekty  
decyzji odnoszących się do instytucji,  
instrumentów i kapitału ludzkiego**



**Marcelina Zadworna**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## **Kapitał ludzki w banku a asymetria informacji na rynku bankowym**

**Streszczenie.** Kapitał ludzki w banku i zarządzanie nim ma wpływ na występowanie zjawiska asymetrii informacji na rynku bankowym. W niniejszym artykule zwrócono uwagę na występowanie zjawiska asymetrii informacji w odniesieniu zarówno do działań klientów, jak i pracowników banku. Opracowanie skupia się na przyczynach występowania tego zjawiska i jego negatywnych następstwach: hazardu moralnego, negatywnej selekcji i kosztownej weryfikacji. Efektywne zarządzanie kapitałem ludzkim w banku w postaci wydatków na edukację i szkolenia pracowników może zmniejszyć skalę występowania tego zjawiska, zaś system motywacyjny może ją powiększyć.

**Słowa kluczowe:** kapitał ludzki, asymetria informacji, negatywna selekcja, hazard moralny

### **1. Wprowadzenie**

Celem artykułu jest zaprezentowanie wpływu kapitału ludzkiego w banku na kształtowanie się zjawiska asymetrii informacji na rynku bankowym. W opracowaniu wykorzystano literaturę na temat teoretycznych aspektów asymetrii informacji oraz kapitału ludzkiego.

Punktem wyjścia do rozważań dotyczących kapitału ludzkiego w banku w aspekcie zjawiska asymetrii informacji jest szereg publikacji poruszających zagadnienie asymetrii informacji występującej na rynkach, w tym na rynku finansowym. Dotychczasowe publikacje traktują o kapitale ludzkim pod kątem

asymetrii informacji głównie na rynku pracy, poruszając kwestię asymetrii w procesie rekrutacji pracowników.

Asymetria informacji w związku z kapitałem ludzkim jest tematem artykułów publikowanych na łamach renomowanych czasopism naukowych z dziedziny finansów, takich jak „Journal of Labor Economics”. W literaturze anglojęzycznej podkreśla się trudność i konieczność dalszego poszukiwania. Wskazuje się także na potrzebę dalszych badań związku asymetrii informacji z kapitałem ludzkim. Praca ta ma zatem wypełnić lukę wynikającą z braku publikacji w zakresie znaczenia asymetrii informacji w połączeniu z kapitałem ludzkim na rynku bankowym.

## 2. Kapitał ludzki w banku

Najczęściej spotykane definicje banków określają je jako szczególny rodzaj instytucji finansowych, które pośredniczą pomiędzy podmiotami dysponującymi wolnymi środkami a tymi, którzy tych środków potrzebują. Ich zadaniem jest gromadzenie i przechowywanie oszczędności, gospodarowanie środkami pieniężnymi swoich klientów oraz kredytowanie. Wśród rozlicznych definicji na uwagę zasługują szczególnie te uwzględniające wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania instytucji bankowej. Zewnętrzne tworzą elementy otoczenia banków. Warunki wewnętrzne stanowią zasoby materialne i niematerialne, jakimi dysponuje bank, do nich należą zasoby finansowe, rzeczowe oraz ludzkie<sup>1</sup>.

Do głównych czynników wpływających na funkcjonowanie banku zalicza się zasoby majątkowe oraz kapitałowe. Jednak to pracownicy tej instytucji są szczególnymi zasobami, gdyż ich kompetencje w postaci wiedzy, umiejętności, doświadczenia i zdolności stanowią zasób o charakterze strategicznym w usługowej działalności banku.

W literaturze przedmiotu nie ma jednoznacznego określenia pojęcia kapitału ludzkiego. Zdaniem B. Mikuły kapitał ludzki można zdefiniować jako „ogół cech i właściwości ucieleśnionych w ludziach (wiedza, umiejętności, zdolności, zdrowie, motywacja, wartości), które mają określoną wartość oraz stanowią źródło przyszłych, dochodów zarówno dla pracownika-właściciela kapitału ludzkiego, jak i dla organizacji, korzystającej z tegoż kapitału na określonych warunkach”<sup>2</sup>.

Liczbę zatrudnionych w bankach pracowników przedstawiono w tabeli 1. Analizując dane zawarte w tabeli zauważyć można spadek w ostatnim roku zarówno liczby banków i oddziałów, jak i liczby zatrudnionych w nich pracowni-

<sup>1</sup> M. Capiga, *Zarządzanie bankiem*, WN PWN, Warszawa 2010, s. 12.

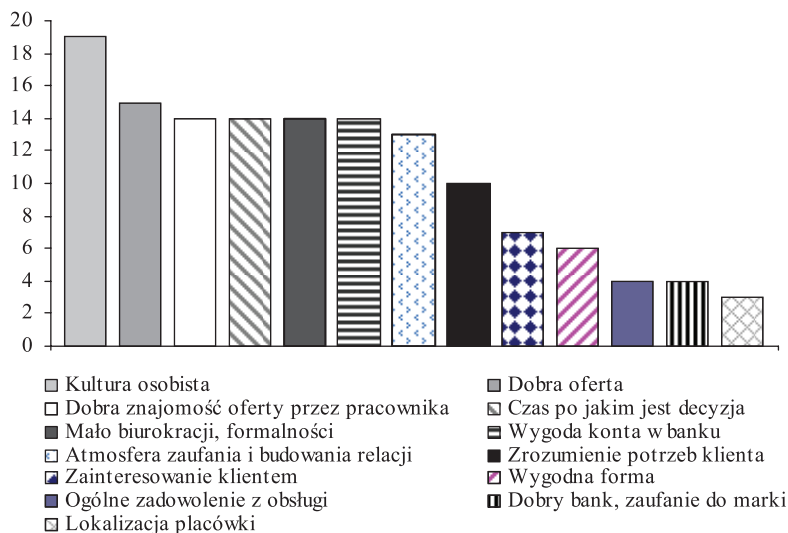
<sup>2</sup> B. Mikuła, *Organizacje oparte na wiedzy*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2006, s. 105-109.

ków. Liczba osób zatrudnionych w bankach w 2012 r. zmalała, dla zatrudnionych w bankach ogółem na koniec 2011 r. liczba ta wyniosła 176 658 osób, natomiast w analogicznym okresie w 2012 r. – 175 093 osoby. Według danych na koniec kwietnia 2013 r. poziom zatrudnienia w bankach wyniósł 174 323 osoby, czyli mniej o 770 osób w porównaniu z rokiem ubiegłym.

Tabela 1. Liczba oddziałów, filii i ludności pracującej w bankach

Wyszczególnienie	Grudzień 2009	Grudzień 2010	Grudzień 2011	Grudzień 2012	Kwiecień 2013
Liczba banków (w tym krajowe banki komercyjne i banki spółdzielcze)	625	625	621	617	615
Sieć bankowa (oddziały, filie, ekspozytury i inne placówki obsługi klienta)	13 797	14 179	13 894	13 618	13 589
Liczba zatrudnionych ogółem	175 249	176 916	176 658	175 093	164 323
Liczba zatrudnionych w centrali	68 105	70 806	72 045	72 614	72 312

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sektor bankowy 2013\_04*, „KNF”, [www.knf.gov.pl/Images/Sektor\\_bankowy\\_2013\\_04\\_tcm75-33691.xls](http://www.knf.gov.pl/Images/Sektor_bankowy_2013_04_tcm75-33691.xls) [20.06.2013].



Rysunek 1. Czynniki związane z jakością obsługi klienta banku (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Łukasz Bystrzyński, *Portret polskiego kredytobiorcy w 2012 roku. Kultura osobista ważniejsza od dobrej oferty banku*, „PricewaterhouseCoopers”, [www.pwc.pl/pl/biuro-prasowe/portret-polskiego-kredytobiorcy-w-2012-roku.jhtml](http://www.pwc.pl/pl/biuro-prasowe/portret-polskiego-kredytobiorcy-w-2012-roku.jhtml) [10.06.2013].

Wiadomo, że nabywcy produktów bankowych oceniają bank poprzez jakość świadczonych usług, o której w dużej mierze decydują zatrudnieni pracownicy<sup>3</sup>. Warto zwrócić uwagę na opublikowany w 2012 r. raport firmy PricewaterhouseCoopers poświęcony polskiemu kredytobiorcy. Badania przeprowadzone na grupie 1000 Polaków wykazały, że 25% respondentów przy wyborze banku przede wszystkim zwraca uwagę na kulturę osobistą jego pracowników oraz wiedzę produktową.

Istnieje wiele definicji banków, lecz szczególnie istotna wydaje się definicja uwzględniająca czynnik ludzki. Ponieważ kapitał ludzki stanowi istotny czynnik wpływający na rozwój sektora bankowego, należy właściwie go wykorzystywać, kierować nim i w niego inwestować. Liczba pracowników zatrudnionych w bankach w ostatnich latach sukcesywnie maleje, ważne, aby wraz ze spadkiem zatrudnienia nie spadła jakość obsługi klienta.

### 3. Zjawisko asymetrii informacji

W ekonomii asymetria informacji definiowana jest różnie, jednak najczęściej pojawiająca się definicja mówi, że jest to różnica w dostępie do istotnej wiedzy<sup>4</sup>. Zjawisko asymetrii informacji to sytuacja, kiedy ludzie dysponują o sobie samych wiedzą, która nie jest dla innych łatwo dostępna<sup>5</sup>.

Zagadnieniom związanym z asymetrią informacji uwagę poświęciło wielu ekonomistów, za co trzech z nich: Akerlof, Stiglitz i Spence otrzymali w 2001 r. Nagrodę Nobla. W 1984 r. G.A. Akerlof zaprezentował koncepcję rynków z asymetryczną informacją, jako przykład wskazał rynek samochodów używanych. Sprzedawca samochodów, określanych jako cytryny, posiada pełną wiedzę co do jakości oferowanego dobra, w przeciwieństwie do potencjalnego nabywcy<sup>6</sup>.

Asymetria informacji towarzyszy nam w każdej dziedzinie życia, albowiem ludzki umysł wykształcił zdolność rejestracji jedynie znaczących dla nas fragmentów i zarysów otaczającej rzeczywistości, pomijania zaś tych, które wydają się nieistotne<sup>7</sup>. Posiadaną przez nas informacją możemy rozporządzać w różny sposób, dysponując niepełną wiedzą często dokonujemy niewłaściwych decyzji.

Jarosław Kubiak w swojej książce *Zjawisko asymetrii informacji a struktura kapitału przedsiębiorstw w Polsce* zwraca uwagę, że często jako przyczy-

<sup>3</sup> Z. Roszkowski, *Marketing bankowy*, Wyd. WSE w Białymstoku, Białystok 2000, s. 155.

<sup>4</sup> N.G. Mankiw, M.P. Taylor, *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2009, s. 607.

<sup>5</sup> D. Begg, S. Fisher, R. Dornbush, *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2007, s. 345.

<sup>6</sup> G. Akerlof, *The Market for Lemons, Quality, Uncertainty and the market mechanism*, „Quarterly Journal of Economics” 1970, nr 84, s. 488-500.

<sup>7</sup> B. Stefanowicz, *Informacja*, Wyd. SGH w Warszawie, Warszawa 2010, s. 92-93.



nę występowania zjawiska asymetrii informacji wymienia się brak dostępu do istotnych danych, ukrywanie danych przez jedną ze stron kontraktu, natomiast rzadko uwzględnia się brak posiadania odpowiedniej wiedzy, niezbędnej do interpretowania przekazywanych danych<sup>8</sup>.

#### **4. Kapitał ludzki w banku a asymetria informacji na rynku bankowym**

Powodów występowania asymetrii informacji na rynku bankowym jest wiele, niemniej wszystkie związane są z ludźmi i ich działaniami. Asymetria informacji pomiędzy kredytobiorcami i kredytodawcami jest jednym z powodów niepowodzeń w procesie udzielenia kredytu i powoduje nieefektywną alokację kapitału. Asymetria informacji po stronie klienta banku pojawia się ze względu na potrzebę finansową, asymetria informacji po stronie pracownika banku może być przejawem nacisków odgórnych i planów sprzedażowych. W umowach zawieranych wewnątrz banku również pojawia się asymetryczna informacja, np. w procesie rekrutacji pracownika.

Różne grupy pracowników banku ze względu na pełnione funkcje kierują się innymi motywami w działaniu. Dyrektorzy, oczekując wysokich dochodów i uznania, realizują kierunki działań wskazane przez zarząd, zlecając je swoim podwładnym, pracownicy wykonują działania zlecone przez kierowników, oczekując wysokich dochodów i stabilności zatrudnienia. Główne grupy interesariuszy banku przedstawiono w tabeli 2.

Zadania w instytucji bankowej są realizowane w zależności od interesu danej grupy interesariuszy (akcjonariuszy, dyrektorów, pracowników). Wydaje się jednak, że realizacja zadań dla akcjonariuszy odbywa się kosztem klientów.

##### **4.1. Asymetria informacji – przewaga klienta**

Najliczniejszą grupę pracowników banku tworzą pracownicy wykonawczy, to właśnie oni stanowią o wyniku banku. Wykonują działania, bez których działalność banku nie miałaby sensu, mają kontakt z klientem, uczestniczą bezpośrednio w sprzedaży usług bankowych, od ich postawy i zaangażowania zależą wyniki sprzedaży. Informacja ma znaczący wpływ na pracę tych ludzi. Informacja stanowi bowiem podstawę oceny zdolności kredytowej klientów, a ocena ta

---

<sup>8</sup> J. Kubiak, *Zjawisko asymetrii informacji a struktura kapitału przedsiębiorstw w Polsce*, Wyd. UE w Poznaniu, Poznań 2001, s. 8.

Tabela 2. Główne grupy interesariuszy banku – ich cele, oczekiwania i potrzeby

Interesariusze	Cele, potrzeby i oczekiwania
Właściciele	<b>Atrakcyjna inwestycja</b> Oczekują przyrostu wartości akcji i wysokich dywidend
Rada Nadzorcza	<b>Przetrwanie i rozwój banku</b> Jej zadaniem jest dbałość o dobro spółki i spełnienie jej statutowych celów
Kierownictwo (w tym zarząd)	<b>Osobiste sukcesy zawodowe stanowią cel</b> Oczekuje wysokich dochodów, wysokiego statusu zawodowego i społecznego, zabezpieczenia przyszłości
Pracownicy	<b>Osobiste sukcesy zawodowe</b> Oczekują dobrej jakości i atmosfery pracy, wysokich dochodów, stabilności zawodowej, wzrostu kwalifikacji
Klienci	<b>Ukierunkowanie na bezpieczeństwo i wysoką jakość</b> Oczekują bezpiecznego funkcjonowania spółki, dobrych produktów i usług o korzystnych cenach, fachowej, szybkiej obsługi
Kapitałodawcy-wierzyciele	<b>Bank stanowi dla nich atrakcyjną inwestycję</b> Oczekują terminowego zwrotu pożyczonych kapitałów wraz z odsetkami
Dostawcy i partnerzy strategiczni	<b>Ukierunkowani na przetrwanie i rozwój banku, korzystną współpracę</b> Oczekują długiej, uczciwej, korzystnej współpracy
Instytucje nadzorcze	<b>Bezpieczeństwo</b> Zainteresowane zapewnieniem bezpieczeństwa funkcjonowania przedsiębiorstwa i spełnieniem przez nie norm prawnych oraz ochroną jego klientów

Źródło: M. Marcinkowska, *Wartość banku. Kreowanie wartości i pomiar wyników działalności banku*, Wyd. UŁ, Łódź 2003, s. 31.

opiera się głównie na danych dostarczanych przez klientów. W przypadku sektora bankowego luka informacyjna jest bardzo duża.

Asymetria informacji w umowach zawieranych pomiędzy kredytobiorcą i kredytodawcą wynika z tego, że klient posiada większą informację o warunkach i okolicznościach danej transakcji niż bank, który potrzebuje tych informacji do podjęcia decyzji. Pożyczkobiorca dysponuje pełną wiedzą na temat rzeczywistych zamiarów wykorzystania kapitału kredytowego, zna ryzykowność swojego projektu, a także wszystkie okoliczności finansowanego przedsięwzięcia, dysponuje wiedzą na temat swojej sytuacji finansowej oraz historii spłat dotychczasowych zobowiązań. Przewaga informacyjna kredytobiorcy powoduje, że może ją wykorzystywać dla swoich korzyści kosztem banku, w wyniku czego instytucja finansowa wystawiona jest na ryzyko. Asymetryczna informacja w stosunkach klienta z bankiem prowadzi do powstawania problemów negatywnej selekcji (*adverse*

*selection*) oraz ryzyka nadużycia (*moral hazard*). Negatywna selekcja występuje, gdyż pożyczkobiorca obarczony dużym ryzykiem złego kredytu najusilniej stara się o pożyczkę. Jest w stanie ponieść wysoki koszt kredytu, albowiem spodziewa się wysokiej stopy zwrotu z ryzykownej inwestycji.

Kolejnym następstwem asymetrii informacji jest pokusa nadużyć (ryzyko nadużycia). Występuje, gdy pożyczkobiorca po zawarciu umowy z bankiem podejmuje działania, które są niepożądane z punktu widzenia pożyczkodawcy<sup>9</sup>. Przykładem tego może być wykorzystanie przez pożyczkobiorcę środków z kredytu na sfinansowanie projektów o wyższym stopniu ryzyka i niższej oczekiwanej stopie zwrotu, niż jest to przewidziane w umowie<sup>10</sup>. Bank w celu zapewnienia bezpieczeństwa zwrotu udzielanych środków ponosi dodatkowy koszt chcąc pozyskać i uzupełnić informację o danym kredytobiorcy i sytuacji finansowanego przedsięwzięcia, nazywa się to kosztowną weryfikacją (*costly state verification*).

Innym rezultatem asymetrii informacji na rynku bankowym jest zjawisko pełnego lub częściowego racjonowania kredytów (*credit rationing*), czyli odmowy kredytowania lub zmniejszenia kwoty kredytu.

Asymetryczna informacja stron kontraktu prowadzi do sytuacji, w której bezpieczne projekty dofinansowują projekty gorszej jakości, albowiem płacą wygórowaną cenę, nieproporcjonalną do ryzyka swojego projektu, sytuacja taka nazywa się niedoinwestowaniem (*underinvestment*). Z kolei nadinwestowanie (*overinvestment*) oznacza sytuację, w której najgorsze inwestycje korzystają z relatywnie niskiej ceny za kredyt<sup>11</sup>.

Klienci banków dysponują o sobie prywatną wiedzą, którą często nie dzielą się z bankiem, działając na jego niekorzyść. Powoduje to skutki w postaci negatywnej selekcji, ryzyka nadużycia czy racjonowania kredytu. Banki dokładając szczególnych starań w celu zmniejszenia tej nierównowagi informacyjnej, często ponoszą dodatkowe koszty.

## 4.2. Asymetria informacji – przewaga banku

W literaturze przedmiotu istnieje przekonanie o przewadze kredytobiorcy nad kredytodawcą w kwestii posiadanej wiedzy. Zauważyć należy, iż asymetria informacji w relacji klient–pracownik banku przejawia się w obie strony. Bank

---

<sup>9</sup> F.S. Mishkin, *Ekonomika pieniądza, bankowości i rynków finansowych*, WN PWN, Warszawa 2002, s. 258.

<sup>10</sup> P. Ciżkowicz, *Rozwój finansowy a rola państwa*, „Zeszyty FOR” 2008, s. 8.

<sup>11</sup> M. Jezierska, *Wycena kredytu bankowego w warunkach asymetrii informacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2004, nr 394, s. 141.

jako instytucja zorientowana na klienta musi spełniać jego stale rosnące oraz zmieniające się oczekiwania. Orientacja na klienta w bankowości powoduje częste występowanie zdarzeń sprzecznych z zasadami obsługi klienta, etyki biznesu czy społecznej odpowiedzialnością banku, gdy pracownik za wszelką cenę chce sprzedać produkt. Przykładem powyższych praktyk może być brak udzielania pełnej i rzetelnej informacji o oferowanym produkcie, oferowanie produktów nieodpasowanych do potrzeb i typu klienta, stosowanie transakcji wiązanych czy sprzedaż produktów pakietowych (*tying and bundling*)<sup>12</sup>. Dostawcy usług finansowych podkreślają korzyści płynące z produktów kredytowych, lecz niechętnie mówią o związanych z nimi zagrożeniach, natomiast odpowiedzialnością za wchodzenie w wątpliwe transakcje finansowe obarczają klienta<sup>13</sup>. Odpowiedzialność społeczna, jaka ciąży na banku, nie powinna dopuścić do występowania tego typu zdarzeń, a jednak mają one miejsce. Jednocześnie produkty finansowe banków są na tyle skomplikowane i ulegają ciągłym przemianom („polepszeniu”), że klienci często skazani są na zaufanie do pracowników banków, jako tych, którzy powinni świadczyć dla nich usługi najwyższej jakości oraz najlepsze dla ich dobrobytu<sup>14</sup>. Społeczna odpowiedzialność banku związana jest z koncepcją odpowiedzialnego kredytu, albowiem nieetyczne kredytowanie powoduje, że klient może mieć problem ze spłatą kredytu, dzieje się tak, gdy kredytodawca nie uwzględni zdolności kredytowej pożyczkobiorcy, narzuca nieuzasadnione koszty lub nieuczciwe klauzule w umowach<sup>15</sup>.

Jednym z powodów występowania zjawiska asymetrii informacji po stronie reprezentanta banku jest presja sprzedaży. Bank jako instytucja samofinansująca się działa w celu maksymalizacji zysku, jest to jego cel nadrzędny. Oczekiwane przez akcjonariuszy wyniki finansowe przekładają się na plany sprzedażowe przydzielane placówkom sprzedażowym, a w dalszym podziale ich pracownikom. Wykonanie założeń planów nadzorowane jest już nie tylko w okresach miesięcznych czy tygodniowych, ale i dziennych, co wywiera dużą presję na pracowników. Przykład presji, jaką mogą czuć pracownicy banków, zaistniał w Millennium Banku w 2008 r. Wielu pracowników usłyszało zarzuty nieuczciwych praktyk. Aby zwiększyć wyniki sprzedaży, pracownicy prowadzili nieuczciwe praktyki wobec klientów, zakładali konta swoim bliskim i sobie nawzajem. Pracownicy tłumaczyli, że ich postawa była spowodowana dużą presją, nieprzyjemnymi telefonami i groźbami utraty pracy.

---

<sup>12</sup> W. Szpringer, *Społeczna odpowiedzialność banków*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 52.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 58.

<sup>14</sup> R. Milic-Czeraniak, *Etyka w działalności banków*, „Bank” 2012, nr 7-8, s. 44.

<sup>15</sup> W. Szpringer, *Społeczna odpowiedzialność...*, s. 108.

Firma International Service Check w 2012 r. przeprowadziła badania *mystery shopping* w bankach pięciu europejskich krajów, w tym w Polsce, zbadano m.in. jakość obsługi klienta w zależności od produktu, jakim jest on zainteresowany. Wyniki badania wykazały, że najlepiej obsługiwani są klienci zainteresowani kredytem, co nie dziwi z racji zysku przynoszonego dla banku przez tę grupę klientów<sup>16</sup>.

W procesie zarządzania kapitałem ludzkim szczególnie dwa etapy mają istotny wpływ na występowanie asymetrii informacji na rynku bankowym, są nimi szkolenia i edukacja oraz motywowanie pracowników.

Wyjątkowość kapitału ludzkiego w banku wynika przede wszystkim z możliwości jego rozwoju, będącej wynikiem różnych form edukacji i szkoleń lub nabywania doświadczenia w miejscu zatrudnienia<sup>17</sup>. Poszerzenie zasobów wiedzy pracowników w formie szkoleń może doprowadzić do zmniejszenia asymetrii informacji. Personel bankowy może korzystać z wielu form podnoszenia kwalifikacji, różnego typu szkoleń, nauki języków, nauki na studiach wyższych i podyplomowych. Pracodawcy oferują rozmaite szkolenia w miejscu pracy, poza miejscem pracy czy szkolenia w formie e-learningowej.

Obok pracowników wykonawczych mniejszą grupę stanowi w banku kadra kierownicza, jej zadania w organizacji są zupełnie odmienne od zadań pracowników wykonawczych. Kierownicy zdają sobie sprawę z tego, że aby skłonić potencjalnego klienta do zakupu, potrzebne jest odpowiednie podejście do działania człowieka w organizacji. Motywowanie powinno służyć kształtowaniu wiedzy, umiejętności i postaw. System motywacyjny obejmuje nagrody, podwyżki płac, premie, awanse, pochwały czy uznanie. Ponieważ najsilniejszymi czynnikami motywacyjnymi wciąż pozostają czynniki finansowe, motywuje to doradców bankowych do zwiększenia sprzedaży. W tym przypadku motywacja pracowników, w odróżnieniu od szkoleń, może sprzyjać wzrostowi asymetrii informacji na rynku bankowym. Według raportu Związku Banków Polskich o zarządzaniu zasobami ludzkimi, opublikowanego w 2011 r., model motywacji pracowników różni się według kryterium wielkości banku. W bankach mniejszych wyższe były koszty wynagrodzeń zasadniczych i szkoleń pracowników, natomiast w bankach większych wyższe były koszty nagród i premii na jednego zatrudnionego<sup>18</sup>.

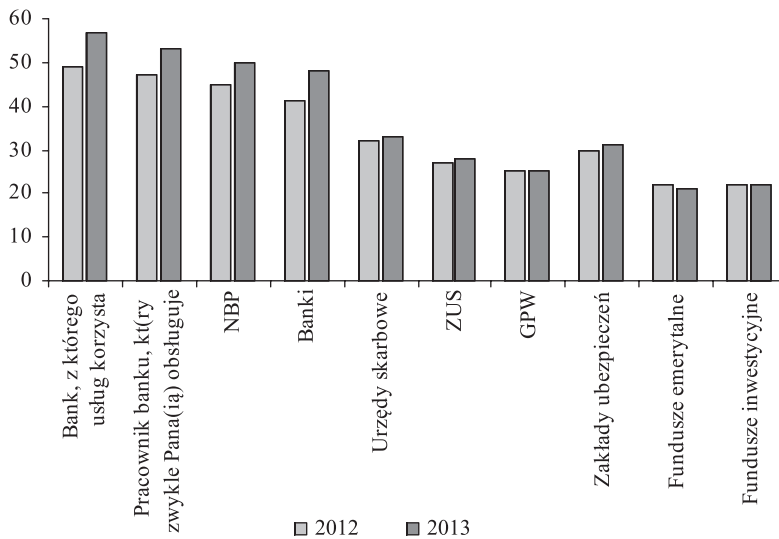
---

<sup>16</sup> *Ranking polskich i europejskich placówek bankowych*, „Miesięcznik Finansowy Bank” 2012, nr 9, s. 27.

<sup>17</sup> A. Grzybowska, *Kapitał ludzki a rozwój sektora bankowego w Polsce*, w: *Zarządzanie kapitałem ludzkim w gospodarce*, red. D. Kopycińska, PRINT GROUP Daniel Krzanowski, Szczecin 2007, s. 12.

<sup>18</sup> M. Andrałojć, D. Buttler, M. Ławryniewicz, J. Szambelańczyk, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w bankach komercyjnych*. „Związek Banków Polskich”, [http://zbp.pl/public/repozytorium/Menu\\_gorne/O\\_ZBP/raporty/inne\\_raporty/HR-2007.pdf](http://zbp.pl/public/repozytorium/Menu_gorne/O_ZBP/raporty/inne_raporty/HR-2007.pdf) [20.06.2013].

W systemie motywacyjnym istotną rolę odgrywa sposób motywacji pracowników. W celu motywowania podwładnych często stosuje się poza motywacją pozytywną, polegającą na stworzeniu pracownikowi perspektyw coraz lepszej realizacji jego celów w miarę spełnienia oczekiwań pracodawcy, także motywację negatywną. Motywacja negatywna opiera się na lęku, który pobudza do pracy. Dzieje się to przez wywołanie u podwładnych poczucia zagrożenia naganną utratą części wynagrodzenia (w postaci premii) za niewykonanie zadań lub utratą pracy<sup>19</sup>. I choć motywuje to pracownika do działania, dostarcza negatywnych emocji.



Rysunek 2. Zaufanie do branż (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Poziom zaufania do banków rośnie!*, „Związek Banków Polskich”, <http://zbp.pl/wydarzenia/poziom-zaufania-do-bankow-rosnie> [29.05.2013].

Pomimo licznych skarg na sektor bankowy, wg wyników najnowszych badań, zaufanie klientów do tej branży i jej pracowników nie maleje. Wyniki badania TNS Polska na zlecenie Związku Banków wskazują, że zaufanie do banków i ich pracowników wzrosło w 2013 r. w porównaniu z rokiem ubiegłym.

Klienci, słusznie, czują się pokrzywdzeni z powodu zatajania części informacji na temat produktów, które oferują instytucje finansowe. Przyczyn asymetrii informacji, przeważnie z winy banku, należy upatrywać w kapitale ludzkim w nim zatrudnionym, czyli w presji wywieranej na pracownikach, w planach

<sup>19</sup> J.A.F. Stoner, Ch.Wankel, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1997, s. 51.

zakładających zwiększenie sprzedaży oraz w negatywnej motywacji. I choć wzrasta świadomość klientów banku na temat usług bankowych, w dalszym ciągu szczególnie ważna wydaje się edukacja finansowa społeczeństwa. Daje temu wyraz choćby mylne mniemanie o banku jako o instytucji zaufania publicznego.

### 4.3. Asymetria informacji wewnątrz banku

Asymetria informacji pojawia się również w samym banku w aspekcie doboru odpowiednich pracowników. Przyszły pracownik posiada wiedzę o swoich umiejętnościach, których nie zna przyszły pracodawca. Pracodawca nie potrafi ocenić zdolności potencjalnego pracownika ani jego predyspozycji do pracy, dlatego istnieje duże prawdopodobieństwo, że zatrudniając pracownika zatrudni kogoś nieodpowiedniego. W takiej sytuacji pracownik zainteresowany jest ujawnieniem swojej prawdziwej charakterystyki, wysyłając sygnały (zależne od niego charakterystyki, np. poziom edukacji), zjawisko takie nazywa się signalingiem<sup>20</sup>.

Z kolei screening to działanie podejmowane przez pracodawców, które pozwala rozróżnić typy pracowników. Pracodawcy oferując odpowiednie kontrakty, sprawiają, że pracownikom o niższej produktywności nie opłaca się akceptować kontraktów adresowanych do pracowników o wyższej produktywności i na odwrót. Pracownicy ujawniają więc swoje typy, wybierając rodzaj kontraktu. Pracodawcy w taki sposób kształtują oferty pracy, by wskazywały one pracowników przez nich upragnionych<sup>21</sup>.

Przykładów asymetrii informacji w sektorze bankowym jest wiele. Pracownik banku lepiej wie niż jego pracodawca, ile wysiłku włożył w powierzone mu zadanie, jest to przykład ukrytych działań (*hidden actions*), można mówić również o ukrytych właściwościach (*hidden characteristics*)<sup>22</sup>, np. w przypadku oferowanych klientom produktach, których złożoności klient nie zna, a pracownik niewystarczająco je objaśnił.

## 5. Podsumowanie

Pracownicy banków tworzą jego wizerunek, decydują o jego wzroście i przewadze konkurencyjnej na rynku. Są oni istotnym czynnikiem rozwoju banku.

<sup>20</sup> K. Sączuk, *Wybrane zagadnienia ekonomii informacji a rynek pracy*, „Bank i Kredyt”, maj 2013, s. 30.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 33.

<sup>22</sup> H.R. Varian, *Intermediate Microeconomics*, W.W. Norton & Company, New York 2006, s. 701.

Asymetria informacji w relacji bank – klient może występować po obu stronach, zarówno klienta, jak i pracownika banku, powodując skutki w postaci negatywnej selekcji, pokusy nadużyć czy kosztownej weryfikacji. Zarządzanie kapitałem ludzkim w banku w postaci wydatków na edukację i szkolenia pracowników może zmniejszyć skalę występowania tego zjawiska, zaś system motywacyjny może ją powiększyć. W celu ochrony klientów przed negatywnymi skutkami przewagi informacyjnej, będącej po stronie pracowników instytucji finansowych, konieczne jest wzbogacenie zasobów wiedzy na temat usług finansowych i zasad funkcjonowania tego rynku.

## Literatura

- Akerlof G., *The Market for Lemons, Quality, Uncertainty and the market mechanism*, „Quarterly Journal of Economics” 1970, No. 84.
- Andrałojć M., Buttler D., Ławrynowicz M., Szambelańczyk J., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w bankach komercyjnych*, „Związek Banków Polskich”, [http://zbp.pl/public/repozytorium/Menu\\_gorne/O\\_ZBP/raporty/inne\\_raporty/HR-2007.pdf](http://zbp.pl/public/repozytorium/Menu_gorne/O_ZBP/raporty/inne_raporty/HR-2007.pdf).
- Begg D., Fisher S., Dornbush R., *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2007.
- Capiga M., *Zarządzanie bankiem*, WN PWN, Warszawa 2010.
- Ciżkowicz P., *Rozwój finansowy a rola państwa*, „Zeszyty FOR” 2008.
- Gospodarowicz A., Nosowski A., *Zarządzanie instytucjami kredytowymi*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Grzybowska A., *Kapitał ludzki a rozwój sektora bankowego w Polsce*, w: *Zarządzanie kapitałem ludzkim w gospodarce*, red. D. Kopycińska, PRINT GROUP Daniel Krzanowski, Szczecin 2007.
- Jezierska M., *Wycena kredytu bankowego w warunkach asymetrii informacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2004, nr 394.
- Kubiak J., *Zjawisko asymetrii informacji a struktura kapitału przedsiębiorstw w Polsce*, Wyd. UE w Poznaniu, Poznań 2013.
- Mankiw N.G., Taylor M. P., *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2009.
- Marcinkowska M., *Wartość banku. Kreowanie wartości i pomiar wyników działalności banku*, Wyd. UŁ, Łódź 2003.
- Mikuła B., *Organizacje oparte na wiedzy*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2006.
- Milic-Czerniak R., *Etyka w działalności banków*, „Bank” 2012, nr 7-8.
- Mishkin F.S., *Ekonomika pieniądza, bankowości i rynków finansowych*, WN PWN, Warszawa 2002.
- Roszkowski Z., *Marketing bankowy*, Wyd. WSE w Białymstoku, Białystok 2000.
- Stefanowicz B., *Informacja*, Wyd. SGH w Warszawie, Warszawa 2010.
- Szpringer W., *Spoleczna odpowiedzialność banków*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- Saczuk K., *Wybrane zagadnienia ekonomii informacji a rynek pracy*, „Bank i Kredyt”, maj 2013.
- Varian H.R., *Intermediate Microeconomics*, W.W. Norton & Company, New York 2006.
- [www.pwc.pl](http://www.pwc.pl)
- [zbp.pl](http://zbp.pl)
- [www.knf.gov.pl/index.html](http://www.knf.gov.pl/index.html)



## **Human Capital in the Bank vs. the Asymmetry of Information in the Banking Market**

**Abstract.** The human capital of the bank and its management has an effect on the phenomenon of information asymmetry in the banking market. This paper focuses on the phenomenon of asymmetric information according to both the activities of the customers, as well as the employees of the bank. It concentrates on the causes of this phenomenon and its negative consequences such as moral hazard, adverse selection and costly verification. Effective management of human capital in the bank, in the form of spending money for education and training of the employees, can reduce the level the occurrences in these phenomena, and the incentive system can increase it.

**Keywords:** human capital, asymmetric information, adverse selection, moral hazard



**Sylwia Olszewska**

Uniwersytet Gdański

## **Oddziaływanie emocji i skłonności poznawczych inwestorów na podejmowanie decyzji finansowych**

**Streszczenie.** Celem artykułu jest przedstawienie wpływu emocji i błędów poznawczych na podejmowanie decyzji finansowych w aspekcie finansów behawioralnych. Wykazano, że emocje pozytywne, jak szczęście, radość, i negatywne, jak gniew, złość i inne, mają istotny wpływ na podejmowanie decyzji oraz psychikę i funkcjonowanie inwestora. Podjęto próbę rozważenia także wpływu heurystyk na podejmowanie decyzji i wyjaśnienie samego procesu podejmowania decyzji z uwzględnieniem ośmiu etapów. Badania dowodzą, że psychologiczne aspekty podejmowania decyzji są istotnym elementem finansów behawioralnych w rozumieniu funkcjonowania inwestorów na rynku finansowym.

**Słowa klucze:** finanse behawioralne, podejmowanie decyzji, emocje, zniekształcenia poznawcze, heurystyki

### **1. Wprowadzenie**

W dzisiejszych czasach jednostka stała się znacznie bardziej zależna od wymagań i zmieniających się potrzeb środowiska. Dla efektywnego funkcjonowania powinna być zdolna do ciągłego przystosowywania się do zmian i podejmowania wielu decyzji. Proces podejmowania decyzji, szczególnie w warunkach obecnej niepewności finansowej, jest uwarunkowany wieloma czynnikami ekonomicznymi i psychologicznymi. Dowodem na to stwierdzenie jest rozwój ekonomii behawioralnej, która wywarła istotny wpływ na nauki o finansach. Efektem są narodziny finansów behawioralnych – jako nowego kierunku współczesnych

finansów koncentrujących się na analizie personalnych zachowań inwestorów, wpływie emocji, procesów poznawczych i innych czynników psychologicznych na podejmowanie decyzji finansowych. Początkowo tradycyjne nauki finansowe odrzucały możliwość ingerencji psychiki ludzkiej w podejmowanie decyzji inwestycyjnych, argumentując to tym, iż ludzie zawsze zachowują się racjonalnie i obiektywnie prognozując przyszłe wydarzenia na rynku finansowym. Uważano, że nie ma znaczenia, że mózg ludzki ma ograniczone możliwości przetwarzania napływających informacji z zewnątrz. Toteż okazuje się, co potwierdzone jest licznymi badaniami psychologicznymi, że inwestor, jako jednostka społeczna, podejmuje decyzje pod wpływem emocji, chwilowych nastrojów, a także ulega skłonnościom poznawczym, prowadzącym do różnych iluzji i błędów<sup>1</sup>. W artykule skoncentrowano się na przedstawieniu wpływu emocji i skłonności poznawczych na podejmowanie decyzji finansowych.

## 2. Podejmowanie decyzji

Przyznanie Nagrody Nobla w 2002 r. z zakresu ekonomii, psychologom Danielowi Kahnemenowi i Amosowi Tversky'emu, wzbudziło zainteresowanie psychologicznymi aspektami podejmowania decyzji. Udowodnili oni, że decyzje podejmowane przez ludzi w warunkach niepewności mogą odbiegać od tych, które przewidywały teorie ekonomiczne<sup>2</sup>.

Podejmowanie decyzji jest wieloetapowym procesem, który – wg J.W. Deana i M.P. Shartmana – zawiera osiem etapów. Rozpoczyna się od rozpoznania problemu, następnie obejmuje ustalenie kryteriów decyzyjnych, co za tym idzie: przypisanie wag do kryteriów, opracowanie możliwych rozwiązań, ich analizę, wybór i wdrożenie rozwiązania, a kończy się na ocenie skuteczności decyzji. Rozpoznanie problemu (etap 1.), jest sprawą subiektywną każdego inwestora, polega na stwierdzeniu rozbieżności między istniejącym a pożądanym stanem sytuacji zgodnie z ustalonym standardem. Standardem mogą być wyniki osiągnięte w przeszłości, ustalone wcześniej cele lub efekty finansowe jakiejś innej jednostki lub instytucji. Kiedy problem wymagający uwagi jest rozpoznany, należy zidentyfikować kryteria decyzji (etap 2.), które będą miały znaczenie przy jego rozwiązaniu. Kryteria są odzwierciedleniem tego, co inwestor uważa za istotne w swojej

---

<sup>1</sup> M.Czerwonka, M. Rzeszutek, *Analiza zachowań inwestycyjnych inwestorów giełdowych oraz studentów kierunków ekonomicznych i psychologicznych z perspektywy finansów behawioralnych*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów. Zeszyty Naukowe SGH” 2011, nr 107, s. 28.

<sup>2</sup> B. Żurawik, *Irracjonalność zachowań inwestorów giełdowych*, s. 204, [www.zif.wzr.pl/pim/2012\\_2\\_2\\_13.pdf](http://www.zif.wzr.pl/pim/2012_2_2_13.pdf) [18.05.2013].

decyzji. Poszczególne kryteria nie są jednakowo ważne, dlatego też należy przypisać im wagi (etap 3.), by ustalić priorytet w ich podejmowaniu. Priorytety poszczególnych kryteriów ustala się na podstawie osobistych preferencji. Następnie decydent sporządza wykaz możliwości, które może zastosować do rozwiązania problemu (etap 4.). Na tym etapie nie podejmuje się żadnych prób ich oceny, a jedynie się je zestawia, by przeprowadzić ich krytyczną analizę osobno (etap 5.). Silne i słabe strony każdej możliwości stają się oczywiste przy porównaniu z kryteriami i wagami ustalonymi w 2. i 3. etapie procesu, które poddaje się ocenie na podstawie przyjętych kryteriów. Na etapie 6. dokonuje się wyboru najlepszej spośród wymienionych i ocenionych możliwości. Jeśli zostały ustalone wszystkie istotne czynniki decyzyjne, wagi i rozpoznane realne możliwości, należy wybrać tę, która otrzymała największą liczbę punktów na etapie 5. Proces wyboru decyzji został zakończony, niemniej jednak może zawieść o ile nie zostanie poprawnie wdrożony. Wdrażanie decyzji (etap 7.) to przekazanie ich tym osobom, których dotyczy, celem zaangażowania się w nie. Ostatnim etapem w procesie podejmowania decyzji (etap 8.) jest sprawdzenie, czy wybrana możliwość doprowadziła do pożądanego stanu lub wyniku<sup>3</sup>.

Gdyby inwestorzy podchodzili do wszystkich sytuacji tak logicznie, to o wiele więcej byłoby udanych decyzji. Jednak decyzje często podejmowane są bez logiki i racjonalności, co ma uzasadnienie w tym, iż amerykańskie firmy wykorzystują metody racjonalnego podejmowania decyzji w mniej niż 20% przypadków. Nawet wtedy gdy jednostki lub instytucje próbują postępować logicznie, w rzeczywistości nie zawsze im się to udaje. Czasami decyzje podejmowane bez szczególnej dbałości o logikę mogą okazać się prawidłowe. Głównym elementem takiego sposobu działania jest behawioralny aspekt podejmowania decyzji, do którego należą m.in.: siły polityczne, intuicja i zaangażowanie oraz skłonności do podejmowania ryzyka.

Siły polityczne, czyli tzw. koalicja, jest nieformalnym sojuszem jednostki lub grupy utworzonej do osiągnięcia wspólnego celu, który jest często preferowanym wariantem decyzji. Oddziaływania koalicji mogą być zarówno korzystne, jak i niekorzystne. Poza logikę i racjonalność wykracza także intuicja i zaangażowanie. Intuicja jest wewnętrznym wrodzonym przekonaniem o czymś, co jest podparte świadomym rozumowaniem, czyli „czuję, że jest to słuszne”, dlatego też jest tzw. „przecucie”. Oparte jest ono na doświadczeniu i umiejętności w podejmowaniu decyzji w podobnych sytuacjach. W związku z tym może narastać zaangażowanie, czyli obstawanie przy podjętej decyzji nawet wtedy, kiedy okazuje się ona błędna. Na przykład kiedy ludzie odmawiają sprzedania akcji spółki, mimo kolejnych spadków ich ceny. Obierają kierunek działania – kupują akcje

---

<sup>3</sup> S.P. Robbins, D.A. DeCenzo, *Podstawy zarządzania*, PWE, Warszawa 2002, s. 174.

w nadziei osiągnięcia zysku i następnie trzymania się go nawet w obliczu narastających strat. Dlatego też element skłonności do ryzyka jest zakresem, w jakim podejmujący decyzję gotowy jest do ponoszenia tego ryzyka wiążącego się z decyzją. Niektórzy inwestorzy podejmują każdą decyzję z najwyższą ostrożnością. Próbuje trzymać się modelu racjonalnego i są bardzo konsekwentni w tym, co robią. Takie jednostki mają większe szanse na uniknięcie pomyłek oraz finansowych i emocjonalnych strat. Ci, którzy opierają się mocno na intuicji, szybko podejmują decyzje, często ryzykują ponoszenie dużych nakładów<sup>4</sup>.

W literaturze przedmiotu pojawia się wiele dowodów, że inwestorzy przejawiają zachowania irracjonalne w podejmowaniu decyzji, gdyż nie wynikają one z przemyślanych świadomych decyzji, a z reakcji spontanicznych<sup>5</sup>. Przedstawiciele finansów behawioralnych wskazują, że przy podejmowaniu decyzji zachodzi wiele zniekształceń emocjonalnych i poznawczych, co wynika m.in. z oddziaływania emocji<sup>6</sup>.

### 3. Istota i znaczenie emocji

Emocje są subiektywnym stanem psychicznym, któremu zwykle towarzyszą zmiany somatyczne, ekspresje mimiczne oraz różne zachowania. Zwykle są one wywoływane, następnie przebiegają i powodują konsekwencje. Zgodnie z koncepcją oceny poznawczej, emocja jest następstwem specyficznej orientacji człowieka w otoczeniu, jego stosunku do dokonujących się w nim zmian. Ocena poznawcza to rozpoznanie przez podmiot zdarzenia jako znaczącego z jego własnego punktu widzenia. Proces ten dotyczy oceny pierwotnej i wtórnej. Ocena pierwotna determinuje to, czy emocja się pojawi, jeśli tak, to jaka będzie jej walencja. Podmiot dokonuje oceny, czy zdarzenie ma związek z jego celami. Emocja pojawia się wówczas, gdy zdarzenie ma związek z wartościami podmiotu. Następnie zachodzi proces oceny wtórnej, kiedy jednostka zastanawia się, jak sobie poradzić z zaistniałą sytuacją oraz negatywnymi emocjami, których doświadcza. Przebieg oceny wtórnej determinuje to, jaka emocja się pojawi.

Richard Lazarus sugeruje, że ocena pierwotna i wtórna to dwa aspekty tego samego procesu. Ocena nie tylko przesądza, czy emocja się pojawi i jaka ona będzie, ale i jest wystarczającym i koniecznym warunkiem jej wystąpienia. Specyficzne wzorce ocen poznawczych wywołują odpowiadające im emocje. Jedną

---

<sup>4</sup> R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, WN PWN, Warszawa 2006, s. 294-299.

<sup>5</sup> B. Zatwarnicka-Madura, *Irracjonalność zachowań konsumenta*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowe SGH” 2009, nr 93, s. 12.

<sup>6</sup> J.P. Nofsinger, *Psychologia inwestowania*, Helion, Gliwice 2006.

z istotnych emocji w chwilach sukcesu i osiągnięcia celu, która się pojawia, to **szczęście**. Natomiast gdy okoliczności zdarzenia stworzą szansę na osiągnięcie sukcesu, wówczas pojawi się **nadzieja**. Gdy jednak zdarzenie będzie sprzeczne z celami jednostki, pojawią się cztery inne emocje, jak smutek, strach, złość, poczucie winy. **Smutek** zaistnieje, gdy jednostka nie będzie widziała możliwości uporania się z danym problemem i w konsekwencji wywoła ona negatywne oczekiwania wobec przyszłego rozwoju wydarzeń. Jest to sytuacja trwałej i nieodwracalnej straty. Jeżeli jednostka w tej trudnej sytuacji dojdzie do wniosku, że nie ma zasobów wystarczających do uporania się z nią lub jest niepewna swoich zasobów, wówczas jest to sytuacja zagrażająca dla niej i pojawi się **strach**. Ze **złością** natomiast jednostka ma do czynienia, gdy stwierdza, że przyczyną wystąpienia niekorzystnej dla niej sytuacji jest ktoś inny. Jest to sytuacja obwiniania innej osoby; może też pojawić się **poczucie winy**, gdy analiza sytuacji doprowadza człowieka do wniosku, że to on doprowadził do niekorzystnego stanu rzeczy, w efekcie jednostka obwinia samą siebie<sup>7</sup>.

Istotnym przejawem emocji jest optymizm i pesymizm inwestora przy podejmowaniu decyzji. **Pesymizm** jest postawą wyrażającą skłonność dostrzegania tylko negatywnych stron rzeczywistości i przyszłości w przeciwieństwie do optymizmu. **Optymistyczna** postawa inwestora skłania go do postrzegania ludzi i zdarzeń jako dobre<sup>8</sup>.

Teoria Lazarusa dotycząca wzbudzania emocji stała się obiektem krytyki wielu naukowców. Zdaniem tej grupy nie można wykluczyć tego, że sam proces oceniania wzbudza emocje, ale też nie można się zgodzić ze stwierdzeniem, iż proces ten jest wystarczającym i koniecznym warunkiem ich powstania. Według Roberta Zajęca, niektóre emocje, jak smutek, lęk, nie wymagają świadomego myślenia. Często pojawiają się one przed oceną poznawczą. Inne teorie dotyczące wzbudzania emocji opierają się na przekonaniu, że działania człowieka oraz jego reakcje na różne sytuacje wynikają m.in. z budowy mózgu<sup>9</sup>. Neuroekonomia stara się wyjaśnić motywy podejmowania decyzji na podstawie podstawowych procesów neurofizjologicznych zachodzących w mózgu. Przeprowadzono badania na ludziach biorących udział w loteriach. Mózg monitorowano za pomocą czynnościowego rezonansu magnetycznego – nieinwazyjnej metody badania mózgu polegającej na rejestrowaniu aktywności podczas wykonywania określonej czynności. Wyniki badań pokazały, że gdy wartość oczekiwana w grze wzra-

---

<sup>7</sup> D. Doliński, *Mechanizmy wzbudzania emocji*, w: *Psychologia. Podręcznik akademicki. Psychologia ogólna*, cz. 2, red. J. Strelau, GWP, Gdańsk 2004, s. 322-323.

<sup>8</sup> M. Czerwonka, B. Godlewska, *Finanse behawioralne*, Wyd. SGH w Warszawie, Warszawa 2008, s. 65-68.

<sup>9</sup> K. Banasiak, *Zachowania inwestorów w warunkach globalnego kryzysu finansowego*, „Oeconomia” 2010, nr 9 (2), s. 19-20.

stała, to w mózgu człowieka aktywna była tylko część kory ciemieniowej. Straty z kolei powodowały silny wzrost aktywności kory mózgu w obszarze środkowo-czołowym odpowiedzialnym za wykrywanie błędów. Wybory dokonywane przez uczestników loterii w warunkach wysokiego ryzyka uruchamiały w mózgu obszar zwany ciałem migdałowatym. Ciało migdałowate odpowiada za odbiór i przetwarzanie emocji, i rozpoznawanie strachu<sup>10</sup>. Ciało migdałowate znajduje się w układzie limbicznym mózgu<sup>11</sup>. Badania przeprowadzone przy użyciu rezonansu magnetycznego pokazały, że mózg ludzki jest dobrze przygotowany do tego, ażeby uruchomić „neuralną ochronę”, która blokuje dokonywanie zbyt ryzykownych wyborów. Istnieją podejrzenia, że długotrwałe emocje, z jakimi spotykają się inwestorzy działający z „napiętymi nerwami” do granic wytrzymałości, wpływają na ciało migdałowate. W ten sposób pozbawiają się oni naturalnej ochrony. W momencie silnych emocji inwestorzy popełniają błędy, ponieważ nie potrafią wycofać się z podjętych decyzji. Potwierdzeniem tej tezy są przeprowadzone badania ludzi zdrowych, z prawidłowo funkcjonującym ciałem migdałowatym, i pacjentów neurologicznych, z uszkodzonym ciałem migdałowatym. Procesy intelektualne pacjentów przebiegały prawidłowo, nie mieli oni kłopotów ze zdrowiem i pamięcią. Dwie grupy kontrolne podjęły ryzykowną grę. Ludzie „zdrowi” wykazywali awersję do ryzyka i w momencie strat przerywali grę, natomiast pacjenci neurologiczni grali dalej mimo strat. Pacjenci grali odważnie i w efekcie wygrywali więcej niż ludzie „zdrowi”. W niesprzyjających warunkach można by mówić o przegranej<sup>12</sup>.

Dowiedziano także, że w czasie trwania emocji, w mózgu wydzielają się substancje chemiczne, takie jak adrenalina, która jest hormonem, neuroprzekądniki typu serotonina i neuromodulatory – peptydy. Peptydy odgrywają ważną rolę w procesach emocjonalnych, wywołują one niepoohamowane uczucie strachu (panikę), co ogranicza racjonalne myślenie w podejmowaniu decyzji<sup>13</sup>.

Z powodu utraty dóbr materialnych czy konsekwencji źle podjętej decyzji, mogą pojawić się **stany lękowe**, wynikające z poczucia bezradności. Podstawowym źródłem lęku jest zagrożenie, czyli sytuacja, w której występuje prawdopodobieństwo strat moralnych, fizycznych czy psychicznych. Paraliżujący strach przed stratami materialnymi przyczynia się do tego, że inwestor nie wierzy we własne możliwości, nie ocenia obiektywnie sytuacji na rynku i naśladuje decyzje innych inwestorów<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> E. Drabik, I. Drabik, *Rozumienie emocji jako gwarancja racjonalnych zachowań uczestników rynków finansowych*, „Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej. Zeszyty Naukowe SGGW” 2009, nr 73, s. 23-38.

<sup>11</sup> D. Goleman, *Inteligencja emocjonalna*, Media Rodzina, Poznań 1997, s. 33.

<sup>12</sup> E. Drabik, I. Drabik, op. cit., s. 28.

<sup>13</sup> J. Bradwejn, *Neurobiological investigations into the role of cholecystokinin in panic disorder*, „Journal of Psychiatry and Neuroscience” 1993, No. 18, s. 178.

<sup>14</sup> K. Banasik, op. cit., s. 21.



W badaniach zauważono, że inwestorzy po podjęciu decyzji, która przyniosła straty, często doświadczają silnego **żalu**. W sformułowanej przez Dawida Bella teorii żalu zakłada się, że uczucie żalu związane z podjęciem złej decyzji inwestycyjnej jest silniejsze niż ewentualne uczucie dumy i satysfakcji związanej z dokonaniem właściwego wyboru. Pociąga to za sobą pewne uprzedzenie faktów przez inwestora i pospieszne sprzedanie np. drożących akcji w celu zabezpieczenia się przed przyszłymi spadkami cen. Dodatkowo żal spowodowany stratą z zainwestowania w konkretną spółkę jest przeżywany intensywniej niż w przypadku straty na poziomie całej giełdy, ponieważ poniesioną stratę inwestorzy mogą przypisać nie własnej pomyłce, a nieprzewidywalnym siłom działającym na rynku<sup>15</sup>.

Emocje są subiektywnymi odczuciami doświadczanymi jako przyjemne (radość, zadowolenie, szczęście) lub nieprzyjemne (złość, strach, gniew, żal). Warunkiem koniecznym powstania emocji jest pojawienie się sytuacji postrzeganej jako pozytywna lub negatywna dla biznesu. Emocjonalność odnosi się do wewnętrznych stanów umysłowych skupionych wokół afektu, który oznacza postrzeganie czegoś jako dobre lub złe<sup>16</sup>. Działanie emocji związane jest także ze świadomym i nieświadomym przetwarzaniem informacji. Nieświadome, czyli nieracjonalne, przetwarzanie emocji odpowiada za szybkie formułowanie ocen na podstawie dotychczasowych doświadczeń człowieka, natomiast świadome przetwarzanie odpowiada za logiczne myślenie, oparte na formalnych przesłankach. Pisząc o emocjach, należy wspomnieć o nastrojach, których inwestorzy także doświadczają. Różnią się one od emocji tym, że są mniej intensywne i mogą trwać dłużej. Emocje natomiast dotyczą specyficznych reakcji na zdarzenie czy sytuację, w związku z tym są zazwyczaj krótkotrwałe i bardziej intensywne.

Emocje w podejmowaniu decyzji pełnią trzy funkcje: motywacyjną, poznawczą i społeczną. Funkcja motywacyjna emocji skłania inwestora do podjęcia decyzji, wówczas emocje kierują i podtrzymują jego zachowania zmierzające do osiągnięcia założonego celu. Funkcja poznawcza emocji ma za zadanie zwrócić uwagę inwestora na postrzeganie siebie oraz sposób interpretacji sytuacji inwestycyjnej. Doświadczana emocja w danej sytuacji jest przechowywana w pamięci wraz z jej wspomnieniami. Wspomniane reprezentacje pamięciowe są początkiem przetwarzania informacji zgodnie z nastrojem. Takie przetwarzanie informacji następuje w sytuacji, w której osoba jest wybiórczo uwrażliwiona na przetwarzanie i wydobywanie informacji zgodnej z jej obecnym nastrojem.

---

<sup>15</sup> M. Czerwonka, M. Rzeszutek, *Analiza zachowań inwestycyjnych inwestorów giełdowych oraz studentów kierunków ekonomicznych i psychologicznych z perspektywy finansów behawioralnych*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów. Zeszyty Naukowe SGH” 2011, nr 107, s. 31-32.

<sup>16</sup> P. Zielonka, *Giełda i psychologia*, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 105.

Funkcja społeczna emocji ma wpływ na to, jak inwestor funkcjonuje w otoczeniu społecznym. Emocje informują go, jak on się czuje w danym otoczeniu, a także jak jest odbierany przez innych<sup>17</sup>. Zdolność postrzegania i analizowania stanów emocjonalnych swoich i innych ludzi jest bardzo pożądaną cechą w podejmowaniu decyzji. Stanowi ona fundament, na bazie którego kształtuje się logiczne i abstrakcyjne myślenie, a także świadome panowanie nad własnymi emocjami. Jest to szczególnie ważne dla inwestorów, gdy bieg zdarzeń na rynkach finansowych ma charakter nieprzewidywalny<sup>18</sup>.

#### 4. Zniekształcenia poznawcze przy podejmowaniu decyzji

Podjęciu decyzji, jak wskazuje literatura, towarzyszą emocje, przy udziale których dochodzi do wielu zniekształceń poznawczych. Inwestowaniu nie sprzyja jednak ryzyko ulegania tym zniekształceniom poznawczym. Są one pojmowane jako regularnie popełniane przez umysł pomyłki w trakcie podejmowania decyzji<sup>19</sup>.

Jedną ze skłonności poznawczych, rozumianą jako zniekształcenie poznawcze, jest **nadmierna pewność siebie**. Zachodzi wówczas, gdy inwestor jest silnie przekonany o swoich zdolnościach inwestycyjnych, czyli ma silną pewność siebie, więc podejmuje więcej ryzykownych transakcji, które kończą się dotkliwymi dla niego skutkami. Istotnym przejawem takiej nadmiernej pewności siebie jest nierealistyczny optymizm. Jego aspektem jest nieumiejętność uczenia się na błędach – nawet gdy prognozy inwestycyjne są nie optymistyczne, to jednostka twierdzi, że następnym razem jej wybór będzie właściwy, co może być zgubne dla jego stanu finansowego i rzeczowego<sup>20</sup>. Pewność siebie pozwala inwestorowi podejmować odpowiednie decyzje, jednak może się stać nadmierną pewnością siebie, postrzeganą jako zawyżanie swoich umiejętności. Taka nadmierna pewność siebie staje się przeszkodą w zbieraniu, analizowaniu i interpretacji danych potrzebnych do podjęcia decyzji<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> R.J. Gerrig, Ph.G. Zimbardo, *Psychologia i życie*, WN PWN, Warszawa 2009, s. 387-395.

<sup>18</sup> E. Drabik, I. Drabik, op. cit., s. 37.

<sup>19</sup> D. Lovallo, P. Viguerie, R. Uhlener, J. Horn, *Fuzje i przejęcia: jak uniknąć złudzeń*, „Harvard Business Review Polska” 2008, nr 64, s. 124-157.

<sup>20</sup> M. Czerwonka, M. Rzeszutek, *Analiza zachowań inwestycyjnych inwestorów giełdowych oraz studentów kierunków ekonomicznych i psychologicznych z perspektywy finansów behawioralnych*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów. Zeszyty Naukowe SGH” 2011, nr 107, s. 32.

<sup>21</sup> K. Jajuga, *Podstawy inwestowania na giełdzie papierów wartościowych*, Wyd. Szkoła Giełdowa, Warszawa 2006, s. 214.

Innym zniekształceniem jest tzw. **mentalne księgowanie**, które polega na oddzielnej i wybiórczej analizie różnych atrybutów decyzji finansowych. Inwestor tworzy w swoim umyśle oddzielne „konta” dla różnych typów wydatków i przychodów, traktując je oddzielnie, a nie jako jeden cel. Efekt mentalnego księgowania podważa jedną z najważniejszych zasad w ekonomii: zasadę subiektywności pieniądza, mówiącą o tym, że „pieniądz nie ma metki”, czyli że źródło, z którego pochodzi nie ma żadnego znaczenia dla jego wydatkowania<sup>22</sup>. Analizując zniekształcenia poznawcze w procesie podejmowania decyzji inwestycyjnych, istotne jest podkreślenie znaczenia heurystyk. Heurystyki są praktycznymi regułami postępowania, opartymi na doświadczeniu i wiedzy potocznej stosowanymi do podejmowania decyzji bez gruntownego porównania wszystkich dostępnych opcji. Stanowią na ogół użyteczną wskazówkę, która niekoniecznie musi przynieść poprawne rozwiązanie danego problemu. Zniekształcenia poznawcze są bardzo powszechne przy podejmowaniu decyzji finansowych, gdy szum informacyjny skłania inwestorów do podejmowania decyzji opierających się na heurystykach<sup>23</sup>.

Kierunek badań na temat heurystyk zapoczątkowany został przez dwóch psychologów: Amosa Tversky’ego i Daniela Kahnemana (1974). Pokazali oni, że przy tworzeniu tego rodzaju ocen ludzie mają skłonność do kierowania się heurystyką, która bywa użyteczna, ale nie daje wyżej wspomnianej gwarancji trafności. Każda z heurystyk, jak podkreślają autorzy, stanowi w zwykłych warunkach nie najgorszy sposób oceny szans wystąpienia niepewnych zdarzeń, stwarzając jednak charakterystyczne pułapki, które mogą być przyczyną błędów w szacowaniu prawdopodobieństwa. Warto szczegółowo przybliżyć kilka zniekształceń heurystycznych, a mianowicie: heurystykę reprezentatywności, dostępności i zakotwiczenia<sup>24</sup>.

**Heurystyka reprezentatywności** polega na formułowaniu opinii na temat prawdopodobieństwa wystąpienia pewnych konsekwencji podjętych decyzji z pominięciem procedur statystycznych, na podstawie niewielkiej próby<sup>25</sup>. Przejawia się w tym, iż większość inwestorów bazuje na różnorodnych stereotypach i wzorcach przechowywanych w umyśle, które często nie odnoszą się do istoty problemu. Błąd ten uwidacznia się także w zbyt mocnym przywiązaniu się do prawa krótkich serii i uleganiu tzw. złudzeniu gracza. Po trzykrotnym wyrzuceniu orła w rzucie monetą gracz przejawia wiarę, że w następnych rzutach prawdopodobieństwo jego wypadnięcia będzie większe niż reszki. Jednakże szanse wypadnięcia orła i reszki

---

<sup>22</sup> A. Winnett, A. Lewis, *Household accounts, mental accounts and savings behavior: some old economics rediscovered?*, „Journal of Economic Psychology” 1994, No. 16, s. 431-448.

<sup>23</sup> M. Czerwonka, M. Rzeszutek, op. cit., s. 33.

<sup>24</sup> T. Tyszka, M. Zaleśkiewicz, *Racjonalność decyzji*, PWE, Warszawa 2001, s. 213.

<sup>25</sup> T. Zaleśkiewicz, *Przedsiębiorczość i podejmowanie ryzyka*, w: *Psychologia ekonomiczna*, red. T. Tyszka, GWP, Gdańsk 2004, s. 327.

są takie same, a to złudzenie wynika z błędnego zastosowania prawa wielkich liczb do małych ciągów liczbowych. Zjawiskiem pokrewnym błędowi krótkich serii jest lekceważenie prawa regresji do średniej. Zgodnie z tym prawem, wyniki kolejnych obserwacji zbliżają się do średniej wartości danej cechy w całej populacji, a występowanie ekstremalnych nasileń określonej cechy w kolejnych pomiarach jest mniej prawdopodobne. Takim przykładem występowania prawa krótkich serii na rynku inwestycyjnym jest np. kupowanie akcji spółek, które kilka razy z rzędu na giełdzie zdrożały, w oczekiwaniu, że taka sytuacja ponownie się powtórzy. Tego typu decyzja jest często źródłem wielkiego rozczarowania dla inwestora<sup>26</sup>.

Następna **heurystyka dostępności** polega na ocenie prawdopodobieństwa danego zdarzenia poprzez przywołanie z pamięci historii, z którymi inwestor spotkał się wcześniej osobiście – przez osoby mu bliskie, znajome czy media. Uprzedzenia wynikające z heurystyki dostępności charakteryzują się tym, że inwestor przy podjęciu decyzji dotyczącej inwestowania, jest skłonny pamiętać wydarzenia, podjęte decyzje inwestycyjne i ich skutki, które najsilniej zapadły mu w pamięci – te, które zostały podjęte ostatnio i są najbardziej wyraźne. To z kolei wpływa na zdolność przypominania sobie danych decyzji oraz inwestycji w sposób subiektywny, co doprowadza często do wypaczania sądów oraz ocen prawdopodobieństwa. W sytuacji, w której inwestor nie ma dostępności opartej na doświadczeniu czy własnej pamięci (heurystyka dostępności), informacje mogą ulec inklinacji zakotwiczenia. **Heurystyka zakotwiczenia** polega na nadmiernym dokonywaniu pobieżnej oceny danego zjawiska, danej sytuacji czy decyzji na podstawie pierwszych informacji, jakie na ten temat inwestor otrzymał. Efekt zakotwiczenia działa najsilniej w momencie, kiedy brakuje inwestorowi obiektywnych informacji, które mogłyby służyć za podstawę porównań przy podejmowaniu decyzji. W procesie decyzji inwestycyjnych należy zwrócić szczególną uwagę na poszczególne czynniki, które mogą wywrzeć znaczny wpływ na inwestora, zakotwicząc go na pozycji wyjściowej, trudnej do późniejszej zmiany. Takie nieprzekonujące kotwice mogą wywołać negatywne skutki inwestycyjne<sup>27</sup>.

## 5. Podsumowanie

Mogłoby się wydawać, że w takiej dziedzinie, jak finanse nie ma miejsca na psychologię emocji i psychologię poznawczą. W rzeczywistości literatura pokazuje, że na podejmowanie decyzji wpływ mają emocje pozytywne i negatywne,

<sup>26</sup> M. Czerwonka, M. Rzeszutek, op. cit., s. 33.

<sup>27</sup> J. Nowicka-Mieszala, *Behawioralne aspekty inwestowania w retencję kapitału ludzkiego organizacji*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów” 2012, nr 1 (23), s. 201-218.

a także różne zniekształcenia poznawcze. Są one szczególnie widoczne w okresach zmian na rynku, przyczyniając się do irracjonalnych decyzji inwestorów. Podsumowując, należy podkreślić, że emocje i zniekształcenia poznawcze stanowią naturalną konsekwencję ograniczonej możliwości przetwarzania informacji przez człowieka. Choć często są to jedyne rozwiązania dla inwestorów, którzy są poddani presji czasu w procesie podejmowania decyzji inwestycyjnych, to jednak ceną takiego wnioskowania są regularne pomyłki, doprowadzające do znaczących strat finansowych i psychicznych<sup>28</sup>.

J. Nofsinger porównał emocje związane z inwestowaniem do wrażeń, jakie daje jazda diabelską kolejką wesołym miasteczku. Ta kolejka wozi inwestorów na przemian w stronę zysków i strat. Jednak są sposoby na zmniejszenie wpływu emocji i błędów poznawczych poprzez sceptyczne podchodzenie do różnych sądów formułowanych pod wpływem emocji, niepodejmowanie decyzji inwestycyjnych w stanie euforii czy poszukiwanie rzeczywistego, a nie emocjonalnego przekazu informacyjnego<sup>29</sup>.

## Literatura

- Banasiak K., *Zachowania inwestorów w warunkach globalnego kryzysu finansowego*, „Oeconomia” 2010, nr 9 (2).
- Bradwejn J., *Neurobiological investigations into the role of cholecystokinin in panic disorder*, „Journal of Psychiatry and Neuroscience” 1993, No. 18.
- Czerwonka M., Godlewska B., *Finanse behawioralne*, Wyd. SGH w Warszawie, Warszawa 2008.
- Czerwonka M., Rzeszutek M., *Analiza zachowań inwestycyjnych inwestorów giełdowych oraz studentów kierunków ekonomicznych i psychologicznych z perspektywy finansów behawioralnych*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyty Naukowe SGH” 2011, nr 107.
- Doliński D., *Mechanizmy wzbudzania emocji*, w: *Psychologia. Podręcznik akademicki. Psychologia ogólna*, cz. 2, red. J. Strelau, GWP, Gdańsk 2004.
- Drabik E., Drabik I., *Rozumienie emocji jako gwarancja racjonalnych zachowań uczestników rynków finansowych*, „Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej. Zeszyty Naukowe SGGW” 2009, nr 73.
- Goleman D., *Inteligencja emocjonalna*, Media Rodzina, Poznań 1997.
- Gerrig R.J., Zimbardo Ph.G., *Psychologia i życie*, WN PWN, Warszawa 2009.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, WN PWN, Warszawa 2006.
- Jajuga K., *Podstawy inwestowania na giełdzie papierów wartościowych*, Wyd. Szkoły Giełdowej, Warszawa 2006.
- Lovallo D., Viguierie P., Uhlaner R., Horn J., *Fuzje i przejęcia: jak uniknąć złudzeń*, „Harvard Business Review Polska” 2008, nr 64.
- Nofsinger J.P., *Psychologia inwestowania*, Helion, Gliwice 2006.

<sup>28</sup> M. Czerwonka, M. Rzeszutek, op. cit., s. 34.

<sup>29</sup> B. Żurawik, op. cit., s. 218.

- Nowicka-Mieszala J., *Behawioralne aspekty inwestowania w retencję kapitału ludzkiego organizacji*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów” 2012, nr 1 (23).
- Robbins S.P., DeCenzo D.A., *Podstawy zarządzania*, PWE, Warszawa 2002.
- Tyszka T., Zaleśkiewicz M., *Racjonalność decyzji*, PWE, Warszawa 2001.
- Winnett A., Lewis A., *Household accounts, mental accounts and savings behavior: some old economics rediscovered?*, „Journal of Economic Psychology” 1994, nr 16.
- Zaleśkiewicz T., *Przedsiębiorczość i podejmowanie ryzyka*, w: *Psychologia ekonomiczna*, red. T. Tyszka, GWP, Gdańsk 2004.
- Zielonka P., *Gielda i psychologia*, CedeWu, Warszawa 2011.
- Zatwarnicka-Madura B., *Irracjonalność zachowań konsumenta*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyty Naukowe SGH” 2009, nr 93.
- Żurawik B., *Irracjonalność zachowań inwestorów giełdowych*, [www.zif.wzr.pl/pim/2012\\_2\\_2\\_13.pdf](http://www.zif.wzr.pl/pim/2012_2_2_13.pdf).

## **The Impact of the Emotional and Cognitive Propensity of Investors in Making Financial Decisions**

**Abstract.** The purpose of this article is to present the impact of emotions and cognitive errors in financial decision-making in the context of behavioral finance. It has been shown that positive emotions, such as happiness and joy, as well as negative emotions, such as anger, resentment, etc., have a significant impact on decision-making as well as the psychological health and functioning of the investor. An attempt was made to consider the impact of heuristics to make decisions and explain the decision-making process with regard to eight stages. Studies have shown that the psychological aspects of decision-making are an important part of behavioral finance in order to understand the functioning of the investors in the financial market.

**Keywords:** behavioral finance, decision making, emotions, cognitive distortions, heuristics

**Yuriy Shvets**

V.A. Trapeznikov Institute of Control Sciences  
of Russian Academy of Sciences

## **Ways to Improve the Quality of Training for Economic Areas within the Bologna Convention**

**Summary.** Researched the perspective directions of specialist training in the economic direction. Clarify the priorities of high quality training in the economic dimension of the Bologna Process. Provide innovative technology to improve the quality of training of economic trends.

**Keywords:** higher education, the Bologna Process, education, quality, economic training, innovation.

### **1. Introduction**

Socioeconomic and political changes in society, the development of statehood in Ukraine, and a gradual entry into the world economy is not possible without the structural reform of higher education. Until recently, the priority of the modernization of higher education in accordance with the provisions of the Bologna Declaration advocated the introduction of credit-modular training as the latest organization model of educational process. However, the realities of contemporary evidence show that the Bologna Declaration does not completely solve the problems of the educational process and does not ensure a rapid transition to an ultra-modern system of education. This ultra-modern system would provide a continuous, high-quality training of specialists in the economic dimension, however, present-day crisis in financial and economic situations have become a global issue indicating a lack of professional economists, financiers, managers,

etc. have emphasized the need for the latter. Features of the current development stage of society is associated with aggravation and complication of its economic, social, political and cultural processes. The dynamics of these processes is complicated by the fact that Ukraine is trying to become a full member of the global economic community, and it cannot ignore the problems of competitiveness in the labor market of the future specialists. The presence of strong competition in all sectors of the modern economic environment requires serious training of highly qualified professionals who can realize design and implement fundamental changes in the economy through the use of modern methods to ensure the highest of quality in all areas of activity, which, according to international experts, is mainly dominated by an increase of the national wealth of the state. All of the above clearly shows that significant change is needed and presents challenges that must be addressed in high school. It is a relatively new educational paradigm of higher education as a priority considering the orientation of the interests of the individual student, which recognizes the individual vector of development in the formation of professional competence in harmony with the advanced knowledge and skills in the basic and vocational-oriented disciplines.

But finding ways to implement the new paradigm and therefore new models of education is not limited to the transition of a level education, but the affirmation of the new list of areas and specialties that meet market needs. It is important to achieve fundamentally new educational goals, which in turn are responsible for the search for new forms and methods of the educational process. In this regard, there is a need to harmonize the social function and methodological foundations of higher education with the needs of a society with a market economy, and at the same time ensure that the state education standards that establish requirements for the content, scope and level of education and training for graduates lean more in an economic direction.

## **2. The problem**

The purpose of this article is to study the problems of higher education and training priorities of a more economic direction.

## **3. Results**

Development of Ukraine is determined within the context of European integration with a focus on the fundamental values of the global culture: the parliamentary system, human rights, minority rights, liberalization, freedom of



movement and all levels of education, which are an inherent part of the civil and democratic society. Further social, economic, and political changes in the society, strengthening of the statehood of Ukraine, and its entry into the civilized world community are impossible without structural reform of the higher education system designed to ensure mobility, employability and competitiveness of professional higher education.

The purpose of the Bologna process is to create a European research and educational area to empower graduates, increasing mobility of the European labor market and the competitiveness of European higher education. To achieve this, the process involves:

- Adoption of convenient and clear graduation diplomas, degrees and qualifications, as well as the introduction of a two-stage structure of higher education, and the introduction of the recognition of the degree of Doctor of Philosophy in the European area.

- The use of a unified system of credit units (system ECTS – European Community Course Credit Transfer System), also known as the system of credit units, credit levels or credits.

- The introduction of European standardized and recognized space applications to the diploma, as well as achievements and maintenance of European standards using comparable criteria, mechanisms and methods of evaluation in accordance with the requirements of ENQA.

- Removal of existing barriers to increase the mobility of students, teachers, researchers and administrators of higher education.

The practical implementation of the educational process of a credit-modular system revealed the strengths and weaknesses of the system, which are more or less common to many educational institutions in Ukraine. The benefits include: mobility, making it is possible for members of the educational space to continue their studies in other countries; the possibility of standardization of diplomas to seek work in other countries; free selection of courses by the students; increasing the role of the student government; and the reorientation of the work of the student during the semester and not just during the exam session.

In turn, the disadvantage consist of: being almost impossible to implement the principle of mobility; no actual free choice of subjects by students; being difficult for students to verify the number of points obtained in the course of the semester; difficulty obtaining the necessary textbooks and materials for self-study; reduced access to education; and a deterioration of its quality significantly increases the load on teachers.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ю. Притика, Проблеми впровадження стандартів Болонського процесу [Електронний ресурс] / Ю. Притика // Правовий тиждень. – Електронні текстові дані, 2009, № 21 (147) 26 травня. – Режим доступу: [www.legalweekly.com.ua/article/?uid=1146](http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=1146) [6.05.2013].

“Efficiency and quality are the key parameters on which you can get an opinion on the social and economic importance of education,” emphasizes S. Lisova.<sup>2</sup> But if efficiency is usually regarded as an economic and/or managerial category, the concept of quality – which includes the economic, social, educational and cultural aspects of education – is seen as an integral characteristic for the results of a comprehensive educational activity.

To implement the decisions of the General Conference, UNESCO has developed a document entitled “The reform and development of higher education.” According to the document by UNESCO, there are three aspects of educational activities that significantly affect the quality of higher education.

First, the quality of staff needs to be guaranteed by high academic qualifications of both teachers and researchers of universities. In addition, the quality of educational programs needs to provide a connection between teaching and research, as well as their corresponding public demand.

Secondly, the quality of students that, during a time of mass higher education, can only be achieved in the way of the diversification of educational programs, overcoming multifaceted gaps that exists between secondary and tertiary education in addition to the mechanisms of educational and professional guidance and motivation of our youth.

Third, the quality of infrastructure and the “physical learning environment” of higher education institutions, covering the “totality of conditions” of their operation, including computer networks and modern libraries, need to be provided with adequate funding. This is possible only when saving the state approach to higher education as a national priority.<sup>3</sup>

Due to quality issues, the emphasis of the Bologna Process should be to identify the main components to support a high quality of higher education: to promote the most effective use of human and material resources in higher education, research and extension of the maximum level of their introduction into the learning process, the improvement and optimization of admission to universities and the forms of student assessment, thereby improving the professional competence of teachers and deepening cooperation with employers.<sup>4</sup>

By improving upon the indicators presented above, an increased assessment of the quality of higher education in Ukraine’s university rating would be

---

<sup>2</sup> С.В. Лісова, Болонський процес і якість освіти / С.В. Лісова // Психолого-педагогічні основи гуманізації навчально-виховного процесу в школі та ВНЗ. Болонський процес в Україні та Європі: досвід, проблеми, перспектива: зб. наук. праць. – Рівне, 2008. – Вип. VIII. – С. 194-198, pp. 194-195.

<sup>3</sup> Реформа и развитие высшего образования. Программный документ, ЮНЕСКО, Париж 2005, p. 298.

<sup>4</sup> С.В. Лісова, *op. cit.*, pp. 194-198.

seen. As rated by UNESCO and many other associations, a leading institution in Ukraine in the present time is the National Technical University of Ukraine, the “Kyiv Polytechnic Institute”. This result was thanks to the rector Michael Zgurovsky for taking these obvious steps that have been done to get the best results from the standpoint of quality training of future specialists:<sup>5</sup>

1. Return to the main criteria and objectives of each unit of the University, each teacher and scholar, which will be determined by their funding, their status, their authority. And this is the criteria that comes into play with the KPI during its foundation: the quality of training of students, their competitiveness in the labor market, and creativity as the most prominent building in the model of their training.

2. According to these criteria the payroll departments of the University are formed. This fund will now consist of two parts. First, the mandatory part, will be determined by the nominal and financial units scheduled under current legislation. Second, the incentive will be provided to unit only for his achievements in preparation of students, their high scores with their employers, and the outstanding achievements of students in science and education during international competitions, contests and other such events.

3. Evaluation of the quality of student training will be determined by monitoring their residual knowledge, their success in the labor market (the number of graduates working in the specialty), and business leaders reviewing the qualifications and the competitiveness of our graduates. This monitoring will be carried out by the recently reorganized Institute of Monitoring to ensure the quality of education with the NDC applied sociology “SocioPlus.” The results of monitoring in the form of a rating table of units are regularly covered in a university press, analyzed by the Scientific Council, considered as the main criteria for the competitive election of department heads.

4. Return to the above mentioned criteria of the faculties and especially departments, will require reconfiguration of curricula. These would have to move in the direction of reducing the number of small and loosely connected curricula to other disciplines, with the simultaneous introduction of problem-oriented and interdisciplinary courses from the fundamentals in general engineering and training.

The classroom teaching load should be significantly reduced. Working from the creative model, the teacher should be the interpreter or “navigator” of new knowledge, thus forming a trajectory of learning for each student. The main efforts of the teachers should be to create a comprehensive list of individual tasks

---

<sup>5</sup> М.З. Згуровський, Пріоритет—якість підготовки фахівців/М.З. Згуровський// Доповідь ректора НТУУ “КПІ” академіка НАН України М.З. Згуровського на сесії професорсько-викладацького складу 29 серпня 2005 р. Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут» <http://kpi.ua/805> [6.05.2013].

for the independent work of students; the goal should be to expose the students to these new non-standard tasks. To do this, the student will be required to independently acquire certain additional materials from a variety of different knowledge sources. It is desirable to be most focused on independent tasks related to the practice and research in their relevant field. Assessment of the knowledge and skills of students should always be based on the credit-modular system with a priority rating for the creative component of their work. This process would very quickly force students to move away from the reproductive approach, acting on “repeat” when they take notes during the semester lecture (always keeping in mind in the main subject of the discipline), “jag” notes before the examination, and then being tested on the material in the form of an examination, after which they very quickly forget what it is they studied.

The goal of each faculty and the department will now be based on certain issues like a planned number of specialists, as well as a gradual selection of talented, creative people and their training in creative model with a significant focus on the needs of the labor market. All the criteria above, along with the certification of only those who will meet these requirements.

Introduction of the KMSONP inspires the improvement of the existing model of student assessment.<sup>6</sup> In our view, the list of tasks KMSONP should include are the tasks required (up to 60 points) and creative tasks (for scores of 60 to 100 points). From this the student should be able to choose their own courses: mandatory – testing, problem solving, vocabulary – and creative nature – crossword puzzles, role plays, case studies, economic chain, etc. The goal of each task should be defined and a list of qualifying characteristic of knowledge and skills of students to be learned in every single field. This will implement the National Doctrine of Education of Ukraine in the context of European integration in the light of the requirements of the Bologna Process.

Ukraine seeks to join the European Higher Education Area.<sup>7</sup> To do this, the dominant process of the transformation of higher technical and liberal education must be determined – the basic principle of the Bologna process requires the overcoming of problems, among which the most difficult are:

- Numerous cyclic training of specialists with higher education,
- The introduction of the credit-modular system of educational process,

---

<sup>6</sup> І.В. Кривов'язюк, Нові підходи до оцінки рівня знань студентів у контексті Болонського процесу / І.В. Кривов'язюк // Тези доповідей науково-методичної конференції “Кредитно-модульна система підготовки фахівців у контексті Болонської декларації”, ЛДТУ, Луцьк 2005, pp. 48-49.

<sup>7</sup> І.В. Кривов'язюк, Роль наукових досліджень в стимулюванні навчального процесу / І.В. Кривов'язюк // Збірник тез науково-методичної конференції «Модернізація навчального процесу в контексті вимог Болонської декларації», РВВ ЛНТУ, Луцьк 2009, pp. 17-19.

- Facilitating the mobility of students in higher education,
- Creation of integrated programs of study and research,
- The convergence of teaching and research.

The present is complex and fleeting, thus bringing new demands for Higher Education and the scientific expertise of the expert – the person thinking creatively, consciously oriented to information and scientific space, independently developing the ideological paradigm. A deep awareness of innovative events, the ability to solve those using ordinary methods, mutually linking together economic, technical and human sciences is impossible without mastering the scientific methods and the logic of the scientific process, as well as the ability to analyze and predict its further development. In theory and practice, higher education in Ukraine has considerable experience, which is the basis of scientific training of future specialists and involves the formation of generalizations in the high level of thinking and a common culture. There was an urgent need to update the educational process of higher education due to its focus on the European model of future careers of students in the credit-modular system of educational process. This model would contribute to the formation of a student personality with a creative thinking mind, in addition to the ability to create their own original programs and projects on a high intellectual level. In connection with this question arises the issue of how to effectively prepare students for independent, creative and research activities.

The scientific potential of higher education is a generator of ideas, which is the foundation of scientific thought. Research activities at the university should be a system that provides for the formation of the students skills to analyze scientific literature, to highlight the results of scientific and theoretical research in the quest of the course, degree, master's studies, research, and to be able to take part in the research departments and laboratories created at universities. Organization of scientific and research work of students should be presented in high school should follow a specific system.

In the I course: introduction to information sources, literature, the main types of products, library funds, the work of research departments and laboratories set up at universities, meeting with leading experts present in the departments, choosing the direction of scientific work.

In the II course: choosing research topics within departmental circles processing literature and coverage of research reports on student academic conferences etc.

In the III course: to continue work in the direction of the research topic; conducting the experiment during manufacturing practices, the results of which are covered in the report, term paper, or on the report of student research seminar (conference); to begin serious work in the chosen area of research, the student

should start creating their first scientific publication in a collection of student research papers.

In the IV course: approbation of research topic during production practice, the results of which are covered in the course work on special subjects, given the specificity of the specialization; the first publication in a specialized collection of scientific papers, theoretical and practical scientific journals in collaboration with the supervisor, as well as obtaining patents for the research; the choice of further research – as an expert or as a master's degree; recommendation to the department on further research activities.

In the V–VI course: a synthesis of research work from their entire period of training in research or development from under the guidance of their specialist's scientific research solutions but in their own chosen perspective, the results of which are summarized in their master's thesis; approbation of practical recommendations made in the scientific work of the student by obtaining patents; publishing articles in the professional publications of Ukraine in profile preparation (either alone or in collaboration with the supervisor).

The proposed structuring of these phases in the research activities of students gives a general idea of how to move from the academic to the creative realization of searching for knowledge and denies the fundamental career path of the student.

In this case, the learning process is much more effective if it is linked to the production decisions or problem situations that have a significant motivational basis, and an interest in the subject of study contributes to the effectiveness of mental activity. Preparation of the modern specialist researcher is subject to the creative development of the individual student, as well as individualization of the learning process that is aimed towards a credit-modular system of educational processes. Now there is a need to organize the research process, so that students have mastered all aspects of professional development, thus ensuring the formation of the researcher. The creative development of the individual is achieved by using the innovative forms of the learning process to organize the activities, the creation of research centers, and research laboratories. This allows for the combination of the disciplines studied by students in various courses to be organized in blocks, providing them with a system preparing them for the exams in key subjects and the state exams in their chosen specialty.

Therefore, it is obligatory to take a course in the “Fundamentals of Scientific Research”, which has manifested in various educational techniques and approaches. The ultimate goal is not only the process of learning, but also the awareness of the creative and scientific knowledge on a heuristically-scientific level. This discipline should already be in 1-2-3 training courses in order to spread among the students the need to engage in creative scientific work. In the first year it may be

a simple reading of lectures, review of the key points of scientific activity; in the second and third, a deeper study of the material, providing an exam in the discipline. Recall, those subjects such as “The methodology of scientific research” and other sets out of the 4-6 curriculum. These subjects instill the ability to logically build a clear opinion about the content – one of the requirements of scientific research, leading to the deeper understanding of terminology and the acquisition of methodological foundations in scientific research.

Thus, except for applied, performing tasks such as decision making, orientation in the information space, looking outside the box to solve complex scientific problems would lead to future discoveries and radically new technologies in education. The educational system in any country in the world should facilitate realization of the basic tasks of social, economic and cultural development of society. Dissatisfaction with the system of higher education today has led to the need for reform, of which the main objectives and directions are defined in the National Doctrine of Education Development. In these circumstances, there is a need to choose the educational technology, i.e. strategy, priorities, systems of interaction, learning tactics and style of the teacher and students.

New features will become common to any professional person, and therefore become the subject of study, analysis and implementation. These changes do not occur suddenly, but are the result of scientific research and the advanced pedagogical experience of individual teachers and entire communities. The priority at this stage of educational development should be to consider the use of educational technology student-activity direction. Student-activity-oriented learning is a modern form of education which includes full use of the educational activities of the student in all phases of lectures, practical, seminar, laboratory, and any other forms of employment.

Acquired educational activities are the starting point in the organization of further education in order to create a new learning experience for the student or the assimilation of various human activities. The main ideas of this learning model are executed at this stage in the form of:

- The implementation of individually oriented communication in the classroom.

- Enrichment of the emotional content of training, which is an important material for personal and professional development training of the undergraduate, master, thus promoting positive feelings of intelligent students, as well as the implementation of differentiation and individualization in teaching and educational work.

- Dialogue between students and faculty as a dominant form of cognitive communication; enticing students to the ways of self-reflection, self-knowledge and self-improvement in activities of forming self-esteem.

– Multivariate and flexible techniques, in addition to ways of organizing the various activities etc.

Among the student-activity-related educational technologies in higher education the following changes should be made use of:

– Programmed instruction (block training, modular training, the technology is complete learning).

– Group technology (collective way of learning, adaptive learning).

– Author learning technologies.

The most common forms of instruction in the Higher School of Ukraine for training at all levels is block and modular training, which is the basis of how student assessment is determined in many of the leading institutions of higher education. However, the experience of universities in Russia have indicated that the best learning outcomes are the results of using group learning technologies or author technologies. In our opinion, personal experience should be required in various stages in the preparation of bachelors or masters degrees, adapted to the particular discipline or topics studied in the framework of its content, and the various student-activity-related educational technology. This gives the best results to improve student learning of future graduates of the university.

In such a way, the use of student-activity-related educational technologies in higher education will not only provide a level of professional training of students of economic specialties, but also create conditions for further self-development within the responsibilities of work in enterprises, organizations, institutions and agencies.

One way to improve the training of future professionals is the introduction of information technology at the University. This work is done during class and in the framework of independent work of the students. This ensures continuity of the training of tomorrow's professional field of computing. Raising the level of professional qualifications in the training would contribute to annual student competitions, scientific and technical conferences. Education is actively being integrated into the international space. The capacity of the university is to train teachers and exchange students in internships abroad, and to obtain information from foreign countries in the areas of planning, organization and implementation of the educational process.

All this convinces us that without a permanent positive change in the system of higher education institutions, it is painstaking daily work to improve the quality of training components in economic and other areas, and almost impossible to reach the final result – a highly qualified person, well trained in economics and management, and capable of solving the burning problems of the enterprises and the economy of Ukraine.



## 4. Conclusions

Improving the quality of training in the economic dimensions of the Bologna Convention requires internal university reforms that ensure achievement of objectives in the field of high-quality education. Taking into account the range of problems that accompany the training in an economic direction, it is appropriate to change the criteria and objectives of the university, initiating a formation of the wage fund, as well as assessing students' knowledge, and their scientific and professional training. The main criteria to select: the quality of the training of students, their competitiveness in the labor market, and creativity as the most prominent building in the model of their training.

During the training, in contrast to existing ways to educate, a student-activity-related educational technology should be used because only by example can the development of students' interest lead to further learning material of a discipline. Group work also allows for the students to learn to function in a team and achieve their goals despite a variety of different opinions. Only decentralized governance, democratization of university life, and ensuring transparency of all university units will create an atmosphere of mutual trust and respect for the work of the teacher and scholar. Thus, preventing conflicts and contradictions in the team, in addition to ensuring the motivation for the active work of the students and staff of the University to fully ensure the quality of specialist training at the European level.

## References

- Бурцева Ю.О., Використання групових технологій навчання як засобу підвищення якості освітнього процесу в умовах кредитно-модульної системи / Ю.О. Бурцева // Психолого-педагогічні основи гуманізації навчально-виховного процесу в школі та ВНЗ. Болонський процес в Україні та Європі: досвід, проблеми, перспектива: зб. наук. праць, Вип. VIII, Рівне 2008.
- Згуровський М.З., Пріоритет – якість підготовки фахівців / М.З. Згуровський // Доповідь ректора НТУУ “КПІ” академіка НАН України М.З. Згуровського на сесії професорсько-викладацького складу 29 серпня 2005 р. Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут» <http://kpi.ua/805>.
- Кривов'язюк І.В., Нові підходи до оцінки рівня знань студентів у контексті Болонського процесу / І.В. Кривов'язюк // Тези доповідей науково-методичної конференції “Кредитно-модульна система підготовки фахівців у контексті Болонської декларації”, ЛДТУ, Луцьк 2005.
- Кривов'язюк І.В., Роль наукових досліджень в стимулюванні навчального процесу / І.В. Кривов'язюк // Збірник тез науково-методичної конференції «Модернізація навчального процесу в контексті вимог Болонської декларації», РВВ ЛНТУ, Луцьк 2009.

- Лісова С.В., Болонський процес і якість освіти / С.В. Лісова // Психолого-педагогічні основи гуманізації навчально-виховного процесу в школі та ВНЗ. Болонський процес в Україні та Європі: досвід, проблеми, перспектива: зб. наук. праць, Вип. VIII, Рівне 2008.
- Нічуговська Л.І., Науково-методичні основи математичної освіти студентів економічних спеціальностей вищих навчальних закладів: дис... д-ра пед. наук: 13.00.04 / Л.І. Нічуговська // Полтавський ун-т споживчої кооперації України, Полтава 2004.
- Притика Ю., Проблеми впровадження стандартів Болонського процесу [Електронний ресурс] / Ю. Притика // Правовий тиждень, Електронні текстові дані, 2009, № 21 (147) 26 травня. – Режим доступу: [www.legalweekly.com.ua/article/?uid=1146](http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=1146).
- Реформа и развитие высшего образования. Программный документ, ЮНЕСКО, Париж 2005.

## **Sposoby na poprawę jakości nauczania w gospodarce w ujęciu Konwencji Bolońskiej**

**Streszczenie.** W artykule ukazano zbadane obszary szkoleń w dziedzinie ekonomii. Zweryfikowano priorytety szkoleniowe jakości trendów gospodarczych w ramach procesu bolońskiego. Przedstawiono propozycję innowacyjnych technologii w celu poprawy jakości szkolenia na temat ekonomii.

**Słowa kluczowe:** szkolnictwo wyższe, proces boloński, edukacja, jakość, ekonomiczne szkolenia, innowacje

# **Finanse instytucjonalne wobec zmian występujących w otoczeniu**



**Tomasz Boczarski**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## **Islamskie instrumenty finansowe jako alternatywne źródło kapitału w przedsiębiorstwach konwencjonalnych**

**Streszczenie.** W ostatnich latach można zaobserwować zjawisko dynamicznego rozwoju nowej doktryny ekonomicznej opartej na religijnych przesłankach wywodzonych bezpośrednio z muzułmańskiego prawa szariatu. System ten zwany jest ekonomią islamską. Jego część stanowi oparty na tych samych fundamentach rynek finansowy. Postępujący proces globalizacji daje podmiotom działającym na podstawie konwencjonalnych zasad gospodarczych szansę na wejście w relacje biznesowe z podmiotami reprezentującymi całkowicie odmienny system ekonomiczny. Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie podstawowych instrumentów funkcjonujących na islamskim rynku finansowym, wspierających działalność islamskich przedsiębiorstw. W ocenie autora – w związku z postępującą integracją gospodarczą rynków międzynarodowych – z powodzeniem mogą one stanowić alternatywne źródło finansowania dla podmiotów opierających swoją działalność na konwencjonalnych zasadach ekonomii.

**Słowa kluczowe:** Islam, ekonomia islamska, islamskie instrumenty finansowe

### **1. Wprowadzenie**

Ostatnie trzy dekady XX w. to bez wątpienia okres wzrostu znaczenia państw islamskich w gospodarce światowej. Dzięki bogatym złożom ropy naftowej i nie-słabnącemu zapotrzebowaniu na ten surowiec kraje takie, jak Zjednoczone Emiraty Arabskie, Kuwejt, Bahrajn czy Arabia Saudyjska z roku na rok zwiększały swoje przychody, osiągając w końcu ogromne nadwyżki finansowe. Sytuacja ta w konsekwencji stała się czynnikiem stymulującym rozwój na tym obszarze

rynków finansowych, które w każdym systemie gospodarczym stanowią narzędzie niezbędne dla przepływu rezerw kapitałowych<sup>1</sup>. Początkowo ich zasady oparte były na wzorcach funkcjonujących w krajach zachodnich, jednak pod wpływem różnorodnych czynników społecznych, politycznych i kulturowych, które ze względu na charakter artykułu nie zostaną tutaj omówione, równolegle dążono także do wypracowania alternatywnego systemu opartego na zasadach wywodzonych bezpośrednio z zapisów Koranu.

Wzrost znaczenia ekonomicznego krajów muzułmańskich zbiegł się także z rozprzestrzenianiem się samej kultury islamu. Szacuje się, iż obecnie liczba wyznawców Mahometa na świecie waha się od 0,9 do 1 mld<sup>2</sup>, co stanowi ok. 17% ludności świata<sup>3</sup>. Według niezależnych badań, aktywa islamskich instytucji finansowych w ciągu ostatnich dziesięciu lat rosły w tempie 20-30% rocznie<sup>4</sup>, osiągając w 2010 r. poziom 826 mld USD<sup>5</sup>. Nawet mimo ostatniego kryzysu finansowego, związanego z załamaniem się amerykańskiego rynku kredytów hipotecznych i opartych na nich derywatów, wzrost na koniec 2010 r. utrzymał się na poziomie ok. 15%<sup>6</sup>. Nastawione na działalność o niskim stopniu ryzyka oraz na finansowanie oparte w dużej mierze na aktywach trwałych podmioty te okazały się bardziej odporne na zawirowania na międzynarodowych rynkach finansowych niż instytucje działające na podstawie o reguł konwencjonalnych. Obecnie oblicza się, iż w ponad 47 krajach zarejestrowanych jest ok. 500 islamskich instytucji finansowych<sup>7</sup>. Do grona tego należą nie tylko państwa z obszaru Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, ale także państwa europejskie, takie jak Francja, Austria, Niemcy, Włochy czy Wielka Brytania<sup>8</sup>. Równocześnie międzynarodowe korporacje finansowe, funkcjonujące na podstawie zasad ekonomii konwencjonalnej, coraz częściej wykazują zainteresowanie owym sektorem działalności,

<sup>1</sup> Por. M.A. Bonca, *Islamskie instrumenty finansowe*, WAiP, Warszawa 2010, s. 37-45.

<sup>2</sup> Por. A.S. Nalborczyk, *Islam w Europie*, www.musulmanie.com [23.06.2013].

<sup>3</sup> W samej Europie (uwzględniając także europejską część Federacji Rosyjskiej) żyje obecnie od 40 do 50 mln muzułmanów. Stanowią oni średnio 3,3% ogółu populacji, przy czym w niektórych państwach jest to udział wyższy – we Francji 7%, w Niemczech 4%, w Austrii 4,2%, w Bułgarii 12%, bądź niższy – w Wielkiej Brytanii 2,7%, we Włoszech 1,2%, w Hiszpanii ok. 1%. Wbrew powszechnym stereotypom ludność arabska stanowi zaledwie 20-24% wszystkich wyznawców religii Mahometa. Porównywalną pod względem liczebności grupą etniczną są np. Indonezyjczycy, którzy stanowią 20-23% ogółu muzułmanów na świecie.

<sup>4</sup> Por. J. Karwowski, *Finanse islamskie a kryzys*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 548, s. 38.

<sup>5</sup> Por. Ernst&Young, *World Islamic Banking Competitiveness Report 2011-2012*, s. 5.

<sup>6</sup> Por. ibidem.

<sup>7</sup> Por. A. Czerniak, *Symptomy kryzysu globalnego a etyka gospodarcza religii światowych. Analiza porównawcza bankowości islamskiej i bankowości klasycznej w kontekście kryzysu finansowego*, Munich Personal RePEc Archive Paper No. 26971, Warszawa 2010, s. 15.

<sup>8</sup> Por. ibidem, s. 14.

co przejawia się tym, że wprowadzają do swoich struktur wydzielone jednostki organizacyjne oferujące produkty oparte na modelu bankowości islamskiej, tzw. *Islamic Windows*<sup>9</sup>.

W następstwie wspomnianych zjawisk u progu XXI w. można zaobserwować coraz bardziej postępujący proces przenikania się dwóch systemów gospodarczych: europejskiego oraz islamskiego. W jego efekcie współczesne przedsiębiorstwa coraz częściej nawiązują relacje z partnerami biznesowymi wywodzącymi się nie tylko z odmiennego systemu prawnego, ale także reprezentującymi odmienną kulturę i system etyczny.

Problemem badawczym zasygnalizowanym w niniejszym artykule jest pytanie: Czy owe wzajemne interakcje mogą jednocześnie przyczynić się do różnicowania w sposobie finansowania działalności gospodarczej firm działających na podstawie klasycznych zasad rynkowych? Przyjęto hipotezę, iż w tych przedsiębiorstwach w efekcie współpracy z podmiotami islamskimi możliwe jest zaimplementowanie tamtejszych instrumentów finansowych do realizacji potrzeb kapitałowych związanych zwłaszcza z realizacją kontraktów handlowych oraz projektów inwestycyjnych. Celem pracy jest omówienie podstawowych cech tych instrumentów, które z powodzeniem mogą być wykorzystywane we współpracy z podmiotami z obydwu systemów, przyczyniając się tym samym do umacniania wzajemnych więzi ekonomicznych oraz do tworzenia stabilnych relacji handlowych. Przeprowadzone rozważania opierają się na podejściu komparatystycznym, mającym na celu uwypuklenie w omawianych instrumentach elementów wspólnych dla obydwu systemów. W następnym rozdziale przedstawiono podstawowe zasady ekonomii islamskiej, zaś w rozdziale trzecim scharakteryzowano najważniejsze islamskie instrumenty finansowe. W rozdziale czwartym podjęto próbę podsumowania perspektyw rozwoju rynku islamskiego oraz wyzwań związanych z potencjalną współpracą z podmiotami działającymi na islamskich zasadach gospodarczych, a dotyczących kwestii dywersyfikacji źródeł finansowania.

## 2. Podstawowe założenia ekonomii islamskiej

Mówiąc o islamskich instrumentach finansowych podkreślić należy, iż są one częścią systemu ekonomicznego opartego na założeniach odmiennych od tych obowiązujących w gospodarce zachodniej. Ich cechą podstawową jest wymóg zgodności z zasadami religii muzułmańskiej. Islam stanowi bowiem całkowity

---

<sup>9</sup> Do grona tego należą m.in. HSBC Bank, Citi Group czy Credit Agricole Corporate Investment Bank.

i zamknięty system praw i wskazówek regulujących szczegółowo każdy aspekt życia codziennego człowieka (w tym także jego aktywność gospodarczą). Ten system, zwany z arabskiego szarią, bazuje nie tylko na bezpośrednich zapisach Koranu (zawierającego objawione przesłanie pochodzące bezpośrednio od Boga), lecz także na Sunnie (spisanych naukach proroka Mahometa i przypowieściach z jego życia). Ich uzupełnieniem są: fiqh (nauka o prawie islamu), qijas (wnioskowanie przez analogię lub na podstawie logicznych wywodów na podstawie analizy tekstów źródłowych) oraz ijmaa (konsensus, jednomyślny pogląd osiągnięty wśród prawników muzułmańskich lub nawet wśród całej społeczności)<sup>10</sup>.

Założeniem islamu jest dążenie do społeczeństwa opartego na sprawiedliwości i dobrobycie. Dlatego religia ta praktycznie już w czasach samego Mahometa wypracowała szereg zasad i instytucji służących realizacji tych celów. Stanowiły one podstawę stworzonej pod koniec I połowy XX w. przez muzułmańskie środowiska akademickie koncepcji gospodarczej, zwanej ekonomią islamską. W zamierzeniach jej twórców ma ona stanowić zgodny z prawem szariatu system redystrybucji kapitału, będący alternatywą dla, zdawałoby się powszechnego, modelu ekonomii zachodniej (konwencjonalnej)<sup>11</sup>.

Do najważniejszych założeń ekonomii islamskiej można zaliczyć:

1. Zakaz pobierania odsetek, tzw. riba (często błędnie utożsamiany jedynie z zakazem lichwy), rozumiany jest bardzo szeroko jako zakaz osiągnięcia przychodu (zysku), który nie jest wynikiem własnej pracy, a jedynie efektem obrotu środkami finansowymi (kapitałem). Uczeń arabscy podkreślają bowiem, iż każdy zysk powinien być odpowiedni do nakładów pracy, a pieniądź nie może wytwarzać sam z siebie dodatkowej wartości<sup>12</sup>. W islamie postrzegany jest on jedynie jako środek pośrednictwa w handlu i miernik wartości, nie zaś dobro samo w sobie, które może przynosić dochód<sup>13</sup>. W wymiarze ekonomicznym takie podejście przekłada się na zakaz pobierania oprocentowania od udzielonych pożyczek i depozytów, a także opłat od pożyczek w wysokości przekraczającej wielkość realnie poniesionych kosztów związanych z ich udzieleniem. Dlatego w finansach islamskich tradycyjną alternatywą dla kredytów i pożyczek opartych na procencie jest system polegający na partycypacji w zyskach (lub stratach), tzw. Profit/Loss Sharing (dalej: PLS).

---

<sup>10</sup> Por. I. Warde, *Islamic Finance in the Global Economy*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2000, s. 32.

<sup>11</sup> Dziś system ten jest realizowany w wielu krajach arabskich, m.in. w Egipcie, Zjednoczonych Emiratach Arabskich, Katarze czy Malezji.

<sup>12</sup> Por. A. Czerniak, op. cit., s. 9.

<sup>13</sup> Z tego powodu właśnie mnożenie pieniędzy i traktowanie ich jako bogactwa jest w islamie zakazane.



2. Zakaz angażowania się w transakcje dobrami, których cechy charakterystyczne nie zostały dokładnie określone lub nie znajdują się w posiadaniu sprzedającego (tzw. zakaz gharar) oraz zakaz uczestnictwa w grach losowych lub zaangażowania kapitałowego w transakcje o charakterze losowym lub spekulacyjnym (tzw. zakaz maysir).

3. Zakaz angażowania się w jakikolwiek sposób (także finansowy) w produkcję, sprzedaż oraz konsumpcję towarów i usług zabronionych przez religię, w tym przede wszystkim w przemysł tytoniowy, produkcję broni, hazard czy pornografię (tzw. zakaz haram).

4. Obowiązek stosowania reguł szariatu w działalności biznesowej – jednym z celów islamu jest ułatwienie transferu dóbr oraz maksymalizacja bezpieczeństwa obrotu nimi. Kontrakty zawierane przez islamskie instytucje finansowe są uważane za święte, to znaczy usankcjonowane nie tylko przez prawo cywilne, ale też przez Koran. Prawomocność kontraktów jest oceniana z punktu widzenia moralności i prawa islamu<sup>14</sup>. Zgodnie z zasadami religijnymi, żadna działalność gospodarcza będąca niesprawiedliwą i mająca za cel wyzysk nie może być prowadzona.

W tym miejscu należy także podkreślić, iż zgodnie ze współczesnymi interpretacjami, przestrzeganie powyższych zasad w działalności gospodarczej jest wyznacznikiem decydującym o zakwalifikowaniu danego podmiotu do sektora islamskiego. Nie jest nim natomiast warunek wyznawania religii islamu. Dzięki temu wiele firm zachodnich (zwłaszcza instytucji finansowych) coraz częściej wprowadza do swoich struktur wydzielone jednostki działające na zasadach ekonomii islamskiej, co przyczynia się do ekspansji tego modelu także na obszarach tradycyjnie zaliczanych do kultury nieislamskiej.

### 3. Wybrane islamskie instrumenty finansowe

Islamski sektor finansowy jest integralną częścią omówionego w poprzednim rozdziale systemu ekonomicznego. W literaturze przedmiotu spotkać można różne sposoby jego definiowania, ale na potrzeby niniejszego artykułu należy przyjąć, że składają się na niego wszelkie operacje o charakterze finansowym, przeprowadzane przez instytucje, które działają na podstawie zasad szariatu<sup>15</sup>. Do grona tego należy zaliczyć nie tylko instytucje o charakterze bankowym ale

<sup>14</sup> W naszym obszarze cywilizacyjnym ważność kontraktów ocenia się wyłącznie z punktu widzenia litery (czasami też ducha) prawa. Banki konwencjonalne dążąc do maksymalizacji zysków, zarabiają na ryzyku związanym z udzielanymi kredytami. Za ryzyko to pobierają odpowiednie wynagrodzenie (procent).

<sup>15</sup> Por. I. Warde, op. cit., s. 5.

także fundusze wspólnego inwestowania, firmy ubezpieczeniowe oraz inne instytucje finansowe. Podstawowym elementem takiego systemu są instrumenty finansowe, które umożliwiają przepływ strumieni kapitałowych między różnymi podmiotami. Ich cechą charakterystyczną, wynikającą ze źródeł koranicznych, jest fakt, iż w większości oparte są na aktywach trwałych oraz na zasadach równoprawnego ponoszenia ryzyka inwestycyjnego przez wszystkie strony<sup>16</sup>. Współczesna doktryna finansów islamskich wyróżnia wiele funkcji, jakie instrumenty te pełnią w gospodarce. Na potrzeby dalszych rozważań pod uwagę zostaną wzięte jedynie dwie najistotniejsze z nich, tj. funkcja wspierania współpracy kapitałowej oraz funkcja wspierania bieżącej działalności gospodarczej<sup>17</sup>.

Do najważniejszych instrumentów finansowych, które powszechnie wykorzystywane są w celu wspierania działalności gospodarczej, zaliczyć możemy:

1. **Murabaha** – to najpopularniejszy instrument finansowy w obrocie detalicznym. Jego koncepcja polega na tym, iż podmiot chcący nabyć dane dobro, wyszukuje instytucję finansującą (najczęściej bank), która zgodzi się je nabyć we własnym imieniu po cenie zakupu, a następnie odsprzedać je po cenie powiększonej o ustaloną z góry marżę (tzw. narzut cenowy). Co charakterystyczne, towar może być dostarczony do klienta natychmiast, natomiast płatność za niego zostaje odroczone w czasie. Ta odmiana kontraktu murabaha to tzw. **bay mu-ajjal** (sprzedaż z odroczoną płatnością). Jego cechą charakterystyczną jest to, że w kontrakcie tego typu ściśle definiuje się specyfikację towaru, jaki instytucja finansowa ma nabyć w imieniu swego klienta (uniką się w ten sposób zakazu gharar), a w przypadku gdyby dane dobro nie odpowiadało wymaganym cechom, nabywca ma prawo odmówić wywiązania się z umowy (zapłaty ceny). Inną odmianą tego kontraktu jest **bay salam**, czyli kontrakt, w którym zapłata za dany towar następuje w momencie zawarcia umowy, natomiast jego dostarczenie ma miejsce w ściśle określonym w przyszłości terminie. Tutaj również cechy dobra będącego przedmiotem transakcji są dokładnie określone w warunkach kontraktu, mimo iż nie istnieje ono w momencie jego zawierania (ten typ umowy jest dość popularny w przypadku kontraktów np. na dostawy płodów rolnych).

2. **Ijara** – to forma umowy najbardziej zbliżona do europejskiego pojęcia leasingu i polega na nabyciu przez instytucję finansującą w imieniu klienta konkretnego dobra, które następnie oddawane jest mu w dzierżawę. Zapłata za nie następuje w ratach powiększonych o określoną z góry prowizję. Po wygaśnięciu umowy klient może stać się właścicielem danych aktywów.

3. **Istisna** – to instrument finansowy w formie umowy o przetwarzanie towarów, która polega na nabyciu towarów wytwarzanych w długim cyklu produkcyjnym i płaceniu za nie w transzach (w miarę postępu wytwarzania). Jest to

<sup>16</sup> Por. M.A. Bonca, op. cit., s. 85 i n.

<sup>17</sup> Por. ibidem. s. 90 i n.

instrument szczególnie przydatny w budownictwie oraz w finansowaniu projektów inwestycyjnych.

Z kolei jako osobną grupę należy wymienić instrumenty wspólnego finansowania oparte na zasadzie współdzielenia zysków i strat (PLS). Do najważniejszych z nich zalicza się:

1. **Mudarabah** – to forma spółki opierająca się na umowie pomiędzy dwoma podmiotami: finansującym oraz zarządzającym, z których pierwszy wnosi do spółki kapitał, natomiast drugi pracę i wiedzę. Jej celem jest wspólne prowadzenie określonej w umowę działalności gospodarczej w celu wytworzenia wartości dodanej. Z chwilą zawarcia umowy zarządzający staje się w pełni odpowiedzialny za sprawy spółki, natomiast kapitałodawca nie ma praktycznie na nią żadnego wpływu. Zgodnie z zasadą współdzielenia ryzyka, w przypadku straty każdy z nich ponosi odpowiedzialność zależną od swojego wkładu, tj. zarządzający traci czas oraz umiejętności, natomiast finansujący włożony do spółki kapitał. Podział zysku jest natomiast ustalany w umowie na podstawie jasnych i zrozumiałych zasad (zazwyczaj udział w zyskach ma charakter proporcjonalny). W konwencjonalnych systemach gospodarczych odpowiednikiem najbardziej zbliżonym do mudarabah jest spółka o charakterze komandytowym.

2. **Musharakah** – to również forma spółki celowej, w której dwa lub więcej podmiotów wnosi swój wkład w postaci kapitału lub pracy w celu realizacji określonego celu gospodarczego oraz wypracowania zysku. W przeciwieństwie do mudarabah tutaj każdy z udziałowców ma prawo do zarządzania spółką oraz reprezentowania jej na zewnątrz. Podział zysku odbywa się na zasadach z góry określonych w umowie, pod warunkiem, iż w ogóle został on wypracowany (tzn. żaden z udziałowców nie może zastrzec wypłaty wynagrodzenia niezależnego od wyniku finansowego spółki). W przypadku wystąpienia straty każdy ze współników ponosi ją w zależności od rodzaju oraz wysokości wniesionego wkładu. Tego typu spółka najbardziej odpowiada formie spółki joint venture.

3. **Sukuk** – to właściwie instrument finansowy w swej konstrukcji zbliżony do formy papieru dłużnego (obligacji lub certyfikatu inwestycyjnego o stałej stopie zwrotu). Jego istotną cechą jest to, iż musi on być bezwzględnie zabezpieczony aktywami, które są jednocześnie podstawą jego emisji. Najczęściej wykorzystywany jest on przy tworzeniu tzw. spółek specjalnego przeznaczenia. Inwestorzy wpłacając kapitał do takiej spółki, otrzymują w zamian certyfikaty (sukuk), które uprawniają ich do partycypowania w wypracowanym zysku. Aby jednak mogło dojść do emisji papierów dłużnych, konieczne jest określenie w umowie spółki konkretnego celu, dla którego jest ona tworzona, oraz aktywów, które zostaną nabyte lub wytworzone dzięki pozyskanym z emisji środkom. Główną zaletą sukuk jest możliwość obrotu nimi na rynku wtórnym, chociaż dotyczy to głównie tych papierów, które oparte są na już istniejących aktywach (z obrotu wyłączone są natomiast instrumenty zabezpieczone aktywami, które

dopiero zostaną wytworzone w trakcie trwania spółki, ponieważ dochód z takich aktywów możliwy jest do ustalenia dopiero na koniec inwestycji)<sup>18</sup>. Ta forma finansowania jest szczególnie popularna w projektach związanych z rozbudową infrastruktury, budownictwie czy przemyśle. Dopuszcza się także finansowanie w ten sposób wydatków państwowych.

Rynek islamskich instrumentów finansowych w ostatnich czasach wypracował także szereg produktów o charakterze ubezpieczeniowym, które umownie określa się mianem **takaful**. Ich konstrukcja jest zbliżona do znanych nam instrumentów ubezpieczeniowych, tzn. obejmują one szeroką gamę zdarzeń począwszy od ubezpieczenia na życie, a skończywszy na ubezpieczeniu towarów. Instytucja oferująca takaful zbiera fundusze od swoich członków w formie polis i składek, a następnie tak uzyskane środki inwestuje we wspólnie akceptowane aktywa. Co istotne, zgromadzone w ten sposób środki należą do członków systemu, a nie do samej instytucji ubezpieczeniowej, która otrzymuje jedynie prowizję za zarządzanie aktywami. Jeżeli ubezpieczyciel wypracuje zysk, to udział w nim mają wszyscy ubezpieczeni jako akcjonariusze. Jeżeli jednak u któregoś z nich wystąpi szkoda zabezpieczona polisą, następuje wypłata odszkodowania z funduszy firmy, pomniejszająca tym samym jej dochody i odpowiednio zyski akcjonariuszy. W ten sposób – zgodnie z zasadą PLS – każdy z nich partycypuje w ewentualnym ryzyku związanym ze stratami<sup>19</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Islamski rynek finansowy rozwinął podstawowe produkty wspierania handlu i inwestycji. Dostępne na nim są także instrumenty zabezpieczające takie transakcje. Przedstawione rozwiązania należą do tych najbardziej popularnych, choć nie należy wysnuwać z tego wniosku o braku istnienia instrumentów dużo bardziej skomplikowanych, związanych z działalnością na rynkach finansowych<sup>20</sup>. Określenie, jaki odsetek wszystkich transakcji finansowych stanowią te oparte na zasadach islamskich jest dość trudne ze względu na duże zróżnicowanie w poszczególnych krajach muzułmańskich oraz brak jednolitego systemu porównawczego. Z dostępnych danych wynika, iż najpopularniejszą formą finansowania przez przedsiębiorstwa działające na podstawie zasad szariatu są transakcje typu murabaha (i podobne oparte na narzucie cenowym), które stanowią od 80 do 95%

<sup>18</sup> Por. ibidem, s. 111-114.

<sup>19</sup> Por. ibidem, s. 160.

<sup>20</sup> Niektóre islamskie banki zajmują się handlem derywatami, takimi jak swapy walutowe lub swapy profitowe. Te ostatnie wzorowane są na swapach stóp procentowych (*interest rate swaps*), tyle że dostosowane są do wymogów szariatu.

wszelkich transakcji typu islamskiego<sup>21</sup>, reszta środków trafia zaś do przedsiębiorstw w formie musharakah lub mudaraba (dane za 2005 r.)<sup>22</sup>.

Szacuje się, iż w pierwszej dekadzie XXI w. wartość instrumentów opartych na zasadach islamskich stanowiła ok. 1% wartości globalnego rynku finansowego<sup>23</sup>. Nie jest to udział znaczący, jednak stosunkowo duża odporność tego rynku na ostatni kryzys finansowy oraz coroczny kilkunastoprocentowy wzrost aktywów w tych instytucjach pozwala prognozować, iż ich udział w gospodarce światowej będzie wzrastał. Zjawisko globalizacji, także w aspekcie gospodarczym, wymusza będzie coraz częściej współpracę podmiotów reprezentujących islamski i konwencjonalny system ekonomiczny. W jej wyniku przedsiębiorstwa będą zmuszone podejmować decyzję co do źródeł finansowania wspólnych inwestycji. Mimo ciągle istniejącej bariery kulturowej możliwe jest wykorzystanie do tego celu instrumentów islamskich, których cechy ekonomiczne zbliżone są do ich zachodnich odpowiedników. Oczywiście nie są to instrumenty tożsame, choćby ze względu na wymóg finansowania oparty na istniejących aktywach oraz zasadzie równomiernego ponoszenia ryzyka inwestycyjnego (PLS). Jednak zwłaszcza ta druga cecha może przesądzać o wyborze właśnie instrumentów islamskich na rzecz konwencjonalnego systemu finansowania, w którym kapitałodawca z góry określa stopę zwrotu z inwestycji bez względu na jej wynik. Mimo większego ryzyka zastosowanie takich instrumentów otwiera dostęp do dość znaczących zasobów kapitałowych islamskich instytucji finansowych i stanowić może podstawę do dywersyfikacji form kapitalizacji przedsięwzięć. Otwarcie na islamskie instrumenty finansowe stanowi bowiem warunek wejścia na niektóre rynki, a w pewnych przypadkach na pewno będzie dawało przewagę konkurencyjną nad instytucjami opierającymi się jedynie na konwencjonalnych instrumentach.

## Literatura

- Bonca M.A., *Islamskie instrumenty finansowe*, WAiP, Warszawa 2010.
- Czerniak A., *Symptomy kryzysu globalnego a etyka gospodarcza religii światowych. Analiza porównawcza bankowości islamskiej i bankowości klasycznej w kontekście kryzysu finansowego*, Munich Personal RePEc Archive Paper No. 26971, Warszawa 2010.
- Eedle S., *A global bank's view of evolution of Islamic Finance*, www.ca-cib.com.
- Ernst&Young, *World Islamic Banking Competitiveness Report 2011-2012*.
- Iqbal M., Molyneux P., *Thirty Years of Islamic Banking*, Palgrave Macmillan, New York 2005.

<sup>21</sup> Por. I. Warde, op. cit., s. 133.

<sup>22</sup> Por. M. Iqbal, P. Molyneux, *Thirty Years of Islamic Banking*, Palgrave Macmillan, New York 2005.

<sup>23</sup> Por. S. Eedle, *A global bank's view of evolution of Islamic Finance*, www.ca-cib.com [23.06.2013].

Karwowski J., *Finanse islamskie a kryzys*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 548.

McKinsey & Company, *Islamic Banking Competitiveness Report 2008*.

Nalborczyk A.S., *Islam w Europie*, [www.muzulmanie.com](http://www.muzulmanie.com).

Warde I., *Islamic Finance in the Global Economy*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2000.

## **Islamic Financial Instruments as an Alternative Source of Capital in Conventional Enterprises**

**Abstract.** In recent years there has been a dynamic development of a new economic doctrine that has been observed based on religious principles derived directly from Islamic Sharia law. This system is called the Islamic economy. The financial market is based on the same foundations. The ongoing process of globalization gives entities that work on the basis of conventional economic principles a chance to enter into business relations with entities representing completely different economic system. The purpose of this article is to introduce the basic instruments operating in the Islamic financial market which are designed to support the activities of Islamic business. In the author's opinion, due to the increasing economic integration of international markets, they can successfully provide an alternative source of funding for entities operating on the basis of conventional economic principles.

**Keywords:** Islam, Islamic economics, Islamic financial instruments

**Joanna Kaczmarczyk**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## **Struktura instytucjonalna *safety net* w Polsce i na Ukrainie – analiza porównawcza**

**Streszczenie.** W obliczu światowego kryzysu finansowego ogromnego znaczenia nabiera problem stabilności finansowej. Istnieje cała sieć instytucji i rozwiązań rynkowych mających na celu przeciwdziałanie destabilizacji sektora finansowego. Do podstawowych publicznych instytucji *safety net* zalicza się: rządy, banki centralne, instytucje nadzoru finansowego oraz systemy gwarantowania depozytów. W niniejszym artykule przedstawiono podstawowe instytucje publiczne tworzące sieć bezpieczeństwa finansowego w Polsce i na Ukrainie oraz dokonano analizy porównawczej ich struktury instytucjonalnej.

**Słowa kluczowe:** *safety net*, sieć bezpieczeństwa finansowego, bezpieczeństwo finansowe, stabilność finansowa

### **1. Wprowadzenie**

Warunkiem koniecznym wzrostu gospodarczego, a także innych celów polityki gospodarczej kraju jest stabilny system finansowy<sup>1</sup>. Utrzymanie bezpieczeństwa systemu wymaga współpracy wielu instytucji, powstała więc cała architektura instytucji tworzących sieć bezpieczeństwa finansowego. Celem niniejszego opracowania jest porównanie struktury instytucjonalnej sieci bezpieczeństwa fi-

---

<sup>1</sup> O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 2005, nr 1 (26), s. 20.

nansowego w Polsce oraz na Ukrainie, wykazanie podobieństw i różnic w strukturze instytucjonalnej systemów finansowych obydwu krajów. Analiza przeprowadzona została na podstawie studiów literatury naukowej oraz aktów prawnych porównywanych krajów. Ze względu na obszerność tematu, w pracy przedstawione zostały jedynie instytucje publiczne.

## 2. Rola *financial safety net* w stabilizowaniu systemu finansowego

Stabilny system finansowy jest warunkiem koniecznym wzrostu gospodarczego oraz realizacji innych celów polityki państwa. Destabilizacja systemu doprowadzić może do kryzysu, którego skutki ponosić będzie całe społeczeństwo. Sprawnie funkcjonujący rynek gwarantowałby efektywne i racjonalne zachowanie podmiotów, jednak w rzeczywistości istnieją niedoskonałości rynku, takie jak asymetria informacji czy *moral hazard*, które doprowadzić mogą do problemów poszczególnych instytucji finansowych, a poprzez efekt zarażania – do destabilizacji całego systemu finansowego<sup>2</sup>.

Jak wskazuje O. Szczepańska, „dbałość o stabilność finansową jest zadaniem wielowymiarowym, wymagającym zaangażowania wielu instytucji publicznych i prawnych na różnych etapach rozwoju sytuacji w systemie finansowym”<sup>3</sup>. Zespół instytucji i regulacji działających na rzecz ochrony systemu finansowego przed destabilizacją tworzy sieć bezpieczeństwa finansowego<sup>4</sup> (ang. *safety net*). W przeważającej części państw świata struktura ta jest integralną częścią infrastruktury finansowej<sup>5</sup>.

Celem podmiotów *safety net* nie jest wspieranie poszczególnych banków i instytucji, a utrzymywanie zaufania do całego systemu finansowego. Jednocześnie samo istnienie sieci bezpieczeństwa finansowego nie jest gwarancją stabilności finansowej. Należy zaznaczyć, iż system jako całość oraz instytucje tworzące *safety net* jedynie współdziałają na rzecz stabilności finansowej, nie ponoszą jednak za nią odpowiedzialności<sup>6</sup>.

Negatywnym skutkiem działalności instytucji bezpieczeństwa finansowego może okazać się ryzyko osłabienia dyscypliny rynkowej i pokusy nadużycia.

---

<sup>2</sup> O. Szczepańska, *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*, WN Scholar, Warszawa 2008, s. 40-42.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 50.

<sup>4</sup> O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki...*, s. 19.

<sup>5</sup> A. Jurkowska-Zeider, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 193.

<sup>6</sup> O. Szczepańska, *Stabilność...*, s. 51.



Zarówno bowiem klienci, jak i instytucje finansowe mogą być skłonne do podejmowania nadmiernego ryzyka związanego ze świadomością istnienia systemu pomocy<sup>7</sup>. Innym negatywnym skutkiem może być „przeregulowanie”, które ograniczyć może efektywność systemu<sup>8</sup>.

Działanie na rzecz stabilności systemu finansowego odbywa się na dwóch etapach: etap zapobiegania kryzysom (obejmujący rozwiązania regulacyjne i instytucjonalne, monitoring i wczesną identyfikację potencjalnych zagrożeń) oraz etap zarządzania i rozwiązywania kryzysu (obejmujący rozwiązywanie kryzysowej sytuacji oraz minimalizację skutków kryzysu)<sup>9</sup>. Instytucje *safety net* swoje działania prowadzą na określonych etapach, należy jednak zauważyć, że etapy te odznaczają się płynnymi granicami.

### 3. Struktura instytucjonalna sieci bezpieczeństwa finansowego

We wszystkich krajach instytucje stabilności finansowej mają podobne cele oraz funkcje. Odmienna jest natomiast ich instytucjonalna organizacja<sup>10</sup>. Różności te wynikają m.in. z uwarunkowań historycznych, a także różnicy w poziomie rozwoju rynku finansowego, strukturze systemu finansowego oraz stanowisku władz wobec wolności gospodarczej i kwestii protekcji ze strony państwa<sup>11</sup>.

Sieć bezpieczeństwa finansowego tworzona jest przez podmioty publiczne oraz rozwiązania rynkowe. Te ostatnie mają na celu ograniczenie ryzyka i rozwiązywanie kryzysów bez pomocy podmiotów publicznych. Obejmują m.in. prywatne fundusze gwarantowania depozytów czy limity pożyczek międzybankowych wyznaczanych przez poszczególne banki<sup>12</sup>.

Podmioty publiczne tworzące sieć bezpieczeństwa finansowego mogą być skupione w banku centralnym lub rozdzielone między różne instytucje. W drugim przypadku powinna jednak istnieć ścisła współpraca i koordynacja działań oraz sprawna wymiana informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami. W niektórych krajach efektem tej współpracy są oficjalne porozumienia przybierające formę formalnych dokumentów – *Memorandum of Understanding*<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> A. Jurkowska-Zeider, *Bezpieczeństwo rynku finansowego...*, s. 194.

<sup>8</sup> O. Szczepańska, *Stabilność finansowa...*, s. 45-47.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 51.

<sup>10</sup> M. Capiga, W. Gardoń, G. Szustak, *Sieć bezpieczeństwa finansowego*, CeDeWu.pl, Warszawa 2010, s. 24.

<sup>11</sup> O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki...*, s. 24.

<sup>12</sup> O. Szczepańska, *Stabilność finansowa...*, s. 50.

<sup>13</sup> A. Jurkowska-Zeider, *Bezpieczeństwo rynku finansowego...*, s. 194.

Do podstawowych podmiotów publicznych tworzących sieć należą: rządy, instytucje nadzoru finansowego, systemy gwarantowania depozytów oraz banki centralne<sup>14</sup>. Rząd, będący głównym regulatorem oraz dysponentem środków publicznych, stanowi podstawowy element sieci bezpieczeństwa finansowego.

Jako regulator oraz twórca norm prawnych odpowiedzialny jest za przygotowanie odpowiednich przepisów zapewniających bezpieczeństwo finansowe, a wpływając na kształt i kompetencje innych instytucji kształtuje całą sieć bezpieczeństwa finansowego.

Dysponując środkami publicznymi, może także udzielać pomocy finansowej w sytuacjach kryzysowych, zapobiegając ich rozprzestrzenianiu się<sup>15</sup>.

Pojawiają się jednak głosy wykluczające rząd z sieci bezpieczeństwa finansowego w wymiarze instytucjonalnym. Powodem tego wykluczenia jest fakt, że działania rządu w celu stabilizacji finansowej ograniczają się jedynie do ponoszenia kosztów fiskalnych. W podejściu tym sieć bezpieczeństwa tworzą: nadzór nad rynkiem finansowym, system gwarantowania depozytów oraz pożyczkodawca ostatniej instancji<sup>16</sup>.

Ze względu na powyższe kwestie oraz zmiany polityczne, które powodują często brak konsekwencji w działaniach na rzecz stabilności, w dalszej części pracy rząd jako element *safety net* nie będzie dokładniej omawiany.

Podstawowym celem większości banków centralnych na świecie jest utrzymanie stałości cen. Mimo iż stabilność finansowa kraju nie jest ich celem ustawowym, w większości państw działają one na rzecz stabilności finansowej zarówno na etapie zapobiegania destabilizacji systemu finansowego, jak i na etapie zarządzania kryzysowego.

Podstawowa funkcja pełniona przez bank centralny w sieci bezpieczeństwa finansowego to funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji, polegająca na zasileniu w płynność całego systemu bankowego bądź instytucji wypłacalnych, przeżywających jednak spadek płynności spowodowany nagłym spadkiem zaufania klientów. Pomoc następuje w sytuacji, kiedy brak jest możliwości pozyskania środków z innych źródeł<sup>17</sup>. Podkreśla się jednak, iż działania pożyczkodawcy ostatniej instancji winny być podejmowane jedynie w sytuacji znaczącego ryzyka systemowego (*system risk*)<sup>18</sup>.

Bank centralny pełni także funkcję nadzoru bankowego (bezpośrednio bądź też współuczestnicząc w procesie nadzoru), dba o bezpieczeństwo systemu

---

<sup>14</sup> O. Szczepańska, *Rola banku centralnego w sieci bezpieczeństwa finansowego*, „Bezpieczny Bank” 2007, nr 2-3 (35), s. 61.

<sup>15</sup> O. Szczepańska, *Stabilność finansowa...*, s. 52.

<sup>16</sup> A. Jurkowska-Zeider, *Bezpieczeństwo rynku finansowego...*, s. 193,

<sup>17</sup> Ibidem, s. 199.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 200.

płatniczego oraz prowadzi analizy o charakterze makroostrożnościowym (obserwacja, ocena i wczesna identyfikacja potencjalnych zagrożeń)<sup>19</sup>.

Instytucje nadzoru finansowego działają na etapie zapobiegania destabilizacji. Ich zadania polegają na kontroli ryzyka podejmowanego przez instytucje finansowe i realizowane są poprzez monitoring indywidualnych podmiotów w systemie finansowym. Dzięki kontroli pojedynczych instytucji wpływają na stabilność całego sektora – bowiem kryzys w jednej instytucji mógłby przenieść się na cały sektor finansowy. Na etapie zarządzania sytuacją kryzysową są jedynie źródłem informacji o danej instytucji oraz stanowią organ opiniujący programy naprawcze<sup>20</sup>.

Pełniąc swoje podstawowe funkcje, instytucje nadzoru finansowego dopuszczają do sektora finansowego jedynie wiarygodne instytucje (funkcja licencyjna), określają minimalne standardy bezpieczeństwa (funkcja regulacyjna), prowadzą stałe analizy instytucji finansowych, co umożliwia identyfikację zagrożeń w ich funkcjonowaniu (funkcja kontrolna), poprzez sankcje oddziałują bezpośrednio na instytucje finansowe (funkcja kontrolna).

Z punktu widzenia instytucjonalnej organizacji, struktura organów nadzorczych znacznie różni się w poszczególnych krajach. Historycznie ich funkcje pełniły banki centralne lub specjalne jednostki Ministerstwa Finansów. Jednak w związku z rozwojem systemu finansowego i coraz większym wpływem sektora ubezpieczeń i funduszy inwestycyjnych rozpoczął się proces konsolidacji nadzorów. Obserwuje się także proces integracji nadzoru w strukturach banku centralnego. Model ten nie jest dominujący, a do jego zalet zalicza się głównie możliwość sprawowania nadzoru oraz prowadzenia polityki pieniężnej przez jedną instytucję<sup>21</sup>.

Systemy gwarantowania depozytów działają na etapie zarządzania kryzysem, a ich bezpośrednim celem jest ochrona indywidualnych klientów banków. Systemy gwarantowania ograniczają ryzyko systemowe, wzmacniając zaufanie społeczeństwa do systemu finansowego.

Systemy gwarantowania depozytów mogą obejmować więcej niż jedno państwo i odwrotnie: w jednym kraju może działać wiele systemów (np. Niemcy, Austria, USA)<sup>22</sup>.

Ze względu na zakres działań fundusze gwarancyjne dzieli się na fundusze typu *paybox* oraz *risk minimizer*. Fundusze typu pierwszego ograniczają swoją działalność do wypłaty klientom banków depozytów objętych gwarancjami w przypadku upadłości banku. Fundusze typu *risk minimizer* oprócz wypłaty

<sup>19</sup> O. Szczepańska, *Stabilność finansowa...*, s. 53-54.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 54-55.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 56-58.

<sup>22</sup> A. Jurkowska-Zeider, *Bezpieczeństwo rynku finansowego...*, s. 196.

środków gwarantowanych angażują się także w działania naprawcze na etapie zarządzania kryzysem.

Fundusze gwarantowania depozytów różnią się także limitem gwarancji, charakterem przynależności do systemu czy sposobem finansowania działalności i konstrukcją opłat na rzecz funduszu<sup>23</sup>. Przy opisie systemów rozróżnia się również rodzaje wkładów podlegających gwarancji w danym systemie, a także czas wypłaty kwoty gwarantowanej<sup>24</sup>.

Limit wypłaty to maksymalna kwota środków, którą objęta jest gwarancja. Limit wypłaty może dotyczyć jednego depozytu albo jednego deponenta. Ze względu jednak na łatwość obejścia limitów, przy limitach nakładanych na jeden depozyt (można założyć kilka depozytów na mniejsze kwoty) powszechnie stosowane są limity na jednego deponenta<sup>25</sup>.

Przynależność do systemu może być obowiązkowa lub dobrowolna. W pierwszym przypadku w roli gwaranta występują przeważnie instytucje publiczne powoływane na mocy ustaw. Systemy dobrowolne są natomiast tworzone przez same banki na zasadzie wspólnie finansowanych funduszy<sup>26</sup>.

Działalność systemów gwarantowania depozytów finansowana jest przez banki, które opłaty wpłacać mogą awansem corocznie (*ex-ante*) lub też dokonują wpłat po wystąpieniu zdarzenia objętego gwarancją (*ex-post*).

Należy zwrócić uwagę, iż nie wszystkie rodzaje depozytów podlegają ochronie. W niektórych krajach gwarancji nie podlegają depozyty walutowe czy wkłady klientów instytucjonalnych. W większości krajów gwarancji nie podlegają także depozyty międzybankowe<sup>27</sup>.

W literaturze zwraca się uwagę na fakt, iż system gwarantowania depozytów wpływa jedynie na krótkoterminową stabilność systemu bankowego, poprzez zmniejszenie wypłat w trakcie kryzysu. Długoterminowo jednak indukuje niestabilność, co związane jest z problemem *moral hazard* – klienci mając gwarancję zwrotu środków kierują się jedynie zyskiem i nie zwracają uwagi na kondycję finansową instytucji, które z kolei chcąc przyciągnąć jak największą liczbę klientów, podejmują nadmierne ryzyko. Jak pokazały badania, w krajach, w których istnieje system gwarantowania depozytów, wraz ze wzrostem udziału gwarancji do PKB na osobę wzrasta udział kryzysów bankowych<sup>28</sup>. Aby zmniejszyć negatywny wpływ systemu gwarancji depozytów, ochrona obejmuje kwoty

<sup>23</sup> O. Szczepańska, *Stabilność finansowa...*, s. 60.

<sup>24</sup> Н.Ю. Фітас, *Система страхування депозитів в Україні: сучасні реалії та перспективи*, „Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції” 2011, № 4, s. 56.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> O. Szczepańska, *Stabilność finansowa...*, s. 29.

<sup>27</sup> Н.Ю. Фітас, *Система страхування депозитів в Україні...*, s. 56.

<sup>28</sup> Ibidem.

do określonego limitu, dzięki czemu depozyty drobnych deponentów podlegają gwarancji, natomiast osoby dysponujące większymi środkami zmuszone są kontrolować sytuację finansową instytucji, w której deponują środki.

#### 4. Sieć bezpieczeństwa finansowego w Polsce

W Polsce do instytucji finansowych tworzących sieć bezpieczeństwa należą: Narodowy Bank Polski, Komisja Nadzoru Finansowego oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

Działalność Narodowego Banku Polski uregulowana jest w Konstytucji RP, ustawie o Narodowym Banku Polskim i ustawie Prawo Bankowe. Bank Centralny RP jest w pełni niezależny od innych organów państwa. Jego podstawowym zadaniem jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, a do głównych obszarów działalności należą: prowadzenie polityki pieniężnej, działalność emisyjna, rozwój systemu płatniczego, zarządzanie rezerwami dewizowymi, obsługa Skarbu Państwa oraz działalność edukacyjna i informacyjna. Jako ważny cel NBP przyjmuje także dbałość o stabilność systemu finansowego<sup>29</sup>.

Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) powstała na mocy ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym. Do tego czasu w Polsce obowiązywał nadzór sektorowy sprawowany przez 5 niezależnych instytucji nadzorczych<sup>30</sup>. KNF jest odpowiedzialna za nadzór nad sektorem bankowym oraz rynkiem kapitałowym, ubezpieczeniowym i emerytalnym, a także instytucjami płatniczymi, pieniądzem elektronicznym i biurami usług płatnych. Zadania KNF służą m.in. prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego, jego rozwojowi, edukacji w zakresie funkcjonowania rynku, a także udziału w przygotowywaniu aktów prawnych i umożliwiania polubownego rozstrzygnięcia sporów<sup>31</sup>.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny powołany został na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Do podstawowych zadań tej instytucji należy ochrona depozytów oraz zapobieganie upadłości banków poprzez m.in. udzielanie pomocy finansowej bankom zagrożonym niewypłacalnością, wspieranie procesów łączenia się banków zagrożonych z silniejszymi bankami oraz gromadzenie informacji o podmiotach objętych systemem gwarantowania<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> [www.nbp.pl/home.aspx?f=/o\\_nbp/o\\_nbp.html](http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/o_nbp/o_nbp.html) [21.06.2013].

<sup>30</sup> M. Capiga, W. Gardoń, G. Szustak, *Sieć bezpieczeństwa finansowego...*, s. 42.

<sup>31</sup> [http://bip.knf.gov.pl/?l=/Komisja/030\\_Zadania\\_Komisji/000\\_Zadania\\_Komisji.html](http://bip.knf.gov.pl/?l=/Komisja/030_Zadania_Komisji/000_Zadania_Komisji.html) [21.06.2013].

<sup>32</sup> [www.bfg.pl/node/1](http://www.bfg.pl/node/1) [21.06.2013].

## 5. Sieć bezpieczeństwa finansowego na Ukrainie

Na Ukrainie podstawowymi instytucjami tworzącymi sieć bezpieczeństwa finansowego są: Narodowy Bank Ukrainy oraz Fundusz Gwarantowania Wkładów Osób Fizycznych.

Narodowy Banku Ukrainy powstał na podstawie ustawy z dnia 20 marca 1991 r. o bankach i działalności bankowej. Zgodnie z Konstytucją Ukrainy podstawowym celem banku centralnego Ukrainy jest utrzymanie stabilności cen. NBU działa także na rzecz stabilności systemu finansowego, jeżeli cel ten nie jest sprzeczny z celem podstawowym.

Ukraina należy do krajów, w których nadzór nad działalnością banków komercyjnych sprawuje bank centralny. Zgodnie z ustawą o Narodowym Banku Ukrainy, bank centralny sprawuje stały nadzór nad przestrzeganiem przez banki oraz inne instytucje finansowo-kredytowe prawa, aktów normatywnych banku centralnego oraz normatywów ekonomicznych<sup>33</sup>.

Instytucją zapewniającą ochronę deponentów na Ukrainie jest Fundusz Gwarantowania Wkładów Osób Fizycznych. Instytucja ta powstała w 1998 r. na podstawie Dekretu Prezydenta Ukrainy. Podstawowym zadaniem funduszu jest ubezpieczenie depozytów złożonych przez osoby fizyczne, uczestniczy także w kontroli oraz udziela pomocy zagrożonym instytucjom. Na podstawie ustawy z 19 marca 2012 r. o systemie gwarantowania depozytów gospodarstw domowych rozszerzono zakres uprawnień funduszu o przeprowadzanie procesu uporządkowanej likwidacji banków<sup>34</sup>. Gwarancji podlegają jedynie depozyty osób fizycznych.

## 6. Analiza porównawcza *safety net* w Polsce i na Ukrainie

W strukturze instytucjonalnej sieci bezpieczeństwa finansowego obu krajów widoczne są znaczące różnice. W polskim systemie finansowym funkcje nadzorcze oraz funkcja pożyczkodawcy realizowane są przez dwie oddzielne instytucje: Narodowy Bank Polski oraz Komisję Nadzoru Finansowego. W ukraińskim systemie finansowym obie funkcje realizowane są przez tę samą instytucję – Narodowy Bank Ukrainy.

---

<sup>33</sup> Б.П. Адамик, *Центральний банк і грошово-кредитна політика Підручник*, КОНДОР, Київ 2011, s. 210.

<sup>34</sup> R. Szymaczak, *Informacja na temat ukraińskiego systemu gwarantowania depozytów*, [www.bfg.pl/sites/default/files/dokumenty/ukraina.pdf](http://www.bfg.pl/sites/default/files/dokumenty/ukraina.pdf) [21.06.2013], s. 1.

Kolejną różnicą jest kwestia konsolidacji nadzoru nad instytucjami finansowymi. W Polsce KNF pełni nadzór nie tylko nad instytucjami sektora bankowego, ale także rynku kapitałowego i ubezpieczeniowego. Na Ukrainie nadzór prowadzony jest przez bank centralny tego kraju i ogranicza się do banków oraz instytucji kredytowo-pożyczkowych.

Pod względem strukturalnym podobnie sformułowane zostały systemy gwarantowania depozytów. W obydwu krajach istnieje jeden fundusz typu *risk-minimizer*, do którego przynależność jest obowiązkowa. Na zwrócenie uwagi zasługują różnice w poziomie ochrony deponentów. W Polsce gwarancji podlega kwota do 100 tys. euro i obejmuje wkłady: osób fizycznych, osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, a także szkolnych kas oszczędnościowych oraz pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych<sup>35</sup>. Na Ukrainie kwota jest znacznie niższa – wynosi 200 tys. UAH (ok. 18 852 euro)<sup>36</sup>, a ochroną objęte są jedynie wkłady osób fizycznych<sup>37</sup>.

## 7. Podsumowanie

W porównywanych krajach widać znaczące różnice w architekturze sieci bezpieczeństwa finansowego. Obydwie konstrukcje zawierają jednak wszystkie elementy niezbędne do prawidłowego realizowania celów nałożonych na instytucje *safety net*. Ogromna różnorodność rozwiązań w tej dziedzinie oraz brak jednoznacznego wzorca uniemożliwiają ocenę przedstawionych sieci, obydwa rozwiązania posiadają swoje zalety oraz wady. Zgodnie jednak ze światowymi tendencjami, wraz z rozwojem rynków finansowych spodziewać się można konsolidacji nadzoru nad instytucjami finansowymi na Ukrainie. Nie wykluczone także, że w związku z pojawiającą się tendencją integracji nadzoru nad rynkami finansowymi w strukturach banku centralnego, zmianom strukturalnym ulegać będzie także polska sieć bezpieczeństwa finansowego.

## Literatura

Capiga M., Gradoń W., Szustak G., *Sieć bezpieczeństwa finansowego*, CeDeWu.pl, Warszawa 2010.

Jurkowska-Zeider A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.

<sup>35</sup> [www.bfg.pl/informacje-ogolne-0](http://www.bfg.pl/informacje-ogolne-0) [21.06.2013].

<sup>36</sup> Według kursu na dzień 1.06.2013 r.

<sup>37</sup> [www.fg.gov.ua/ru](http://www.fg.gov.ua/ru) [1.06.2013].

- Szczepańska O., *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 2005, nr 1 (26).
- Szczepańska O., *Rola banku centralnego w sieci bezpieczeństwa finansowego*, „Bezpieczny Bank” 2007, nr 2-3 (35).
- Szczepańska O., *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*, WN Scholar, Warszawa 2008.
- [www.bank.gov.ua/control/uk/index](http://www.bank.gov.ua/control/uk/index).
- [www.bfg.pl](http://www.bfg.pl).
- [www.bfg.pl/sites/default/files/dokumenty/ukraina.pdf](http://www.bfg.pl/sites/default/files/dokumenty/ukraina.pdf).
- [www.fg.gov.ua/ru](http://www.fg.gov.ua/ru).
- [www.knf.gov.pl/index.html](http://www.knf.gov.pl/index.html).
- [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl).
- Адамик Б.П., *Центральний банк і грошово-кредитна політика Підручник*, КОНДОР, Київ 2011.
- Крменюк О.І., Кремень В.М., *Фінанси*, Центр учбової літератури, Київ 2012.
- Фітас Н.Ю., *Система страхування депозитів в Україні: сучасні реалії та перспективи*, red. Ю.М. Воробйов, „Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції” 2011, № 4.

## The Institutional Structure of the Financial Safety Net in Poland and Ukraine – Comparative Analysis

**Abstract.** In the face of the world’s financial crisis the problem of financial stability seems to be gaining importance. There is a wide network of institutions and private sector solutions which aim to counteract the lack of stability in the financial sector. Basic public institutions of safety net include: governments, central banks, financial supervision institutions and deposit guarantee systems. In the following article, the author presents basic public institutions of financial safety net in Poland and Ukraine, as well as conducting a comparative analysis of their institutional structure.

**Keywords:** safety net, financial safety, financial stability



**Wojciech Misterek**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

# **Finansowanie projektów innowacyjnych z dotacji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz kredytu technologicznego**

**Streszczenie.** Przedmiotem publikacji jest analiza możliwości wykorzystania dotacji ze środków Unii Europejskiej oraz kredytu technologicznego w finansowaniu projektów innowacyjnych. Weryfikacji poddano sytuację innowacyjności polskiej gospodarki na tle państw Unii Europejskiej oraz poziom pomocy publicznej przeznaczanej na stymulowanie projektów innowacyjnych. Wysoki udział pomocy publicznej pochodzącej z Unii Europejskiej w wydatkach na badany cel skłonił autora do zweryfikowania powszechności wykorzystania analizowanych instrumentów w finansowaniu innowacji oraz ograniczeń, jakie pojawiają się w przypadku ich zastosowania. Podłożem analizy były badania przeprowadzone wśród przedsiębiorstw województwa lubelskiego w ramach grantu naukowego finansowanego przez MNiSW nr NN 113303038 pt. „Finansowe instrumenty wsparcia rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw w województwie lubelskim”.

**Słowa kluczowe:** innowacje, dotacje, kredyt technologiczny, pomoc publiczna, przedsiębiorstwa

## **1. Wprowadzenie**

Innowacje w ostatnich latach stały się jednym z ważniejszych obszarów badawczych. Rozpatrywane są one zarówno w aspekcie podmiotów gospodarczych i budowania przez nie przewag rynkowych, które umożliwiłyby zdystan-

sowanie konkurencji oraz pozyskanie nowych rynków zbytu<sup>1</sup>, jak i w aspekcie rozwoju gospodarki poszczególnych państw<sup>2</sup> czy wręcz regionów<sup>3</sup>. We wszystkich obszarach kluczowym czynnikiem staje się problematyka zdynamizowania działań innowacyjnych i ich wdrażanie w przedsiębiorstwach. Wagę problemu pomocy dla przedsiębiorstw innowacyjnych, szczególnie mikro, małych i średnich, podkreśla szereg instytucji krajowych oraz reprezentujących Unię Europejską. Już w 2006 r. Rada Europy wydała dokument, w którym przedstawiła swoje stanowisko w zakresie wsparcia innowacyjności na poziomie UE<sup>4</sup>. Podkreślono w nim, że wsparcie innowacji jest zasadniczą częścią Strategii Lizbońskiej i wymieniono priorytety strategiczne w działaniach proinnowacyjnych. Analogicznym dokumentem przyjętym przez polski rząd w dn. 4 września 2006 r. są „Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013”<sup>5</sup>. Dokument ten rekomenduje kierunki działań, których wdrożenie umożliwi stworzenie w polskich realiach gospodarki opartej na wiedzy, w której siłę będą stanowiły przedsiębiorstwa konkurujące na rynku krajowym i zewnętrznym dzięki wysokiej innowacyjności. Zgodnie ze wskazaniem tego dokumentu, uzyskanie przez Polskę członkostwo w Unii Europejskiej stworzyło nowe szanse, które w latach 2007-2013 muszą zostać wykorzystane do przeprowadzenia transformacji świadomości społecznej, w szczególności przedsiębiorców i naukowców, w wyniku której innowacje będą postrzegane jako podstawa rozwoju długoterminowego. Podobnie „Strategia rozwoju kraju 2007-2015” odnosi się bezpośrednio do innowacyjności określonej w pierwszym priorytecie jako „Wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki”, który ma realizować się m.in. poprzez zwiększenie dostępu do zewnętrznego finansowania inwestycji oraz podniesienie poziomu technologicznego gospodarki przez wzrost nakładów na badania i rozwój oraz innowacje<sup>6</sup>.

Niestety realizacja postanowień powyższych dokumentów nie przebiega zgodnie z założeniami. Wpływ na taką sytuację ma szereg ograniczeń, z których kluczowe znaczenie ma dostęp do kapitału. Potwierdzeniem tego są badania

---

<sup>1</sup> W.P. Creamer, P. Amaria, *The effect of business transformation and innovation economics on sustainable corporate competitive advantage*, „Research in Business & Economics Journal” 2012, Vol. 6, s. 1-34.

<sup>2</sup> N. Jacknis, *Government's Role In Facilitating An Innovative Economy*, „International Journal of Innovation Science” 2011, Vol. 3, Iss. 3, s. 107-116.

<sup>3</sup> B.T. Asheim, H.L. Smith, CH. Oughton, *Regional Innovation Systems: Theory, Empirics and Policy*, „Regional Studies” 2011, Vol. 45, Iss. 7, s. 875-891.

<sup>4</sup> *Council conclusions on a broad-based innovation strategy: Strategic priorities for Innovation action at EU Level*, 2769<sup>th</sup> Competitiveness (Internal Market, Industry and Research) Council Meeting, Brussels, 4 Dec. 2006.

<sup>5</sup> [www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/90AF42C4-A420-4BF9-9CE8-08C28B8E4FFE/50360/KierunkiPL.pdf](http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/90AF42C4-A420-4BF9-9CE8-08C28B8E4FFE/50360/KierunkiPL.pdf) [17.07.2013].

<sup>6</sup> *Strategia rozwoju kraju 2007-2015*, MRR, Warszawa 2006, s. 31-39.

przeprowadzone wśród firm województwa lubelskiego, z których wynika, że najważniejszą barierą we wdrażaniu rozwiązań innowacyjnych jest niedostateczne zaplecze kapitałowe. Wskazało na niego blisko 50% badanych podmiotów<sup>7</sup>.

Sytuacja ta stała się przesłanką dla zbadania roli bezzwrotnej pomocy publicznej w finansowaniu projektów innowacyjnych oraz zweryfikowania barier w wykorzystaniu dwóch kluczowych instrumentów, czyli dotacji ze środków Unii Europejskiej oraz kredytu technologicznego. Źródłem informacji stały się badania realizowane w ramach projektu badawczego finansowanego przez MNiSW nr NN 113303038 pt. „Finansowe instrumenty wsparcia rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw w województwie lubelskim”. Celem artykułu jest analiza możliwości wykorzystania dotacji ze środków Unii Europejskiej oraz kredytu technologicznego w finansowaniu projektów innowacyjnych.

## **2. Innowacyjność polskiej gospodarki na tle państw Unii Europejskiej**

Przedstawione w tabeli 1 dane świadczą o tym, że innowacyjność polskiej gospodarki, mierzona zintegrowanym wskaźnikiem innowacji (SII), jest na bardzo niskim poziomie. W 2012 r. wśród 27 państw Unii Europejskiej Polska plasowała się na 24 pozycji, wyprzedzając jedynie trzy kraje: Bułgarię, Rumunię i Łotwę. Wartość wskaźnika na poziomie 0,27 była o ponad połowę niższa od średniej dla UE i stanowiła niewiele ponad 35% wartości wskaźnika kraju najszybciej rozwijającego się w tej dziedzinie, czyli Szwecji. Polska zdystansowana została przez większość krajów o zbliżonym poziomie rozwoju gospodarczego, takich jak Słowenia, Estonia, Czechy Węgry, co jest świadectwem niskiego potencjału rozwoju gospodarczego w kolejnych latach.

Co ważne, od 2008 r. SII dla naszego kraju praktycznie się nie zmienił. Po niezauważalnym wzroście w latach 2009 i 2011 w kolejnym roku nastąpił znaczny spadek do poziomu 2,7. Analizując dynamikę zmiany w latach 2008-2012 Polsce udało się zdystansować tylko 4 państwa (Bułgarię, Rumunię, Maltę i Grecję). Szczególnie tę sytuację należy ocenić bardzo negatywnie, gdyż w badanym okresie średnia dla 27 państw Unii Europejskiej zwiększyła się o 0,04 punktu, a w najdynamiczniej rozwijających się krajach (Holandii, Danii, Estonii) w badanym obszarze wzrost nastąpił o ponad 0,7 punktu. Także w Europie Środkowo-Wschodniej wiele państw odnotowało znaczący progres. Przykładem mogą być: Słowenia (+0,06), Słowacja (+0,052), Czechy i Łotwa (+0,037) czy Litwa (+0,036).

---

<sup>7</sup> „Finansowe instrumenty wsparcia rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw w województwie lubelskim” – grant badawczy MNiSW nr NN 113303038.

Tabela 1. Zintegrowany wskaźnik innowacyjności dla państw Unii Europejskiej w latach 2008-2012

Państwo	2008	2009	2010	2011	2012
Bułgaria	0,187	0,198	0,231	0,234	0,188
Rumunia	0,234	0,250	0,233	0,252	0,221
Łotwa	0,188	0,206	0,216	0,225	0,225
Polska	0,268	0,278	0,273	0,283	0,270
Litwa	0,244	0,248	0,255	0,271	0,280
Malta	0,301	0,322	0,338	0,300	0,284
Węgry	0,301	0,301	0,329	0,335	0,323
Słowacja	0,285	0,295	0,281	0,291	0,337
Grecja	0,364	0,338	0,362	0,334	0,340
Czechy	0,365	0,371	0,408	0,413	0,402
Portugalia	0,378	0,400	0,427	0,425	0,406
Hiszpania	0,388	0,394	0,390	0,393	0,407
Włochy	0,397	0,410	0,432	0,432	0,445
Estonia	0,415	0,458	0,460	0,484	0,500
Cypr	0,493	0,465	0,494	0,513	0,505
Słowenia	0,448	0,473	0,489	0,517	0,508
EU-27	0,504	0,516	0,532	0,531	0,544
Francja	0,519	0,531	0,558	0,56	0,568
Irlandia	0,549	0,567	0,544	0,587	0,597
Austria	0,582	0,596	0,571	0,584	0,602
Wielka Brytania	0,579	0,588	0,623	0,621	0,622
Belgia	0,594	0,596	0,606	0,612	0,624
Luksemburg	0,585	0,615	0,595	0,581	0,626
Holandia	0,577	0,585	0,588	0,594	0,648
Finlandia	0,657	0,673	0,675	0,681	0,681
Dania	0,643	0,66	0,698	0,696	0,718
Niemcy	0,677	0,694	0,710	0,705	0,720
Szwecja	0,725	0,731	0,733	0,735	0,747

Źródło: *Innovation Union Scoreboard 2013*, [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/facts-figures-analysis/innovation-scoreboard/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/facts-figures-analysis/innovation-scoreboard/index_en.htm) [17.07.2013], s. 74.

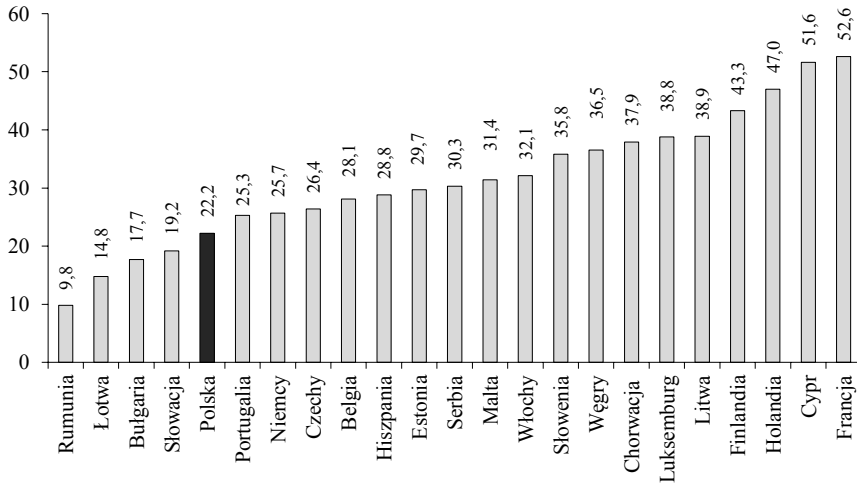
### 3. Wsparcie przedsiębiorstw innowacyjnych z pomocy publicznej w Polsce na tle innych krajów

Jedną z przyczyn tak niskiego poziomu innowacyjności polskiej gospodarki jest mniejszy niż w innych państwach zakres wsparcia podmiotów gospodarczych ze środków publicznych. Jak pokozakują dane zamieszczone na rysunku 1, udział przedsiębiorstw przemysłowych, które w latach 2008-2010 otrzymały publiczne wsparcie finansowe na działalność innowacyjną, w liczbie przedsiębiorstw przemysłowych aktywnych innowacyjnie wyniósł 22,2% i w porównaniu z okresem 2006-2008 zwiększył się o 0,7 punktu procentowego<sup>8</sup>. Wynik ten jest ponad dwukrotnie mniejszy niż w przypadku najaktywniejszych w tej dziedzinie: Francji, Cypru i Holandii, dla których badany parametr kształtuje się na poziomie ok. 50%. Warto zauważyć, że znacznie wyższe wskaźniki osiągnęły również niektóre państwa o zbliżonym potencjale ekonomicznym, takie jak Litwa – 38,9%, Węgry – 36,5%, Słowenia – 35,8%, Estonia – 29,7% czy Czechy – 26,4%. Jest to szczególnie ważne, gdyż pokazuje, że gospodarki te wykazują się wyższą aktywnością w rozwoju innowacji i tym samym budują przewagę w pozyskiwaniu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W badanym obszarze Polsce udało się zdystansować jedynie 4 państwa, przy czym tylko Łotwa i Rumunia osiągnęły wyniki znacznie niższe, na poziomie – odpowiednio – 14,8% oraz 9,8%.

Nieznacznie lepiej kształtowała się sytuacja w przypadku wsparcia przedsiębiorstw usługowych. I chociaż w latach 2008-2010 tylko 14,7% przedsiębiorstw usługowych aktywnych innowacyjnie otrzymało pomoc publiczną, czyli mniej niż przemysłowych (zob. rys. 1 i 2), to jednak na tle innych państw wynik jest nieznacznie lepszy. Świadczy o tym zdystansowanie aż 6 państw, w tym Rumunii, Malty, Słowacji i Luksemburga w stopniu znaczącym. Niestety także w tej dziedzinie znacznie lepszym wynikiem mogły pochwalić się państwa o zbliżonym potencjale gospodarczym, do których należy zaliczyć: Litwę – 32,6%, Węgry – 31,5%, Słowenię – 23,3%, Czechy – 19,2% czy Estonię – 17,4%. Ponadto także w tym parametrze dystans do najlepszych państw jest bardzo duży, w krajach takich, jak Francja, Litwa, Cypr i Węgry udział przedsiębiorstw usługowych, które dostały wsparcie ze środków publicznych w grupie podmiotów innowacyjnych, przekracza 30%.

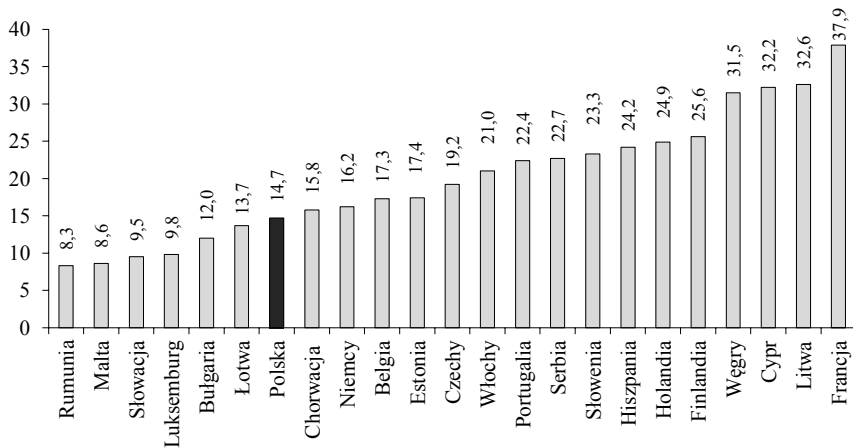
---

<sup>8</sup> L. Dzida, A. Masłowska, M. Orczykowska, U. Orzechowska, J. Piotrowska, D. Rozkrut, M. Wegner, *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2009-2011*, GUS, Urząd Statystyczny w Szczecinie, [www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/NTS\\_dzialanosc\\_innowacyjna\\_2009-2011.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/NTS_dzialanosc_innowacyjna_2009-2011.pdf) [17.07.2013], s. 70.



Rysunek 1. Przedsiębiorstwa przemysłowe, które w latach 2008-2010 otrzymały publiczne wsparcie finansowe na działalność innowacyjną w % przedsiębiorstw przemysłowych aktywnych innowacyjnie według wybranych krajów Europy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: L. Dzida, A. Masłowska, M. Orczykowska, U. Orzechowska, J. Piotrowska, D. Rozkrut, M. Wegner, *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2009-2011*, GUS, Urząd Statystyczny w Szczecinie, [www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/NTS\\_dzialanos\\_innowacyjna\\_2009-2011.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/NTS_dzialanos_innowacyjna_2009-2011.pdf) [17.07.2013], s. 70.



Rysunek 2. Przedsiębiorstwa usługowe, które w latach 2008-2010 otrzymały publiczne wsparcie finansowe na działalność innowacyjną w % przedsiębiorstw usługowych aktywnych innowacyjnie według wybranych krajów Europy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: L. Dzida, A. Masłowska, M. Orczykowska, U. Orzechowska, J. Piotrowska, D. Rozkrut, M. Wegner, op. cit., s. 71.

O roli środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w pomocy publicznej kierowanej do polskich przedsiębiorstw innowacyjnych świadczy fakt, że w latach 2008-2010 finansowe wsparcie z Unii Europejskiej otrzymało 17,1% aktywnych innowacyjnie przedsiębiorstw przemysłowych oraz 12,6% z sektora usług. Pod względem wielkości tego wskaźnika Polska znalazła się w piątce krajów o najwyższym odsetku podmiotów uzyskujących wsparcie finansowe, wśród których przodowała Litwa (36,3% przedsiębiorstw przemysłowych i 31,5% z sektora usług)<sup>9</sup>. Oznacza to, że gdyby w naszym kraju pomoc publiczna na innowacje pochodziła wyłącznie ze środków budżetu państwa, to jej skala byłaby kilkakrotnie mniejsza, a innowacyjność naszych przedsiębiorstw byłaby na znacznie niższym poziomie. Pokazuje to konieczność wygospodarowania w nowym okresie programowania środków, które powinny zostać przeznaczone na bezpośrednie wsparcie projektów innowacyjnych realizowanych w przedsiębiorstwach, w innym wypadku rozwój długoterminowy kraju, bazujący na gospodarce opartej na wiedzy, będzie zagrożony.

#### **4. Powszechność zastosowania kredytu technologicznego oraz dotacji ze środków Unii Europejskiej w finansowaniu projektów innowacyjnych**

W ramach projektu badawczego finansowanego przez MNiSW nr NN 113303038 pt. „Finansowe instrumenty wsparcia rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw w województwie lubelskim” przeprowadzone zostały badania sondażowe, w których jednym z elementów była ocena zastosowania poszczególnych źródeł finansowania innowacji. Badaniami objętych zostało 395 przedsiębiorstw w województwie lubelskim, z których 204 podmioty wdrożyły różnego rodzaju nowe rozwiązania w zakresie produktu lub usługi, procesu wytwarzania, organizacji funkcjonowania firmy lub też instrumentów marketingowych. Tym samym udział firm innowacyjnych w próbie badawczej znacznie przewyższał średnią dla naszego kraju.

Wśród wszystkich badanych firm, z jednego z przedmiotowych źródeł finansowania skorzystały tylko 42 podmioty, co stanowi niewiele ponad 10% próby badawczej. Co istotne, większość z nich (blisko 80%) to podmioty, które przy realizacji projektów inwestycyjnych sięgnęły po dotację, a tylko 9 firm – po kredyt technologiczny. Warto zauważyć, że pomimo niewielkiej powszechności zastosowania obu źródeł, wynik ten i tak jest znacznie lepszy niż wskazują badania na

---

<sup>9</sup> Ibidem, s. 71.

populacji ogólnopolskiej, z których wynika że zaledwie 2-3% innowacji finansowanych jest z bezzwrotnych środków zagranicznych<sup>10</sup>.

Porównując wykorzystanie obu instrumentów wśród firm innowacyjnych i nieinnowacyjnych województwa lubelskiego, można zauważyć, że w pierwszej grupie znacznie większa liczba podmiotów (blisko 13%) wykorzystwała dotację ze środków Unii Europejskiej do realizacji swoich projektów inwestycyjnych. Dla porównania: wśród firm nieinnowacyjnych znalazło się tylko 7 takich jednostek, co stanowiło zaledwie 3,66% grupy. W przypadku drugiego badanego źródła powszechność wykorzystania w obu grupach była na zbliżonym poziomie: ok. 2% populacji.

Większość badanych podmiotów gospodarczych podczas wdrożenia innowacji stosowała montaż kilku instrumentów finansowych. Tylko w przypadku 7 projektów finansowanych z dotacji oraz jednego finansowanego za pomocą kredytu technologicznego – były to jedyne formy pozyskania kapitału zewnętrznego. Dla pozostałych, stanowiących większość, instrumenty te były uzupełniane innymi, z których kluczowe znaczenie miał kredyt bankowy.

Kolejnym etapem badania była ocena zastosowania poszczególnych źródeł finansowania, a respondenci mieli określić, czy wybrany instrument był optymalny. Dla 90% firm wykorzystujących dotacje oraz 100% firm korzystających z kredytu technologicznego źródła te okazały się optymalne. Tylko pojedyncze podmioty, realizując po raz kolejny taki sam projekt, zdecydowałyby się na inne źródło finansowania, przy czym najczęściej byłyby to kredyt komercyjny albo środki własne.

## **5. Bariery zastosowania kredytu technologicznego oraz dotacji ze środków Unii Europejskiej przy finansowaniu projektów innowacyjnych**

Jedną z przyczyn tak niskiego poziomu wykorzystania badanych instrumentów w finansowaniu projektów innowacyjnych jest bardzo mała znajomość tego tematu. W skali od 0 (brak wiedzy) do 3 (wiedza ponadprzeciętna) średnia ocena wiedzy o możliwości wykorzystania zarówno kredytu technologicznego, jak i dotacji ze środków Unii Europejskiej okazała się mniejsza od 1.

W przypadku mało rozpoznawalnego instrumentu, jakim jest kredyt technologiczny sytuacja ta jest wytłumaczalna. Ponad 50% badanych podmiotów przyznało, że nie posiada wiedzy o tej formie finansowania, a dalsze 26,3% firm

---

<sup>10</sup> *Nauka i technika w Polsce w 2009 roku*, Urząd Statystyczny w Szczecinie, GUS, Warszawa 2011, s. 374.



uznała swoją wiedzę na poziomie mniejszym niż przeciętna. Potwierdza to niską popularyzację działania 4.3 wśród podmiotów gospodarczych, także tych, które realizują w swojej działalności projekty innowacyjne. Oferta tego działania trafiła więc tylko do nielicznej grupy firm, które najaktywniej poszukują środków preferencyjnych. Zaledwie kilka procent badanych podmiotów określiło swoją wiedzę na poziomie ponadprzeciętnym i prawdopodobnie znaczna część z nich to były firmy, które w swojej działalności sięgnęły po to źródło.

Tabela 2. Ocena wiedzy na temat kredytu komercyjnego (%)

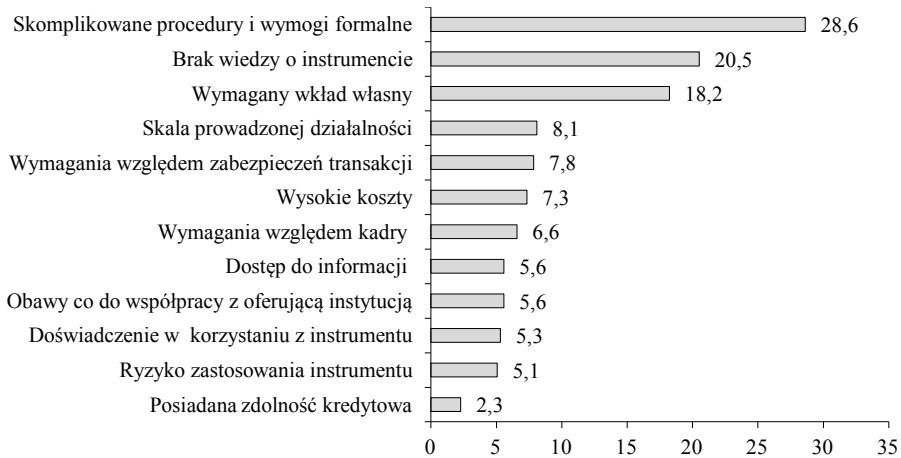
Poziom wiedzy	Kredyt technologiczny	Dotacje ze środków UE
0 – brak wiedzy	51,9	47,1
1 – mniej niż przeciętna	26,3	19,7
2 – przeciętna	17,5	21,3
3 – więcej niż przeciętna	4,3	11,9
Średnia ocena	0,74	0,98

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Znacznie większym zaskoczeniem jest bardzo niska ocena wiedzy na temat możliwości wykorzystania w swojej działalności dotacji ze środków Unii Europejskiej. Bardzo duża różnorodność oferty zarówno w programach krajowych, jak i regionalnych, a w szczególności bardzo duże nakłady na działania promocyjne i popularyzacyjne skierowane na rozpropagowanie dotacji, powinny zaowocować większą świadomością podmiotów gospodarczych. Jak się jednak okazuje, blisko 50% badanych firm przyznało się do braku wiedzy o tych instrumentach, a kolejne blisko 20% określiło swoją wiedzę na poziomie mniej niż przeciętnym. Planując podział środków na kolejny okres programowania warto byłoby się zastanowić, jak zintensyfikować działania w tym obszarze. Nie chodzi tu o zwiększanie budżetów na działania promocyjne, a raczej na takie ich przygotowanie, aby oferta poszczególnych programów i działań trafiała do szerszej grupy firm, a w szczególności do podmiotów, które mogą z niej efektywnie skorzystać. Jak pokazują bowiem badania przeprowadzone wśród podmiotów gospodarczych województwa lubelskiego, zaledwie 11,9% respondentów określiło swoją wiedzę na temat możliwości zastosowania dotacji w finansowaniu projektów innowacyjnych na poziomie wyższym niż przeciętny.

Brak wiedzy nie jest jedyną barierą w dostępie do analizowanych form finansowania, ale jak pokazują wyniki badania<sup>11</sup> zamieszczone na rysunku 3, jest jedną z kluczowych. Wskazało na nią ponad 20% respondentów. Był to wynik mniejszy

<sup>11</sup> W badaniu dotyczącym barier wykorzystania poszczególnych instrumentów kredyt technologiczny był oceniany razem z dotacjami ze środków Unii Europejskiej.



Rysunek 3. Bariery w wykorzystaniu kredytu technologicznego oraz dotacji ze środków Unii Europejskiej do finansowania projektów innowacyjnych (respondenci mogli wskazać więcej niż 1 odpowiedź) (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

tylko od jednego czynnika. Na skomplikowane procedury i wymogi formalne wskazało bowiem blisko 30% badanych firm. Potwierdziły się więc spostrzeżenia z większości badań dotyczących programów dotacyjnych ze środków Unii Europejskiej i to zarówno dotyczących podmiotów gospodarczych, osób fizycznych, jak i samorządów. Wynika z nich bardzo negatywna opinia o nadmiernych wymogach formalnych, które są niezrozumiałe dla potencjalnych beneficjentów. Pojawia się przeświadczenie, że ocena formalna w wielu działaniach czy wręcz priorytetach jest ważniejsza od merytorycznej oceny projektu. W kolejnym okresie programowania warto więc zmniejszyć restrykcyjność oceny formalnej w celu umożliwienia przejścia przez pierwszy etap większej liczbie projektów, tak aby te, które najlepiej i najefektywniej wpisują się w wytyczne dla działania, nie były niepotrzebnie dyskwalifikowane. Jednym z rozwiązań może być zmniejszenie wymaganej liczby dokumentów na etapie aplikacyjnym i uznanie oświadczeń beneficjentów, że dokumenty te zostaną dostarczone w momencie podpisania umowy o dotację. Nie tylko zmniejszyłoby to koszty procesu ubiegania się o środki, ale też ułatwiłoby przedsiębiorstwom procedurę naprawczą. Obecnie bowiem wiele firm nie może w wymaganym okresie dokonać uzupełnień wykazanych w ocenie formalnej, gdyż okres oczekiwania na wydanie niezbędnych dokumentów często przekracza czas wyznaczony na uzupełnienie braków.

Trzecią barierą w wykorzystaniu kredytu technologicznego i dotacji ze środków Unii Europejskiej, wskazaną przez respondentów, jest wymagany wkład

własny. Wielu przedsiębiorców wskazuje bowiem, że projekty innowacyjne, charakteryzując się znacznie wyższym ryzykiem, powinny być traktowane priorytetowo, także w zakresie większego udziału środków publicznych. Wydaje się jednak, że obecnie stosowana struktura finansowania projektów, z 70% udziałem środków publicznych w kosztach kwalifikowanych, jest i tak bardzo atrakcyjna i nie powinna być zmieniana. W dodatku w kolejnym okresie programowania nacisk kładziony będzie na instrumenty zwrotne, tym samym ostateczny wkład własny beneficjentów będzie znacznie większy. Jeżeli zostaną utrzymane dotacje na realizację projektów innowacyjnych, to należy raczej spodziewać się zwiększenia wymagań względem wkładu własnego, a nie ich zminimalizowania.

Pozostałe badane bariery miały, zdaniem respondentów, mniejsze znaczenie, gdyż wskazało na nie mniej niż 10% podmiotów. Wśród nich wyróżnić należy skalę prowadzonej działalności (8,1%). Wynik ten pokazuje, że wielu małych przedsiębiorców uważa, że ich projekty inwestycyjne nie są wystarczająco innowacyjne lub też, że ich działalność jest zbyt mało efektywna, aby móc uzyskać wsparcie w postaci dotacji. Nie jest to oczywiście prawda, gdyż znaczna część projektów przeznaczona jest dla sektora MŚP, a w niektórych działaniach preferowane są małe projekty. Informacja o tym jednak bardzo często nie dociera do zainteresowanych, co ugruntowuje przeświadczenie, że tylko duże podmioty sięgają po wsparcie publiczne. Potwierdza się tym samym wcześniejszy wniosek, że jedną z przyczyn tak małej powszechności tych środków w finansowaniu inwestycji jest niewystarczający poziom wiedzy.

Kolejnym istotnym ograniczeniem są wymagania względem zabezpieczeń, na które wskazało niecałe 8% respondentów. Tak wysoka ocena jest zaskakująca, gdyż ma ona kluczowe znaczenie w przypadku zwrotnych instrumentów komercyjnych. Wydaje się jednak, że może ona uwidaczniać obawy badanych przedsiębiorstw względem kredytu technologicznego. Ta forma preferencyjnego finansowania jest bowiem hybrydą instrumentu komercyjnego i dotacji. Wobec przedsiębiorców stosowane jest procedura kredytowa, m.in. dokonuje się oceny wiarygodności oraz samych zabezpieczeń. Jednak jak pokazuje praktyka, projekty finansowane z kredytu technologicznego są dla banków bezpieczniejsze niż realizowane przez nich w ramach podstawowej działalności komercyjnej, w konsekwencji ich oczekiwania względem zdolności kredytowej, a w szczególności względem zabezpieczeń są zaniżane. Ten drugi czynnik nie ma praktycznie znaczenia w przypadku pozyskiwania środków z dotacji. Jednak wiele podmiotów nie ma świadomości takiej sytuacji.

Warto na koniec omówić jeszcze dwie, mniej powszechnie wymieniane przez respondentów bariery, czyli obawy co do współpracy z oferującą instytucją (5,6%) oraz ryzyko zastosowania instrumentu (5,1%). Są one potwierdzeniem znacznych oporów przedsiębiorców co do korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania. Jest to sytuacja bardzo niekorzystna, gdyż skupienie się na inwestycjach wyłącz-

nie ze środków własnych nie pozwala na realizowanie dużych i prorozwojowych przedsięwzięć, a dodatkowo znacznie zmniejsza powszechność działań inwestycyjnych w firmach.

## 6. Podsumowanie

Analiza zintegrowanego wskaźnika innowacji (SII) uwidoczniała bardzo niekorzystną sytuację polskiej gospodarki. Nie tylko wiele państw Unii Europejskiej charakteryzuje się wyższym jego poziomem, ale też – co gorsza – w ostatnich latach dystans większości z nich zwiększa się w stosunku do naszego kraju. Jedną z przyczyn tej sytuacji jest niski poziom wydatków przeznaczonych na innowacje w polskich przedsiębiorstwach. Wynika to w dużej mierze z ich słabości ekonomicznej, ograniczającej aktywność inwestycyjną. Ponadto specyfiką polskich firm jest niewielkie wykorzystanie instrumentów zwrotnych, co potęguje problem braku zasobów na finansowanie rozwoju, w tym na projekty innowacyjne.

Rozwiązaniem w takiej sytuacji powinna być pomoc publiczna kierowana na stymulowanie inwestycji innowacyjnych, bezpośrednio do podmiotów. Niestety środki z budżetu państwa na ten cel są bardzo ograniczone, a znaczna część wsparcia rozdysponowana jest w ramach programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w postaci dotacji albo kredytu technologicznego. To uzależnienie od środków z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności jest dużym zagrożeniem na najbliższe lata. Obecne zalecenie zakładało przeznaczenie tych środków na realizację Strategii Lizbońskiej, co pozwalało na finansowanie inwestycji, z których część miała znamiona projektów innowacyjnych. W nowym okresie programowania wsparcie będzie ukierunkowane na pomoc dla przedsiębiorców na prowadzenie prac badawczo-rozwojowych i wdrożenie ich wyników do działalności gospodarczej. Dofinansowanie wspólnych przedsięwzięć realizowanych przez konsorcja naukowo-przemysłowe ma na celu doprowadzić do przeorientowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw na poszukiwanie własnych rozwiązań, a nie – jak było to do tej pory – na zakup istniejących technologii. Rodzi się tym samym obawa, że wiele firm, w tym głównie mikro, małych i średnich, nie będzie miało wystarczającej bazy kapitałowej, aby finansować bardzo ryzykowne przedsięwzięcia badawcze. Tym samym może to zaowocować znacznym spadkiem ich zainteresowania programami unijnymi. Poza tym przeorientowanie z bezpośredniego wsparcia w postaci dotacji lub refundacji na tanie lub bezkosztowe instrumenty zwrotne może znacznie zmniejszyć aktywność inwestycyjną polskich podmiotów gospodarczych. Jest to szczególnie niebezpieczne w przypadku ryzykownych projektów innowacyjnych.

## Literatura

- Asheim B.T., Smith H.L., Oughton CH., *Regional Innovation Systems: Theory, Empirics and Policy*, „Regional Studies” 2011, Vol. 45.
- Council conclusions on a broad-based innovation strategy: Strategic priorities for Innovation action at EU Level*, 2769th Competitiveness (Internal Market, Industry and Research) Council Meeting, Brussels, 4 Dec. 2006.
- Creamer W.P., Amaria P., *The effect of business transformation and innovation economics on sustainable corporate competitive advantage*, „Research in Business & Economics Journal” 2012, Vol. 6.
- Dzida L., Masłowska A., Orczykowska M., Orzechowska U., Piotrowska J., Rozkrut D., Wegner M., *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2009-2011*, GUS, Urząd Statystyczny w Szczecinie, [www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/NTS\\_dzialanosc\\_innowacyjna\\_2009-2011.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/NTS_dzialanosc_innowacyjna_2009-2011.pdf).
- Innovation Union Scoreboard 2013*, [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/facts-figures-analysis/innovation-scoreboard/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/facts-figures-analysis/innovation-scoreboard/index_en.htm).
- Jacknis N., *Government's Role In Facilitating an Innovative Economy*, „International Journal of Innovation Science” 2011, Vol. 3.
- Nauka i technika w Polsce w 2009 roku*, Urząd Statystyczny w Szczecinie, GUS, Warszawa 2011.
- Strategia rozwoju kraju 2007-2015*, MRR, Warszawa 2006.
- [www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/90AF42C4-A420-4BF9-9CE8-08C28B8E4FFE/50360/Kierunki-PL.pdf](http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/90AF42C4-A420-4BF9-9CE8-08C28B8E4FFE/50360/Kierunki-PL.pdf).

### Funding for Innovative Projects from Grants Co-financed by the European Union and the Technological Credit

**Abstract.** The subject of this publication is to analyze the possibility of using subsidies from the European Union and the technological credit in financing innovative projects. Verification was done of the innovativeness of the Polish economy in the context of the other European Union countries and on the level of public aid aimed to stimulate innovative projects. The big portion of public aid from the European Union to the expenditure on the test target has prompted the author to confirm the prevalence of the use of the analyzed instruments in the financing of innovation, and the limitations that arise in case of their usage. The basis for the analysis was a survey conducted among companies in the Lublin province under a research grant funded by the Ministry of Science and Higher Education NN 113303038, “Financial instruments in support of the development of the companies innovativeness in the Lubelskie Voivodship”.

**Keywords:** innovations, subsidies, technological credit, public aid, companies



**Katarzyna Rafa**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

## **Zadania jednostek samorządu terytorialnego a współdzielenie świadczenia usług publicznych**

**Streszczenie.** Samorząd terytorialny to instytucja administracji publicznej, wypełniająca wobec wspólnot lokalnych pewne obowiązki, co może być rozumiane jako świadczenie usług wobec tych społeczności. W Polsce zakres odpowiedzialności za realizację tych usług jest podzielony między organy gmin, powiatów i województw samorządowych, finansowanych – w różnych proporcjach na każdym szczeblu – z ich środków własnych, z budżetu państwa i innych źródeł. Niejednokrotnie jednostki samorządowe współdziałają przy realizacji zadań publicznych zgodnie z przyjętymi modelami współdzielenia świadczenia usług – na zasadach wspólnej dostawy, dostawy skoordynowanej lub międzyjednostkowego kontraktowania. Tak, jak jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych poziomów, tak i odmienne formy wspólnego świadczenia przez nie usług publicznych, finansowane są w różnoraki sposób.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, usługi publiczne, współdzielenie świadczenia usług, finanse samorządowe

### **1. Wprowadzenie**

Zakres odpowiedzialności podmiotów samorządu terytorialnego obejmuje sprawy publiczne – oprócz kwestii zastrzeżonych dla innych podmiotów<sup>1</sup> – dotyczące społeczności lokalnych lub regionalnych (zależnie od stopnia danego

---

<sup>1</sup> Art. 163 1. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

podmiotu samorządowego – polski samorząd terytorialny jest trójstopniowy, z dwoma poziomami lokalnymi oraz jednym regionalnym<sup>2</sup>). Z racji powszechnego charakteru, przedmiotem działalności samorządu terytorialnego nie będą kwestie dotyczące pojedynczych osób czy ich małych grup, ale całych wspólnot, które objęte są zasięgiem danej jednostki samorządowej, w tym zwłaszcza zarządzanie dobrami wspólnymi społeczności, jej reprezentowanie na forum publicznym, wspieranie rozwoju czy konkurencyjności. Cechą, która pozwala wyróżnić samorząd spośród innych instytucji wykonujących zadania z tejże dziedziny, a która została wyrażona *implicite* przez zaliczenie samorządu do administracji publicznej, jest przymusowość jego działania. Oznacza ona, że umocowanie samorządu w konkretnych ustawach powoduje konieczność jego funkcjonowania (w granicach, w jakich ta działalność w poszczególnych aktach prawnych jest zdefiniowana). Samorząd jest więc instytucją powszechną i obowiązkową, a skoro każdy obywatel ma prawo do samorządu<sup>3</sup> – musi on być dla niego zapewniony. Instytucje samorządowe dążą do wprowadzania nowych metod zarządzania w celu jak najlepszego realizowania swoich obowiązków.

W niniejszym opracowaniu zidentyfikowano schemat podziału zadań publicznych między jednostki samorządu terytorialnego, zależnie od ich rodzaju, wskazano również na analogię przyjętych w Polsce publicznoprawnych form współdziałania między podmiotami samorządowymi do przyjętych w literaturze modeli współdzielenia świadczenia usług przez ciała samorządowe, opisując równocześnie metody finansowania tychże form i występujące między nimi w polskich realiach różnice.

## 2. Samorząd terytorialny w systemie władz publicznych

Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną oraz organy wybierane kadencyjnie przez ogół ich mieszkańców, w tajnych i powszechnych wyborach. Nadzór nad działalnością jednostek sprawuje Prezes Rady Ministrów oraz wojewodowie – jako terenowe organy administracji rządowej, zaś w części odnoszącej się do finansów – regionalne izby obrachunkowe. Jednostki wykonują zadania z zakresu administracji publicznej, o charakterze adekwatnym do swojego zasięgu działania, finansując je zarówno z dochodów

---

<sup>2</sup> Art. 1 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. nr 96, poz. 603; J. Jeżewski, *Podstawowe założenia ustroju samorządu województwa*, w: *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 139-140.

<sup>3</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 19-20.



własnych, jak i subwencji (pełniących, w jednostkach szczebli lokalnych, w dużej mierze funkcję wyrównującą poziom dochodów pomiędzy podmiotami<sup>4</sup>), dotacji celowych oraz z innych źródeł, a ponadto administrują mieniem samorządowym. Ich gospodarka finansowa jest prowadzona przez jednostki samodzielnie, na podstawie okresowo sporządzanych planów, zwłaszcza uchwał budżetowych, planów finansowych, wieloletnich prognoz finansowych oraz innych planów operacyjnych i strategicznych<sup>5</sup>.

Obligatoryjność samorządu nie ogranicza się tylko do konieczności istnienia, ale też, w efekcie, do obowiązku wykonywania zadań z zakresu jego imperium. Nie jest tu kluczową kwestią, czy zakres zadań wypełnianych przez samorząd jest wyrażony w poszczególnych aktach prawnych w sposób jawny, na zasadzie enumeracji poszczególnych czynności, czy też zdefiniowane są cele oraz zakres działań możliwych do podjęcia, aby je osiągnąć. Liczy się fakt zobowiązania instytucji samorządowych do realizacji tych zadań zgodnie z literą prawa, co niejednokrotnie wiąże się z koniecznością angażowania nakładów, zarówno rzeczowych, pieniężnych, jak i pracy, a także zapewniania odpowiednich warunków organizacyjnych, infrastrukturalnych czy też zatrudniania pracowników specjalizujących się w poszczególnych dziedzinach<sup>6</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego, chcąc wypełniać swoje zadania w sposób optymalny, muszą odpowiednio zarządzać zasobami będącymi w ich dyspozycji. To zaś implikuje ponoszenie kosztów i konieczność znalezienia odpowiednich źródeł finansowania. Stąd też, w granicach, w jakich jest to prawnie dopuszczalne, jednostki samorządu terytorialnego poszukują najefektywniejszych metod wykonywania swoich obowiązków.

Osiąganie przez podmioty samorządowe stanu, gdy potrafią zaspokajać we właściwy sposób potrzeby społeczności lokalnych, wymaga właściwego zarządzania ich działalnością – zarówno zasobami, będącymi w ich dyspozycji, jak i realizowanymi przez nie procesami – przez podmioty stanowiące i wykonawcze. Konieczne jest określanie podstawowych, krótko- i długookresowych celów ich działania oraz wyznaczanie długofalowych kierunków rozwoju. Jednostki samorządowe poszukują więc nowych modeli i metod zarządzania, tak aby być w stanie sprostać stojącym przed nimi wyzwaniom. Jednym z elementów zarządzania jednostkami samorządowymi jest zarządzanie ich finansami. W Polsce

---

<sup>4</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *Wybrane problemy systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, w: *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 266-267.

<sup>5</sup> B. Filipiak, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011, s. 47.

<sup>6</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 269.

jednostki samorządu terytorialnego zmuszone są do planowania finansowego nie tylko w krótkim okresie (poprzez budżety sporządzane corocznie i obejmujące dochody, wydatki, przychody i rozchody w pojedynczych latach kalendarzowych<sup>7</sup>), ale także w dłuższym horyzoncie czasowym, dzięki sporządzanym na okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech następnych lat wieloletnim prognozom finansowym jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącym ich instrument zarządzania strategicznego.

Pierwszym, nasuwającym się, możliwym do wystąpienia problemem w działalności jednostek samorządu terytorialnego jest nieadekwatność środków w dyspozycji ciała samorządowego wobec zadań, jakie muszą przy ich użyciu zostać wykonane. Jakkolwiek to zagadnienie należy do kwestii fundamentalnych – zbyt mało zasobów uniemożliwia realizację obowiązków – nie jest ono cechą charakterystyczną wyłącznie dla samorządu i związaną bezpośrednio z jego konstrukcją. Problem niewystarczającej ilości funduszy dla zaspokajania zbiorowych potrzeb jest obecny tak w jednostkach samorządowych, jak i w komórkach zaliczanych do administracji centralnej.

Wyznacznikiem stopnia realizacji przez organizacje samorządowe postulatu o samodzielności samorządu, to znaczy o sprawowaniu przezeń władzy niezależnie od innych podmiotów, jest sposób, w jaki dana jednostka pozyskuje środki na swoje operacje. Analiza tego aspektu pozwala odróżnić jednostki istotnie samorządne od tych, które pozostają zależne od władzy centralnej. Podążając za myślą Stanisława Wykrętowicza: „Tyle jest samorządu, ile jego niezależności od budżetu centralnego państwa”<sup>8</sup>. Dlatego samorząd, który posiada nawet pełną swobodę wydatkową i możliwość realizowania swoich zadań w sposób niezależny, nie jest niezależny, dopóki sam nie może mieć wpływu na ilość środków wpływających do jego budżetu. Możliwość kreowania własnych źródeł finansowania, np. poprzez umocowanie do egzekwowania od swoich członków danin nałożonych niezależnie od struktur władzy centralnej, pozwala ocenić stopień faktycznej samorządności w poszczególnych instytucjach samorządowych. Nie każda wszakże organizacja, nawet jeśli zostanie nazwana samorządem, będzie nim obiektywnie, czasem okazuje się jedynie fantomem nieurzeczywistniającym podstawowych jego funkcji.

---

<sup>7</sup> Art. 211 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

<sup>8</sup> S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 2008, s. 75.

### 3. Podział zadań publicznych między jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli

Najstarszymi jednostkami podziału administracyjnego są, powstałe w 1990 r., gminy. Obecnie Polska podzielona jest na 2479 gmin, z czego 306 stanowią gminy miejskie, 1571 – wiejskie, pozostałe 602 są gminami miejsko-wiejskimi. Przy powierzchni kraju wynoszącej 312 679 km<sup>2</sup> i populacji 38 538 447 obywateli<sup>9</sup>, przeciętny obszar gminy wynosi ok. 126 km<sup>2</sup>, zamieszkuje go 15 545 osób. Gminy to ciała szczebla najniższego, a więc podstawowe, co zresztą potwierdzone jest w artykule 164 Konstytucji<sup>10</sup>. Zakres zadań gmin, zgodnie z implementowaną zasadą subsydiarności, jest najszerszy spośród jednostek samorządowych i mieści w sobie sprawy o charakterze lokalnym, które nie zostały zastrzeżone dla innych podmiotów. Te spośród zadań, które można zdefiniować jako nakierowane na zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty lokalnej – w tym wypadku gminnej – to tak zwane zadania własne gminy, wypełniane przez nią we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność<sup>11</sup>. Wśród nich można wyróżnić takie, które mają charakter obowiązkowy, jak również zadania fakultatywne, których realizacja zależy od wyboru organów samorządowych poszczególnych jednostek<sup>12</sup>. Domniema się, iż – jeżeli dane zagadnienie o charakterze wspólnym dla społeczności lokalnej nie ma wskazanego bezpośrednio podmiotu administracji odpowiedzialnego za zajęcie się nim – leży ono w gestii gminy oraz jej organów, tj. rady gminy oraz jej wójta, burmistrza lub prezydenta. Inaczej mówiąc, zakres zadań własnych gmin ma charakter otwarty, z zastrzeżeniem, że najistotniejsze z nich przypisane im są na zasadzie enumeracji w przepisach ustrojowych samorządu gminnego<sup>13</sup>. Gminy, jako jedyne jednostki samorządowe, posiadają pewne

---

<sup>9</sup> CIA World Factbook, [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pl.html](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pl.html); *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2012 r.*, GUS, Warszawa 2012, s. 17.

<sup>10</sup> Art. 164 cytowanej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Por. także E.J. Nowacka: *Polski samorząd terytorialny*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 55-62.

<sup>11</sup> K. Surówka, *Organizacja samorządu terytorialnego*, w: M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, WN PWN, Warszawa 2007, s. 46.

<sup>12</sup> Typologię zadań samorządu terytorialnego przedstawił Zbigniew Leoński, por. Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, P.D.W. „Ławica”, Poznań 1994, s. 24.

<sup>13</sup> R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7-8, s. 12. W praktyce organy nadzoru często podważają decyzje gmin o przyjęciu konkretnych kwestii w poczet ich zadań własnych, co podaje w wątpliwość funkcjonowanie zasady samodzielności gminy w kwestii decydowania o zakresie jej odpowiedzialności. Szerzej na ten temat wypowiada się Michał Kulesza. M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12.

władztwo daninowe<sup>14</sup> (podatkowe i opłatowe), dzięki któremu samodzielnie, choć w określonych przepisami granicach, ustalają stawki podatków i opłat lokalnych – odprowadzanych bezpośrednio do budżetu poszczególnych gmin<sup>15</sup>.

Jednostkami samorządu terytorialnego drugiego szczebla są powiaty, funkcjonujące w Rzeczypospolitej Polskiej od początku 1999 r. Ich granice określone są granicami gmin wchodzących w ich skład (tzw. powiat ziemski) lub granicami miasta, jeśli jest to miasto na prawach powiatu (tzw. powiat grodzki). W Polsce obecnie istnieje 314 powiatów, w tym 65 miast na prawach. Przeciętny obszar powiatu wynosi 995,81 km<sup>2</sup>, a populacja – 122 734 mieszkańców<sup>16</sup>. Możliwość utworzenia dwóch rodzajów powiatów implikuje istnienie tyłuż odmiennych struktur ich organów. Będzie więc funkcjonować rada powiatu oraz zarząd powiatu, na czele ze starostą, w powiecie ziemskim i odpowiednio rada miasta i jego prezydent – w mieście na prawach powiatu. Do obowiązków powiatów należy zaspokajanie potrzeb publicznych o charakterze lokalnym ponadgminnym, czyli dotyczącym dwóch lub więcej podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Spektrum zadań powiatu, odmiennie niż w przypadku gminy, ma charakter zamknięty i ograniczone jest do obowiązków jednoznacznie wymienionych w odpowiednich ustawach tak, aby zakres kompetencji gmin pozostał nienaruszony.

Na obu szczeblach samorządu lokalnego, a zatem w gminach i powiatach, obok zadań własnych, przy których realizacji jednostki zachowują się jako samorządowe, wystąpić mogą zadania zlecone – powierzone czy też poruczone przez administrację rządową. Taka delegacja może zostać narzucona na podstawie ustaw – wówczas wykonanie tzw. poruczonych zadań będzie obowiązkowe – lub być wynikiem porozumienia między organami administracji centralnej i jednostkami administracji zdecentralizowanej czy też między różnymi jednostkami administracji zdecentralizowanej; we wspomnianej sytuacji mamy do czynienia z zadaniami powierzonymi. Podział zadań jednostek samorządu lokalnego na własne i zlecone zależy od definicji ustawodawcy i zasadniczo nie zmienia natury tych obowiązków – służą one wciąż zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych.

Jednakże dyferencjacja ta jest istotna z punktu widzenia samodzielności i niezależności ciał samorządowych, ze zleconym charakterem zadań nierozdzielnie

---

<sup>14</sup> Z. Ofiarski, *Aspekty władztwa podatkowego a prowadzenie lokalnej polityki podatkowej*, w: *System finansów samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzałek, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań–Wrocław 2003, s. 18-24.

<sup>15</sup> J. Glumińska-Pawlic, *Podatkowe źródła dochodów gmin – wymiar, pobór, egzekucja. Wybrane problemy*, w: *Działalność jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia prawne i ekonomiczne*, red. J. Czempas, AE w Katowicach, Katowice 2006, s. 9-11.

<sup>16</sup> Obliczenia własne na podstawie *CIA World Factbook...; Powierzchnia i ludność...*, s. 17.

wiążą się bowiem dwie konsekwencje. Po pierwsze, na ich realizację gminy oraz powiaty uzyskują konkretne środki finansowe w niezbędnej wysokości, zazwyczaj w postaci dotacji celowych. To powoduje powstawanie sytuacji o dwoistej naturze – z jednej strony zminimalizowane zostaje ryzyko niemożności wykonania zadania z powodu niewystarczającej ilości środków, z drugiej zaś obserwowane jest zwiększenie zależności finansowej od budżetu państwa w sferze dochodów. Po drugie, sytuacja zlecania zadań narusza zasadę decentralizacji administracji – w obrębie wykonywania zleconych zadań jednostka samorządu terytorialnego nie podlega już wyłącznie kontroli swoich operacji z perspektywy ich legalności, lecz rozliczana jest również z punktu widzenia celowości i gospodarności tych działań<sup>17</sup>.

Trzeci szczebel podziału terytorialnego Polski stanowią jednostki regionalne, a mianowicie województwa. Są to organizmy specyficzne z powodu swojej dychotomii – tu bowiem równolegle funkcjonują organy wojewódzkiego samorządu terytorialnego (sejmik województwa wraz z przewodniczącym oraz zarząd województwa, przewodzony przez marszałka) i terenowa administracja rządowa, reprezentowana przez wojewodę. Z tej racji na poziomie województw nie występuje kategoria zadań zleconych samorządowi przez administrację centralną – nie jest to z punktu widzenia rządu konieczne, gdyż posiada on na tym szczeblu swoje terenowe organy, realizujące rządową politykę na obszarze podlegającego im województwa<sup>18</sup>. Wszystkie obowiązki jednostek samorządu regionalnego są więc ich zadaniami własnymi, obejmującymi sprawy o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżone dla organów administracji rządowej. Przede wszystkim zalicza się do nich ustalanie strategii i prowadzenie polityki rozwoju województwa<sup>19</sup>. Polska podzielona jest na 16 województw o przeciętnym rozmiarze 19 542,81 km<sup>2</sup> i populacji 2 408 653 mieszkańców.

Polski samorząd terytorialny jest istotnym elementem administracji publicznej. W obecnej postaci pełni on funkcję władzy zdecentralizowanej, nadzorowanej przez organy administracji rządowej. Zakres jego zadań jest szeroki i, zgodnie z zasadą subsydiarności, rozdystrybuowany według kryterium zasięgu między organy trzech odrębnych szczebli podziału terytorialnego. Umocowanie samorządu w ustawodawstwie jest bardzo silne i zapewnia mu znaczący udział w sprawowaniu administracji publicznej, często przy dużym skądinąd uzależnieniu finansowym od budżetu centralnego. Jakkolwiek bowiem budżety gmin

<sup>17</sup> K. Surówka, op. cit., s. 47.

<sup>18</sup> B. Nawrot, *Samorząd regionalny w Polsce*, w: *Samorząd ponadgminny w Polsce. Tradycja, odrodzenie, doświadczenia*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, WN INPiD UAM, Poznań 2004, s. 174-175.

<sup>19</sup> A. Wągorzka, *Regionalizacja i konkurencyjność regionu a rozwój województw samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 11, s. 45.

zasilane są oprócz środków przekazywanych z budżetu państwa (tj. udziałów w podatkach centralnych, subwencji ogólnych, których wysokość wyliczana jest na podstawie jasno określonych kryteriów, czy też dotacji celowych), środków z budżetu Unii Europejskiej czy pochodzących ze źródeł zagranicznych, również daninami samodzielnie pobieranymi przez gminy (w tym tzw. podatkami samorządowymi<sup>20</sup>), powiaty oraz województwa nie zostały wyposażone w takie rozwiązania. Wskutek tego ich budżety bazują przede wszystkim na finansowaniu przez centralny szczebel administracji publicznej, budżet Unii Europejskiej oraz bezzwrotne środki zagraniczne<sup>21</sup>. Co istotne, również swoboda gmin w zakresie pobierania podatków i opłat lokalnych jest ograniczona. Mogą one w określonym zakresie regulować wysokość stawek oraz niektóre inne zasady poboru, nie są jednak uprawnione do samodzielnego nakładania podatków. Nakładanie podatków następuje może wyłącznie poprzez wydanie aktu prawnego o randze ustawy, a czynność ta zarezerwowana jest dla organów centralnych państwa<sup>22</sup>.

#### 4. Wspólna realizacja celów przez podmioty samorządowe

Jasne jest, że jednostki samorządu terytorialnego, mimo względnej autonomii, nie działają w izolacji, lecz współistnieją z innymi jednostkami, zarówno tego samego szczebla – przede wszystkim ze swoimi sąsiadami – jak i innych szczebli – głównie z działającymi na tym samym obszarze podmiotami, z którymi wiążą je relacje subsydiarności. Oczywiście wydaje się, że pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, będącymi podmiotami władzy publicznej niepowiązanymi między sobą hierarchicznie – jako że jednostki poszczególnych szczebli są wobec siebie subsydiarne – mogą występować stosunki o charakterze współdziałania.

Podobnie, jak to ma miejsce w przypadku innych podmiotów, rozpoczynanie i prowadzenie współdziałania między poszczególnymi jego jednostkami ukierunkowane jest na niwelowanie ułomności samorządu terytorialnego oraz na poprawę efektywności, sprawności i jakości działania podmiotów samorządowych. Odpowiednio ukształtowane stosunki współdziałania pozwalają także na rozszerzenie zakresu czynności dokonywanych przez samorząd na specyficznych

---

<sup>20</sup> *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego na podstawie badań*, red. T. Famulska, AE w Katowicach, Katowice 2006, s. 33-34.

<sup>21</sup> C. Rudzka-Lorentz, J. Sierak, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Wyd. SGH w Warszawie, Warszawa 2007, s. 145-148.

<sup>22</sup> J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyd. UŚ, Katowice 2003, s. 130-140.

jego szczeblach, w zakresie, w jakim zostanie to umożliwione przez prawodawcę. Swoboda w tej kwestii ograniczana jest zazwyczaj poprzez konieczne do zachowania cechy samorządu, takie jak rządząca w nim zasada pomocniczości.

U podstaw współdziałania w samorządzie leży fakt, że poszczególne podmioty samorządowe są organizacjami, systemami otwartymi, wrażliwymi na funkcjonowanie otoczenia, nie zaś działającymi w izolacji. Ponadto te systemy stanowią jedne z elementów większego systemu, którym jest system sektora publicznego, a w ramach którego dążą do wspólnych celów<sup>23</sup>. Dlatego też jeżeli podejmowanie akcji wspólnie z innymi podmiotami może sprawić, że specyficzna czynność zostanie wykonana sprawniej – efektywniej, szybciej, przy użyciu mniejszych nakładów – jednostki samorządowe dążyć będą, w granicach określonych prawem, do współdziałania w celu zwiększenia efektywności swoich działań<sup>24</sup>. Współdziałanie podejmowane będzie również wówczas, gdy ciała decyzyjne w poszczególnych jednostkach uświadomią sobie niemożność rozwiązania problemu, przed którym stoją, w pojedynkę – czy to z powodów formalnoprawnych, ekonomicznych czy też innych.

Współdziałanie między podmiotami samorządowymi może zostać nawiązane – co wynika z charakterystyk współdziałania – jedynie w zakresie, w jakim dążą one do wspólnego celu<sup>25</sup>. Wspomniane cele nie muszą być w pełni tożsame, możliwe są pewne rozbieżności specyficznych intencji poszczególnych podmiotów, jednak przy zachowaniu koniecznej zbieżności ogólnego celu im przyświecającego. Stąd też, a także ze względów sprawnościowych, często obserwowane są przypadki współdziałania jednostek położonych w niewielkiej odległości od siebie – wszak podobne warunki geograficzne i polityczne w dużym stopniu determinują potrzeby wspólnot lokalnych, objętych działaniem poszczególnych podmiotów władzy publicznej. Bliskie położenie ułatwia również komunikację i koordynację działań, a także bieżącą kontrolę ich rezultatów. Dodatkową przesłanką dla podejmowania współdziałania z bliskimi sąsiadami są możliwe, choć nie zawsze realnie obserwowane, oszczędności wynikające z ponoszenia mniejszych nakładów, niż przy działaniach podejmowanych wspólnie z jednostkami oddalonymi.

Jednostki często podejmują współdziałanie, jeżeli nie dysponują wystarczającą ilością środków finansowych, aby wykonać zadanie samodzielnie. Może to być związane z ich niskim potencjałem ekonomicznym, brakiem odpowiednich źródeł dochodów, może też wynikać z nieadekwatnego do ich faktycznych możliwości i potrzeb rozmiaru zadania lub wiązać się z dążeniem do zwiększenia

---

<sup>23</sup> A.P. Wiatrak, *Sektor publiczny jako system*, „Współczesne Zarządzanie” 2006, nr 3, s. 36-43.

<sup>24</sup> N. Łubnicki, *Nauka poprawnego myślenia*, Wyd. Lubelskie, Lublin 1987, s. 18-19.

<sup>25</sup> W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 2.

efektywności działań, poprawy ich jakości, racjonalizacji organizacji pracy oraz z chęcią wykorzystania efektu organizacyjnego, czyli synergicznego. Współdziałając, jednostki samorządu terytorialnego mogą także czerpać korzyści z lepszej organizacji pracy, dzięki temu, że wiele mało czasochłonnych zadań częściowych wykonywane może być, miast niezależnie przez pojedyncze osoby z poszczególnych jednostek, przez wybranego przedstawiciela jednego podmiotu, gdy tymczasem pozostałym osobom delegować można inne obowiązki. Poprzez stosowanie poszczególnych instrumentów zarządczych podmioty samorządowe uzyskują szansę wykorzystania efektu synergicznego<sup>26</sup> podczas realizacji zadań wówczas, gdy mają spójne, niewykluczające się i niesprzeczne cele i oczekują podobnych rezultatów swoich działań, nie próbując równocześnie wzajemnie działać na swoją niekorzyść. Często niedocenianym, zgoła odmiennym motywem sprawnościowym, jest także chęć czerpania z wiedzy i doświadczeń, tzw. *know-how*. W takim przypadku niekoniecznie da się zaobserwować czerpanie wymiernych korzyści przez wszystkie zainteresowane podmioty – nierzadko jednostki samorządowe dzielą się swoimi najlepszymi praktykami *pro bono*, mając na względzie działanie na rzecz wspólnot samorządowych. Jednak te spośród podmiotów, które zdobywają wiedzę od innych, bardziej doświadczonych, przy odpowiednim wykorzystaniu zdobytego kapitału mogą znacznie usprawnić swoje funkcjonowanie.

## 5. Współdziałanie w samorządzie terytorialnym jako przykład współdzielenia świadczenia usług

Współdziałanie między jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie wspólnej realizacji ich zadań własnych często rozpatrywane jest jako fundamentalny przykład *service sharing* – co można przetłumaczyć jako współdzielenie usług, a jako usługi traktuje się dobra publiczne i społeczne, dostarczane społecznościom lokalnym. *Shared services* – współdzielone usługi – to w samorządzie terytorialnym wszelkie dostawy dóbr i usług oparte na procesach, funkcjach i technologiach współdzielonych przez dwie lub więcej jednostek samorządu terytorialnego lub podmioty samorządowe i inne podmioty<sup>27</sup>. Rozpatrywane przez pryzmat wyłącznie współdziałania samorządowego, bez uwzględniania innych

---

<sup>26</sup> *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwem*, cz. 1: *Pojęcia, funkcje, zasady, zasoby*, red. H. Bieniok, AE w Katowicach, Katowice 2001, s. 18-20.

<sup>27</sup> D. Dickinson, *Local Government and the Shared Services Journey*, „Credit Control” 2012, Vol. 33, No. 1, s. 54.



osób, *service sharing* może się opierać na jednej z trzech metod czy też modelach dostarczania usług, którymi są:

– **wspólna dostawa**, gdy usługi dostarczane są na obszary będące w kompetencji kilku podmiotów samorządowych, za pośrednictwem jednego wyodrębnionego podmiotu dostarczającego,

– **dostawa skoordynowana**, w której niezależnie od siebie funkcjonujące ciała dwóch lub więcej jednostek samorządowych koordynują swoje działania w zakresie realizowania poszczególnych zadań,

– **międzyjednostkowe kontraktowanie**, gdy następuje swoisty zakup usług przez pewne jednostki od innych; podmioty świadczące usługi przejmują więc zadania innych, za odpowiednim wynagrodzeniem, tym samym zwiększając obszar dostarczania swoich usług<sup>28</sup>.

Choć polski ustawodawca nigdzie nie zaznaczył tego *explicite*, dopuszczalne w naszym kraju publicznoprawne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego zbieżne są z powyższymi modelami. A mianowicie: idea przyświecająca modelowi wspólnej dostawy usług współdzielonych przez podmioty samorządowe wyraźnie zbieżna jest z prawną konstrukcją związku jednostek samorządu terytorialnego. Przede wszystkim zarówno związki gmin, jak i powiatów są osobami prawnymi (tzw. samorządowe osoby prawne, podobnie jak same jednostki samorządu terytorialnego), a powierzone im zadania wykonują we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. To wiąże się z przenoszeniem na nie, związanych z realizacją powierzonych zadań, praw i obowiązków wszystkich uczestników związków. Wspólna realizacja zadań publicznych nie przejawia się zatem w faktycznym wspólnym działaniu członków danego związku, ale w kolektywnym przenoszeniu kompetencji i obowiązków na wspólnie ustanowiony podmiot trzeci – związek. Instytucje te formalnie tworzone są przez rady zainteresowanych podmiotów na podstawie uchwał, zaś funkcjonowanie rozpoczynają w momencie ogłoszenia ich statutów, wcześniej przyjętych w drodze głosowania przez odpowiednie rady, i po zarejestrowaniu się w rejestrze prowadzonym przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Związki podmiotów samorządowych, jako celowych i działających we własnym imieniu oraz na własną odpowiedzialność, spełniają założenia tejszej metody wspólnej dostawy dóbr i usług publicznych, w praktycznie żaden sposób też poza nią nie wykraczają – nie mają wszakże umocowania do prowadzenia jakiegokolwiek działalności poza zadaniami przekazanymi przez samorządy, należącymi pierwotnie do zakresów ich obowiązków<sup>29</sup>. Za wyjątek można tu uznać zadania

---

<sup>28</sup> B. Dollery, B. Grant, L. Crase, *Love Thy Neighbour: A Social Capital Approach to Local Government Partnerships*, „The Australian Journal of Public Administration”, Vol. 70, No. 2, s. 158.

<sup>29</sup> M. Ofiarska, op. cit., s. 494.

zlecane związkom międzygminnym (ale już nie związkom powiatów), na podstawie odrębnych porozumień, przez administrację centralną<sup>30</sup>. Wciąż jednak aktywność taka nie przekracza granic działań typowych lub dość często realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, a w dodatku – nigdy nie może być nakazana, jak miewa to miejsce w przypadku samych gmin. Możliwe jest co prawda nakazanie gminom, na mocy ustawy, utworzenia związku międzygminnego<sup>31</sup>, w żaden sposób jednak nie narusza to podstaw funkcjonowania związku, nie zmienia też jego charakterystyk.

Zasady gospodarki finansowej związków są uregulowane tak, jak gospodarka finansowa gmin (dla związków gmin) lub powiatów (w przypadku związków powiatów). Stąd też w tym aspekcie zastosowanie znajdują odpowiednio przepisy ustaw o samorządzie gminnym i powiatowym, a dodatkowo – ustawy o finansach publicznych. Związki jednostek samorządu terytorialnego obowiązane są więc do corocznego sporządzania budżetu (planu swoich dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, na podstawie którego prowadzą następnie swoją gospodarkę finansową), oraz wieloletniej prognozy finansowej.

Jak sugeruje już sama nazwa, porozumienia komunalne powstają w wyniku porozumienia się poszczególnych jednostek samorządowych w sprawie wykonywania zadań z zakresu ich obowiązków. Zawieranie porozumień jest dobrowolne i stanowi przejaw samodzielności podmiotów je zawierających, jednakże odpowiednie przepisy regulują, jaki charakter mogą one przyjmować. Współdziałanie na podstawie porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego nie wiąże się z powstawaniem odrębnego podmiotu wykonawczego, powoływanego dla celów realizacji zadań publicznych. Rolę takiego podmiotu przejmuje wybrana jednostka, na której rzecz przekazywane są prawa i obligacje związane z realizacją przejmowanych przez nią zadań, samo porozumienie z kolei służy jako umowa przejścia i przekazania tychże prawi obowiązków<sup>32</sup>. Umowa ta charakteryzuje się pewnym podobieństwem do umów cywilnych, tyle że podlega przepisom prawa publicznego, nie zaś cywilnego. Taka forma umowy jest konieczna z racji jej przedmiotu – przeniesienia władztwa publicznego w zakresie wszelkich praw i obowiązków związanych z realizowaniem powierzonych zadań publicznych. Porozumienia mogą być zawierane przez dwa lub więcej podmiotów samorządowych, zaś z punktu widzenia liczby jednostek przejmujących zadania można sklasyfikować je jako dwustronne (przy jednej jednostce przejmującej,

<sup>30</sup> Art. 8 ust. 2, art. 64 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.

<sup>31</sup> Art. 64 ust. 4 cytowanej ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>32</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 172-173; J. Korczak, *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6, s. 32.

niezależnie od liczby przekazujących) lub wielostronne (w sytuacji wyodrębnienia kilku oddzielnych zakresów zadań, przejmowanych przez różne jednostki)<sup>33</sup>.

Porozumienia wypełniają postulaty modelu międzyjednostkowego kontraktowania *shared services* – poszczególne podmioty zlecają wybranym spośród siebie dostawę określonych dóbr i usług w ich imieniu, w zamian partycypując w kosztach ich realizacji w określonym zakresie. Jednostki przejmujące zadania zwiększają tym samym nie tylko zasięg terytorialny swojej działalności, ale też zakres praw i obowiązków dotyczących przejmowanej gamy zadań.

Zauważalne jest, że odnosząc się do trzech opisanych metod dostarczania usług współdzielonych przez podmioty samorządowe, wspomniane formy współdziałania nie pokrywają w najmniejszym nawet stopniu jednego z modeli, a mianowicie: dostawy skoordynowanej. Analiza zasad współdziałania zgodnie z tym modelem prowadzi do wniosku, że opiera się on na nieumocowanej w prawie, a jedynie niezakazanej przez ustawodawcę współpracy. Metodę tę można określić jako nieunormowaną; jej istota polega nie na sformalizowanym współdziałaniu, ale na jego oparciu na komunikacji między podmiotami samorządowymi. Można przyjąć, iż nie zakazując opisanych w modelu praktyk, polskie ustawodawstwo dopuszcza ich stosowanie dla spełniania zadań samorządowych na równi z modelami współdziałania, opierającymi się na uregulowanych formach – związki oraz porozumienia. Jednostki samorządowe koordynują wówczas swoje działania (np. realizują je w tym samym czasie i w ten sam sposób), nie umocowując jednak swojej współpracy poprzez zakładanie związku czy zawieranie porozumienia.

## **6. Finansowanie działalności związków i porozumień komunalnych w Polsce**

Związki międzygminne w Polsce czerpią swoje dochody z licznych źródeł. Podstawowe źródła, jakie wyróżnić można w tej – dość zdywersyfikowanej – materii, są następujące:

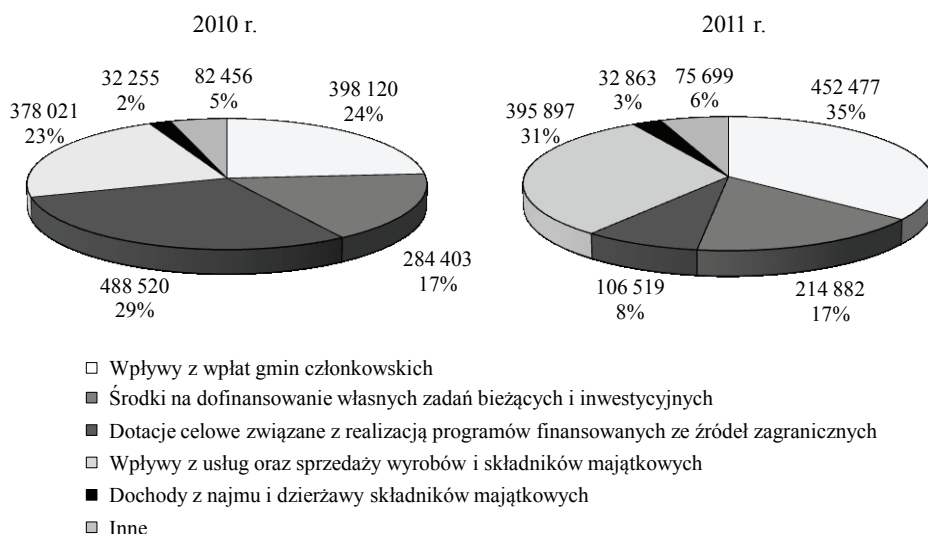
- wpływy z wpłat gmin członkowskich,
- środki na dofinansowanie własnych zadań bieżących i inwestycyjnych,
- dotacje celowe związane z realizacją programów finansowanych ze źródeł zagranicznych,
- wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych,
- dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych.

W 2011 r. ogół dochodów związków komunalnych wyniósł 1 278 337 tys. zł, odnotowano więc spadek o 385 438 tys. zł (23,17%) względem 2010 r. W tym

---

<sup>33</sup> J. Korczak, op. cit., s. 31.

czasie wpływy z wpłat gmin członkowskich wyniosły 452 477 tys. zł, (35,4% ogółu dochodów związków gmin, wzrost o 54 357 tys. zł, tj. 13,65% w stosunku do 2010 r.). Pozostałe istotne elementy dochodów związków gmin to wpływy ze świadczonych przez nie usług oraz ze sprzedaży wyrobów i składników majątkowych (22,72% dochodów w 2010 r., 30,97% w 2011 r.). W 2010 r. dużą rolę odegrały także dotacje celowe związane z realizacją programów finansowanych ze źródeł zagranicznych, przy 488 520 tys. zł (29,36% ogółu dochodów). Warto jednak zauważyć, że w 2011 r. zarówno wartość, jak i udział tego typu dochodów znacząco zmalały, osiągając 106 519 tys. zł, co stanowiło już tylko 8,33% całkowitych dochodów związków (zob. rys. 1).



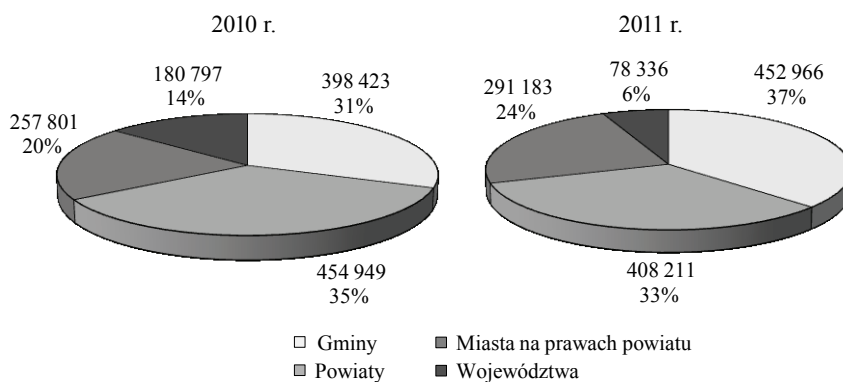
Rysunek 1. Podział dochodów związków gmin funkcjonujących w Polsce w latach 2010 i 2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku*, RIO, Warszawa 2012.

Dochody związków powiatów w 2010 r. wyniosły łącznie 5 822 tys. zł, zaś w 2011 r. – 13 594 tys. zł, w ciągu roku odnotowano więc wzrost o 133%. Wciąż jednak dochody realizowane przez związki powiatów stanowią ułamek dochodów związków gmin – 0,35% w 2010 r. i 1,06% w 2011 r. Jest to spowodowane przede wszystkim zdecydowanie mniejszą liczbą związków powiatów (2 zarejestrowane, przy czym tylko jeden Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego – uchwała budżet i składa sprawozdania), niż związków gmin (165 uchwalających budżet w 2010 r., zaś w 2011 – 164). Łączne dochody

związków komunalnych w 2010 r. ukształtowały się więc na poziomie 1 669 597 tys. zł, a w 2011 r. – na poziomie 1 291 931 tys. zł., co stanowi ok. 1% ogółu dochodów jednostek samorządowych, wynoszącego w 2010 r. 162 796 584 tys. zł, zaś w 2011 r. – 171 309 129 tys. zł.

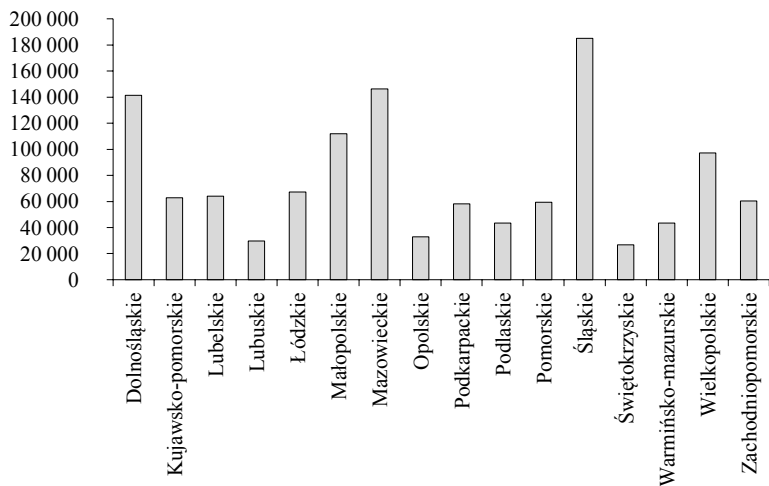
Porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego finansowane są wyłącznie z dotacji podmiotów samorządowych, będących stronami tych porozumień. Wynika to bezpośrednio z ich – wcześniej opisanego – charakteru. A zatem w 2010 r. dochody jednostek samorządowych, pochodzące z dotacji na podstawie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w 2010 r., wyniosły 1 291 970 tys. zł, zaś w 2011 r. – 1 230 698 tys. zł. Środki przekazane przez jedno, a otrzymane przez inne jednostki na finansowanie porozumień wyniosły więc odpowiednio: 77,38% dochodów związków komunalnych w 2010 r., a 95,26% w 2011 r. Równocześnie same jednostki samorządu zdecydowanie większe środki przeznaczały na porozumienia, niż na związki – na finansowanie porozumień wydatkowały w 2010 r. kwotę stanowiącą 319,84% wydatków na związki, zaś w 2011 r. – 264,06% analogicznej kwoty. Największymi beneficjentami dotacji były gminy i powiaty, co prowadzi do wniosku, że to one przejmowały na siebie najwięcej zadań w ramach porozumień (zob. rys. 2)



Rysunek 2. Udział poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego w ogóle dotacji otrzymanych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w latach 2010 i 2011

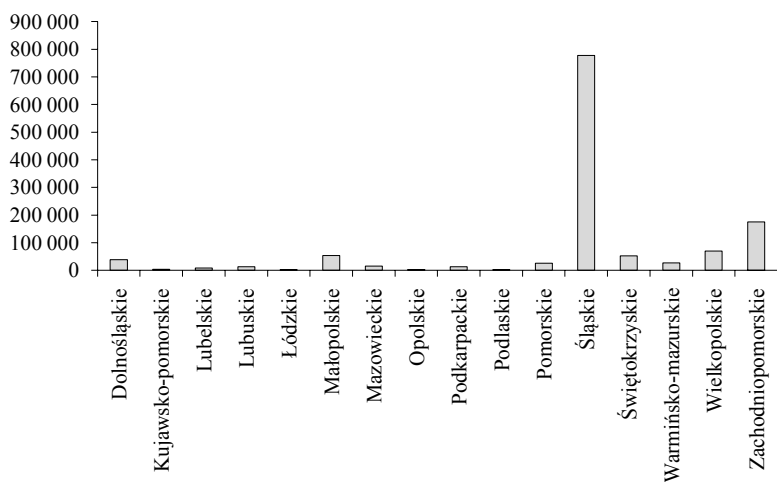
Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2011*, GUS, Warszawa 2012.

W 2011 r. jednostki samorządu terytorialnego dotowały swoje porozumienia w najwyższej kwocie na rzecz jednostek w województwie śląskim (185 150 tys. zł), mazowieckim (146 399 tys. zł) i dolnośląskim (141 446 tys. zł). W województwie



Rysunek 3. Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego w poszczególnych województwach, otrzymane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego w 2011 roku (tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2011*, GUS, Warszawa 2012.



Rysunek 4. Podział dochodów związków gmin funkcjonujących w poszczególnych województwach w Polsce w 2011 roku (tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku*, RIO, Warszawa 2012.

śląskim zauważalne też były zdecydowanie najwyższe dochody związków komunalnych (777 497 tys. zł) (zob. rys. 3 i 4).

## 7. Podsumowanie

Samorząd terytorialny, czyli najbardziej powszechna forma samorządu, funkcjonuje w licznych państwach, w każdym z nich przybierając unikatowy kształt i charakteryzując się odmienną sprawnością i efektywnością działania. Instytucja samorządu terytorialnego w aktualnie funkcjonującej formie jest względnie młoda, niemniej jej charakterystyczne cechy, zwłaszcza zbliżanie władzy do społeczeństwa oraz obligatoryjność, sprawiły szybkie rozpowszechnienie idei samorządu na świecie. W Polsce samorząd terytorialny został zaimplementowany w sposób zgodny z podstawowymi teoretycznymi ich założeniami. Nie oznacza to jednak bezbłędnego umiejscowienia jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli w ogóle działających norm prawnych.

Podobnie jak to ma miejsce w przypadku innych podmiotów, ułomności samorządu terytorialnego mogą być ograniczane przez rozpoczynanie i prowadzenie współdziałania między poszczególnymi jego jednostkami w sposób ukierunkowany na poprawę efektywności, sprawności i jakości działania podmiotów samorządowych. Odpowiednio ukształtowane stosunki współdziałania pozwalają także na rozszerzenie zakresu czynności dokonywanych przez samorząd na specyficznych jego szczeblach w stopniu, w jakim zostanie to umożliwione przez prawodawcę. Swoboda w tej kwestii ograniczana jest zazwyczaj poprzez konieczne do zachowania cechy samorządu, takie jak rządząca w nim zasada pomocniczości.

Przeprowadzone badania pozwalają wysnuć wniosek, że obecnie jednostki samorządu terytorialnego, w poszukiwaniu optymalnego zarządzania, decydują się często na wspólne dostarczanie społecznościom lokalnym dóbr i usług publicznych. Zasadniczo w Polsce wyróżnia się dwie struktury ukierunkowane na wspólne wykonywanie zadań własnych samorządu terytorialnego – związki oraz porozumienia. Zakładanie związków pozwala zmniejszyć problemy związane z – nieadekwatną do zaspokajanych przez jednostki samorządu terytorialnego zbiorowych potrzeb – ilością funduszy w ich dyspozycji, dzięki możliwości finansowania działalności związków z innych źródeł, niż dotacje jednostek samorządowych. Obie formy umożliwiają też poprawę efektywności oraz jakości działania podmiotów samorządowych. Choć ich udział w finansach jednostek samorządowych jest wciąż niewielki, rola różnorodnych – zarówno już istniejących, jak i nowych – form wspólnego dostarczania usług przez podmioty samorządowe

może wzrastać wraz ze zwiększaniem się zapotrzebowania na nowe, elastyczne metody zarządzania samorządem terytorialnym.

## Literatura

- Brzozowski W., *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 2.
- CIA World Factbook, [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pl.html](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pl.html).
- Dickinson D., *Local Government and the Shared Services Journey*, „Credit Control” 2012, Vol. 33, No. 1.
- Dollery B., Grant, B., Crase, L., *Love Thy Neighbour: A Social Capital Approach to Local Government Partnerships*, „The Australian Journal of Public Administration”, Vol. 70, No. 2.
- Finansowe aspekty rozwoju lokalnego na podstawie badań*, red. T. Famulska, AE w Katowicach, Katowice 2006.
- Filipiak B., *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011.
- Glumińska-Pawlic J., *Podatkowe źródła dochodów gmin – wymiar, pobór, egzekucja. Wybrane problemy*, w: *Działalność jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia prawne i ekonomiczne*, red. J. Czempas, AE w Katowicach, Katowice 2006.
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyd. UŚ, Katowice 2003.
- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2011*, GUS, Warszawa 2012.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Jeżewski J., *Podstawowe założenia ustroju samorządu województwa*, w: *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Kolonia Limited, Wrocław 2002.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Korczak J., *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6.
- Kornberger-Sokołowska E., *Wybrane problemy systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, w: *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
- Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, P.D.W. „Ławica”, Poznań 1994.
- Łubnicki N., *Nauka poprawnego myślenia*, Wyd. Lubelskie, Lublin 1987.
- Nawrot B., *Samorząd regionalny w Polsce*, w: *Samorząd ponadgminny w Polsce. Tradycja, odrodzenie, doświadczenia*, red. Nawrot, B., Pokładecki, J., WN INPiD UAM, Poznań 2004.
- Nowacka E.J., *Polski samorząd terytorialny*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Ofiarski Z., *Aspekty władztwa podatkowego a prowadzenie lokalnej polityki podatkowej*, w: *System finansów samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań–Wrocław 2003.
- Podstawy zarządzania przedsiębiorstwem*, cz. 1, *Pojęcia, funkcje, zasady, zasoby*, red. H. Bieniok, AE w Katowicach, Katowice 2001.
- Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2012 r.*, GUS, Warszawa 2012.



- Rudzka-Lorentz C., Sierak J., *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Wyd. SGH w Warszawie, Warszawa 2007.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku*, RIO, Warszawa 2012.
- Stasikowski R., *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7-8.
- Surówka K., *Organizacja samorządu terytorialnego*, w: Kosek-Wojnar, M., Surówka, K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, WN PWN, Warszawa 2007.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm. (wcześniej znana jako ustawa o samorządzie terytorialnym).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. nr 96, poz. 603.
- Wągrodzka A., *Regionalizacja i konkurencyjność regionu a rozwój województw samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 11.
- Wiatrak A.P., *Sektor publiczny jako system*, „Współczesne Zarządzanie” 2006, nr 3.
- Wykrętowicz S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 2008.

## The Responsibilities of Local Government Units and the Shared Benefits of Public Service

**Abstract.** Local government is a public institution of administration, fulfilling certain obligations to the local communities. This is understood as the provision of services to these communities. In Poland, the scope of responsibility for the execution of public services is shared between the authorities of the communities, districts and self-governed provinces, financed – in different proportion at each level – from their own resources, as well as the state budget and other sources. Often, local government bodies cooperate with one another while performing public tasks in accordance with established models of service sharing – on the basis of a common delivery, coordinated delivery, or contracting between the units. Just as the individual local governments at each level are financed in various ways, so too are the different forms of joint provisions of the public services offered by these government bodies.

**Keywords:** local government, public services, service sharing, finance of local government



**Magdalena Kalisiak-Mędelska**

Uniwersytet Łódzki

## **Samodzielność dochodowa gmin. Znaczenie dochodów własnych**

**Streszczenie.** W opracowaniu zaprezentowano zagadnienia związane z samodzielnością finansową jednostek samorządu terytorialnego. Szczególna uwaga została zwrócona na samodzielność dochodową gmin, w aspekcie jej zakresu. W tym celu poddano analizie dochody własne, jako te najlepiej oddające istotę samodzielności dochodowej omawianych jednostek. W treści odniesiono się do wybranych miar ilustrujących siłę dochodów własnych. Artykuł nie wyczerpuje całości problematyki, jest on raczej przyczynkiem do szerszej dyskusji na temat samodzielności finansowej samorządu terytorialnego.

**Słowa kluczowe:** samorząd gminy, finanse, samodzielność dochodowa, dochody własne

### **1. Wprowadzenie**

Finanse polskiego samorządu terytorialnego są trwałym elementem składowym odrębnego i wyspecjalizowanego systemu planowania, komasacji środków publicznych oraz przeznaczania ich na cele publiczne, inaczej: systemu finansów publicznych. Ich wyodrębnienie, tym samym oddzielenie od finansów sektora rządowego (w obszarze terytorialnego zasięgu ich rozdysponowania oraz miejsca koncentracji), możliwe było dzięki decentralizacji administracji publicznej w sferze zadań. Pociągnęło to za sobą zmianę sposobu gromadzenia i wydatkowania środków finansowych, co za tym idzie, także budowę demokratycznych instytu-

cji społeczeństwa obywatelskiego, sprawującego kontrolę na działalnością władz publicznych<sup>1</sup>.

Wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w odpowiednie zasoby publiczne oraz w stosowane władztwo w zakresie ich dyspozycji odbyło się m.in. w myśl zapisu art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, wprost wskazującego na prawo wspólnot lokalnych do własnych, a przede wszystkim adekwatnych do skali zadań, zasobów, którymi mogą one swobodnie dysponować<sup>2</sup>. Wpisanie konstrukcji systemu finansów samorządowych w tak przyjęte ramy miało po pierwsze, skutkować efektywniejszym gospodarowaniem posiadanymi zasobami finansowymi wskutek dokładniejszego, lepszego rozpoznania potrzeb danej wspólnoty, po drugie, większą przejrzystością ich wydatkowania, po trzecie – dostosowaniem polskich struktur terytorialnych do unijnych standardów w zakresie kształtowania gospodarki finansowej<sup>3</sup>.

Bardzo ważnym aspektem funkcjonowania samorządu terytorialnego stała się zatem samodzielność finansowa, obrazująca podział niektórych atrybutów władzy finansowej między podmioty publiczne, odrębne prawnie i organizacyjnie od państwa<sup>4</sup>. Unormowana konstytucyjnie zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych na poziomie odpowiednim do przypadających im zadań, przy czym wszelkie zmiany w obszarze zadań samorządowych powinny następować ze stosownymi korektami w podziale dochodów publicznych<sup>5</sup>. Samorządy stały się adresatem praw i obowiązków wynikających z obowiązujących norm związanych z pozyskaniem poszczególnych kategorii środków publicznych<sup>6</sup>. Wyrazem samodzielności finansowej są również uprawnienia do niezależnych decyzji o przeznaczeniu posiadanych środków i gospodarowaniu zgromadzonymi w budżecie zasobami finansowymi<sup>7</sup>. Niemniej jednak istotną rolę w aspekcie samodzielności finansowej odgrywa prymat dochodów,

---

<sup>1</sup> *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, red. D. Stawasz, Wyd. UŁ, Łódź 2004, s. 18.

<sup>2</sup> Karta w polskim systemie prawnym do 2006 r. funkcjonowała pod nazwą Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Obwieszczeniem Ministra Spraw Zagranicznych z 2006 r. sprostowano nazwę na Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz.U. nr 154, poz. 1107).

<sup>3</sup> S. Korenik, *Samorząd terytorialny a decentralizacja finansów publicznych w realiach polskich*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów we Wrocławiu” 2010 nr 30, s. 65.

<sup>4</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aktualnym systemie prawnym w Polsce*, „Studia Iuridica” 2001, nr 39, s. 101-102.

<sup>5</sup> Art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>6</sup> M. Kosek-Wojnar, *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” 2004, nr 2, s. 12.

<sup>7</sup> E. Kornberger-Sokołowska, op. cit., s. 110.

bowiem rzeczywisty poziom wydatków ponoszonych przez samorządy determinowany jest w dużej mierze możliwościami finansowymi, a nie skalą potrzeb. Skala samodzielności finansowej w sferze dochodów jawi się więc jako wyznacznik realnych możliwości samorządów w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej, co za tym idzie, kreowania harmonijnego ich rozwoju. Należy jednak zaznaczyć, że nie ma ona charakteru absolutnego i może zostać ograniczona w drodze ustawowej.

W świetle powyższego ciężar rozważań podjętych w artykule skoncentrowano na kwestiach związanych z samodzielnością dochodową gmin w Polsce. Ich celem jest znalezienie odpowiedzi (w ujęciu istoty samorządności) na kluczowe pytania: Jaki jest zakres samodzielności dochodowej gminnych jednostek samorządu terytorialnego? Jakie są ewentualne jej ograniczenia? W związku z tym przybliżono podstawowe zagadnienia odnoszące się do pojęcia samodzielności dochodowej gmin, a następnie dokonano próby jej oceny poprzez analizę wybranych miar pokazujących siłę dochodów własnych omawianych jednostek.

## **2. Dochody własne – wyznacznik samodzielności dochodowej gmin**

Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego, ujmując ogólnie, oznacza prawo do pozyskiwania źródeł zasilania finansowego oraz zdolność do prowadzenia własnej polityki fiskalnej<sup>8</sup>. Elementem warunkującym ten stan rzeczy jest wyposażenie samorządu terytorialnego w stabilne i wydajne źródła dochodów oraz wyznaczenie zakresu władztwa podatkowego. W Polsce system dochodów samorządowych uwzględnia istnienie, w różnych proporcjach, dochodów własnych i obcych, traktowanych w kategorii środków transferowanych z budżetu państwa. W dyspozycji gmin są zatem liczne podatki o charakterze lokalnym, państwowym – udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa: PIT i CIT – oraz środki pochodzące z dotacji celowych i subwencji ogólnych. Katalog dochodów jednostek samorządowych reguluje ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r., która wskazuje na środki finansowe pochodzące z dochodów własnych, subwencji ogólnych, dotacji celowych oraz środków pochodzących: (a) ze źródeł zagranicznych niepodlegających

---

<sup>8</sup> M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, WN PWN, Warszawa 2007, s. 78.

zwrotowi; (b) z budżetu Unii Europejskiej; (c) z innych środków określonych w odrębnych przepisach<sup>9</sup>.

Poziom dochodów własnych, podobnie jak subwencji i dotacji, uzależniony jest od rozwiązań prawnoustrojowych, choć skala możliwości kształtowania tych pierwszych przez organy lokalne jest zdecydowanie większa (w odniesieniu do subwencji i dotacji narzucono jednostkom sztywne zasady określające wysokość transferowanych środków z tych źródeł). Istnieją także takie składowe dochodów własnych, na które gminy nie mają wpływu, jak np. podatek od czynności cywilnoprawnych, od spadków, darowizn czy też podatek dochodowy od osób fizycznych i od osób prawnych. Niemniej jednak to właśnie dochody własne oddają rzeczywistą istotę samodzielności dochodowej gmin.

Wyjaśniając pojęcie dochodów własnych, można w szerokim znaczeniu przyjąć, że są nimi te środki, wobec których gminie przysługuje prawo podmiotowe podlegające ochronie sądowej, tak na gruncie prawa cywilnego, jak i publicznego. Według innej koncepcji, przywołanej przez A. Hanusza, A. Niezgodę i P. Czerskiego, dochodami własnymi są dochody pobierane przez jednostki samorządu terytorialnego we własnym imieniu, na własny rachunek i własne ryzyko lub ze źródeł przyznanych im bezterminowo i w całości na mocy odpowiednich przepisów. Znajdują się tu te dochody, w stosunku do których samorządowi przysługuje pewien zakres władztwa podatkowego lub te, które pochodzą ze źródeł pozostających własnością danej jednostki samorządowej. Przez władztwo podatkowe należy rozumieć określony prawem zakres kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach podatkowych (tak samo można mówić o władztwie w zakresie opłat lub innych należności publicznoprawnych)<sup>10</sup>.

Reasumując, do kategorii dochodów własnych zalicza się przede wszystkim wpływy z podatków, opłat, posiadanego mienia, dochody pochodzące np. z samoopodatkowania się mieszkańców, spadki, zapisy, darowizny. Dochodami własnymi są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Można spotkać się jednak z opiniami specjalistów, że udziałów w wymienionych podatkach nie powinno zaliczać się do grupy dochodów własnych. Przemawiają za tym trzy zasadnicze argumenty. Po pierwsze, jednostki samorządu terytorialnego nie mają bezpośredniego wpływu na ich konstrukcję. Nie wyklucza to jednak pośredniego oddziaływania na wielkość dochodów z tytułu podatków PIT i CIT poprzez stworzenie przez władze samorządowe konkurencyjnych warunków do życia i prowadzenia aktywności gospodarczej na danym obszarze, co w efekcie

<sup>9</sup> Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203, poz. 1966 z póź. zm.

<sup>10</sup> A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerski, *Dochody jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 21.

może determinować wzrost poziomu wpływów z przywołanych źródeł, ale jednak wcale nie musi, biorąc pod uwagę np. zmianę stawek podatkowych. Po drugie, ograniczone jest władztwo podatkowe samorządów w ramach tych podatków. Po trzecie, zwiększa się uzależnienie dochodów jednostek samorządowych od stanu koniunktury gospodarczej<sup>11</sup>.

A zatem dochody własne, bez wspomnianych źródeł, obejmowałyby jedynie dochody wolne od ograniczeń ze strony państwa, a więc czerpane choćby z własnego majątku. Stąd też w procesie oceny skali samodzielności dochodowej zasadne wydaje się wyłączenie dochodów transferowanych z budżetu państwa<sup>12</sup>.

System dochodów własnych, w aspekcie samodzielności dochodowej gmin, powinien się opierać możliwie na jak najbardziej stabilnych źródłach, niepodlegających się zmianom koniunktury gospodarczej lub reagujących na nie w niewielkim stopniu, ale podlegających kształtowaniu przez organy władzy lokalnej w zależności od zbiorowych oczekiwań i potrzeb właściwych im społeczności lokalnych. W świetle tak przyjętego założenia, uzyskiwane dochody tego rodzaju można podzielić na cztery grupy<sup>13</sup>:

1. Dochody o stabilnym charakterze – dochody kwalifikowane do tej grupy w mniejszym stopniu reagują na zmiany sytuacji gospodarczej. Ponadto w przypadku większości tego typu dochodów gminy posiadają stosunkowo duży zakres uprawnień do prowadzenia własnej polityki, zarówno przez wpływ na ich wysokość, zróżnicowanie stawek, jak i stosowanie różnego rodzaju ulg, wyłączeń, zniżek i umorzeń.

2. Dochody **wrażliwe** – dochody najsilniej reagujące na cykliczne wahania w gospodarce oraz uzależnione od kierunków przyjętej przez organy centralne polityki determinującej w konsekwencji wysokość tego rodzaju dochodów należnych samorządom. Widoczna ingerencja organów centralnych, przy jedynie pośredniej możliwości oddziaływania na ich wysokość przez organy lokalne – poprzez kreowanie sprzyjających warunków do rozwoju sfery gospodarczej czy też podnoszenie poziomu jakości życia w danej gminie.

3. Dochody o charakterze gospodarczym – wynikające z procesu gospodarowania majątkiem, podobnie jak w grupie pierwszej, cechują się pewną podatnością na oddziaływanie organów lokalnych. W większym natomiast stopniu

---

<sup>11</sup> K. Surówka, *Adekwatność dochodów jednostek samorządu terytorialnego do zakresu realizacji zadań bieżących po roku 2003*, w: *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, red. S. Kańduła, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2008, s. 22.

<sup>12</sup> *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego. Zarys problemu*, Serwis Samorządowy Lex a Wolters Kluwer business (wersja online), [www.samorzad.lex.pl/czytaj/-artykul/samodzielnosc-dochodowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego--zarys-problemu](http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-artykul/samodzielnosc-dochodowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego--zarys-problemu) [23.09.2012].

<sup>13</sup> Zob. także: M. Będzieszak, *Dochody gmin w sytuacji kryzysu gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2010, nr 569, s. 11-12.

wrażliwe są na zmiany ogólnej koniunktury gospodarczej, sytuacji gospodarczej gminy.

4. Dochody nierytmiczne – dochody trudne do zaplanowania ze względu na ich nieregularność lub brak zasadniczego wpływu na wysokość dochodów realizowanych przez jednostki. W mniejszym stopniu poddające się zmianom w sferze gospodarczej. Ich kształt może być wynikiem decyzji organów lokalnych.

Tabela 1. Klasyfikacja dochodów własnych gminy

Grupa dochodów	Gmina
Dochody o stabilnym charakterze	Podatek od nieruchomości, rolny, od środków transportu, opłata targowa, eksploatacyjna, uzdrowskowa, 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych
Dochody <b>wrażliwe</b>	Podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek dochodowy od osób prawnych, zryczałtowany podatek dochodowy opłacany w formie karty podatkowej
Dochody o charakterze gospodarczym	Dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych, dochody z majątku gminy
Dochody nierytmiczne	Podatek od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową, opłata za posiadanie psa, opłata miejscowa, spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy, dochody z kar pieniężnych i grzywien, odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne.

Podstawowym źródłem dochodów własnych są podatki lokalne rozumiane jako „wszystkie świadczenia podatkowe, które charakteryzują się tym, że stanowią dochód budżetu jednostki samorządowej i mogą być w pewnym zakresie kształtowane przez organy władzy”<sup>14</sup>. Chodzi tutaj o te źródła dochodów co do których decyzje odnośnie do wymiaru, wielkości stawek, ulg, zniżek mogą samodzielnie podejmować organy lokalne decydujące o polityce podatkowej na swoim

<sup>14</sup> P. Motek, *Podatki lokalne jako instrument oddziaływania na rozwój społeczno-gospodarczy*, „Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu im A. Mickiewicza w Poznaniu” 2007, nr 1, s. 32 (seria: „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”).



terenie<sup>15</sup>. W Polsce władztwo podatkowe przysługuje jedynie gminom i miastom na prawach powiatu. Powiaty (podobnie jak województwa) nie dysponują własnymi samorządowymi podatkami, co potęguje ich upośledzenie finansowe. Gminy czerpią dochody z dwóch grup podatków, co do których władze lokalne:

– mogą kształtować niektóre elementy ich konstrukcji prawnej – podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek od posiadania psa, podatek rolny, podatek leśny, samoopodatkowanie mieszkańców (grupa 1),

– nie posiadają władztwa podatkowego – podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od spadków i darowizn, zryczałtowany podatek dochodowy opłacany w formie karty podatkowej (grupa 2).

Pierwsza grupa podatków może być wykorzystywana do realizacji funkcji pozafinansowych i oddziaływania tym samym przez władze lokalne na różne podmioty. Druga zaś stanowi jedynie źródło finansowania zadań; środki pochodzące z zaliczanych tutaj podatków nie mogą być wykorzystane przez samorządy do wpływania na sferę społeczną i gospodarczą<sup>16</sup>.

Kolejnym bardzo ważnym wyznacznikiem samodzielności dochodowej gmin są dochody uzyskiwane z majątku. Do dochodów z majątku zalicza się wpływy z obrotu nieruchomościami: ze sprzedaży, za użytkowanie wieczyste, z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, za trwałe zarząd czy z najmu i dzierżawy. Dochody tego typu kształtują się w zależności od specyfiki jednostki i polityki władz. Niemały wpływ w tym zakresie mają również kwestie uregulowań stanu prawnego majątku znajdującego się w ich posiadaniu. W wielu przypadkach niejasności prawne blokują często generowanie jakichkolwiek dochodów, mogących chociażby zwiększyć elastyczność wydatkową jednostek samorządu terytorialnego. Nie są one również zaliczane do podstawowych źródeł zasilania finansowego samorządów ze względu na ich niewielką skalę, np. w porównaniu ze skalą wpływu z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych czy osób prawnych.

Podjmując się zatem analizy samodzielności dochodowej gmin, można przede wszystkim przyjrzeć się relacji całości osiągniętych przez gminy dochodów własnych do ich dochodów ogółem, która syntetycznie obrazuje możliwości prowadzenia polityki dochodowej przez jednostki samorządowe. Nie mniej ważną staje się analiza wielkości udziału podatków PIT i CIT w sumie dochodów własnych, które w węższym ujęciu pozwalają zidentyfikować zakres możliwości finansowych organów lokalnych w obszarze zarządzania jednostką. Istotny w aspekcie prowadzonych rozważań wydaje się także udział dochodów podatkowych oraz dochodów z majątku w dochodach ogółem.

<sup>15</sup> N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki lokalne*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996, s. 31.

<sup>16</sup> P. Motek, op. cit., s. 33.

Tabela 2. Wybrane miary samodzielności dochodowej gmin

Miary	Opis
(1) Dochody własne/dochody ogółem $\times 100$ (w %)	Udział całości dochodów własnych gmin w ich dochodach ogółem
(2) Suma PIT i CIT/dochody własne (dochody ogółem) $\times 100$ (w %)	Udział sumy podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych w dochodach własnych oraz dochodach ogółem gmin
(3) Dochody podatkowe/dochody własne (dochody ogółem) $\times 100$ (w %)	Udział dochodów pochodzących z podatków w dochodach własnych oraz dochodach ogółem gmin w rozbiu na: grupę 1 – suma wykonanych kwot z podatku: od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego i leśnego grupę 2 – suma wykonanych kwot podatków: od czynności cywilnoprawnych, spadku i darowizn, z tytułu tzw. <b>karty podatkowej</b>
(4) Dochody z majątku/dochody własne (dochody ogółem) $\times 100$ (w %)	Udział uzyskiwanych przez gminy dochodów z majątku w ich dochodach własnych oraz dochodach ogółem

Źródło: opracowanie własne.

Wybrane miary samodzielności finansowej gminnych jednostek samorządu terytorialnego obliczono dla lat 2003-2011, przyjmując 2003 r. jako graniczny obowiązywania ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 1998 r., 2004 r. – wejście w życie obowiązującej obecnie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r., a lata 2006 i 2009 – jako niewrażliwe z punktu widzenia gospodarki finansowej jednostek samorządowych.

### 3. Samodzielność dochodowa gmin – analiza strony dochodowej badanych jednostek samorządu terytorialnego

Jak już wcześniej wspomniano, rzeczywistą odpowiedzią na pytanie o zakres samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego jest zarówno wielkość dochodów własnych w skali wszystkich wypracowywanych dochodów, jak i ich struktura. W badanych latach średni udział dochodów własnych w gminach kształtował się na poziomie 47%, co oznacza, że pozostała część dochodów ogółem pochodziła ze środków transferowanych z budżetu państwa.

Tabela 3. Udział dochodów własnych ogółem gmin w ich dochodach ogółem (w %)

Wyszczególnienie	Lata					
	2003	2004	2006	2008	2010	2011
Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dochody własne	47,3	48,2	47,4	49,3	44,6	45,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003, 2004, 2006, 2008, 2010, 2011*, RM, Warszawa.

Należy zwrócić uwagę na dwa szczególne momenty w analizowanym przedziale czasowym, a mianowicie: na lata 2004 oraz 2008. W pierwszym przypadku wzrost dochodów własnych był konsekwencją zmian w przepisach prawnych regulujących kwestie źródeł dochodów jednostek samorządowych. Wejście w życie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r. wprowadziło istotne zmiany w udziałach gmin w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, ustanawiając je na poziomie 39,34% w przypadku wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy i 6,71% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, posiadających siedzibę na terenie gminy<sup>17</sup>. Natomiast w kwocie dochodów odnotowanej w 2008 r. widoczna jest kumulacja transz środków z funduszy unijnych. W kolejnych latach wzrost dochodów został wyhamowany m.in. wskutek pogorszenia się koniunktury gospodarczej w kraju oraz wprowadzenie od 2009 r. nowych stawek podatków PIT i CIT, co znacznie uszczupliło kwotę dochodów gmin (podobny efekt wywołała wprowadzona w 2007 r. ulga na dzieci).

Przywoływane kwoty dochodów własnych obejmują zarówno wpływy (w ustalonym procencie) z podatków od osób fizycznych, jak i prawnych. Ich wyłączenie pokazuje złudną siłę tak naprawdę kluczowej dla gmin kategorii dochodów. Już pobieżna analiza ukazuje ograniczenie swobody finansowej gmin, dotyczącej źródeł pozostających tak naprawdę poza ich bezpośrednim oddziaływaniem. Stąd też przez wielu specjalistów dochody uzyskiwane z tzw. podatków państwowych uznawane są za formy zasilania budżetów, swoim charakterem zbliżone do zasilania subwencyjnego<sup>18</sup>. Wspomniane podatki stanowią jednak poważną część dochodów własnych głównie powiatów (50,4% dochodów własnych w 2011 r.) oraz miast na prawach powiatu (43,2%), paradoksalnie w mniejszym zakresie gmin (35,1% – dotyczy to wszystkich gmin bez względu na charakter).

<sup>17</sup> Zmiany w tym zakresie dotyczą również powiatów i województw.

<sup>18</sup> L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 100.

Ten niebagatelny strumień zasilania finansowego jest bowiem korzystny dla jednostek, których mieszkańcy są podatnikami podatków dochodowych, a zwłaszcza gdy osiągają wysokie zarobki. W rezultacie największe wpływy podatkowe z tego tytułu odnotowują gminy miejskie i miasta na prawach powiatu, co mocno wiąże je z polityką fiskalną państwa. Najmniej zaś wpływa ich do kas gmin wiejskich. W skali dochodów ogółem stanowią one średnio 15%.

Tabela 4. Udział sumy podatków PIT i CIT gmin w ich dochodach własnych oraz dochodach ogółem

Wyszczególnienie	Lata					
	2003	2004	2006	2008	2010	2011
% dochodów własnych	24,8	30,2	32,1	37,0	33,2	35,1
% dochodów ogółem	11,7	14,6	15,2	18,2	14,8	16,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003, 2004, 2006, 2008, 2010, 2011*, RM, Warszawa.

Konsekwencją tak silnego uzależnienia od omawianych podatków jest pomniejszenie puli dochodów własnych, których udział po wyłączeniu podatków PIT i CIT w odniesieniu do dochodów ogółem gmin wyniósł średnio w badanym okresie niewiele ponad 30%. Jest to wielkość niepokojąca, zważywszy, że gminy posiadane dochodami własnymi ogółem, a więc niepomniejszonymi o PIT i CIT, były w stanie pokryć średnio 45% swoich wydatków ogółem. Wskazuje to, że gminy w celu zapewnienia bieżącej realizacji zadań publicznych wymagają zewnętrznego finansowania. W 2010 r. z globalnej kwoty 23 899 mln zł, w formie dotacji, aż 53,8% trafiło właśnie do gmin. Najwięcej środków przeznaczonych zostało na zadania z zakresu administracji rządowej – 55,5% całości kwoty dotacji z budżetu państwa przeznaczanej na ten cel dla jednostek samorządu terytorialnego. W odniesieniu do finansowania lub dofinansowania zadań własnych, gminy otrzymały 49,4% ogółu kwoty dedykowanej na ten cel<sup>19</sup>.

Istotną pozycję w strukturze dochodów odgrywają podatki. Podatki grupy 1., tj. od nieruchomości, od środków transportowych, leśny oraz rolny stanowiły średnio 36% dochodów własnych (niewiele więcej wynosił średni udział sumy podatków PIT i CIT w dochodach własnych gmin – 32%). Podatki grupy 2.: od czynności cywilnoprawnych, spadków i darowizn oraz z tytułu tzw. karty podatkowej były raczej marginalną pozycją (średni udział w dochodach własnych wyniósł 2,9%, w dochodach ogółem zaledwie – 1,4%).

Główny strumień zasilania finansowego, jeśli chodzi o grupę 1., generowany był przez podatek od nieruchomości, którego średni udział w dochodach włas-

<sup>19</sup> *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2011*, GUS, Warszawa 2012, s. 636.

nych gmin w badanych latach kształtował się na poziomie 30%. W mniejszym zakresie były to środki pochodzące z podatku rolnego (średnio 3,8%) i od środków transportowych (1,8%). Podatek leśny nie stanowił nawet 1%. Z grupy 2. podatkiem mającym jakiegokolwiek znaczenie z punktu widzenia wysokości uzyskiwanych dochodów budżetowych był podatek od czynności cywilnoprawnych (średnio 2,3%). Pozostałe stanowiły znikomą część dochodów własnych gmin. Widać zatem wyraźnie, że gminy czerpią dochody przede wszystkim z podatków grupy 1. (w tym głównie z podatku od nieruchomości), dających władzom lokalnym pole manewru do podjęcia działań adekwatnych do bieżącej sytuacji gospodarczej.

Tabela 5. Udział podatków grupy 1. i 2. gmin w ich dochodach ogółem i dochodach własnych

Wyszczególnienie	Lata					
	2003	2004	2006	2008	2010	2011
Suma podatków grupy 1.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
% dochodów ogółem	20,3	19,6	16,7	15,9	14,9	15,3
% dochodów własnych	43,1	40,6	35,3	32,3	33,3	33,6
Suma podatków grupy 2.	100	100	100	100	100	100
% dochodów ogółem	1,4	1,4	1,4	1,7	1,3	1,2
% dochodów własnych	3,0	2,8	2,9	3,5	3,0	2,7

Grupa 1.: suma wykonanych kwot z podatków – od nieruchomości, rolnego, od środków transportowych, leśnego

Grupa 2.: suma wykonanych kwot z podatków – od czynności cywilnoprawnych, spadku i darowizn, tzw. karta podatkowa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003, 2004, 2006, 2008, 2010, 2011*, RM, Warszawa.

Podatek od nieruchomości jest szczególnie ważny dla samorządów, jest on bowiem jednym z wydajniejszych źródeł dochodów budżetowych, m.in. dzięki umiarkowanej wrażliwości na cykliczne wahania gospodarki lokalnej. Zakres podatności za spowolnienie gospodarcze determinowane będzie konstrukcją sfery podatników obciążonych tym podatkiem. Stawki podatku od nieruchomości są zdecydowanie wyższe, jeśli chodzi o grunty, budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, co za tym idzie, w momencie zaistnienia osłabienia gospodarczego wpływy z tego tytułu mogą ulec widocznemu zmniejszeniu. Swoboda kształtowania przez gminy konstrukcji tego podatku jest jednak ograniczona. Mogą one bowiem ustalać stawki podatku od nieruchomości w zakresie przewidzianym przez Ministerstwo Finansów, utrzymując je jednak średnio ok. 5-10% poniżej maksymalnego ustawowego limitu, podnosząc je jednak rokrocznie o stopę inflacji. Natomiast udział w dochodach własnych wpływów z podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od środków transportowych, mimo że

pozostają w korelacji z aktywnością podmiotów gospodarczych, nie jest tak wysoki, jak chociażby podatków dochodowych PIT i CIT.

Tabela 6. Udział dochodów gmin z majątku w ich dochodach własnych i dochodach ogółem

Wyszczególnienie	Lata					
	2003	2004	2006	2008	2010	2011
% dochodów własnych	8,8	8,5	8,3	9,0	8,1	7,5
% dochodów ogółem	4,2	4,1	4,0	4,4	3,6	3,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003, 2004, 2006, 2008, 2010, 2011*, RM, Warszawa.

Dochody gmin czerpane z majątku w badanym okresie kształtowały się średnio na poziomie 8,6% dochodów własnych, przy czym w 2011 r. odnotowano ich spadek w porównaniu z rokiem poprzednim o 0,6 punktu procentowego. Dochody z tego źródła wypracowywały przede wszystkim miasta ma prawach powiatu i większe gminy.

#### 4. Podsumowanie

System finansowy w Polsce uwzględnia kategorię dochodów kwalifikowanych jako własne oraz zewnętrzne, transferowane z budżetu państwa. W dyspozycji gmin są zatem podatki lokalne, udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa oraz dotacje celowe i subwencje ogólne. Kluczowe dla samorządów, w tym gmin, dochody własne ogółem w analizowanych latach stanowiły, jak już wspomniano wcześniej, 47% dochodów ogółem. Wypracowywana wielkość dochodów własnych gmin wydaje się jednak zbyt niska, by w pełni zagwarantować prawidłową realizację zadań publicznych na najwyższym poziomie. Aby gmina mogła samodzielnie działać, skala tego rodzaju dochodów powinna być możliwie największa i wynosić przynajmniej 70%.

W grupie samych gmin uwidaczniają się dysproporcje dochodowe. Słabym ogniwnem samorządu gminnego wydają się gminy wiejskie, stanowiące aż 65% ogółu wszystkich gmin. Potencjał dochodowy tej grupy jednostek w dużej mierze ogranicza ich samodzielność. Ich dochody własne stanowiły bowiem średnio 38%, mniej niż w skali wszystkich gmin. Oznacza to, iż są one uzależnione od sztywnych źródeł podatkowych pochodzących z budżetu państwa, co nie pozwala w zadowalającym stopniu podejmować chociażby działań prorozwojowych.

Zasadniczym problemem nie jest jednak sama wysokość środków, a ich charakter i zróżnicowanie. Patrząc na strukturę dochodów gmin, wbrew idei samo-

dzielności działania i adekwatności środków do skali zadań, uwidacznia się silne ich związanie z budżetem państwa poprzez system dotacji i subwencji. Ponadto wiele gmin to jednostki małe, nieposiadające odpowiednich zdolności rozwojowych, konsekwencją czego może być pogłębianie się niewydolności wobec coraz trudniejszych i droższych zadań powstałych w wyniku np. postępującego starzenia się społeczeństwa, kryzysu na rynku pracy.

Tabela 7. Udział subwencji ogólnej i dotacji celowych gmin w ich dochodach ogółem (%)

Wyszczególnienie	Lata					
	2003	2004	2006	2008	2010	2011
Gminy ogółem						
Dochody ogółem,	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
z tego:						
subwencja ogólna	42,2	39,3	32,6	31,9	31,4	30,7
dotacje celowe	10,5	12,5	20,0	18,8	24,0	23,8
Gminy wiejskie						
Dochody ogółem,	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
z tego:						
subwencja ogólna	50,3	48,3	40,3	40,0	38,4	37,4
dotacje celowe	10,0	12,2	21,7	20,7	25,7	25,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003, 2004, 2006, 2008, 2010, 2011*, RM, Warszawa.

Kolejną niezmiernie ważną kwestią, z punktu widzenia samodzielności dochodowej gmin, jest charakter źródeł dochodów własnych. Nadal w zbyt małym stopniu opierają się one na stabilnych źródłach (podatkach lokalnych). Bardziej jednak niepokojące wydaje się to, że nie mniej istotną pozycję zajmują podatki pozostające poza bezpośrednim wpływem gmin, a mianowicie: podatek dochodowy od osób fizycznych i od osób prawnych. W obszarze tej konkretnej grupy dochodów dochodzi dodatkowo do swoistego paradoksu na linii państwo–samorząd. Państwo bowiem w swoich kompetencjach posiada nie tylko prawo ustanawiania skali podatków PIT i CIT, ale także wielkości udziału samorządu w tych podatkach. A zatem pojawia się pewna sprzeczność interesów stron w tym zakresie. Obniżenie skali podatkowej, bez względu na pobudki – polityczne, gospodarcze, społeczne, jest korzyścią państwa, w mniejszym zaś stopniu samorządów, które partycypują w niższej kwocie wpływów z tego tytułu

Pozostałe grupy dochodów ogrywiają rolę drugoplanową i nie wpływają w zasadniczy sposób na poziom samodzielności dochodowej gmin, tym bardziej iż część z nich, jak choćby podatki grupy 2., również nie pozostaje w bezpośredniej gestii gminy.

Uzależnienie dochodów gmin od źródeł o czułym na zmiany koniunktury gospodarczej charakterze lub też kształtowanych przez organy państwa nie sprzyja odpowiedzialności za prawidłowe gospodarowanie środkami finansowymi. A to, patrząc na dane statystyczne, nie napawa zbytym optymizmem. W 2011 r. ustawowy limit zadłużenia w stosunku do dochodów przekroczyło 31 gmin, uwzględniając wyłączenia unijne<sup>20</sup>.

Tabela 8. Udział poszczególnych grup dochodów w dochodach własnych gmin (%)

Wyszczególnienie	Lata					
	2003	2004	2006	2008	2010	2011
Σ podatków PIT i CIT	24,8	30,2	32,1	37,0	33,2	35,1
Podatki grupy 1	43,1	40,6	35,3	32,3	33,3	33,6
Podatki grupy 2	3,0	2,8	2,9	3,5	3,0	2,7
Dochody z majątku	8,8	8,5	8,3	9,0	8,1	7,5
Oplaty*	3,2	3,2	2,6	2,2	1,9	1,9
Pozostałe dochody	17,1	14,7	18,8	16,0	20,5	19,2

\* Suma kwot z tytułu opłaty skarbowej, eksploatacyjnej, targowej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003, 2004, 2006, 2008, 2010, 2011*, RM, Warszawa.

Otwarte pozostaje więc pytanie o faktyczną samodzielność dochodową gmin w obliczu ponad średnio (w badanym okresie) 52% udziału subwencji ogólnej i dotacji celowych w dochodach ogółem, 15% udziału podatków PIT i CIT, 17% – podatków grupy 1., w tym głównie podatku od nieruchomości i zaledwie 3,9% z majątku. Czy samodzielność ta nie polega na rozdysponowaniu posiadanych środków, a nie rzeczywistym kształtowaniu strony dochodowej? Należy mieć także świadomość, iż rzeczywistość finansowa polskich gmin niestety w dużej mierze wynika z zapatrywań ekip rządzących. To od ich wyczucia samorządności i chęci nieingerowania w finanse jednostek będzie zależała samodzielność finansowa, a co tym idzie, siła i rozwój całego samorządu terytorialnego. Przy czym żadne ze skrajnych rozwiązań – nadmierny centralizm finansowy czy też absolutna samodzielność finansowa samorządu – nie są w żadnej mierze pożądane.

## Literatura

Będzieszak M., *Dochody gmin w sytuacji kryzysu gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2010 nr 569.

<sup>20</sup> *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, MAiC, Warszawa 2012, s. 3.



- Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, red. D. Stasz, Wyd. UŁ, Łódź 2004.
- Gajl N., *Modele podatkowe. Podatki lokalne*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996.
- Hanusz A., Niezgodą A., Czerski P., *Dochody jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003, 2004, 2006, 2008, 2010, 2011*, RM, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Korenik S., *Samorząd terytorialny a decentralizacja finansów publicznych w realiach polskich*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów we Wrocławiu” 2010, nr 30.
- Kornberger-Sokołowska E., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aktualnym systemie prawnym w Polsce*, „Studia Iuridica” 2001, nr 39.
- Kosek-Wojnar M., *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” 2004, nr 2.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, WN PWN, Warszawa 2007.
- Motek P., *Podatki lokalne jako instrument oddziaływania na rozwój społeczno-gospodarczy*, „Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu im A. Mickiewicza w Poznaniu” 2007, nr 1 (seria: „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”).
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, MAiC, Warszawa 2012.
- Patrzałek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2011*, GUS, Warszawa 2012.
- Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego. Zarys problemu*, Serwis Samorządowy Lex a Wolters Kluwer business (wersja online), [www.samorzad.lex.pl/czytaj/-artykul/samodzielosc-dochodowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego--zarys-problemu](http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-artykul/samodzielosc-dochodowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego--zarys-problemu).
- Surówka K., *Adekwatność dochodów jednostek samorządu terytorialnego do zakresu realizacji zadań bieżących po roku 2003*, w: *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, red. S. Kańduła, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2008.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203, poz. 1966 z późn. zm.

## Financial Autonomy of Local Government and the Importance of a Community's Own Revenue

**Abstract.** This journal article presents the issues related to the financial autonomy of local government units. The author pays particular attention to the independence of community revenues. The community's own revenues are analyzed as they most fully reflect the essence of its independence. References are also made to selected measures that illustrate the power of their own revenues. The article does not cover all the issues present in this discussion; it is a contribution to the discussion of financial autonomy of local government.

**Keywords:** local government, finance, financial autonomy, own revenues



**Recenzja monografii Doroty Rynio pt.  
*Kształtowanie nowej polityki regionalnej Polski  
w warunkach globalizacji i integracji,*  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu,  
Wrocław 2013, ss. 357**

Monografia *Kształtowanie nowej polityki regionalnej Polski w warunkach globalizacji i integracji* prezentuje zagadnienia dotyczące polskiej polityki regionalnej w procesach integracyjnych i procesach dostosowawczych i realizacji wspólnych ram polityki regionalnej w Polsce, przedstawia też nowy paradygmat polskiej polityki regionalnej. Książka stanowi szerokie opracowanie teoretyczno-praktyczne na temat polityki regionalnej Polski na tle zachodzących w gospodarce procesów globalizacji i integracji wraz z opisem współczesnych realiów społeczno-gospodarczych. Problem podjęty w monografii jest niezwykle ważki ze względu na intensywność zmian występujących w zakresie metod i narzędzi polityki regionalnej w Polsce, także w aspekcie przemian zachodzących w Unii Europejskiej i na świecie.

Omawiane zagadnienia mają charakter złożony, ale przenikają się, stanowią całość składającą się z pięciu rozdziałów, wstępu i zakończenia. Publikacja charakteryzuje się spójnością, komunikatywnością oraz teoriopoznawczym podejściem do problemu kształtowania polityki regionalnej w Polsce.

W rozdziale pierwszym zawarto wszechstronny opis podstaw funkcjonowania regionu we współczesnej gospodarce. Ponadto przedstawiono teoretyczne podstawy konwergencji i dywergencji w przestrzeni. Opiszano związki między globalizacją, integracją i regionalizacją. Usystematyzowano również istniejący dorobek w zakresie funkcjonowania regionów w gospodarce.

W drugim rozdziale ukazano aspekty związane z polityką regionalną w procesach integracyjnych Unii Europejskiej. Podstawą rozważań jest polityka regionalna Unii Europejskiej i jej ewolucja oraz jednocześnie zmiany koncepcji regionu jako przedmiotu tej polityki. Opiszano również problemy i dylematy związane z dysproporcjami rozwoju społeczno-gospodarczego w regionach Unii Europejskiej. Rozważania zamyka prezentacja założeń polityki regionalnej w nowej perspektywie programowania.

Rozdział trzeci to istotne uzupełnienie rozważań na temat polityki regionalnej z perspektywy Polski przed akcesją i po akcesji do Unii Europejskiej. Zaprezentowano w nim swego rodzaju studium analityczne procesu dostosowawczego polityki regionalnej w Polsce do uczestnictwa w strukturach zintegrowanego ugrupowania o określonej organizacji, zależnościach i formach funkcjonowania, jakim jest Unia Europejska. Podjęto też próbę osadzenia nowych wspólnotowych wymogów w tradycjach indywidualnie prowadzonej polityki regionalnej w Polsce, co pozwoliło na wskazanie dysproporcji w przekroju regionalnym w przestrzeni Polski.

W rozdziale czwartym zaprezentowano analizę realizacji programów rozwoju regionalnego w Polsce. Na uwagę zasługuje fakt całościowego podejścia do podmiotów, programów oraz podstaw formalnoprawnych polityki regionalnej realizowanej w latach 2007-2013 w Polsce.

W ostatnim rozdziale opisano perspektywy polityki regionalnej w Polsce. Odniesiono się w nim do nowego paradygmatu polityki regionalnej w naszym kraju. Wskazano na zasady i kierunki wprowadzenia efektywnej gospodarki regionalnej opartej na konkurencyjności. Przedstawiono również scenariusze działania w zakresie polityki regionalnej w warunkach globalizacji i integracji.

Z punktu widzenia czytelnika, który zajmuje się problematyką polityki regionalnej – jej kształtowaniem i zarządzaniem publicznym – jest to opracowanie pozwalające zarówno zgłębić wiedzę, jak i zapoznać się z propozycjami – w formie scenariuszy – potencjalnych kierunkowych działań. Autorka wskazuje, na tle procesów globalizacji i integracji, jakie powinny zajść zmiany w obowiązujących zasadach kształtowania polityki regionalnej. Lektura tego opracowania budzi refleksje: Czy obrano właściwy kierunek? Czy obowiązujący nowy paradygmat – w opinii mieszkańców i prowadzących działalność podmiotów – pozwoli na satysfakcjonujące działanie?

Książka *Kształtowanie nowej polityki regionalnej Polski w warunkach globalizacji i integracji* nie tylko odsłania tajniki kształtowania polityki regionalnej, ale też ukazuje, jak powinna być ona prowadzona w tak trudnym otoczeniu społeczno-gospodarczym.

Polecam wszystkim zainteresowanym tę monografię jako ciekawą lekturę. Pozycja ta powinna się znaleźć w bibliotekach zarówno uczelni, władz publicznych, jak i decydentów odpowiedzialnych za polską politykę regionalną.

*prof. dr hab. Beata Filipiak*  
*Uniwersytet Szczeciński*

**Lista recenzentów współpracujących z czasopismem  
„Studia Zarządzania i Finansów  
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu”**

**List of reviewers collaborating with  
“Studies in Management and Finance  
by the Poznan School of Banking”**

Prof. nadzw. dr hab. Agnieszka Alińska – *Szkoła Główna Handlowa w Warszawie*  
Prof. dr Artem Bardas – *National Mining University, Dnipropetrovsk, Ukraina*  
Prof. zw. dr hab. Ewa Maria Bogacka-Kisiel – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. nadzw. dr hab. Jan Borowiec – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. zw. dr hab. Grażyna Borys – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. nadzw. dr hab. Stanisław Czaja – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. nadzw. dr hab. inż. Anna Beata Ćwiakała-Małys – *Uniwersytet Wrocławski*  
Prof. nadzw. dr hab. Waldemar Dotkuś – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. nadzw. dr hab. Józef Dziechciarz – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. zw. dr hab. Teresa Famulska – *Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*  
Prof. zw. dr hab. Stanisław Flejterski – *Uniwersytet Szczeciński*  
Prof. nadzw. dr hab. Jerzy Ryszard Handschke – *Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*  
Prof. dr hab. Eva Horvátová – *Ekonomická univerzita v Bratislave, Słowacja*  
Prof. dr Arvind K. Jain – *Concordia University, Kanada*  
Prof. nadzw. dr hab. Maria Jastrzębska – *Uniwersytet Gdański*  
Prof. nadzw. dr hab. Bożena Kołosowska – *Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu*  
Prof. zw. dr hab. Adam Kopiński – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. zw. dr hab. inż. Dorota Elżbieta Korenik – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. zw. dr hab. Stanisław Korenik – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. nadzw. dr hab. Maria Kosek-Wojnar – *Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie*  
Prof. zw. dr hab. Teresa Krystyna Lubińska – *Uniwersytet Szczeciński*  
Dr Tony Muff – *University of Northampton, Wielka Brytania*  
Prof. nadzw. dr hab. Bartłomiej Nita – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. zw. dr hab. Edward Nowak – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. zw. dr hab. Adam Nowicki – *Politechnika Częstochowska*  
Prof. zw. dr hab. Walenty Ostasiewicz – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. nadzw. dr hab. Zbigniew Pastuszak – *Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie*  
Prof. zw. dr hab. Kazimierz Perechuda – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. zw. dr hab. Bogusław Pietrzak – *Szkoła Główna Handlowa w Warszawie*  
Prof. nadzw. dr hab. Marzanna Poniatowicz – *Uniwersytet w Białymstoku*  
Prof. nadzw. dr hab. Anna Rakowska – *Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie*  
Prof. zw. dr hab. Wanda Ronka-Chmielowiec – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. nadzw. dr hab. Henryk Salmonowicz – *Akademia Morska w Szczecinie*  
Prof. nadzw. dr hab. Jadwiga Sobieska-Karpińska – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. zw. dr hab. Jerzy Sokołowski – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. nadzw. dr hab. dr h.c. inż. Tadeusz Zaborowski – *Polska Akademia Nauk Oddział w Poznaniu*  
Prof. nadzw. dr hab. Ewa Ziemia – *Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*  
Prof. nadzw. dr hab. inż. Emília Zimková – *Matej Bel University, Banska Bystrica*  
Prof. nadzw. dr hab. Dariusz Zarzecki – *Uniwersytet Szczeciński*  
Prof. zw. dr hab. Marian Żukowski – *Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II*



**Recenzenci**  
**„Studiów Zarządzania i Finansów**  
**Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu”**  
**nr: 1/2010, 2/2011, 3/2012, 4/2013, 5/2013**

**Reviewers of**  
**“Studies in Management and Finance**  
**by the Poznan School of Banking”**  
**issues: 1/2010, 2/2011, 3/2012, 4/2013, 5/2013**

Prof. nadzw. dr hab. Jan Borowiec – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*

Prof. zw. dr hab. Stanisław Flejterski – *Uniwersytet Szczeciński*

Prof. nadzw. dr hab. Bożena Kołosowska – *Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu*

Prof. zw. dr hab. inż. Dorota Elżbieta Korenik – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*

Prof. zw. dr hab. Stanisław Korenik – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*

Prof. zw. dr hab. Teresa Krystyna Lubińska – *Uniwersytet Szczeciński*

Prof. nadzw. dr hab. Marzanna Poniatowicz – *Uniwersytet w Białymstoku*

Prof. zw. dr hab. Adam Szewczuk – *Uniwersytet Szczeciński*

Prof. nadzw. dr hab. Dariusz Zarzecki – *Uniwersytet Szczeciński*

Prof. nadzw. dr hab. inż. Emília Zimková – *Matej Bel University, Banská Bystrica*

