

Studia Zarządzania i Finansów  
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu  
Nr 3/2012

---

**Finanse wobec problemów  
i nowych wyzwań  
w gospodarce**

Studies in Management and Finance  
by the Poznan School of Banking

No. 3/2012

---

# **Finance Towards Problems and New Challenges in the Economy**

scientific editor

Marek Dylewski



The Poznan School of Banking Press

Studia Zarządzania i Finansów  
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu  
Nr 3/2012

---

# **Finanse wobec problemów i nowych wyzwań w gospodarce**

redakcja naukowa  
Marek Dylewski



Wydawnictwo  
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

Komitet wydawniczy / Editorial board

*Przewodnicząca / Chairperson: prof. nadzw. 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), prof. nadzw. dr hab. inż. Tadeusz Leczykiewicz, Andrzej Malecki (sekretarz),*  
*prof. nadzw. dr hab. Ilona Romiszewska, prof. zw. dr hab. Janusz Sawczuk,*  
*prof. zw. dr hab. Stanisław Wykrętowicz*

Rada naukowa / Research council

*prof. zw. dr hab. Teresa Famulska, dr Donald Finlay, dr Klaus Haberich,*  
*prof. zw. dr hab. Bogdan Nogalski, prof. nadzw. dr hab. Anna Rakowska,*  
*dr Christopher Washington, prof. zw. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski,*  
*prof. zw. dr hab. Jerzy Węclawski, prof. nadzw. dr hab. Krzysztof Surówka*

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.

The journal reviewed in compliance with the Ministry of Science and Higher Education.

The list of peer-reviewers is available at [www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl](http://www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl)  
and the most recent issue of the journal in the given year.

Redaktor naczelny czasopisma / Editor-in-chief

*prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak*

Redaktor naukowy / Scientific editor

*prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski*

Redaktor statystyczny / Statistical editor

*dr Rafał Koczkodaj*

Weryfikacja streszczeń w języku angielskim / Summary reviews in English by

*Krzysztof Sajon*

Redakcja i korekta / Editing and proofreading

*Anna Stankiewicz*

Redakcja techniczna i skład / Typesetting

*Wiesława Mazurkiewicz*

Projekt okładki / Cover design

*Jan Ślusarski*

Wersja pierwotna – publikacja drukowana / Source version – printed publication

© Copyright by Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, 2012

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 / Printing and binding: ESUS Druk cyfrowy, Poznań

## Spis treści

Wstęp .....	9
-------------	---

### **Finanse publiczne wobec problemów i nowych wyzwań w gospodarce**

<b>Rafał Koczkodaj, Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj</b> Wpływ finansowych instytucji państwowych na konsumpcję wewnętrzną w Polsce w latach 2008-2012.....	13
---	----

<b>Lech Próchnicki</b> Reguły fiskalne jako narzędzie utrzymania stabilności fiskalnej w krajach Unii Europejskiej .....	27
--	----

<b>Agnieszka Skoczylas-Tworek, Emilia Marciniak</b> Doświadczenia w realizacji kontroli zarządczej w administracji rządowej na przykładzie polskich ministerstw.....	53
--	----

<b>Małgorzata Jabłońska, Łukasz Tłoczek</b> Pomoc finansowa na rzecz innowacyjności gospodarki w rozwoju regionalnym Polski .....	71
---	----

<b>Katarzyna Rafa</b> Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego wobec wyzwań otoczenia .....	87
---	----

### **Finanse i innowacyjność w gospodarce**

<b>Bożena Mikołajczyk, Agnieszka Kurczewska</b> Nowy pomiar innowacyjności krajów Unii Europejskiej.....	107
---	-----

<b>Małgorzata Urbaniak</b> Znaczenie finansowego wsparcia w procesie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w ramach rządowego programu „Rodzina na Swoim” .....	117
---	-----

**Joanna Kaczmarczyk**

Wpływ działalności doradców finansowych na rynek kredytów hipotecznych w Polsce ..... 133

**Iveta Hajdúchová, Lucia Ambrušová, Zuzana Dobšínská, Rastislav Šulek**

Model of Forest Enterprises Asset and Capital Structure..... 147

Recenzja książki dr Magdaleny Ziolo *Modelowanie źródeł finansowania inwestycji komunalnych a efektywność wydatków publicznych* ..... 159

Recenzja książki dr Hanny Czaja-Cieszyńskiej *Dostosowanie sprawozdawczości finansowej w mikro i małych przedsiębiorstwach w Polsce do Międzynarodowych Standardów Rachunkowości* ..... 161

Lista recenzentów współpracujących z czasopismem „Studia Zarządzania i Finansów Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” ..... 163

Recenzenci „Studiów Zarządzania i Finansów Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” nr: 1/2010, 2/2011, 3/2012 ..... 165

## Table of Contents

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

### **Public Finance towards Problems and New Challenges in the Economy**

<b>Rafał Koczkodaj, Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj</b> The Impact of Financial Institutions on Domestic Consumption in Poland in the Years 2008-2012 .....	13
--	----

<b>Lech Próchnicki</b> Fiscal Rules and Fiscal Stability of the European Union.....	27
--	----

<b>Agnieszka Skoczylas-Tworek, Emilia Marciniak</b> Experience in the Implementation of Management Control in Government the Case of Polish Ministries .....	53
--	----

<b>Małgorzata Jabłońska, Łukasz Tloczek</b> Financial Assistance in the Regional Development of Poland for the National Innovative Economy .....	71
--	----

<b>Katarzyna Rafa</b> Cooperation Between Local Government Bodies Regarding the Challenges in the Environment .....	87
---	----

### **Finance and Innovativeness of the Economy**

<b>Bożena Mikołajczyk, Agnieszka Kurczewska</b> The New Measurement of Innovation of the European Union countries .....	107
--	-----

<b>Małgorzata Urbaniak</b> A Role of Financial Support of the Program “Rodzina na Swoim” in the Process of Meeting the Housing Needs .....	117
--	-----

---

<b>Joanna Kaczmarczyk</b>	
The Impact of Financial Advisers' Services on the Polish Market of Mortgage Loans.....	133
<b>Iveta Hajdúchová, Lucia Ambrušová, Zuzana Dobšínská, Rastislav Šulek</b>	
Model struktury kapitałowo-majątkowej gospodarstw leśnych.....	147
Review of the book by Dr. Magdalena Ziolo <i>Modelowanie źródeł finansowania inwestycji komunalnych a efektywność wydatków publicznych</i> .....	159
Review of the book by Dr. Hanna Czaja-Cieszyńska <i>Dostosowanie sprawozdawczości finansowej w mikro i małych przedsiębiorstwach w Polsce do Międzynarodowych Standardów Rachunkowości</i> .....	161
List of reviewers collaborating with "Studies in Management and Finance by the Poznan School of Banking".....	163
Reviewers of "Studies in Management and Finance by the Poznan School of Banking" issues: 1/2010, 2/2011, 3/2012.....	165



## Wstęp

Cykle koniunkturalne w sposób nieubłagany rządzą gospodarką. Po kryzysie pojawiają się symptomy wzrostu gospodarczego. Obecny kryzys finansowy wymusił szereg zmian, dostosowano procesy do nowych wyzwań w gospodarce, ograniczeniu uległo szereg inicjatyw charakteryzujących się wysoką kapitałochłonnością, a część nowych pomysłów musi poczekać na lepszą koniunkturę. Te działania, choć ważne, nie będą trwać wiecznie. Zarówno przedsiębiorstwa, jak i sektor publiczny muszą myśleć przyszłościowo, działać elastycznie w stosunku do rynku i jego oczekiwań, jednakże zawsze po okresie zastoju następuje faza wzrostu gospodarczego, aktywizująca wszystkie sektory gospodarki.

Ta sytuacja wymusza rozpoczęcie przygotowań do podjęcia nowych działań w zupełnie odmiennych warunkach. Oprócz bieżących problemów, związanych jeszcze z ustępującym kryzysem, pojawia się szereg wyzwań aktywizujących podjęcie nowych, ważnych przedsięwzięć. Bez ich podjęcia rozwój instytucjonalny i społeczny wydaje się niemożliwy.

Te właśnie aspekty zespół autorski zamierza poruszyć na łamach numeru trzeciego „Studiów Zarządzania i Finansów”. Motywy te spowodowały, że zdecydowano się ująć problematykę w ramy określone tytułem *Finanse wobec problemów i nowych wyzwań w gospodarce*.

Ze względu na specyfikę problemów występujących w sektorze publicznym i prywatnym zeszyt naukowy podzielono na dwie części. W pierwszej części pn. *Finanse publiczne wobec problemów i nowych wyzwań w gospodarce* podjęto następujące zagadnienia: wpływ finansowych instytucji państwowych na konsumpcję wewnętrzną w Polsce, narzędzia utrzymania stabilności fiskalnej w krajach Unii Europejskiej, doświadczenia w realizacji kontroli zarządczej w administracji rządowej, pomoc finansowa w pobudzaniu innowacyjności gospodarki, współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego wobec wyzwań otoczenia. Dyskusja nad tymi problemami jest znacząca, gdyż wyznaczają one nowe kierunki i obszary działań sektora publicznego.

Druga część zeszytu naukowego została poświęcona sektorowi komercyjnemu i nosi nazwę *Finanse i innowacyjność gospodarki*. Tę część otwiera artykuł poświęcony nowemu pomiarowi poziomu innowacyjności krajów Unii Europejskiej. W kolejnych artykułach autorzy wskazali na znaczenie finansowego wsparcia w procesie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w ramach rządowego programu „Rodzina na Swoim” oraz zaprezentowali wpływ działalności dorad-

ców finansowych na rynek kredytów hipotecznych w Polsce. Rozważania kończy prezentacja modelu aktywów przedsiębiorstwa i struktury kapitału.

W imieniu zespołu autorskiego wyrażamy pogląd, że zaprezentowana treść, przykłady, studia i osądy będą inspiracją do przemyśleń, budowy rozwiązań i kształtowania opinii.

Redaktor naukowy  
*prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski*

Redaktor serii wydawniczej  
*prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak*

**Finanse publiczne  
wobec problemów i nowych wyzwań  
w gospodarce**



**Rafał Koczkodaj**

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

**Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj**

Uniwersytet Szczeciński

## **Wpływ finansowych instytucji państwowych na konsumpcję wewnętrzną w Polsce w latach 2008-2012**

**Streszczenie.** Konsumpcja wewnętrzna kraju jest jednym z czynników wpływających na poziom produktu krajowego brutto. Wzrost gospodarczy jest uzależniony właśnie między innymi od zmian poziomu wewnętrznego popytu na towary i usługi. W krajach rozwijających się, których obywatele są wciąż „na dorobku”, skłonność do konsumpcji jest wyższa. Jest to pozytywne zjawisko dla danego kraju przede wszystkim w okresie kryzysu czy spowolnienia gospodarczego, gdy wydatki inwestycyjne są wyhamowane. Wtedy to bowiem utrzymanie odpowiedniego poziomu PKB jest możliwe dzięki wysokiemu poziomowi konsumpcji wewnętrznej. Taka sytuacja występowała w Polsce w latach 2008-2011.

Wpływ na poziom konsumpcji wewnętrznej ma siła nabywcza środków finansowych, którymi dysponują przede wszystkim gospodarstwa domowe. Źródłem tych środków mogą być bieżące dochody, oszczędności oraz kredyty zaciągane w systemie bankowym. Zależą one więc od zasobności finansowej społeczeństwa i od możliwości zadłużania się, która wynika ze zdolności kredytowej obywateli. Bardzo istotnymi determinantami w tej kwestii są zarówno decyzje banku centralnego dotyczące wysokości stóp procentowych, jak i różnego rodzaju normy ostrożnościowe wprowadzane za pomocą odpowiednich dyrektyw. Dodatkowo do wszelkich zmian w tym obszarze przyczynia się sytuacja w sektorze bankowym oraz idąca za tym polityka depozytowo-kredytowa poszczególnych banków.

W artykule podjęto próbę znalezienia prawidłowości związanych z zależnościami między polityką pieniężną NBP oraz decyzjami Komisji Nadzoru Finansowego, sytuacją finansową polskich gospodarstw domowych a konsumpcją wewnętrzną w kraju na przestrzeni ostatnich 5 lat.

**Słowa kluczowe:** konsumpcja wewnętrzna, spożycie indywidualne, kredyty konsumpcyjne, stopa referencyjna, PKB

## 1. Konsumpcja wewnętrzna jako determinanta zmian PKB

W makroekonomii konsumpcja to wydatki gospodarstw domowych przeznaczone na zakup różnego rodzaju dóbr. W tym znaczeniu wyróżnia się konsumpcję autonomiczną i dodatkową. Konsumpcja autonomiczna jest niezależna od dochodów, stanowi ona – oczywiście według subiektywnej oceny danego konsumenta – niezbędne minimum, zapewniające egzystencję. Konsumpcja dodatkowa jest natomiast uwarunkowana wysokością dochodów, oznacza wydatki na dobra, które nie są niezbędne do życia.

Alternatywą dla konsumpcji dodatkowej jest oszczędzanie, czyli przeznaczanie pieniędzy na konsumpcję w przyszłości.

Wraz z rozwojem nauk ekonomicznych powstał szereg teorii, które dążyły do wskazania kluczowych czynników decydujących o wielkości konsumpcji. Najważniejsze z nich wymieniały następujące determinanty konsumpcji:

1. Dochód bieżący (absolutny) – według Johna Keynesa konsumpcja zależy proporcjonalnie od dochodu. W najprostszych modelach funkcja konsumpcji jest funkcją liniową, której współczynnik kierunkowy równy jest krańcowej skłonności do konsumpcji, zaś wyraz wolny odpowiada konsumpcji autonomicznej<sup>1</sup>.

2. Dochód permanentny – koncepcja sformułowana przez Milтона Friedmana, zgodnie z którą ludzie dążą do utrzymania względnie stałego poziomu konsumpcji i nieznacznie reagują na krótkookresowe zmiany dochodu. Podczas decyzji konsumpcyjnych kierują się natomiast dochodem permanentnym, tj. przewidywanym przeciętnym dochodem w trakcie trwania życia. Wahania dochodu przejściowego (tymczasowego) są niwelowane m.in. przez pożyczki lub wzrost oszczędności.

3. Dochód relatywny – zgodnie z teorią Jamesa Duesenberry'ego konsumpcja jednostki zależy od wydatków konsumpcyjnych społeczności, do której ona należy.

4. Majątek – występuje dodatnia zależność między zasobami majątku i konsumpcją.

Spożycie indywidualne oznacza zużycie dóbr dla zaspokojenia różnorodnych potrzeb gospodarstw domowych, m.in. żywienia, utrzymania i wyposażenia mieszkania, spędzania wolnego czasu. Spożycie indywidualne realizowane jest zazwyczaj w drodze zakupów przez gospodarstwa domowe towarów i usług. Spożycie indywidualne jest kategorią systemu rachunków narodowych. Stanowi ono część popytu krajowego, czyli tej części produktu krajowego brutto, która jest zużywana w kraju.

---

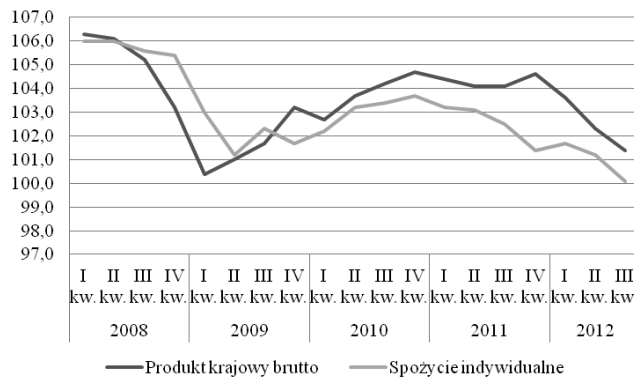
<sup>1</sup> J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudniania, procentu i pieniądza*, WN PWN, Warszawa 2003, s. 51.

Spożycie indywidualne jest elementem tzw. równania podziału PKB, czyli formuły pokazującej ostateczny podział wytworzonej w kraju produkcji pomiędzy różne rodzaje popytu, a więc jej ostateczne zużycie.

Spożycie indywidualne finansowane jest z dwóch źródeł:

- dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, czyli tej części łącznych dochodów ludności, która pozostaje po zapłaceniu podatków bezpośrednich,
- kredytów konsumpcyjnych udzielanych gospodarstwom domowym przez banki komercyjne na zakup towarów i usług (np. kredytów na zakup samochodów lub innych dóbr trwałego użytku).

Decyzja gospodarstw domowych na temat tego, jaką część dochodów do dyspozycji przeznaczają na spożycie indywidualne stanowi jedną z najważniejszych decyzji podejmowanych w gospodarce. Ta część dochodów, która nie jest przeznaczona na spożycie, stanowi oszczędności i służy finansowaniu inwestycji.



Rysunek 1. Dynamika realna produktu krajowego brutto oraz spożycia indywidualnego (przy podstawie - analogiczny okres roku poprzedniego = 100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W Polsce w ostatnich latach widać wyraźną korelację zmian zachodzących po stronie spożycia indywidualnego ze zmianami PKB (zob. rys. 1). W sytuacji gdy wzrost spożycia indywidualnego na początku 2008 r. wynosił około 6% w stosunku do analogicznego okresu 2007 r., PKB również było większe o ponad 6%. Obecnie w III kwartale 2012 r. wzrost spożycia indywidualnego został wyhamowany (jest praktycznie taki sam jak w III kwartale 2011 r.) i widać wyraźnie, że wzrost PKB jest również symboliczny, na poziomie 1,4% w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Jest to dowód na to, że konsumpcja wewnętrzna mierzona spożyciem indywidualnym ma bardzo duże znaczenie dla zmian PKB w Polsce. Dotychczas w dużej mierze dzięki właśnie tej sferze

życia gospodarczego, PKB w Polsce w każdym kwartale osiągał wzrost. Niestety niebezpiecznie konsumpcja wewnętrzna gospodarstw domowych wyhamowała i może mieć to bardzo negatywne skutki dla rozwoju polskiej gospodarki w najbliższych latach. Wpływ na tę sytuację ma niewątpliwie trwające spowolnienie gospodarcze w Polsce oraz kryzys w gospodarce europejskiej i światowej, który doprowadza w pewnym stopniu do zubożenia społeczeństwa. Powstaje swoistego rodzaju „zamknięte koło”, które powoduje, że społeczeństwo wydaje na konsumpcję wewnętrzną coraz mniej środków pieniężnych, co może przyczynić się do jeszcze większego spowolnienia gospodarczego i kryzysu.

Konsumpcja wewnętrzna jest zatem istotnym czynnikiem mogącym znacząco pobudzić gospodarkę. Jest jednakże bardzo zależna od decyzji finansowych gospodarstw domowych. W analizie tego sektora można wyodrębnić następujące elementy opisywanego podmiotu gospodarującego:

- cele funkcjonowania gospodarstwa domowego,
- podmioty konsumpcji,
- środki zaspokajania potrzeb,
- czynności składające się na proces funkcjonowania gospodarstwa domowego.

Wszystkie te elementy mają swój wymiar organizacyjny i przestrzenny w strukturze gospodarstwa domowego, każdej czynności są przypisane cele, środki materialne i wykonawcy<sup>2</sup>.

Wyróżnia się dwie funkcje aktywności ludzkiej: produkcyjną, czyli wytwarzanie dóbr, oraz konsumpcyjną, czyli ich użytkowanie w celu zaspokajania nieustannie odnawiających się potrzeb człowieka. Podstawową i nadrzędną funkcją, czyli ostatecznym celem gospodarstwa domowego jest maksymalizacja zaspokajania wspólnych i indywidualnych potrzeb jego członków<sup>3</sup>.

Zaspokajanie potrzeb członków gospodarstwa jest realizowane poprzez dwie funkcje cząstkowe:

- funkcję wytwórczo-zaopatrzeniową,
- funkcję konsumpcyjną.

Funkcja wytwórczo-zaopatrzeniowa gospodarstwa domowego to wytwarzanie w ramach gospodarstwa określonych przedmiotów konsumpcji, nabywanie ich na rynku albo też pozyskiwanie w inny sposób. Funkcję tę można również podzielić na trzy rodzaje działalności gospodarstwa domowego:

- produkowanie dóbr w gospodarstwie domowym,

---

<sup>2</sup> Z. Kędzior, *Gospodarstwo domowe – podmiot gospodarujący*, Wyd. Monografie i Syntezy, Warszawa 1992, s. 4.

<sup>3</sup> C. Bywalec, *Ekonomika i finanse gospodarstw domowych*, WN PWN, Warszawa 2009, s. 17.



- nabywanie na rynku gotowych dóbr konsumpcyjnych oraz przedmiotów wymagających przetworzenia i przygotowania do spożycia,
- pozyskiwanie dóbr konsumpcyjnych poprzez system świadczeń i ubezpieczeń społecznych, dziedziczenie, darowizny, korzystanie z dóbr publicznych itp.<sup>4</sup>

Funkcja konsumpcyjna gospodarstwa domowego polega na użytkowaniu dóbr materialnych oraz usług w celu zaspokojenia potrzeb członków, które są rozumiane szeroko jako zaspokajanie potrzeb najprostszych, fizjologicznych, potrzeb wyższego rzędu. Można tu wyróżnić dwa rodzaje zadań:

- zadania sprzyjające rozwojowi psychicznemu (intelektualnemu) członków gospodarstwa: wychowanie, edukacja, podnoszenie kwalifikacji, kształtowanie systemu wartości i rozwój osobowości,
- zadania sprzyjające rozwojowi fizycznemu członków gospodarstwa: odpowiednie warunki mieszkaniowe, wypoczynek, opieka socjalna, ochrona zdrowia, prawidłowe żywienie<sup>5</sup>.

W życiu codziennym można zaobserwować przenikanie się funkcji wytwórczo-zaopatrzeniowej oraz konsumpcyjnej w gospodarstwie domowym. Takie zjawisko można nazwać prosumpcją. Pojęcie to oznacza taką działalność człowieka, w której najczęściej w tym samym czasie i miejscu spletają się ze sobą czynności o charakterze wytwórczym oraz konsumpcyjnym. Współczesne zmiany w technice i organizacji produkcji dóbr materialnych i usług z jednej strony oraz wzrost wolnego czasu z drugiej strony – sprzyjają rozwojowi prosumpcji. Wiele czynności wykonywanych kiedyś w warsztacie, fabryce czy biurze w obecnych czasach można wykonać w domu, wykorzystując nowoczesne środki telekomunikacji, np. telewizję, Internet<sup>6</sup>.

## **2. Wpływ zmiany wielkości kredytów konsumpcyjnych na spożycie indywidualne w kraju**

Przedmiotem wielu analiz jest sposób gospodarowania dochodami w gospodarstwie domowym, czyli wielkość oraz kierunki wydatkowania i oszczędzania. Podstawowa zależność pomiędzy wielkością dochodu a wydatkami konsumpcyjnymi wyraża się w stwierdzeniu, że im większe dochody, tym większe wydatki na konsumpcję i odwrotnie. Od wysokości dochodów zależy nie tylko ilość nabywanych dóbr i usług na rynku, ale także ich struktura. Przy niskich do-

---

<sup>4</sup> Ibidem, s. 18-19.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 18-19,

<sup>6</sup> Ibidem s. 19.

chodach konsumenci wydatkują niemalże cały dochód na dobra zaspokajające najpilniejsze potrzeby (żywność, odzież, obuwie itp.), gdy ich dochód wzrasta, zaczynają coraz większą część przeznaczać na konsumpcję dóbr i usług zaspokajających potrzeby wyższego rzędu. Podstawową prawidłowością dotyczącą dochodów i popytu jest prawidłowość konsumpcji E. Engla. Wynika z niej, że wraz ze wzrostem dochodów rośnie ogólny poziom spożycia i wydatków. Prawo Engla dowodzi, że wraz ze wzrostem dochodów rośnie konsumpcja zarówno artykułów żywnościowych, jak i nieżywnościowych, jednak tempo przyrostu na artykuły spożywcze jest słabsze niż tempo spożycia artykułów nieżywnościowych. W efekcie w miarę wzrostu dochodu udział wydatków na żywność w wydatkach ogólnych maleje, zatem wraz ze wzrostem dochodów gospodarstwa domowego wzrasta konsumpcja pozostałych produktów i usług<sup>7</sup>.

W wyniku rozpowszechniającego się konsumpcyjnego stylu życia, zarówno w kraju, jak i za granicą, rośnie liczba osób żyjących na kredyt. Jest to wynik w szczególności kredytowania zakupów konsumpcyjnych. Instytucje finansowe wychodzą naprzeciw klientom, oferując im coraz ciekawsze i łatwo dostępne formy zadłużania, np. kredyty bankowe, sprzedaż na raty, pożyczki udzielane przez inne instytucje niż banki<sup>8</sup>.

Kredyty konsumpcyjne umożliwiają przejście na wyższy poziom konsumpcji niż gwarantowałyby to uzyskiwane dochody rozporządzone i posiadane oszczędności. Gospodarstwa domowe korzystają z pożyczek i kredytów w celu przyspieszenia zaspokojenia potrzeb, wykorzystują je, gdy dochody bieżące są niższe niż planowane wydatki lub w sytuacji czasowego spadku dochodów.

Kredyty konsumpcyjne są to kredyty udzielane osobom fizycznym, które nie prowadzą działalności gospodarczej, służą one finansowaniu osobistych potrzeb. Rola kredytów konsumpcyjnych nieustannie wzrasta, co wynika między innymi ze zmian w strukturze popytu gospodarstw domowych, które zakupują coraz więcej dóbr trwałego użytku. Wzrost znaczenia kredytów konsumpcyjnych wynika również ze zmian w polityce kredytowej banków. Banki dążąc do rozwoju działalności kredytowej wprowadziły kilka rodzajów kredytów konsumpcyjnych, gdzie największe znaczenie mają kredyty gotówkowe i ratalne. Najczęściej udzielany jest kredyt gotówkowy, gdyż nie ma konieczności podawania jego przeznaczenia, a uzyskanie kredytu odbywa się poprzez przedstawienie bankowi zaświadczenia o wysokości dochodu oraz informacji o zadłużeniu<sup>9</sup>.

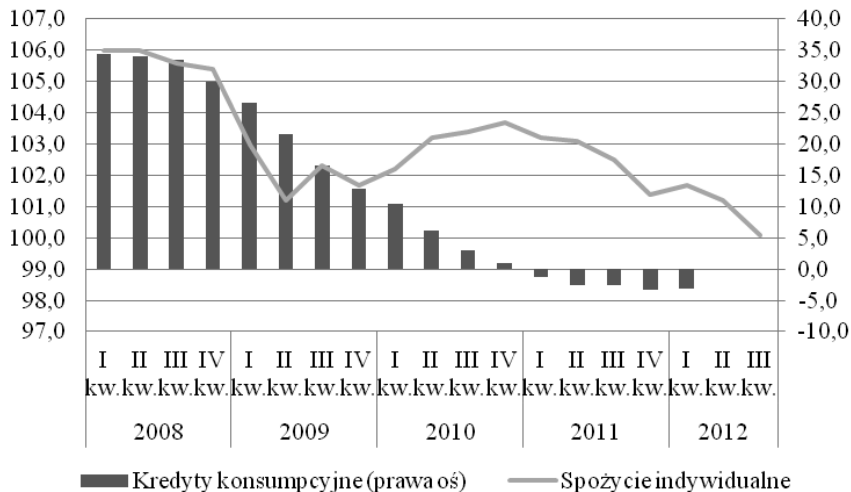
---

<sup>7</sup> S. Smyczek, *Racjonalność gospodarowania dochodami w polskich gospodarstwach domowych*, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2000, s. 18-19.

<sup>8</sup> *Elementy finansów i bankowości*, red. S. Flejterski, B. Świecka, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 390.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 390.

Banki mogą przyczyniać się do kształtowania stopnia skłonności do zaciągania pożyczek gotówkowych przez gospodarstwa domowe, wykorzystując w tym celu stopę procentową od kredytów. Zbyt drogi kredyt obniża skłonność zadłużania się gospodarstw. Badania polskich gospodarstw ujawniły, iż podmioty te są bardziej wrażliwe na zmiany oprocentowania pożyczek niż depozytów w bankach<sup>10</sup>.



Rysunek 2. Dynamika realna spożycia indywidualnego (przy podstawie analogiczny okres roku poprzedniego = 100) oraz tempo wzrostu (r/r) kredytów konsumpcyjnych (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i NBP.

W ostatnich latach widać wyraźnie, że tempo wzrostu kredytów konsumpcyjnych spada (zob. rys. 2). W 2008 r. tempo to sięgało nawet 34% w stosunku do roku poprzedniego, co oznacza, że o tyle zwiększał się stosunkowo wolumen wszystkich funkcjonujących kredytów konsumpcyjnych w polskim systemie bankowym. Wskaźnik ten malał z roku na rok, a od 2011 r. wyraźnie obserwuje się spadek wolumenu kredytów konsumpcyjnych. Oznacza to, że więcej kredytów tego typu obecnie jest spłacanych niż udziela się nowych. Porównując tę tendencję po stronie kredytów ze spadkiem dynamiki spożycia indywidualnego można uznać, że zależność jest istotna. Oznacza to, że duża część konsumpcji

<sup>10</sup> D. Korenik, *Konkurencyjność i konkurencja banków polskich od lat dziewięćdziesiątych XX wieku (rynek klientów indywidualnych i gospodarczych)*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2002, s. 296.

wewnętrznej w Polsce finansowana jest kredytami. W sytuacji gdy rynek kredytów konsumpcyjnych kureczy się, zmniejszają się również możliwości finansowe gospodarstw domowych do nabywania dóbr i usług.

Dodatkowym elementem hamującym wzrost rynku kredytów konsumpcyjnych było wprowadzenie w 2010 r. Rekomendacji T przez Komisję Nadzoru Finansowego, zawierającej zestaw dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych. Rekomendacje te odnoszą się do następujących obszarów:

- zarządzania,
- kontroli ryzyka,
- identyfikacji, pomiaru i akceptacji ryzyka,
- zabezpieczeń,
- raportowania,
- relacji z klientami,
- kontroli wewnętrznej.

W obecnych czasach, w erze wielopłaszczyznowej globalizacji obejmującej coraz szersze obszary życia społeczno-ekonomicznego, motywy zadłużania się gospodarstw domowych mają różnorodny charakter. Bardzo trudno wyróżnić kategorie, które mogłyby się odnosić do środowiska społecznego, w jakim funkcjonuje gospodarstwo domowe. Na przyczyny zadłużania się gospodarstw domowych składa się wiele różnorodnych czynników. Najczęstsze motywy zaciągania zobowiązań kredytowych to<sup>11</sup>:

- pokrycie wydatków konsumpcyjnych,
- remont mieszkania, domu,
- zakup droższych dóbr trwałego użytku,
- zakup samochodu,
- zakup domu, mieszkania,
- leczenie, rehabilitacja,
- urządzenie wesela i innych uroczystości,
- wypoczynek i inne.

Determinanty i prawidłowości zachowań ekonomicznych gospodarstw domowych są przedmiotem nauczania wielu dyscyplin, zwłaszcza zaś teorii zachowań konsumpcyjnych, ekonomiki konsumpcji, analizy rynku, marketingu, socjologii, psychologii ekonomicznej, mikroekonomii<sup>12</sup>.

Wielkość determinant i różnorodność sposobów ich oddziaływania sprawia, że reakcje jednostki ludzkiej lub całego gospodarstwa nie zawsze są przewidywalne,

---

<sup>11</sup> *Bankructwa gospodarstw domowych*, red. B. Świecka, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2008, s. 166-167.

<sup>12</sup> C. Bywalec, op. cit., s. 105.

zgodne z regułami większości i ich zasadami. Jednakże te zróżnicowane zachowania nabierają cech prawidłowości<sup>13</sup>.

Dla podmiotów o niskim poziomie i nieregularnych źródłach dochodów jest typowe wykorzystywanie środków pozyskanych z kredytu/pożyczki na zaspokojenie potrzeb podstawowych, takich jak żywność, odzież, opłaty mieszkaniowe.

Jednym z ważniejszych czynników wpływających na decyzje finansowe jest preferowany styl życia, szczególnie kiedy nastawiony jest na konsumpcję. Cechy osobowościowe członków gospodarstwa domowego, z uwzględnieniem skłonności do ryzyka, są czynnikiem wpływającym na podatność do nadmiernego zadłużania się, a nie na konkretne przeznaczenie środków<sup>14</sup>.

Coraz częściej zdarzają się sytuacje, gdy gospodarstwo uzyskuje systematycznie nadwyżki finansowe, które są zaoszczędzane, a równocześnie zaciąga pożyczki lub kredyty. Zadłużenie to wynika z sytuacji nabywania drogich i luksusowych dóbr konsumpcyjnych, np. samochodów, domów i jachtów. Takie towary zazwyczaj nie mogłyby być sfinalizowane jednorazowo lub z posiadanych oszczędności, właśnie dlatego na ten cel zaciąga się zobowiązania. Jest to rezultat czystej kalkulacji, koszty nabycia są pokrywane z bieżących nadwyżek finansowych w postaci rat kredytowych, a jednocześnie posiada się oszczędności. Korzystniej jest nabyć jakieś dobro na kredyt i spłacać go przez lata, niż w tym celu pozbyć się aktywów, które mogą przynieść korzyści znacznie przewyższające koszty zadłużenia. Jest to motyw poprawy poziomu życia członków rodziny<sup>15</sup>.

Gospodarstwa domowe borykają się z jednym z istotnych problemów, jakim jest dokonanie wyboru między zaspokojeniem potrzeb bieżących i przyszłych. Potrzeby gospodarstw domowych są nieograniczone, zaś ograniczone są środki niezbędne do ich zaspokojenia<sup>16</sup>.

Wybory, których dokonują gospodarstwa domowe, uwzględniają specyfikę przedmiotu wyboru, preferencje i gusty, a przede wszystkim ograniczenia budżetowe. Przedmiotem wyboru są dobra i usługi konsumpcyjne. Aby dokonać zakupów wybranych towarów, gospodarstwo musi dysponować określonymi funduszami nabywczymi, które są dla nich ograniczeniem budżetowym wyboru. Ograniczenie te wyznaczają zestaw kombinacji dóbr konsumpcyjnych, na które stać konsumenta przy danym dochodzie i danych cenach. Dobra i usługi różnią się wartościami użytkowymi: jedne można przyjąć, zgodnie z teorią wyboru, jako obojętne, inne zaś charakteryzują się różnym stopniem komplementarności i substytucji<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 105.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 168.

<sup>15</sup> C. Bywalec, op. cit., s. 172.

<sup>16</sup> *System finansowy w Polsce – lata dziewięćdziesiąte*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, PWE, Warszawa 2000, s. 279.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 280.

Ograniczenia budżetowe powodują, iż gospodarstwa domowe, dążąc do maksymalizowania użyteczności bieżącej konsumpcji, dokonują alokacji konsumpcji w czasie, a więc oszczędzają oraz korzystają z zewnętrznych źródeł finansowania swoich wydatków (pożyczki, kredyty). Tak więc istotny dla gospodarstwa domowego staje się rozwinięty rynek usług finansowych, umożliwiający im realizację konsumpcji bieżącej oraz alokację środków gwarantującą utrzymanie przyszłej konsumpcji na pożądanym poziomie<sup>18</sup>.

Łagodzenie wymogów stawianych przez banki przed kredytobiorcami zachęca do zaciągania kredytów konsumpcyjnych. Zadłużaniu się w bankach sprzyja także relatywnie wysoki poziom zamożności społeczeństwa, a także stabilizacja sytuacji ekonomicznej w danym kraju, a to pozwala na zmniejszenie niepewności co do braku możliwości niespłacania zadłużeń zaciągniętych przez kredytobiorców<sup>19</sup>. Z tego względu tak bardzo istotne jest zapewnienie równomiernego wzrostu i rozwoju gospodarczego.

Istnieje wiele przyczyn, przez które gospodarstwa domowe napotykają wiele problemów finansowych. Problemy z obsługą zadłużenia mogą być związane z ograniczeniem dotychczasowego poziomu dochodów, nadmiernym zadłużeniem się w instytucjach finansowych, nagłą zmianą warunków funkcjonowania gospodarstwa. Ryzyko powstawania problemów finansowych może pojawić się, gdy gospodarstwo domowe zaciąga jednorazowo duży kredyt. Im wyższy dochód tym, tym wyższy stopień zadłużania się. Gospodarstwa domowe powinny wziąć pod uwagę możliwość wystąpienia nieprzewidzianych czynników, które mogą spowodować problemy w spłacie kredytu, co może w ostateczności prowadzić do bankructwa<sup>20</sup>.

### **3. Stopa referencyjna NBP oraz Rekomendacja T jako instrumenty wpływające na wielkość akcji kredytowej**

Stopa referencyjna NBP, uważana jest przez Narodowy Bank Polski za podstawowy instrument polityki pieniężnej. Charakterystyka tego instrumentu oraz sposób jego używania są tożsame z międzynarodowymi standardami. Podobnie jak w przypadku Europejskiego Banku Centralnego, tak i tutaj powiązane ze stopą referencyjną stopy depozytowe i lombardowe NBP „wyznaczają pasmo wahań stopy procentowej *overnight* na rynku międzybankowym”<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Ibidem.

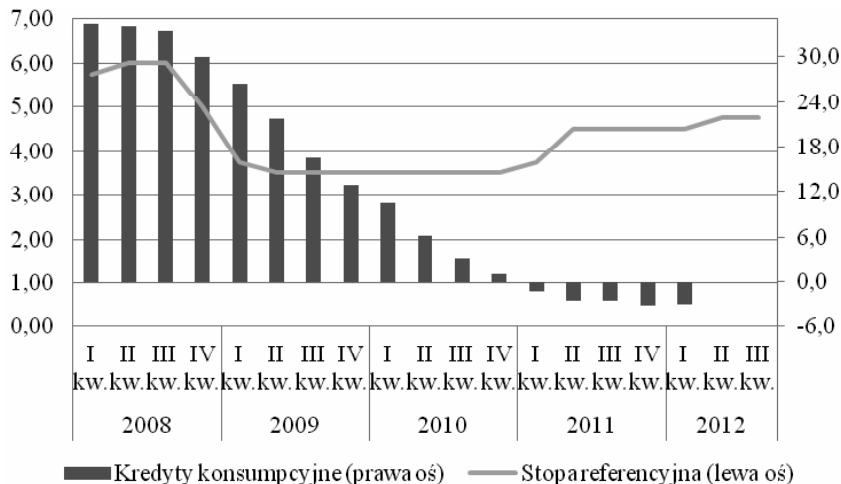
<sup>19</sup> *Elementy finansów i bankowości...*, s. 381.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Narodowy Bank Polski, *Raport roczny 2009 – Płynność sektora bankowego; Instrumenty polityki pieniężnej NBP*, Wyd. NBP, Warszawa 2010, s. 25.

Stopa referencyjna (interwencyjna, repo) – to minimalna rentowność 7-dniowych bonów pieniężnych emitowanych przez NBP. Określa najniższe oprocentowanie krótkoterminowych papierów wartościowych sprzedawanych przez bank centralny bankom komercyjnym w ramach operacji otwartego rynku. Bank centralny posiada kilka istotnych narzędzi, za pomocą których oddziałuje na rynek finansowy kraju. Narzędziem, które pozwala na bieżące regulowanie sytuacji na rynku pieniężnym, są operacje otwartego rynku. Operacja ta polega na zakupie lub sprzedaży krótkoterminowych papierów wartościowych na rynku międzybankowym. Jeśli bank centralny uzna, że na rynku jest za dużo pieniędzy, wówczas sprzedaje bankom krótkoterminowe papiery wartościowe. Jeśli natomiast w ocenie banku centralnego pieniędzy jest zbyt mało, wówczas skupuje od banków komercyjnych papiery wartościowe, zasilając rynek gotówką. Warto podkreślić, że operacje otwartego rynku są interwencjami, które mają przywrócić równowagę na rynku. Są one organizowane z inicjatywy banku centralnego i na określonych przez tę instytucję warunkach. Interwencje te wpływają na poziom oprocentowania depozytów na rynku międzybankowym o porównywalnym terminie zapadalności. Stopa ta wpływa na poziom WIBOR-u, który z kolei stanowi podstawę oprocentowania kapitału obcego, czyli przede wszystkim kredytów bankowych.

Zmiany na rynku kredytów konsumpcyjnych wydają się niezależne od zmian stopy procentowej NBP (zob. rys. 3). Bez względu na to, czy stopa referencyjna spadała, pozostawała bez zmian czy też rosła, tempo wzrostu poziomu kredytów



Rysunek 3. Tempo wzrostu (r/r) kredytów konsumpcyjnych (w %) oraz stopa referencyjna NBP

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

konsumpcyjnych sukcesywnie spadało, a od 2011 r. poziom ten zaczął spadać w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego. Można to wytłumaczyć faktem, że kredyty konsumpcyjne oprocentowane są z reguły dużo wyżej niż kredyty inwestycyjne, czyli większy wpływ na atrakcyjność tych kredytów ze strony klientów ma marża banku, a nie podstawa oprocentowania oparta na stopach rynkowych. Dlatego w tym przypadku relatywnie niewielkie zmiany poziomu stopy referencyjnej nie mają tak dużego wpływu na całkowite oprocentowanie. Ponadto finansowanie gospodarstw domowych, poza kredytami mieszkaniowymi, jest najbardziej dochodowym obszarem działalności banków komercyjnych. Chcąc utrzymać jak największe dochody, nie będą one rezygnować z wysokiego oprocentowania tych kredytów. Z drugiej strony cena tych produktów bankowych jest powiązana z ryzykiem ich udzielania.

Można jednak zauważyć jedną prawidłowość. Od momentu wzrostu rynkowych stóp procentowych w 2011 r. wielkość funkcjonujących kredytów konsumpcyjnych zaczęła spadać. Do tej pory, przy spadających stopach procentowych, wartość ta miała tendencję rosnącą, mimo że wzrost ten następował coraz wolniej.

W świetle powyższych rozważań bardzo istotne wydają się podejmowane w bieżącym okresie działania interwencyjne Narodowego Banku Polskiego oraz Komisji Nadzoru Finansowego polegające m.in. na:

- obniżce stopy referencyjnej NBP,
- zmianach zapisów Rekomendacji T, skutkującej złagodzeniem wymogów przy udzielaniu kredytów konsumpcyjnych.

Decyzje Rady Polityki Pieniężnej w IV kwartale 2012 r. polegające na obniżce stopy referencyjnej z 4,75% do 4,25% oraz dalsze deklaracje co do zmniejszania tej stopy mogą przyczynić się do poprawy sytuacji na rynku kredytów konsumpcyjnych. Może tak się stać z trzech przyczyn:

- po pierwsze: oprocentowanie kredytów powinno być niższe skoro stopy podstawowe ulegają obniżce – jest tu jednak pewne ryzyko związane z wyższą kalkulacją marż bankowych w celu osiągnięcia wyższego wyniku finansowego przez banki komercyjne,

- po drugie: zgodnie z celami polityki pieniężnej NBP, obniżenie poziomu stopy referencyjnej przyczyni się do obniżenia kosztu pieniądza na rynku międzybankowym. Banki będą bardziej skłonne do zaciągania pożyczek w celu prowadzenia działalności bankowej, w tym kredytowej, oraz do korzystniejszych warunków operacji repo, a tym samym zwiększenia możliwości poprawy płynności banków (mimo że duże banki w Polsce nie mają problemów w tym obszarze),

- po trzecie: obniżenie stopy referencyjnej wpływa także na obniżenie oprocentowania depozytów w bankach. Skutkiem tego gospodarstwa domowe nie widząc efektu ekonomicznego z oszczędzania, nie będą skłonne lokować wolnych



środków w bankach tylko przeznaczać je na konsumpcję, co powinno przyczynić się do wzrostu poziomu spożycia indywidualnego.

Złagodzenie zasad przyznawania kredytów konsumpcyjnych jest kolejnym korzystnym rozwiązaniem w bieżącej sytuacji. Nowa Rekomendacja T, która ma wejść w życie w 2013 r. zakłada następujące regulacje w celu zwiększenia dostępności do tych kredytów:

- kredytobiorca, który będzie chciał zadłużyć się w banku na niedużą kwotę (o wartości nieprzekraczającej dwóch średnich pensji w sektorze przedsiębiorstw) do około 7,4 tys. zł, nie będzie już musiał przedstawiać zaświadczenia o uzyskiwanych dochodach wystawionego przez pracodawcę – wystarczy oświadczenie klienta banku,

- maksymalna kwota innych kredytów i pożyczek dostępnych w tym trybie została uzależniona od tego, od jak dawna wnioskujący współpracuje z danym bankiem. Klienci z rocznym stażem będą mogli pożyczyć „na oświadczenie” maksymalnie sześciokrotność średniej krajowej, korzystający z usług banku przynajmniej od sześciu miesięcy – trzykrotność tego wskaźnika, zaś wszyscy inni – kwotę odpowiadającą połowie średniej krajowej. O szybki kredyt warto więc będzie wnioskować przede wszystkim we własnym banku,

- banki udzielając kredytów konsumpcyjnych, nie będą musiały sztywno trzymać się obowiązującej dziś zasady, że klient może przeznaczyć na spłatę rat posiadanych kredytów nie więcej niż 50% (osoby zarabiające przeciętnie) lub 65% (osoby z ponadprzeciętnymi zarobkami) osiągniętych dochodów netto. W myśl nowych wytycznych każdy bank będzie określał ten pułap samodzielnie. Musi on być jedynie zapisany w zatwierdzonej przez radę nadzorczą banku strategii zarządzania ryzykiem.

## **4. Podsumowanie**

Podsumowując, należy zasygnalizować, że zmiany w spożyciu indywidualnym w Polsce w dużej mierze zależą od poziomu zaciąganych kredytów konsumpcyjnych w sektorze bankowym. W sytuacji zmniejszającej się akcji kredytowej w sektorze gospodarstw domowych zmniejsza się konsumpcja wewnętrzna, a to w konsekwencji negatywnie wpływa na zmiany PKB kraju. Z tego punktu widzenia bardzo istotne są działania banku centralnego oraz Komisji Nadzoru Finansowego zmierzające do pobudzenia aktywności konsumpcyjnej. Zmniejszanie stopy referencyjnej oraz równocześnie złagodzenie warunków udzielania kredytów w bankach powinno bezpośrednio przyczynić się do zmiany obecnej tendencji w tej sferze gospodarki. Co za tym idzie, polskie gospodarstwa domowe powinny mieć łatwiejszy dostęp do środków finansowych, a większy zasób ak-

tywów pieniężnych doprowadzić powinien do zwiększonej konsumpcji w kraju i wpłynąć na wzrost PKB zarówno w okresie krótko-, jak i długoterminowym.

## Literatura

- Bankructwa gospodarstw domowych*, red. B. Świecka, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2008.
- Bywalec C., *Ekonomika i finanse gospodarstw domowych*, WN PWN, Warszawa 2009.
- Elementy finansów i bankowości*, red. S. Flejterski, B. Świecka, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudniania, procentu i pieniądza*, WN PWN, Warszawa 2003.
- Kędzior Z., *Gospodarstwo domowe – podmiot gospodarujący*. Wyd. Monografie i Syntezy, Warszawa 1992.
- Korenik D., *Konkurencyjność i konkurencja banków polskich od lat dziewięćdziesiątych XX wieku (rynek klientów indywidualnych i gospodarczych)*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2002.
- Smyczek S., *Racjonalność gospodarowania dochodami w polskich gospodarstwach domowych*, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2005.
- System finansowy w Polsce – lata dziewięćdziesiąte*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, PWE, Warszawa 2000.
- Narodowy Bank Polski, *Raport roczny 2009 – Płynność sektora bankowego; Instrumenty polityki pieniężnej NBP*, Wyd. NBP, Warszawa 2010.

## The Impact of Financial Institutions on Domestic Consumption in Poland in the Years 2008-2012

**Summary.** Country's domestic consumption is one of the factors impacting the level of GDP. The Economic growth is dependent on changes in the domestic demand for goods and services. In developing countries, which citizens are still working for their property, propensity to consume is higher. This is very positive for the country especially in times of crisis, when capital expenditures are limited. Then, thanks to the high level of domestic consumption, is possible to maintain an adequate level of GDP. Such a situation occurred in Poland in the years 2008-2011. The level of domestic consumption is impacted by purchasing power of resources available especially to particular households. The source of these funds may be current income, savings and loans taken out in the banks. Therefore, they depend on the financial abundance of society as well as on their possibility of borrow, which is due to creditworthiness of the citizens. Very important determinants in this matter are decisions of the central bank concerning the level of interest rates and various prudence norms implemented by appropriate directives. In addition, any changes in this area are caused by current situation in the banking sector and the credit and deposit policy of particular banks. The article tries to find the regularity related to correlation between the National Polish Bank monetary policy, the financial situation of Polish households and domestic consumption over the last 5 years.

**Keywords:** domestic consumption, individual consumption, consumer loan, GDP, reference rate

**Lech Próchnicki**

Uniwersytet Szczeciński

## **Reguły fiskalne jako narzędzie utrzymania stabilności fiskalnej w krajach Unii Europejskiej**

**Streszczenie.** W krajach Unii Europejskiej (UE) polityka fiskalna regulowana i prowadzona jest za pomocą krajowych i unijnych reguł. Jakkolwiek ich celem było i jest zapewnienie stabilności fiskalnej, to jednak partykularne interesy, kryzys finansowy i spowolnienie gospodarcze sprawiły, że przyjęte reguły w praktyce zostały rozmyte, a nawet czasowo zawieszono. Do polityki fiskalnej ponownie wkradła się uznaniowość, czego końcowym efektem był gwałtowny i znaczący wzrost deficytu, a zwłaszcza długu publicznego. Osiągnął on poziom, który zaczął zagrażać funkcjonowaniu strefy euro. Tą drogą uświadomiono sobie potrzebę przeglądu i doskonalenia dotychczas obowiązujących reguł fiskalnych i to w taki sposób, aby wyeliminowana została uznaniowość, a jednocześnie, aby system reguł zapewnił bezpieczeństwo fiskalne i nie utrudniał walki z kryzysem. W większości krajów UE oznacza to konieczność znaczącej redukcji deficytu strukturalnego, z czym związane jest ograniczenie zakresu państwa socjalnego.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, stabilność fiskalna, reguły fiskalne, dług publiczny, deficyt budżetowy

### **1. Wprowadzenie**

W świecie akademickim polityka fiskalna uważana jest za podstawową formę stymulowania rozwoju gospodarczego, jest także uznanym instrumentem korekty mechanizmu rynkowego. Współcześnie – w praktyce gospodarczej krajów Unii Europejskiej (i nie tylko) – dominuje podejście oparte na koncepcji państwa socjalnego (dobrobytu). Za pomocą różnych fiskalnych i prawnych bodźców rządy

podejmują działania, które mają nie tylko stabilizować bieżącą koniunkturę, ale także, a może przede wszystkim, zapewniać co najmniej w podstawowym zakresie standard życiowy obywateli, co czynią finansując system ochrony zdrowia, ubezpieczeń emerytalnych, pomoc społeczną, walcząc z bezrobociem i prowadząc politykę prorodzinną. Państwo coraz bardziej oddala się od modelu państwa minimalnego i coraz głębiej wkracza w różne dziedziny życia społecznego.

Ta – na ogół pozytywnie odbierana przez wyborców – polityka ma jednak bardzo poważną wadę. Są nią bardzo wysokie i coraz bardziej rosnące koszty. Socjalny model wymusza stosowne rozwiązania w zakresie finansowania wydatków. A te są coraz wyższe. Nie wystarczają już rosnące wpływy podatkowe, trzeba sięgać do pożyczek; innymi słowy, tak prowadzona polityka generuje nie tylko wzrost przeciętnej stopy podatkowej, ale także generuje deficyt budżetowy, a ten z uwagi na swój względnie trwały charakter prowadzi do narastania długu publicznego.

Wysoki i rosnący dług publiczny stwarza jednak dwa bolesne problemy ekonomiczne. Pierwszy, narastający dług osłabia aktywność sektora prywatnego, ogranicza także możliwości pozyskiwania kapitału na przedsięwzięcia gospodarcze – w ten sposób podkopuje się fundamenty rozwoju sektora prywatnego. Ale – i to jest drugi problem – przekroczenie pewnego rozsądnego poziomu zadłużenia może zagrozić brakiem wypłacalności państwa – co może w dalszej kolejności skutkować kryzysem, recesją, a nawet bankrutstwem państwa. Polityka wspierania koniunktury i wsparcia socjalnego finansowana między innymi drogą deficytu (długu) rozwiązuje bieżące problemy społeczno-ekonomiczne, ale jednocześnie stwarza nowe będące zagrożeniem dla długookresowego wzrostu. Jest to zatem swoisty wybór międzyokresowy, a więc i problem międzypokoleniowy.

Ta prawda od dawna dobrze znana ekonomistom i politykom, w rzeczywistym świecie mocno się ujawniła dopiero w dobie spowolnienia wzrostu gospodarczego (kryzysu), co przypada na okres tzw. kryzysu finansowego. Odkrył on to, co do tej pory skutecznie przysłaniał wzrost gospodarczy – nadmierny, nieodpowiadający możliwościom budżetu, poziom wydatków. Jak dług miał miejsce wzrost PKB, tak długo poziom zadłużenia – choć w wielkościach absolutnych – rósł, to jednak w wielkościach relatywnych był w miarę stabilny. Wzrost wydatków publicznych rekompensowany był bowiem wzrostem produktu krajowego (wzrost wpływów podatkowych). Sytuacja gwałtownie się zmieniła po 2007 r., kiedy to poziom zadłużenia wzrósł znacząco, co wynikało nie tylko ze spadku PKB, ale także wzrostu świadczeń społecznych związanych z recesją. Kryzys gospodarczy – przy rozdmuchanych i ciągle rosnących wydatkach publicznych – doprowadził w wielu krajach do kryzysu finansów publicznych, wiele innych stanęło na jego krawędzi. W tym momencie oczywiste stało się, że podejmowane wydatki (zobowiązania) są nadmierne zarówno w stosunku do bieżących, jak i przyszłych możliwości.

Obecne wydatki systemowe w sposób trwały przerastają możliwości budżetowe, zagrażając funkcjonowaniu gospodarki i przerzucają skutki takiego stanu rzeczy na przyszłe pokolenia. Paradoks Ricardiański zaczyna się urzeczywistniać. Wydaje się, że w takim stanie rzeczy mamy do czynienia już nie tylko z prostym kryzysem finansów publicznych, ale z kryzysem funkcji społecznych państwa. Kryzys finansów publicznych nie został wywołany przez same finanse, lecz przez systematyczne zwiększanie rozmiarów i liczby zadań, za których finansowanie odpowiedzialność wzięło na siebie państwo, przyczyniło się do tego także starzenie się społeczeństwa. Budżet państwa, jego wysokość i struktura jest zwykłym, lustrzanym odzwierciedleniem funkcji i roli państwa. To funkcje (zobowiązania) państwa wyznaczają strukturę i wysokość wydatków budżetowych, a nie odwrotnie.

Wzrost zadłużenia w strefie euro (i nie tylko) uzmysłowił decydom, że trwałe wyjście z kryzysu możliwe będzie tylko, gdy ograniczy się wydatki publiczne; a do tego niezbędne jest ograniczenie funkcji państwa, a przynajmniej ich zakresu. W świecie polityków o redefiniowaniu zadań państwa nie mówi się jednak zbyt głośno, ale o redukcji wydatków mówi się. Na razie uświadomiono sobie, iż droga do obniżki zadłużenia wiedzie przez przegląd i ocenę regulacji wzmacniających nadzór budżetowy krajów UE. Ma to w założeniu doprowadzić do zwiększenia dyscypliny finansów publicznych i wspierać ich konsolidację.

Do regulacji porządkujących, konsolidujących i stabilizujących finanse publiczne zaliczyć należy krajowe rozwiązania instytucjonalne wyznaczające ramy polityce fiskalnej, procedury budżetowe, a zwłaszcza reguły fiskalne. Ta kwestia jest przedmiotem niniejszego opracowania. Jego celem jest ukazanie, jak za pomocą reguł fiskalnych realizowana była polityka fiskalna w krajach UE i odpowiedź na pytanie, dlaczego stosowany system nie zapewnił bezpieczeństwa fiskalnego. W tym aspekcie, w końcowej części, przedstawiono sugestie zmian w reżimie reguł koniecznych dla osiągnięcia stabilności fiskalnej.

## 2. Reguły fiskalne – ich geneza i rodzaje

Przez pojęcie „reguła fiskalna” rozumie się trwałe ograniczenie w pełni swobodnego uprawiania polityki fiskalnej. Konkretyzuje się ona w różnej postaci: ilościowej, wskaźnika, wzorca czy procedury, które narzucane są w sposób stały na daną wielkość ekonomiczną. Stałość oznacza tu niezmienność danej reguły niezależnie od sytuacji politycznej<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> G. Kopias, S. Symansky, *Fiscal Policy Rules 1988*, IMF, Occasional Paper, Washington, s. 2.

W Unii Europejskiej istnieje dwuszczeblowy mechanizm funkcjonowania reguł fiskalnych. Pierwszy – krajowy i drugi – unijny. Zadaniem tego drugiego jest dyscyplinowanie narodowych polityk fiskalnych. A jest tak dlatego, gdyż polityka fiskalna jest prerogatywą narodową i kształtowana jest przez poszczególne państwa UE, a to oznacza, że w przypadku każdego kraju z osobną jego budżet jest kształtowany przez regulacje obowiązujące w danym państwie. W poszczególnych państwach regulacje te są różne, ale spinają je w sposób ramowy i ogólny europejskie reguły fiskalne (np. traktat z Maastricht, Pakt Stabilności i Wzrostu – PSiW).

Reguły fiskalne, krajowe i europejskie, stały się tym narzędziem, w którym pokłada się nadzieje na rozwiązanie zagrożeń fiskalnych. Teoretyczny rodowód samych reguł jest jednak dużo starszy i nie jest związany z polityką fiskalną, lecz monetarną. W teorii ekonomii koncepcja reguł pojawiła się za sprawą M. Friedmana i integralnie związana jest z krytyką monetarnej polityki dyskrecjonalnej. W miejsce mało skutecznej polityki uznaniowej, destabilizującej – zdaniem Friedmana – gospodarkę, proponuje on stosować proste reguły (np. stałej stopy wzrostu podaży pieniądza). Dodatkowych argumentów za stosowaniem stałych reguł dostarczył Lukas. W jego koncepcji stałe reguły wpisują się w mechanizm racjonalnych oczekiwań. Ich istnienie pozwala na formułowanie przez podmioty gospodarcze oczekiwań. W podobnym kierunku idzie także argumentacja przedstawicieli szkoły realnego cyklu Kydlanda i Prescottta. Tu także oczekiwania odgrywają kluczową rolę; dzięki stałości zasad polityki (stałość parametrów modelu) sektor prywatny reaguje w sposób taki, że łączny efekt (czyli PKB) jest zbliżony do optymalnego (bieżące PKB pokrywa się z potencjalnym). Dodatkowych argumentów za stosowaniem formalnych reguł dostarcza szkoła wyboru publicznego (Buchanan). Tu wprowadzenie reguł ma przede wszystkim wyeliminować woluntaryzm decyzji polityków, a uczyni to zapewniając dużo lepszą społeczną kontrolę prowadzonej polityki. Dzięki regułom możliwa jest bowiem ocena realizowanej polityki<sup>2</sup>.

Współcześnie w świecie akademickim – za sprawą nowej szkoły klasycznej – powszechnie uznaje się, że funkcjonowanie reguł jest korzystne zarówno dla decydentów, jak i sektora prywatnego. Dla sektora prywatnego najistotniejsze jest to, że funkcjonowanie reguł zapewnia przewidywalność działania systemu gospodarczego. Znając zasady funkcjonowania systemu, podmioty mogą dużo łatwiej formułować oczekiwania i podejmować działania, które są dla nich racjonalne nie tylko w krótkim, ale także, a może przede wszystkim, w długim okresie. Z kolei zaletą reguł dla sektora rządowego jest to, że opierając swą politykę na stowionych regułach unikają wad polityki dyskrecjonalnej; po pierwsze zapewniają

---

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat: L. Próchnicki, *Z dziejów myśli ekonomicznej*, ZPSB, Szczecin 2007; L. Próchnicki, *Jaka polityka stabilizacyjna*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 1998, nr 224, s. 7-20.

większą transparentność swej polityki, co umożliwia podmiotom formułowanie racjonalnych oczekiwań, po wtóre, zapewniają większą stabilność makroekonomiczną, co w dłuższym okresie gwarantuje wyższy wzrost gospodarczy.

Zainteresowanie regułami, począwszy od Friedmana a skończywszy na Buchananie, wynikało – najogólniej mówiąc – z potrzeby zapewnienia makroekonomicznej stabilności gospodarki, co chciano osiągnąć poprzez ograniczenie polityki dyskrecyjnej. U nich nie mówi się jeszcze nic o stabilności fiskalnej i regułach fiskalnych. Te ostatnie w koncepcjach teoretyków pojawiły się później, dopiero gdy stan finansów zaczął zagrażać stabilności makroekonomicznej, a ściślej, gdy dyskrecyjna polityka fiskalna zaczęła ukazywać swe daleko idące wady. Wówczas to dostrzeżono, że stabilność fiskalna warunkuje stabilność ogólnogospodarczą. Od tego momentu w świecie akademickim akcent rozważań nad stosowaniem reguł został przeniesiony ze stabilizacji koniunktury na stabilizację fiskalną, z polityki monetarnej na politykę fiskalną. Reguły fiskalne mają służyć prowadzeniu zrównoważonej polityce fiskalnej, co jest niezbędnym warunkiem osiągnięcia zrównoważonego rozwoju gospodarczego w długim okresie. W ten sposób idea stałych reguł makroekonomicznych – tych sugerowanych przez nową szkołę klasyczną – jest w pełni zachowana w przypadku reguł fiskalnych. Reguły fiskalne, tak jak i monetarne służą podobnym celom; mają z założenia zapewnić stabilność, zwiększają przejrzystość polityki (w tym wypadku fiskalnej), ograniczają nieodpowiedzialne decyzje polityków, zwiększyć przewidywalność działań władz fiskalnych. Nie ulega wątpliwości, iż idea stałych reguł znalazła swą praktyczną konkretyzację w postaci reguł fiskalnych. Jak dotąd poza regułami fiskalnymi brak jest innych konkretnych przykładów stosowania reguł makroekonomicznych.

Sama koncepcja reguł fiskalnych zrodziła się w 1989 r. Początki sięgają komisji Delorsa. Raport Delorsa uznał, że należy zharmonizować narodowe polityki makroekonomiczne, aby nie została podważona skuteczność jednolitej polityki pieniężnej, w dziedzinie utrzymania stabilności cen. Bez koordynacji makroekonomicznej nie istniałaby możliwość określenia odpowiedniego powiązania polityki pieniężnej z budżetową. Już wtedy celem uniknięcia niestabilności fiskalnej rekomendowano wprowadzenie reguł fiskalnych. Postulaty te znalazły swą konkretyzację w traktacie z Maastricht (1992 r.). W 1997 r. w związku z wprowadzeniem strefy euro regulacje z Maastricht zostały uzupełnione postanowieniami zawartymi w Pakcie Stabilności i Wzrostu (PSiW). W 2005 r. na wniosek Niemiec i Francji Pakt stabilności i Wzrostu został zmieniony, a w zasadzie rozmyty. To w trakcie jego obowiązywania doszło do dramatycznego wzrostu zadłużenia UE. Reakcją na ten niebezpieczny stan były decyzje Parlamentu Europejskiego podjęte w grudniu 2011 r. Wówczas parlament przyjął dodatkowo sześć aktów prawnych regulujących zasady kontroli budżetowej w UE (tzw. sześciopak). Traktat z Maastricht, PSW, sześciopak tworzą europejskie normy fiskalne. Na po-

ziomie krajowym te normy są uzupełniane przez reguły krajowe. W 2005 r. reformując (deformując) PSW zaczęto mocno akcentować potrzebę wprowadzania komplementarnych norm krajowych, w ocenie reformatorów miały one stać się skutecznym narzędziem zmniejszającym skłonność poszczególnych rządzących do generowania nadmiernych deficytów.

Reguły fiskalne mają w swym zamyśle w sposób trwały samoograniczać uznaniowość decydentów w prowadzeniu polityki fiskalnej, wyznaczyć przewidywalne tory polityce budżetowej, ograniczyć skłonność rządów do prodeficytowej polityki, słowem, mają być narzędziem ułatwiającym realizację stabilności fiskalnej. Co więcej, wprowadzenie niektórych reguł może wymusić przeprowadzenie niezbędnych reform systemowych.

W ciągu ostatnich 22 lat same reguły fiskalne coraz bardziej zyskiwały na popularności. W 1990 r. posiadało je tylko siedem państw, na początku 2011 r. różnego typu reguły fiskalne obowiązywały już w 85 krajach. W Unii Europejskiej (UE-27) w 2010 r. funkcjonowało łącznie 74 różnego rodzaju reguł krajowych, podczas gdy w 1990 r. ich liczbę oceniano na 16<sup>3</sup>.

Istnieją cztery podstawowe rodzaje krajowych reguł fiskalnych:

– **reguły wydatkowe** – stanowią o zasadach ograniczania wydatków, co czynią w różny sposób (w wielkościach nominalnych, stopach wzrostu, jako odsetek PKB),

– **reguły dochodowe** – określają sposób ograniczania wydatków (limit podatków, zasady wykorzystania ponadplanowych wpływów),

– **reguły salda budżetu** – wyznaczają skalę dopuszczalnego deficytu (reguła zrównoważonego budżetu, deficyt jako odsetek PKB, absolutny poziom deficytu, złota reguła, czyli budżet, w którym dochody pokrywają tylko wydatki bieżące, natomiast inwestycje finansowane są długiem),

– **reguły długu** – określają limit jawnego długu, co czynią w wielkościach nominalnych lub jako odsetek PKB.

Dokładne dane co do rodzaju i liczby obowiązujących reguł w krajach UE w 2010 r. przedstawiono w tabeli 1.

## 2.1. Reguły fiskalne w Polsce

W Polsce główną regułą fiskalną jest reguła długu, ujęta w dwóch aktach prawnych – Konstytucji RP oraz ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finan-

---

<sup>3</sup> L. Blume, S. Voigt, *The economic Effects of Constitutional Budget Institutions*, SSRN 2011; IMF, *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, Fiscal Affairs Department.



Tabela 1. Reguły fiskalne stosowane w UE-27 w 2010 roku

Typ reguły	Budowa reguły			
Reguła wydatkowa	limit wydatków w ujęciu nominalnym (5)*	limit wydatków w ujęciu realnym (3)	nominalna stopa wzrostu wydatków (4)	realna stopa wzrostu wydatków (5)
Reguła dochodowa	limit podatków jako % PKB (0)	regulacja zmian stawek podatkowych (1)	reguła alokacji dodatkowych dochodów (3)	inne (3)
Reguła salda budżetu	limit deficytu strukturalnego; limit w ujęciu nominalnym (10)	limit deficytu w relacji do PKB (1)	reguła zrównoważonego budżetu (11)	złota reguła (6)
Reguła długu	limit długu w relacji do PKB (4)	limit długu w wielkościach nominalnych (5)	limit długu w stosunku do możliwości jego obsługi (8)	inne (2)

\* w nawiasach podano liczbę stosowanych reguł.

Źródło: L. Blume, S. Voigt, *The Economic Effects of Constitutional Budget Institutions*, SSRN 2011; IMF, Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, Fiscal Affairs Department.

sach publicznych (wprowadzona po raz pierwszy w ustawie z dnia 6 listopada 1998 r. o finansach publicznych). Reguła konstytucyjna określa nieprzekraczalny limit państwowego długu publicznego – 60% PKB<sup>4</sup>. Obejmuje ona cały sektor finansów publicznych, czyli odnosi się do pożyczek (długu) zaciąganych przez rząd (państwowy dług publiczny) oraz samorządy (dług samorządowy). Uzupełnieniem tej zasady jest reguła ustawowa wyznaczająca progi ostrożnościowe dotyczące państwowego długu publicznego w relacji do PKB, na poziomie 50%, 55% oraz 60%, których przekroczenie skutkuje wprowadzeniem procedur ostrożnościowych i sanacyjnych<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Warto tu zauważyć, iż owa konstytucyjna reguła, autorstwa L. Balcerowicza, była i jest dotąd jedyną na świecie zapisaną w najwyższym akcie prawnym. Zdaniem autora, tylko dzięki temu – czyli konstytucyjnym ograniczeniu polityki fiskalnej – Polska jak dotąd uniknęła sytuacji, w jakiej dziś znajduje się Grecja, Hiszpania, Portugalia, Włochy, Cypr.

<sup>5</sup> Jeżeli dług przekroczy poziom 50% PKB, to relacja zaplanowanego deficytu (na rok następny) do dochodów państwa nie może być wyższa niż w roku poprzedzającym; jeżeli dług przekroczy poziom 55% PKB, to rząd jest zobowiązany przedstawić program sanacyjny, którego realizacja powinna doprowadzić do obniżenia relacji długu publicznego do PKB w roku bieżącym; jeżeli dług przekroczy poziom 60% PKB, obowiązuje zakaz udzielania nowych gwarancji i poręczeń

Do 2011 r. reguła zadłużeniowa była jedyną regułą fiskalną dyscyplinującą nasze finanse. A to pozwalało – do tego czasu – naszym politykom na daleko idącą uznaniowość w prowadzeniu polityki fiskalnej. Wydatki i deficyt rosły. Brak było bowiem ustawowych reguł ograniczających poziom wydatków i bieżącego deficytu budżetowego. I gdy dzięki populistycznym rozwiązaniom „dobito”, poprzez deficyty, już do granicy 55%, konieczne stało się stworzenie mechanizmu gwarantującego nie przekroczenie pułapu 55% (dług/PKB). Redukcja wydatków (czytaj deficytu) stała się konieczna, tym bardziej że poziom deficytu zaczął zdecydowanie przewyższać ten wyznaczony przez Traktat z Maastricht; skutkiem tego UE wszczęła w stosunku do Polski tzw. procedurę nadmiernego deficytu. Z tych dwóch powodów (groźba przekroczenia pułapu 55% i procedura nadmiernego deficytu) konieczne stało się podjęcie działań ograniczających deficyt poprzez wydatki. Innymi słowy, niezbędne stało się wprowadzenie jakiejś formy reguły wydatkowej.

Reguła taka została zapowiedziana w *Planie rozwoju i konsolidacji finansów* w 2010 r. (Plan Rostowskiego) i zaczęła obowiązywać od 2011 r. Na mocy ustawy wzrost wydatków w każdym kolejnym roku powinien kształtować się na poziomie *nieprzekraczającym – w stosunku do poprzedniego roku – jeden procent*<sup>6</sup>. Reguła Rostowskiego dotyczy jedynie wzrostu wydatków elastycznych budżetu, a te obejmują przede wszystkim wynagrodzenia, dotacje i wydatki majątkowe. Reguła nie dotyczy wydatków sztywnych, a te stanowią około 70% wydatków budżetowych. Co więcej, reguła ta jest tymczasowa, ma bowiem obowiązywać jedynie do czasu uchYLENIA Polsce procedury nadmiernego deficytu<sup>7</sup>.

Przewiduje się, iż tymczasową regułą wydatkową zastąpi trwała, docelowa „unijna” reguła wydatkowa. Co związane jest z tzw. paktem fiskalnym. Polska – co należy podkreślić – zobowiązała się wstępnie do przyjęcia owego paktu, a ten przewiduje tzw. złotą regułę, według której roczny deficyt strukturalny nie może przekraczać 0,5 procent nominalnego PKB.

---

przez jednostki sektora finansów publicznych, a w uchwalonych budżetach jednostek samorządów terytorialnych dochody powinny przewyższać lub zrównać się z wydatkami.

<sup>6</sup> Reguła Rostowskiego nie jest czymś nowym. Z podobnym rozwiązaniem wystąpił w 2003 r. ówczesny minister finansów prof. Belka, formułując tzw. regułę Belki, stanowiła ona – podobnie, jak reguła Rostowskiego – że wydatki rządu nie będą rosły szybciej niż o punkt procentowy powyżej inflacji (inflacja + 1%). Reguła miała obowiązywać od 2003 r. Ale następcą ministra, czyli prof. Kołodko, unieważnił ją zaraz na starcie.

<sup>7</sup> Planowane było także wprowadzenie reguły wydatkowej dla samorządów (według projektu ustawy, maksymalny deficyt jednostek samorządu terytorialnego miał wynosić 0,4% PKB, a w 2012 r. miał nie być wyższy niż 10 mld zł).

### 3. Dotychczasowa skuteczność reguł fiskalnych

Skuteczność reguł fiskalnych jest przedmiotem wielu analiz. I choć stosuje je coraz większa liczba państw (wszystkie unijne), i to w coraz szerszym zakresie, to jednak brak jest jednoznacznych badań empirycznych potwierdzających pozytywny wpływ dotychczas stosowanych reguł na dyscyplinę fiskalną, a konkretnie na zrównoważenie długu i stabilizację gospodarczą. Mimo obowiązywania reguł unijnych i krajowych, wynikający z nich mechanizm nie zapobiegł wysokim deficytom i nie uchronił większości krajów UE przed narastającym długiem, nie oparły się temu procederowi nawet kraje strefy euro (zob. tab. 2).

Tabela 2. Dług publiczny w krajach Unii Europejskiej w latach 2000–2011 (% PKB)

Państwo	2000	2005	2007	2009	2010	2011
Austria	66	64	59	67	70	72
Belgia	108	92	84	96	99	102
Bułgaria	74	29	17	15	17	20
Cypr	49	69	59	58	62	65
Czechy	19	30	29	35	40	43
Dania	53	38	27	41	46	52
Estonia	5	5	4	7	10	11
Finlandia	44	42	35	44	51	56
Francja	57	66	64	78	84	88
Grecja	103	100	105	127	140	136
Hiszpania	59	43	36	53	65	71
Holandia	54	52	46	61	66	69
Irlandia	38	27	25	66	73	88
Litwa	24	18	17	30	48	50
Luksemburg	6	6	7	14	19	17
Łotwa	12	12	9	37	39	39
Malta	56	70	62	69	72	79
Niemcy	60	68	65	73	79	77
Polska	39	46	45	51	55	56
Portugalia	51	64	63	76	86	89
Rumunia	22	16	13	24	32	35
Słowacja	50	34	30	35	41	42
Słowenia	27	27	23	35	42	40
Szwecja	54	45	40	42	43	42
Węgry	55	62	66	71	79	72
Wielka Brytania	41	42	44	68	79	81
Włochy	109	106	104	116	118	120

Źródło: Eurostat.

To pogarszanie się stabilności fiskalnej szczególnie silnie zauważalne było w dobie kryzysu finansowego, wtedy to nastąpił bowiem dość drastyczny wzrost deficytu i długu, który do tej pory kształtował się już na wysokim poziomie. Kryzys ostro zweryfikował politykę fiskalną opartą na regułach, wymusił jej zmianę, a konkretnie: bądź to odejście od krajowych reguł, bądź szybką modyfikację, a nawet zawieszenie ich funkcjonowania<sup>8</sup>. Takie państwa, jak: Niemcy, Dania, Austria, Estonia, Finlandia, Węgry, Litwa, Holandia, Hiszpania, Włochy, W. Brytania były zmuszone do modyfikacji obowiązujących reguł lub też ustanowienia nowych limitów, bardziej przystających do nowej sytuacji makroekonomicznej, jeszcze inne – Dania, Czechy – nie wprowadziły zmian konstrukcyjnych, lecz zdecydowały o ich czasowym zawieszeniu<sup>9</sup>. Chlubny wyjątek stanowią Bułgaria, Luksemburg, Szwecja, w tych państwach nie dokonano zmian obowiązujących reguł<sup>10</sup>.

Tabela 3. Deficyt i dług publiczny w krajach UE w latach 2000–2011 (% PKB)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Deficyt budżetowy	+0,5	-1,5	-2,6	-3,1	-2,8	-2,5	-1,5	-1,0	-2,6	-6,9	-6,6	-4,6
Dług publiczny	58,7	61,0	60,4	62,0	62,0	63,0	62,0	59,0	62,5	74,7	80,2	83,1

Źródło: Eurostat.

Poszukując przyczyn tego swoistego zdystansowania się do reguł fiskalnych, należy zauważyć, że ze względu na skalę kryzysu wiele państw nie poprzestało na działaniu automatycznych stabilizatorów koniunktury, lecz w celu łagodzenia spadku produktu krajowego powróciło do dyskrejonalnych instrumentów polityki fiskalnej. Polegały one na wdrażaniu pakietów interwencyjnych na rzecz

<sup>8</sup> Nasuwa się jednak pytanie: dlaczego do tego doszło w warunkach obowiązywania umów międzynarodowych, czyli Traktatu z Maastricht i Paktu Stabilności i Wzrostu? Kwestia ta jest wyjaśniana osobno w dalszej części pracy.

<sup>9</sup> IMF, Fiscal Rulet – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, Raport prepared by the Fiscal Affairs Department, 16.12.2009.

<sup>10</sup> Ibidem. Podobnie zachowały się niektóre państwa spoza Unii Europejskiej: Szwajcaria, Islandia, Słowenia, Norwegia, a także Brazylia, Indie, Indonezja, Japonia. Przyczyn takiego stanu może być kilka; po pierwsze, może to wynikać z dobrej kondycji wyjściowej finansów publicznych tych państw w momencie rozpoczęcia kryzysu (niski poziom deficytu i długu); po drugie, brak naruszania reguł fiskalnych był także rezultatem ich adekwatnej do warunków kryzysowych konstrukcji, opierającej się na odpowiednio elastycznych podstawach zawierających mechanizmy dostosowawcze.

ożywienia gospodarki, zwiększających wydatki lub redukujących obciążenia podatkowe<sup>11</sup>. Taka krótkowzroczna stymulacja fiskalna wymagała przekroczenia dozwolonych przez reguły limitów, co uczyniono, i w ten sposób zdecydowanie pogłębiono nierównowagę fiskalną.

Oczywiste w tym momencie staje się, że w warunkach kryzysu polityka dyskrejonalna wygrała z koncepcją dotychczas stosowanych stałych reguł fiskalnych, a wygrała dlatego, gdyż większość państw zdecydowała się poświęcić równowagę budżetową na rzecz przywracania równowagi makroekonomicznej.

Kryzys uwypuklił zawodność, a raczej jednostronność dotychczasowych reguł fiskalnych. Okazało się, że w warunkach recesji pożądana przez polityków polityka fiskalna to taka, która jest jednocześnie restrykcyjna, aby ograniczać przyrost deficytu i długu oraz ekspansywna, aby wspierać zatrudnienie i wzrost gospodarczy. Tego wymogu nie spełniała polityka oparta o ustanowione reguły. Ale te mankamenty reguł ujawnił dopiero kryzys. Okazało się, że reguły – tak jak były one dotychczas skonstruowane – nie były w stanie zapobiec powrotowi polityki dyskrejonaldnej<sup>12</sup>. Ich literalne stosowanie doprowadziłoby do pogłębienia recesji i co więcej, same reguły w takiej sytuacji działałyby procyklicznie, czyli jeszcze bardziej pograżałyby kraje w recesji<sup>13</sup>. W czasie kryzysu stając przed trudnym wyborem: czy przestrzegać za wszelką cenę dyscypliny fiskalnej (reguł fiskalnych), czy też stosować wszelkie dostępne środki celem ożywienia gospodarki, większość państw zdecydowała się na poluzowanie polityki fiskalnej na rzecz wspierania wzrostu gospodarczego (odejścia od reguł w stronę polityki dyskrejonaldnej fiskalnej). Stabilność fiskalna została poświęcona na rzecz wyrowadzenia gospodarki z recesji.

Niestety, takie postępowanie – czyli krótkookresowy wzrost drogą poluzowania polityki fiskalnej – pociągnęło za sobą dalsze pogorszenie stabilności fiskalnej. Wprawdzie sytuacja gospodarcza uległa pewnej poprawie, ale za to poziom długu osiągnął skalę wcześniej niespotykaną (zob. tab. 2 i 3). Część państw, Grecja, Islandia, Irlandia, Włochy, Cypr, Portugalia, musiała ubiegać się o międzynarodową pomoc finansową, by móc spłacać swoje zobowiązania. Ma miejsce gwałtowny i niebezpieczny spadek zaufania rynków do prowadzonej przez kraje UE polityki fiskalnej. W tej sytuacji na pierwszy plan ponownie wysunął się

---

<sup>11</sup> Szczegółowo na ten temat: I. Koske, *After the Crisis*, „OECD Economic Department Working Paper” No. 766/2010.

<sup>12</sup> Uważa się, że czyniły to względnie dobrze w dobie dobrej prosperity, ale wtedy – zdaniem autora – polityka dyskrejonaldna była zbędna, bo dość skutecznie zastępował ją mechanizm stałych reguł, to on sprawiał bowiem, a konkretnie: sztywne numeryczne limity, że deficyt i dług mógł w wielkościach absolutnych rosnać. Przyjęte reguły określały tylko górny przedział tego wzrostu.

<sup>13</sup> Ten fakt ukazuje wady dotychczasowych ustaleń, nastawione były one na równowagę fiskalną, a w małym stopniu troszczyły się o bieżącą równowagę makroekonomiczną.

problem stabilności fiskalnej. Uzmysłowiono sobie, że to od niej zależy dalszy los strefy euro. Dalsze brnięcie w otchłań długu to samobójcza droga. To wszystko unaocznilo rządzącym potrzebę szybkiego znalezienia takich rozwiązań, które przywracałyby równowagę fiskalną, ale jednocześnie wspierałyby także wzrost gospodarczy w dobie recesji<sup>14</sup>.

### 3.1. Skuteczność reguł w Polsce

W naszym kraju do 2011 r. obowiązywała jedynie reguła długu określana przez trzy progi: 50%, 55% i 60%. Groźne konsekwencje wywoływało przekroczenie progu 55%. Ten poziom zadłużenia nie został dotąd osiągnięty. Niemniej jednak na przestrzeni ostatnich piętnastu lat dług sektora publicznego wzrósł z 40% do blisko 55%. Osiągnięto więc granicę bezpieczeństwa. Ten gwałtowny i poważny wzrost zadłużenia to skutek polityki dyskrecjonalnej uprawianej przez rząd PiS-u w latach 2005-2007. Wtedy rozpoczął się czas populistycznego rozdawnictwa w ramach państwa sprawiedliwego<sup>15</sup>. Takie posunięcia jak nigdy psuły stan budżetu państwa, działały bowiem potencjalnie w kierunku zwiększania deficytu budżetowego i czyniły to zarówno od strony wpływów, jak i wydatków<sup>16</sup>. Nie przyniosło to od razu fatalnych konsekwencji, bo na lata rządów PiS-u przypadła szybki rozwój, a więc i wzrost wpływów podatkowych. Sytuacja uległa zmianie, kiedy to gospodarkę światową ogarnął kryzys, a nastąpiło to zaraz po zmianie rządu. W Polsce kryzys wywołał znaczący spadek tempa rozwoju, wprawdzie dzięki poczynionym wydatkom uniknęliśmy recesji, ale za to realizacja populistycznych ustaw doprowadziła do tego, że deficyt i dług zaczęły w kolejnych latach rosnać gwałtownie. Tą drogą dług publiczny osiągnął graniczną wartość 55%.

Takie powiększanie długu umożliwiało brak reguł określających poziom wydatków i deficytu. Innymi słowy, brak było reguły instruującej rządzących, jak prowadzić politykę fiskalną w dobrych czasach. Tylko dzięki temu dyskrecjonalna polityka – mało czym ograniczana – uzyskiwała szerokie pole działania.

---

<sup>14</sup> Konieczna staje się odpowiedź na pytania: dlaczego mimo obowiązywania zasad z Maastricht i PSiW doszło do tak głębokiej nierównowagi finansowej?, dlaczego porozumienia międzynarodowe okazały się mało skuteczne, tj. dlaczego nie dyscyplinowały polityk krajowych?

<sup>15</sup> Rozpoczął się czas populistycznego rozdawnictwa: becikowe, wykup mieszkań spółdzielczych za parę złotych, obniżka o 30% składki rentowej, ulga podatkowa na dziecko, wprowadzenie dwóch stawek podatkowych z jednym progiem podatkowym 85 tys. zł (co praktycznie urzeczywistniło podatek liniowy), likwidacja podatku od spadku i darowizn w najbliższej rodzinie. Nowy rząd został uwikłany w rozdawniczą politykę PiS-u; ustawy o podatku dochodowym, obniżce składki rentowej zaczęły obowiązywać dopiero za rządów PO.

<sup>16</sup> Z punktu widzenia wzrostu gospodarczego obniżka podatków jest niewątpliwie korzystna i tak by ją należało oceniać, gdyby deficyt i dług publiczny był na niskim poziomie.

I wprowadzie pułap 55% nie został przekroczony<sup>17</sup>, to jednak osiągnięcie tej granicy zaczęło wymuszać inne mało korzystne działania, które miały sprawić, aby poziom zadłużenia nie rósł. Większość zmian fiskalnych – w tym i reguły wydatkowej – wprowadzanych w ostatnich latach, podporządkowana była właśnie temu celowi. Stał się on swoistym priorytetem naszej polityki fiskalnej.

Tabela 4. Deficyt i dług publiczny w Polsce w latach 1996-2011 (% PKB)

Wy-szcze-gólnie-nie	1996/1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Deficyt	-4,0	-3,0	-5,2	-5,0	-6,0	-5,2	-4,1	-3,6	-3,2	-3,9	-7,4	-7,9	-5,0
Dług	40,0	36,8	37,6	42,2	46,1	44,7	46,1	46,7	45,0	47,1	50,9	54,8	56,4

Źródło: Eurostat.

Oceniając skuteczność naszej, polskiej, reguły długu, należy stwierdzić, że jako jedyna w naszym systemie – okazała się niewystarczająca i nieefektywna. Jej wadą było to, że nie mówiła nic, jak powinna być prowadzona polityka fiskalna przed osiągnięciem limitów, skutkiem tego dług szybko zbliżył się do wartości progowych, powodując „zamieszanie” w polityce fiskalnej. Ma to swoje dalsze konsekwencje. Otóż pułap 55% wiąże rządowi ręce. W przypadku załamania gospodarczego, fiskalna polityka antycykliczna – wymagająca pobudzania gospodarki większym deficytem – praktycznie nie może być realizowana. Co więcej i co gorsza, jeśli konieczne cięcia przypadają na okres złej koniunktury, to takie działania pogorszą sytuację; polityka fiskalna zamiast być antycykliczną, stanie się procykliczna. W takich kleszczach znajduje się dziś Polska, która silnie odczuwa spowolnienie gospodarcze i rosnące bezrobocie. Wprowadzie reguła długu i reguła wydatkowa chronią stabilność fiskalną, ale za to przyczyniają się do spowolnienia gospodarczego.

#### 4. Kierunki zmian

W Unii Europejskiej zdano sobie sprawę, że w dotychczasowej praktyce nie wypracowano jednego optymalnego wzorca i że w wielu krajach rozwiązania były kształtowane drogą prób i błędów. Bez wad nie były także ustalenia z Maastricht

<sup>17</sup> Według danych Eurostatu, w 2011 r. dług przekroczył granicę 55%, ale liczony polską metodą pozostał na poziomie 54,7%, z tej racji nie uruchomiono procedury sanacyjnej.

Tabela 5. Wady i zalety reguł oceniane pod kątem ich skuteczności<sup>18</sup>

Reguły	Zrównoważenie długu	Stabilizacja gospodarcza	Ograniczenie ingerencji państwa w gospodarkę
Reguła zrównoważonego budżetu oparta na:			
– saldzie ogólnym	++	–	0
– saldzie pierwotnym	+	–	0
– saldzie strukturalnym	++	++	0
Reguła długu	+++	–	–
Reguła wydatkowa	+	++	++
Reguła dochodowa:			
– maksymalny pułap dochodów	–	–	++
– minimalny pułap dochodów	+	+	–
– ograniczająca arbitralność ponadplanowych dochodów	+	++	++

„+” oznacza pozytywny wpływ; „–” oznacza negatywny wpływ, „0” neutralny wpływ.

Źródło: *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustained Public Finances*, Fiscal Affairs Department, IMF 2009.

i PSiW. Spełniały oczekiwania w dobie względnie dobrej koniunktury (formalnie), natomiast w trakcie recesji utrudniały powrót do stanu równowagi. Pożądane stało się znalezienie optymalnego, tj. kompromisowego rozwiązania; kompromisu pomiędzy stabilnością fiskalną a stabilnością makroekonomiczną. Choć wymagało to przeorientowania polityki fiskalnej, to jednak koncepcja stałych reguł nie została jednak odrzucona<sup>19</sup>. Co więcej, dalej się w nich widzi zasadnicze ramy dla polityki fiskalnej. Uznano jednak konieczność zmodyfikowania mechanizmu stałych reguł fiskalnych. Zwrócono uwagę na to, że każda reguła stosowana pojedynczo ma swoje wady i zalety, co przedstawiono w tabeli 5.

Wadą reguły deficytu jest jej procykliczność, gdyż sztywny limit deficytu nie tworzy zachęty do prowadzenia zdyscyplinowanej polityki w fazie ożywienia, natomiast wymusza podjęcie dostosowań fiskalnych w fazie spowolnienia.

<sup>18</sup> Skuteczność nie jest jedyną cechą, jakiej oczekuje się od reguły fiskalnej. W literaturze można znaleźć wiele cech, które powinna dodatkowo spełniać „dobra” reguła. W.H. Buter formułuje ich aż dziesięć. Główne to: prostota; powinny odnosić się do całego sektora finansów publicznych; nie powinny przesądzać o stopniu fiskalizacji gospodarki; powinny umożliwiać swobodne działanie automatycznych stabilizatorów; powinny działać także w długim okresie; działać przy różnych stadiach rozwoju oraz struktury gospodarki; być wiarygodne; być wprowadzane w sposób przejrzysty. W.H. Buter, *Ten Commandments for a Fiscal Rules in the E(M)U*, NBER, Cambridge 2003, s. 33-35. Problematyką tą zajmował się także G. Kopita i S. Symansky, op. cit.

<sup>19</sup> Warto tu podkreślić, że żaden kraj nie zrezygnował formalnie z istniejących już reguł, chociaż, jak zauważono, ich konstrukcja była czasowo zawieszana lub modyfikowana.



Podobnie działa reguła długu publicznego. Zmusza ona do cięć w okresach złej koniunktury, gdy dług przekracza progi ostrożnościowe lub pułap konstytucyjny. Po wtóre, sprawia, że dług dryfuje do wartości progowych, gdyż nie mówi nic jak powinna być prowadzona polityka fiskalna przed osiągnięciem limitów. Z kolei reguła wydatkowa jest i przejrzysta i zapobiega rozluźnianiu polityki fiskalnej w czasie ożywienia, to jest jej największa zaleta. Wadą jest to, że nie pozwala na większy wzrost wydatków w dobie recesji.

Dokonany przegląd wskazuje, że nie da się zastosować jednej pojedynczej reguły, która spełni powyższe wymogi. Konieczna jest kompilacja kilku, tworząca stosowny system. System ten nie może być nadmiernie sztywny i procykliczny; musi pozwalać na pewną, z góry określoną elastyczność w dobie recesji. Niewłaściwie dobrane rozwiązania mogą oddziaływać procyklicznie, przyczyniając się do jeszcze znaczącego osłabienia koniunktury.

Dla zapewnienia stabilizującego działania polityki fiskalnej, a konkretnie: uniknięcia jej procykliczności – konieczne jest utrzymywanie przez cały czas deficytu strukturalnego **na jak najniższym poziomie**, tak aby nawet w sytuacji spowolnienia gospodarczego – czyli gdy pojawia się deficyt cykliczny – bieżący deficyt (czyli strukturalny + cykliczny) nie przekroczył wartości referencyjnej 3% PKB. Oznacza, to, że o poziomie bieżącego (rzeczywistego) deficytu decydowałby głównie deficyt cykliczny, deficyt strukturalny byłby bowiem utrzymywany cały czas na tym samym niskim (np. 0,5-1,0% PKB) poziomie. Chodzi o to, aby stabilność fiskalna i makroekonomiczna w trakcie cyklu zapewniana była głównie drogą funkcjonowania automatycznych stabilizatorów. To ich działanie sprawiłoby, że w trakcie dobrej koniunktury w budżecie pojawiłaby się nadwyżka cykliczna, która rekompensowałaby deficyt strukturalny. Stąd szczególnego znaczenia nabiera stworzenie systemu reguł stwarzających przestrzeń dla swobodnego działania automatycznych stabilizatorów koniunktury. Aby jednak mechanizm automatycznych stabilizatorów działał sprawnie, to nie może on być zakłócany przez wysoki deficyt strukturalny. Zbyt wysoki deficyt – zmuszałby bowiem w dobie spowolnienia koniunktury do zacieśniania polityki fiskalnej, po to aby deficyt rzeczywisty nie przekroczył wartości referencyjnej 3% PKB – co pogłębiłoby tylko recesję<sup>20</sup>. W takiej sytuacji polityka fiskalna zamiast mieć charakter antycykliczny, byłaby procykliczna. Taka groźba zaistniała w krajach UE w dobie kryzysu. Nie chcąc do tego dopuścić, większość krajów, w różnej formie, rozmyśla reżim reguł, co zaowocowało wzrostem zadłużenia. Głównym sprawcą takiego stanu rzeczy był nadmierny deficyt strukturalny, który sprawiał, że w dobie recesji deficyt bieżący przekracza poziom 3% (zob. tab. 6). Gdyby

---

<sup>20</sup> Co w konsekwencji doprowadzić może – na zasadzie błędnego koła – do wzrostu zadłużenia publicznego w przyszłości, a to skutkowałoby potrzebą coraz większych oszczędności budżetowych.

przed recesją deficyt strukturalny utrzymywał się na poziomie nie 2,0-2,5%, lecz 0,5-1,0, to pojawienie się deficytu cyklicznego nie zaowocowałoby wzrostem deficytu bieżącego do poziomu 4,0-5,5%.

Tabela 6. Strukturalny deficyt budżetowy państw zawiązujących strefę euro w latach 1995–2011 (% PKB)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
4,80	3,86	2,6	2,45	1,80	1,35	2,75	2,97	2,94	2,98	2,45	1,90	1,95	2,65	4,45	4,56	3,20

Źródło: European Commission *Public Finances in EMU*, „European Economy” 2010, No. 4, OECD Economic Outlook 82.

To, że deficyt strukturalny jest głównym sprawcą wysokiego i wciąż narastającego zadłużenia wydaje się oczywiste, jeśli zważy się fakt, iż deficyt cykliczny w trakcie całego cyklu zeruje się; dokonuje się to za sprawą mechanizmu automatycznych stabilizatorów; to one sprawiają, iż w trakcie recesji pojawia się deficyt cykliczny, natomiast w trakcie *boomu* nadwyżka cykliczna. Nadwyżka równoważy deficyt; w tej sytuacji to nie deficyt cykliczny generuje wysoki i rosnący dług publiczny. W wymiarze długofalowym dług publiczny spowodowany jest głównie, jeśli nie wyłącznie, przez deficyt strukturalny. I to walcząc z nim można ograniczać zadłużenie.

Płynie stąd wniosek, że warunkiem *sine qua non* zapewnienia stabilności fiskalnej i wyeliminowania procykliczności jest zapewnienie niskiego poziomu deficytu strukturalnego przez cały okres cyklu koniunkturalnego<sup>21</sup>. I ten fakt muszą uwzględniać reguły fiskalne. Pierwszoplanową rolę winna więc tu odgrywać reguła deficytu strukturalnego (reguła salda budżetowego skorygowanego o wpływ wahań cyklicznych) lub też reguła budżetu zrównoważonego w trakcie **całego cyklu**. Winna ona być uzupełniona o regułę długu publicznego i dodatkowo wzmocniona regułą wydatkową<sup>22</sup>.

Dla sprawnego funkcjonowania mechanizmu reguł istotne jest nie tylko to, jakie reguły tworzą system, ale także jak daleko one sięgają. Otóż reguły krajo-

<sup>21</sup> W krajach UE, tych, których dług publiczny przekracza 80% PKB, deficyt strukturalny powinien być zerowy, a nawet winna występować nadwyżka strukturalna. W tych krajach obsługa długu (haracz rentierski) przekracza 2,0-2,5% PKB. Co oznacza, że obecnie zdecydowana większość deficytu strukturalnego jest konstytuowana przez obsługę długu.

<sup>22</sup> Nie jest to jedyne możliwe rozwiązanie. Przykładem może być tzw. hamulec długu – reguła fiskalna stosowana w Szwajcarii. Jest to reguła zrównoważonego budżetu. Polega na ustalaniu wydatków centralnych na poziomie szacowanych dochodów budżetowych skorygowanych o czynnik wynikający z fazy cyklu koniunkturalnego. Więcej na ten temat: S. Danninger, *A New Rule: The Swiss Debt Brake*, „IMF Working Paper” 2008, No. 1.

we powinny obejmować swym zasięgiem możliwie najszersze agregaty sektora finansów publicznych, czyli cały sektor FP, w tym także wydatki zaliczane do pozabudżetowych. Zmniejsza to szanse, że rząd zacznie przerzucać wydatki pomiędzy podsektorami tak, by formalnie nie złamać reguły fiskalnej, mogą też wystąpić rozliczenia pozabudżetowe. Reguły ogólnokrajowe muszą zostać zintegrowane z regułami regionalnymi (samorządowymi). Ta integracja jest konieczna, a to dlatego, gdyż sektor samorządowy wpływa w istotny sposób na płynność całego sektora finansów publicznych, ich ewentualna niewypłacalność oznacza bowiem przerzucanie kosztów realizowanych przez nie zadań na budżet państwa. Wypełnianie reguł krajowych z tej racji może natrafiać na trudności<sup>23</sup>.

Zarzutem powszechnie podnoszonym w stosunku do dotychczas funkcjonujących reguł europejskich było ich niedopasowanie do specyfiki gospodarki oraz nieuwzględnianie w ich mechanizmie faz cyklu koniunkturalnego, przez co system nie odnosił się do problemów bieżącej równowagi makroekonomicznej. Systemowi było brak koniecznej elastyczności. To jego sztywność była powodem powrotu do polityki dyskrecjonalnej w dobie osłabienia koniunktury. W takich sytuacjach dotychczasowe reguły, zostały dość uznaniowo rozmyte. Chcąc w przyszłości zapobiec takim dyskrecjonalnym działaniom – działaniom silnie podważających wiarygodność nie tylko reguł, ale całej polityki fiskalnej – należy zdefiniować odstępstwa od nich, czyli sformułować, tzw. klauzule wyjścia. Wprowadzi to do polityki fiskalnej pewną elastyczność. Klauzule te dopuszczałyby czasowe zawieszenie przestrzegania reguły w sytuacjach nadzwyczajnych (katastrofy, klęski żywiołowe, głębokie załamanie gospodarcze)<sup>24</sup>.

Wyjątki te powinny być ściśle zdefiniowane i uregulowane, tj. powinny dokładnie określać czas i drogę powrotu do mechanizmu zasadniczego. Mechanizm wyjścia nie oznacza tu czasowego przywrócenia polityki dyskrecjonalnej, oznacza jedynie stworzenie reguł postępowania w zdefiniowanych sytuacjach wyjątkowych. Samo istnienie takich reguł wyjścia dyscyplinuje rządy, nie mogą ich stosować w sytuacjach dowolnych lecz tylko tych wyraźnie określonych, czas i zakres jest także określony. Reguły wyjścia z racji uregulowania odstępstw, a także sprecyzowania mechanizmu powrotu do stosowanych zasad wypełniają wymóg stałych reguł: umożliwiają racjonalne przewidywania i ograniczają (a nawet eliminują) dyskrecjonalność. W ten sposób w konstrukcję reguł wmontowany zostałby mechanizm umożliwiający działania systemowo nakierowane na przywracanie bieżącej równowagi makroekonomicznej.

<sup>23</sup> Powszechnie twierdzi się, że skłonność władz samorządowych do poluzowania dyscypliny budżetowej jest tym większa, im niższy jest zakres ich samodzielności finansowej i im bardziej uzależnione są one od transferów budżetowych

<sup>24</sup> *Public finance in EMU – 2010*, European Commission, „European Economy” 2010, No. 4.

Doskonalenie samego mechanizmu reguł jest konieczne, ale jednak nie wystarczające. Stworzenie merytorycznie doskonałego systemu reguł i jego wprowadzenie nie rozstrzyga o skuteczności. Rozwiązania merytoryczne to jedno, a ich realizacja przez polityków to drugie. Ten fakt musi być mocno podkreślony. Doświadczenie uczy, że rządy zawsze bez większych problemów znajdowały mniej lub bardziej wiarygodne uzasadnienie dla czynionych odstępstw, bądź też często praktykowały tzw. kreatywną księgowość. Niepokojąca jest jednak duża łatwość z jaką to czyniono. I tę „łatwość” na różne sposoby należy ograniczyć. Łatwość stwarza pokusę ominięcia reguł. Dlatego jeśli reguły mają być przestrzegane, to rządowi trzeba „związać ręce i patrzeć na ręce”.

To pierwsze można osiągnąć wprowadzając reguły fiskalne na trwałe do systemu prawnego, najlepiej zapisując je w prawie o najwyższej randze, czyli konstytucji. Sprawi to, że nieprzestrzeganie reguł będzie uznane za działanie niekonstytucyjne i z tej racji będzie pociągać za sobą surowe konsekwencje polityczne. Raz na zawsze zniknie też obawa, że kolejne rządy będą modyfikować pod kątem swych doraźnych potrzeb, funkcjonujący system. Takie rozwiązanie jest też korzystne dla rządu, a konkretnie dla ministra finansów. Wbudowanie bowiem w system prawny – a tym samym w proces tworzenia budżetu – reguł fiskalnych byłoby narzędziem mocno utrudniającym działanie grup nacisku, których żądania, jeśli się im ulega – prowadzą do ekspansywnej dyskrecjonalnej polityki fiskalnej. Reguły stają się swoistym systemem obronnym przed zakusami różnych wpływowych grup nacisku.

Oprócz formalnoprawnych dróg podnoszących skuteczność egzekwowania zadeklarowanych zobowiązań uważa się, że należy stworzyć nieformalne formy nacisku na rządy. Czyli powołać do życia niezależne instytucje „patrzące” rządowi na ręce. Te instytucje składałyby się – na wzór rady polityki pieniężnej – z niezależnych ekspertów i spełniałyby funkcję straży fiskalnej.

Celem takich „eksperckich rad,” jest przede wszystkim monitorowanie bieżącej polityki fiskalnej (przestrzegania reguł fiskalnych<sup>25</sup>), kontrolowanie deficytu oraz ocena długookresowych jej skutków, oceniana jest także przejrzystość ustawy budżetowej oraz jej zgodność z priorytetami polityki gospodarczej, rekomendowanie podjęcia określonych działań korygujących, sporządzanie prognoz makroekonomicznych. W wielu krajach takie instytucje już istnieją<sup>26</sup>. Dzięki nim sygnalizowane są już w zarodku próby odejścia od reguł, a lekceważenie rekomendacji i opinii wiąże się z ryzykiem utraty reputacji przez rząd. Co więcej,

---

<sup>25</sup> Istotne jest, aby monitorowanie przestrzegania reguł dotyczyło zarówno fazy *ex ante* procesu budżetowego (projektowanie budżetu), jak i fazy *ex post* (wykonanie budżetu).

<sup>26</sup> Np. w Niemczech (German Council of Academic Experts), w Belgii (High Council of Finance), w Danii (Danish Economic Council), Holandii (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis), w Szwecji (The Swedish Fiscal Policy Council), Estonii (Narodowy Urząd Audytu).

funkcjonowanie niezależnych ekspertów oddziałuje na stabilność fiskalną także *ex ante*; samo istnienie rady (jej opinii) wpływa już bowiem na kształt i treść dopiero co budowanego budżetu; w takiej sytuacji przeforsowanie przez polityków arbitralnych decyzji niezgodnych z przyjętymi regułami i celami jest silnie utrudnione. W ten specyficzny sposób – czyli poprzez nacisk opinii społecznej – niezależne instytucje wpisują się w całościowy mechanizm zapewniający przestrzeganie reguł i na swój sposób umacniają, a nawet wymuszają przejrzystość prowadzonej polityki fiskalnej.

## 5. Instytucjonalne problemy przestrzegania reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej

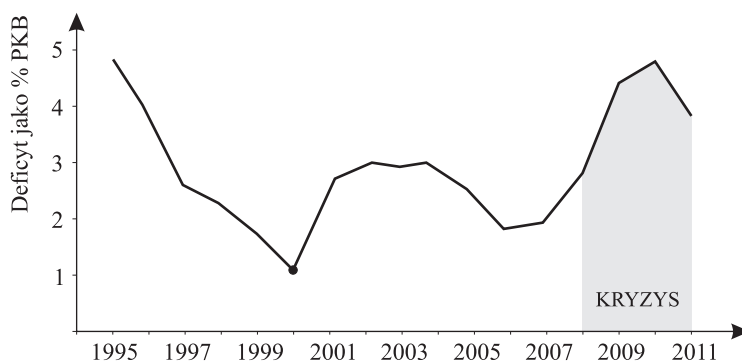
Reguły z Maastricht i Paktu Stabilności i Wzrostu stanowiły i wciąż stanowią próbę zapobieżenia ryzyku wspólnej polityki pieniężnej, jakie mogłyby wynikać z neodpowiedzialnej polityki fiskalnej prowadzonej przez jeden z krajów paktu. Chodzi tu o tzw. pokusę nadużycia i efektu gapowicza. Oba te efekty jednak wystąpiły z dużą siłą. Pakt nie uchronił przed tym co stało się z finansami Grecji, Hiszpanii, Włoch, Portugalii. Ale nie tylko te państwa UE i sfery euro nie utrzymywały dyscypliny budżetowej do czego zobowiązywały je podpisane porozumienia. Chcąc odpowiedzieć na pytanie dlaczego ustalenia paktu pozostały tylko na papierze wystarczy skupić się na strefie euro. Tu zachodziły zasadnicze dla UE procesy.

Pierwsza połowa lat 90. XX w., to okres konsolidacji i reformy finansów mających na celu spełnienie kryteriów Maastricht w 1997 r.<sup>27</sup> Państwa strefy euro systematycznie redukowały swoje deficyty, ale czyniły to tylko do momentu wejścia w życie Unii Walutowej, czyli do 2000 r., zaraz potem przestały się przejmować podjętymi zobowiązaniami i zdecydowanie poluzowały swą politykę (zob. rys. 1). Pakt przestał być skuteczny.

Przyczyn nieskuteczności jest wiele, ale niewątpliwie najważniejszą jest nieprzestrzeganie przez KE procedury nadmiernego deficytu. Reguła „deficyt 3% PKB” – to jedyna reguła obwarowana sankcjami oraz mechanizmem korekcyjnym. Inne reguły – w tym reguła długu 60% PKB – pozostawały wolne od ja-

---

<sup>27</sup> W 1992 r. większość państw zawiązujących strefę euro nie spełniały kryterium z Maastricht, ale w 1998 r. już wszystkie odnotowały deficyt poniżej 3% PKB. Wkrótce potem polityka fiskalna wielu krajów uległa rozluźnieniu. Próg 3% deficytu pierwsza przekroczyła Portugalia, potem Niemcy i Francja, a w 2004 r. – Włochy, Grecja, Holandia. Za przykładem tych państw poszły następne.



Rysunek 1. Deficyt strukturalny w krajach strefy Euro w latach 1995–2011

Źródło: jak w tabeli 5.

kichkolwiek następstw. Tak więc formalnie dług mógł rosnąć w nieskończoność, byleby w rocznych okresach deficyt nie był wyższy od 3% PKB.

Konstrukcja PSiW odpowiedzialność za przestrzeganie całego paktu uzależniła od realizacji mechanizmu procedury nadmiernego deficytu. Ale i tę procedurę skonstruowano w sposób wyjątkowo nieszczelny. Nawet jeśli uruchomiono procedurę nadmiernego deficytu, to spod gilotyny sankcji można było łatwo uciec poprawiając stan budżetu na bardzo krótki okres, tj. tylko w następnym roku. Wtedy procedura wygasła i można było znowu powrócić do wysokich deficytów. Dodatkowe sankcje dla recydywistów nie istniały. Największy kłopot istniał z samym uruchomieniem procedury. Procedurę wszczyniała Komisja Europejska i jeśli stwierdziła przekroczenie progu 3%; wtedy wnioskowała o podjęcie działań do Rady Europejskiej, a ta podejmowała decyzję nie automatycznie, lecz kwalifikowaną większością. I to rozwiązanie okazało się zabójcze dla skuteczności procedury i tym samym dla całego paktu. Rada, jak wiadomo, składa się z szefów rządów, co niezmiernie upolitycznia jej działanie, a jednocześnie rodzi w obrębie jej członków działania oportunistyczne. Członkowie rady rozpatrując wniosek o podjęcie dyscyplinujących działań, np. względem Francji, licząc, że w przyszłości ich także może dopaść taka sama procedura, oczekując wzajemności – odrzucają wniosek komisji. Taka sytuacja po raz pierwszy zaistniała w 2002 r. w odniesieniu do Niemiec. W głosowaniu większościowym Rada odrzuciła wniosek Komisji. W rezultacie Niemcy przekraczały dopuszczalny limit przez kilka kolejnych lat. W podobnej sytuacji za rok znalazła się Francja, mechanizm wzajemności zadziałał i Francja, podobnie jak wcześniej Niemcy, pozostała bezkarna.

Taki stan rzeczy oznaczał upadek wiarygodności instytucji, wątpliwe było funkcjonowanie samej Komisji. Pakt w praktyce nie działał. Chcąc go ratować

w 2005 r. pod naciskiem Francji i Niemiec – głównych winowajców zamieszania – zaczęto modyfikować podjęte wcześniej ustalenia. Zaczęto szumnie mówić o jego reformie. Ale te reformy były bardziej antyreformą pozwalającą na jeszcze łatwiejsze nieprzestrzeganie zasad. Wdrażane zmiany zwiększały bowiem poziom uznaniowości w dokonaniu oceny zaistnienia nadmiernego deficytu. Czyniła to tzw. klauzula wyjątkowych okoliczności. Zgodnie z nią – nie każde przekroczenie deficytu 3% uruchamiało procedurę. Aby tak się stało, to deficyt ponad 3% trzeba było dodatkowo uznać za nadmierny, czyli nieuzasadniony. A takowy nie był, jeśli przekroczenie pułapu 3% będzie przejściowe i wyjątkowe, np. wynikające z szeroko pojętego spowolnienia gospodarczego. Oprócz klauzuli wyjątkowych okoliczności wprowadzono dodatkowo klauzulę „innych istotnych czynników”, które należy uwzględniać przy ocenie zasadności deficytu. W ten sposób rozmyto reżim reguły deficytu 3%.

Efekt tych „reformatorskich” działań był widoczny. Konflikt na tle PND pomiędzy Komisją Europejską a Radą Europy (rządami krajów Euro) zanikł, Komisja Europejska dalej funkcjonowała, ale kraje UE odtąd swobodnie przekraczały poziom deficytu 3% PKB, powołując się na klauzulę wyjątkowych okoliczności lub „innych istotnych czynników”. Do końca 2010 r. odnotowano przeszło 100 przypadków przekroczenia dopuszczalnego deficytu, ale w całym okresie obowiązywania P*SiW* nie zastosowano sankcji przewidzianych paktem. Pakt nie działał, pozostał martwą literą.

Taka sytuacja doprowadziła do tego, że już w 2010 r. Grecja nie była już w stanie samodzielnie obsługiwać swego zadłużenia, w dwa lata później w podobnym położeniu znalazła się Hiszpania i Portugalia. Chcąc ratować euro, zaczęto myśleć o bardziej skutecznym mechanizmie zapewniającym stabilność fiskalną. Pojawiła się propozycja tzw. sześciopaku, przyjęta przez Parlament Europejski we wrześniu 2011 r.

Sześciopak wprowadza nowe uregulowania, które służą dyscyplinowaniu finansów. W pierwszym rzędzie wymienić należy tu tzw. europejski semestr, czyli obowiązek (procedurę) konsultowania założeń dopiero co tworzonych budżetów krajowych na forum UE. Takie procedorowanie budżetu, już w punkcie wyjścia, poddaje ocenę projektu „unijnej grupie eksperckiej”, dając jej możliwość stosownego nacisku na poszczególne kraje. Zdecydowanym krokiem do poprawy stanu finansów poprzez system reguł jest wprowadzenie oceny średniookresowych celów budżetowych, do czego ma służyć kryterium salda strukturalnego. Zdecydowano się po raz pierwszy na regułę wydatkową, która stanowi, że tempo wzrostu wydatków publicznych nie może być wyższe od tempa wzrostu produktu krajowego. Silnie zasugerowano także rozbudowę systemu reguł krajowych i to tak, aby były one spójne z limitami przewidzianymi w P*SiW* i co więcej, aby tak sformułowane zasady znalazły swe umocowanie w prawodawstwie krajowym.

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, iż wprowadzone zmiany prewencyjne służą potencjalnie dyscyplinowaniu, a przez to i poprawie finansów publicznych. O ich rzeczywistej skuteczności decydują jednak nie same „zapisy”, lecz to, czy i jak są one respektowane i nadzorowane, czyli jak realizowana jest procedura egzekucyjna. Na tym polu nie ma praktycznie zmian. W sześciopakach zasada automatyzmu nie została dopuszczona do głosu. Relacja pomiędzy Komisją Europejską a Radą nie uległa zmianie. Komisja jest dalej tylko ciałem wnioskującym, a ostateczne i wiążące decyzje podejmuje Rada Europy, podejmuje je zwykłą większością głosów, co stwarza łatwą możliwość odrzucenia sankcji, kraje członkowskie – jak pokazuje dotychczasowa praktyka – są raczej nastawione na unikanie konfliktów z innymi państwami. Utrzymanie takiej, tj. „koleżeńskie” formy nadzoru nad finansami w niczym nie poprawia i tak już utraconej wiarygodności instytucji europejskich na polu respektowania przyjętych reguł.

Od czasu uchwalenia sześciopaku minął ponad rok. W tym czasie mimo podjęcia działań reformatorskich zadłużenie większości państw Unii wzrosło. Obok Grecji pojawiły się kolejne (kraje PIGS), które musiały koniecznie zwracać się o pomoc w obsłudze własnego długu. Podważyło to w sposób niebywały wiarygodność kredytową państw UE. Nie chcąc dopuścić do upadku strefy euro zaczęto szukać dalszych instytucjonalnych form szybkiej poprawy stanu finansów. W takiej to atmosferze narodził się pakt fiskalny.

Pakt fiskalny to nowa umowa między krajami UE nakładająca regułę zrównoważonego budżetu z limitem dotyczącym deficytu strukturalnego na poziomie 0,5% PKB (kraje, których dług w relacji do PKB znajduje się poniżej 60% PKB mogą sobie pozwolić na deficyt strukturalny do 1% PKB). Konstrukcja paktu została poprawiona. Ustalono, że do uruchomienia procedury nadmiernego deficytu, a konkretnie sankcji, zbędna byłaby zgoda Komisji Europejskiej; sankcje byłyby nakładane automatycznie w momencie stwierdzenia naruszenia reguł. W ten sposób usunięto podstawowe słabości wszystkich dotychczasowych porozumień. Nadzór nad finansami państw UE zostałby wzmocniony, automatyzm sankcji mocno dyscyplinowałby bowiem kraje do przestrzegania przyjętych reguł. Wiarygodność instytucji europejskich w zakresie stanowionych reguł byłaby przywrócona. Problem w tym, iż pakt fiskalny ma obowiązywać od stycznia 2013 r. i musi do tego czasu być ratyfikowany przez kraje członkowskie, z czym w niektórych krajach mogą być kłopoty, co więcej, paktu nie podpisały Czechy i Wielka Brytania.

## 6. Podsumowanie

Zasadnicze znaczenie dla zapewnienia skuteczności polityki fiskalnej realizowanej drogą reguł ma obok poprawności konstrukcji systemu reguł stworzenie



mechanizmu zapewniającego ich przestrzeganie. Elementami skutecznego i wielostronnego systemu kontroli fiskalnej są: powszechność i nieuchronność sankcji, szybkość i niezawodność ich uruchomienia oraz rzetelna sprawozdawczość. Dotyczy to zarówno szczebla krajowego, jak i ponadnarodowego. Istotne jest tu skorelowanie norm unijnych z normami krajowymi. Dlatego konieczne jest stworzenie odpowiednich procedur zapewniających przestrzeganie reguł fiskalnych w narodowych systemach prawno – instytucjonalnych poszczególnych państw. Ale aby normy krajowe były w pełni wypełniane, to najpierw konieczne jest respektowane muszą być reguły traktatowe. O tym czy będą, zadecyduje postępowanie głównych graczy: Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii.

System reguł, gdzie wiodącą rolę odgrywa reguła salda strukturalnego ma dla większości państw poważne konsekwencje. System ten oparty na założeniu, że stabilizację gospodarczą winny zapewnić automatyczne stabilizatory, a to oznacza, że budżet państwa musi być zrównoważony na poziomie bliskim potencjalnego PKB (luka PKB wynieść może 0,5-1,0% PKB). Aby tak było, to deficyt strukturalny musi być utrzymany na bardzo niskim poziomie. Deficyt ten wynika głównie z istnienia tzw. wydatków prawnie zdeterminowanych (wydatki sztywne). W większości krajów UE deficyt strukturalny jest wysoki, za wysoki i to on stwarza problemy związane z utrzymaniem stabilności fiskalnej. W kierunku redukcji deficytu strukturalnego zmierza konstrukcja europejskich reguł fiskalnych (sześciopak i pakt fiskalny). Praktyczna realizacja oznacza jednak cięcie wydatków sztywnych, a w niektórych państwach UE – tych, których obsługa długu pochłania przeszło 2% PKB – redukcja wydatków musi być znacząca i nastąpić także w obszarze działania automatycznych stabilizatorów; sam haracz rentierski konstituuje już bowiem deficyt strukturalny na poziomie przekraczającym poziom 1,5% PKB. Konieczna redukcja wydatków w praktyce oznacza stopniowe cięcie wydatków sztywnych, a to związane jest z ograniczeniem funkcji państwa, ograniczeniem zasięgu państwa socjalnego<sup>28</sup>.

Unijny reżim fiskalny obecnie wyznacza dwie granice dla deficytu; pierwszą 0,5-1,0% PKB dla deficytu strukturalnego; drugą 2,0-2,5% PKB dla deficytu cyklicznego; co pozwala na punktową wielkość deficytu bieżącego na poziomie 3%. To rozwiązanie jest powrotem do koncepcji Alesina, a właściwie jedynie jego konkretyzacją liczbową<sup>29</sup>. Tak stworzony system łączy w sobie zarówno troskę

<sup>28</sup> Cięcia wydatków sztywnych mogą być częściowo zrekomensowane przez rozszerzenie instytucji partnerstwa publiczno-prawnego. Możliwości takie wynikają ze zwolnienia części środków publicznych, które w realizacji tych zadań zostają zastąpione środkami prywatnymi. Szerzej: A. Miruć, *Partnerstwo publiczno-prawne jako sposób realizacji zadań publicznych*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmerman, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.

<sup>29</sup> Propozycja Alesina dotyczyła głównie polityki monetarnej (reguły akomodatywne), ale jej integralną częścią były powiązania z polityką fiskalną. Główną rolę w stabilizacji miały tu odgrywać automatyczne stabilizatory, a deficyt strukturalny miał być wyzerowany na poziomie

o stabilność makroekonomiczną (automatyczne stabilizatory), jak i stabilność fiskalną (niski i bezpieczny deficyt strukturalny). Jednocześnie w ten sposób chce się zapewnić harmonizację wspólnej polityki monetarnej z narodową polityką fiskalną. Ta spójność ma wzmocnić stabilność makroekonomiczną w skali całej UE. Takie rozwiązanie jest konieczne; w UE istnieje bowiem silna odrębność instytucjonalna: kto inny odpowiada za politykę monetarną, a kto inny za fiskalną. Wspólna polityka monetarna realizowana jest przez niezależny bank centralny, a politykę fiskalną prowadzi indywidualnie każdy z krajów z osobna; w takiej sytuacji, aby na bieżąco harmonizować obie polityki zdecydowano się – poprzez odgórną regulację deficytów – na rozwiązanie, które nie dopuszczałoby do takiego oddziaływania bodźca fiskalnego, które znosiłoby albo zakłócało funkcjonowanie instrumentów monetarnych. Funkcjonujące reguły są pomyślane jako forma samo ograniczenia dla wszystkich polityk narodowych, wyznaczają w skali UE jakby pas – przedział bezpieczeństwa, w których krajowe polityki fiskalne mogą się poruszać, nie wchodząc w kolizję z wspólną i jednolitą polityką monetarną. Trudno oprzeć się jednak refleksji, że gdyby te zasady obowiązywały od początku istnienia strefy Euro, kiedy to dług publiczny sięgał około 55% PKB, to dziś, kiedy dochodzi on do poziomu przeszło 85% (a obsługa długu pochłania przeszło 2% PKB), zbędne byłyby gwałtowne kroki podejmowane dziś celem ratowania wspólnej waluty.

Te reformatorskie działania są bolesne dla społeczeństwa; realizacja paktu fiskalnego, a konkretnie redukcja deficytu strukturalnego oznacza bowiem w praktyce cięcia w wydatkach socjalnych. Zmodyfikowane reguły fiskalne, jeśli zostaną zrealizowane, doprowadzą do ograniczenia zasięgu państwa socjalnego, co z całą pewnością, nie spotka się z pełną aprobatą społeczeństwa nawykłego do państwa dobrobytu<sup>30</sup>. Konieczna jest więc odwaga, której często decydentom politycznym brakuje. Nawykli oni pozyskiwać przychylność elektoratu głosząc najczęściej populistyczne hasła bądź rozdając „kielbasę wyborczą”. Dziś, gdy koniecznością stało się ratowanie finansów publicznych, potrzebny jest zupełnie inny wzorzec polityka, a raczej całej klasy politycznej. Ta klasa też musi się zmienić i to tak, aby stanąć na wysokości zadania i zdać trudny egzamin, tzn. przeprowadzić kraj (społeczeństwo), przez trudny, pełen niepokojów okres reform fiskalnych.

---

produktu potencjalnego lub kształtować się na bardzo niskim poziomie. Szerzej na ten temat: J. Maloney, *What is New in Economics*, Manchester 1995, s. 64-72; A. Alesina, *Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reforms*, Oxford 1992, L. Próchnicki, *Jaka polityka stabilizacyjna...*

<sup>30</sup> W Polsce owo ograniczenie roli państwa socjalnego realizowane jest stopniowo już od kilku lat. Wystarczy tu wymienić: likwidację emerytur pomostowych, emerytur wcześniejszych, zmniejszenie zasiłku pogrzebowego, wydłużenie czasu pracy (wieku emerytalnego), ograniczenia „becikowego”, reformę emerytalną służb mundurowych, zrównanie wieku emerytalnego kobiet z wiekiem emerytalnym mężczyzn.

## Literatura

- Alesina A., *Politycal Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reforms*, Oxford 1992.
- Alesina, A., Perotti R., *Political economy of budget deficyt*, NBER, „Workinkg Paper” No. 4637.
- Ayuso-i-Casals J., *National fiscal governance reforms across EU Member States*, European Commission 2010.
- Blume L, Voigt S., *The economic Effects of Constitutional Budget Institutions*, SSRN 2011; IMF.
- Buiter W.H., *Ten Commandments for a Fiscal Rulet in the E(M)U*, NBER, Cambridge 2003.
- Danninger S., *A New Rule: The Swiss Debt Brake*, „IMF Working Paper” 2008, No. 1.
- DebrunX., Maulin L., *Tied to the Mast? The role of national fiscal rules in the European Union*, „Economic Policy” 2008, No. 23.
- European Commision, *Public Finances in EMU*, „European Economy” 2010, No. 4, OECD Economic Outlook 82.
- Eurostat [20.06.2012].
- Fiscal Rules – *Anchoring Expectations for Sustaine Public Finnces*, Fiscal Affairs Department, IMF 2009.
- IMF, *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, Raported prepared by the Fiscal Affairs Department, 16.12.2009.
- Kopias G., Symansky S., *Fiscal Policy Rules*, IMF, „Occasional Paper” 162, Washington 1998.
- Koske I., *After the Crisis*, „OECD Economic Departament Working Paper” No. 766/2010
- Miruć A., *Partnerstwo publiczno-prawne jako sposób realizacji zadań publicznych*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmerman, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.
- Próchnicki L., *Jaka polityka stabilizacyjna*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 1998, nr 224.
- Próchnicki L., *Z dziejów myśli ekonomicznej*, ZPSB, Szczecin 2007.
- Public finance in EMU – 2010, European Commission, „European Economy” 2010, No. 4, OECD Economic Outlook 82.

## Fiscal Rules and Fiscal Stability of the European Union

**Summary.** In European Union countries, fiscal policy is governed and guided by national and EU rules. Although, their goal is to ensure fiscal stability, however national interests, the financial crisis and economic downturn caused that the rules were washed away or even temporarily suspended. Discretionary decision return again to fiscal policy and its the final effect was a rapid and significant increase in the deficit and debt. They have reached a level which began to threaten the functioning of the euro area. This way policy makers realized the need to review and improve the already existing fiscal rules in such a way that eliminates the discretionary, and at the same time the system ensured the safety of fiscal rules and do not obstruct the fight against the crisis. In most EU countries, it is time to significantly reduce the structural deficyt what unavoidable will lead to reduction of the scope of the welfare state.

**Keywords:** European Union, fiscal stability, fiscal rules, public debt, budget deficit



**Agnieszka Skoczylas-Tworek**

Uniwersytet Łódzki

**Emilia Marciniak**

Izba Celną w Łodzi

Akademia Sztuk Pięknych im. Władysława Strzemińskiego w Łodzi

## **Doświadczenia w realizacji kontroli zarządczej w administracji rządowej na przykładzie polskich ministerstw**

**Streszczenie.** Dążąc do usprawnienia działań polskiego sektora publicznego, do ustawy o finansach publicznych wprowadzono pojęcie kontroli zarządczej, której zadaniem było ukierunkowanie zarządzających jednostkami publicznymi na efektywne i skuteczne realizowanie celów. W opracowaniu przedstawiono rozwiązania prawne przyjęte w ramach funkcjonowania kontroli zarządczej oraz dokumenty niezbędne do jej prawidłowego sprawowania.

Celem artykułu jest ocena funkcjonowania kontroli zarządczej w polskiej administracji rządowej. Analizę przygotowano na podstawie złożonych przez poszczególnych reprezentantów rządu oświadczeń o stanie kontroli zarządczej za lata 2010 i 2011. Zaprezentowany materiał analityczny pozwolił na zweryfikowanie problemów wynikających z wprowadzonych uregulowań w zakresie kontroli zarządczej oraz zaproponowanie kierunków zmian w tym zakresie.

**Słowa kluczowe:** finanse, finanse publiczne, kontrola zarządcza

### **1. Wprowadzenie**

Nowelizacja ustawy o finansach publicznych z 2009 r. miała stanowić znaczący krok w kierunku przejścia z tzw. administrowania na zarządzanie jednostkami publicznymi oraz pozwolić spojrzeć na ich funkcjonowanie z punktu widzenia kryteriów efektywności, gospodarności i skuteczności realizowanych działań. Wszystko to związane było z wprowadzeniem do sektora finansów publicznych pojęcia kontroli zarządczej, która wiąże się z realizacją odpowiednich czynności, dzięki którym organizacja osiąga swoje cele. Działania te powinny przebiegać

w sposób terminowy, zgodnie z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, a tym samym przyczyniać się do uzyskiwania możliwie najbardziej optymalnych korzyści przy jednoczesnym gospodarnym wykorzystaniu nakładów. Po upływie dwóch lat od momentu wprowadzenia tych zmian warto zastanowić się, czy zakładany przez ustawodawcę cel został osiągnięty.

W opracowaniu przedstawiono rozwiązania prawne przyjęte w ramach funkcjonowania kontroli zarządczej oraz dokumenty niezbędne do jej prawidłowego sprawowania. Celem artykułu jest ocena funkcjonowania kontroli zarządczej dokonana na przykładzie polskich ministerstw. Analizę przygotowano opierając się na złożonych przez poszczególnych reprezentantów rządu oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za lata 2010 i 2011. Na podstawie zweryfikowanego materiału przedstawiono problemy wynikające z wprowadzonych uregulowań w zakresie kontroli zarządczej oraz zaproponowano kierunki zmian w tym zakresie.

## 2. Narzędzia kontroli zarządczej w polskim sektorze publicznym i ich geneza

Celem usprawnienia funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych, z dniem 27 sierpnia 2009 r. wprowadzono do ustawy o finansach publicznych<sup>1</sup> obowiązek wdrożenia kontroli zarządczej we wszystkich organizacjach należących do tego sektora. Zgodnie z uregulowaniami prawnymi oznacza ona ogół działań podejmowanych przez kierowników jednostek w ramach zapewnienia realizacji celów organizacji w sposób skuteczny, efektywny, terminowy i zgodny z zasadą legalizmu.

Kontrola zarządcza stanowi system zarządzania organizacją. Jest integralną częścią instytucji, a od jakości jej funkcjonowania zależy sprawność działania jednostki. Stąd jej waga dla realizacji celów, efektywności działania, a także rozwoju instytucji jest znacząca<sup>2</sup>.

Wśród podstawowych celów właściwego funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostce, wskazuje się działanie organizacji<sup>3</sup>:

- zgodne z prawem i wewnętrznymi uregulowaniami,
- zmierzające do zapewnienia efektywności i skuteczności działania,
- w sposób wiarygodny z punktu widzenia sporządzanych sprawozdań,

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.

<sup>2</sup> A. Skoczylas, *Kontrola remedium na problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, w: *Zarządzanie finansami sektora publicznego. Decyzje, instrumenty, ryzyko*, red. M. Dylewski, B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2011, nr 37, Poznań 2011, s. 174.

<sup>3</sup> Por. art. 68 ust. 2 ustawy z o finansach...

- zapewniające ochronę posiadanych zasobów ludzkich, finansowych i rzeczowych,
- zgodne z zasadami etycznego postępowania oraz promujące je,
- zmierzające do prawidłowego przepływu informacji w jednostce oraz poza nią,
- zapewniające efektywne i skuteczne zarządzanie ryzykiem.

Kontrola zarządcza powinna odnosić się do wszystkich wskazanych elementów oraz zapewnić ich sprawne funkcjonowanie w każdej organizacji publicznej. Za prawidłową jej realizację odpowiedzialność ponosi kierownik jednostki, do którego zadań należy takie zapewnienie jej działania, aby instytucja mogła realizować postawione przed nią cele.

W ramach weryfikacji sprawowania kontroli zarządczej każdy z ministrów został prawnie zobowiązany do opracowania trzech dokumentów w postaci planu działalności, sprawozdania z jego wykonania oraz oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. Pierwszy z nich jest dokumentem zawierającym kluczowe zamierzenia jednostki na najbliższy rok oraz sposób ich realizacji i pomiaru poprzez wskazanie zadań oraz mierników ich wykonania. Z kolei sprawozdanie z wykonania planu działalności ma na celu zaprezentowanie stopnia osiągnięcia założonych celów i zadań na podstawie danych w postaci konkretnych wartości, a także wyjaśnienie przyczyn niezrealizowania celów, w przypadku zaistnienia takiej sytuacji w ciągu roku.

Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej stanowi dowód obrazujący sposób zarządzania ministerstwem. To właśnie ten dokument jest swoistym potwierdzeniem tego, co dzieje się w jednostce i na podstawie jakich dokumentów źródłowych taki stan ustalono. Dodatkowo ustawodawca wprowadził wskazówki realizacji kontroli zarządczej pod nazwą „Standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych”<sup>4</sup>. Ich celem jest dążenie do zapewnienia jednolitego funkcjonowania systemu kontroli zarządczej we wszystkich instytucjach sektora publicznego. Zgodnie ze standardami, kontrola zarządcza koncentruje się na pięciu najważniejszych elementach, do których należą: środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja oraz monitorowanie i ocena systemu.

Plan i sprawozdanie mają charakter organizacyjny oraz weryfikacyjny, umożliwiając nadzorowanie sprawowania kontroli zarządczej z punktu widzenia realizacji celów oraz stopnia ich wykonania. Ostatni dokument – oświadczenie o stanie kontroli zarządczej, któremu poświęcone zostały kolejne części opracowania, jest pisemnym potwierdzeniem efektywności i prawidłowości funkcjonowania kontroli zarządczej w konkretnym obszarze sektora publicznego.

---

<sup>4</sup> Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz.U. MF nr 15, poz. 84.

### 3. Oświadczenie jako narzędzie weryfikacji stanu kontroli zarządczej

Oświadczenie ze swej nazwy wiąże się z przekazaniem pewnych informacji w wybranej formie, w wyniku których osoba je składająca deklaruje, iż jest świadoma pewnych kwestii bądź zgadza się na konkretne działania. Oświadczenie może mieć charakter dobrowolny bądź obowiązkowy. Dokument, który wprowadzono do ustawy o finansach publicznych ma rangę dokumentu obowiązkowego w stosunku do ministrów i wiąże się ze złożeniem przez nich poświadczenia na temat stanu kontroli zarządczej w resorcie, którego ono dotyczy.

Idea wprowadzenia oświadczenia do polskiego sektora finansów publicznych została zaczerpnięta z doświadczeń innych krajów unijnych, gdzie taki dokument obowiązuje (Belgia, Irlandia, Malta, Wielka Brytania i in.<sup>5</sup>). Jego głównym zadaniem jest pozyskanie stosownych informacji od wszystkich reprezentantów rządu o stanie zarządzania poszczególnymi sektorami gospodarki.

W polskiej administracji publicznej oświadczenie przyjęło formę swoistego testu wyboru, w którym opierając się na posiadanej wiedzy na temat działania jednostki osoba je wypełniająca musi wskazać, czy w ramach podległego sobie resortu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza:

- w wystarczającym stopniu (część A),
- w ograniczonym stopniu (część B),
- w ogóle nie działała (część C).

Kontrowersję może budzić znaczenie terminu „wystarczający stopień”, zwanego również rozsądnym czy racjonalnym zapewnieniem o stanie kontroli zarządczej. Oznacza on dostarczenie rękojmi o systemie kontroli przy spełnieniu jednocześnie trzech warunków: stopnia ryzyka, kosztu i korzyści. Te trzy kategorie odnoszą się w pierwszej kolejności do obszarów działania jednostki, ważnych z punktu widzenia realizacji celów organizacji. Koszt oznacza nakłady poniesione na podjęcie działań zmierzających do ograniczenia ryzyka w danym obszarze i usprawienia go. Korzyści z kolei to efekty, jakie zostaną osiągnięte w wyniku poniesionych nakładów. Innymi słowy, wszystkie działania związane z funkcjonowaniem kontroli zarządczej powinny koncentrować się na obszarach kluczowych, a koszty związane z ich realizacją być adekwatne do korzyści, jakie z tytułu ich wykonania zostaną osiągnięte.

---

<sup>5</sup> *Compendium of the Public Internal Control Systems in the UE Member States 2012*, opracowanie Komisji Europejskiej, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, [http://ec.europa.eu/budget/biblio/publications/publications\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/publications/publications_en.cfm) [9.12.2012].



Dokonując wyboru popartego odpowiednią wiedzą, dany minister, w sytuacji posiadania jakichkolwiek informacji na temat istotnych zagrożeń w funkcjonowaniu systemu kontroli zarządczej bądź wiedząc o jego słabościach, a tym samym nie posiadając rozsądnego stopnia pewności, jest zobowiązany zamieścić taką informację w oświadczeniu oraz wyznaczyć działania zaradcze, jakie zostaną oraz zostaną podjęte w związku z ich usprawnieniem. Bez względu na wybraną opcję, należy wskazać źródła informacji zarządczej, jakimi kierowano się przy tym wyborze, wśród nich mogą występować wyniki:

- analizy ryzyka,
- samooceny,
- audytów i kontroli,
- monitoringu,
- inne.

System zarządzania ryzykiem przyjęty w organizacji jest niezmiernie ważnym źródłem informacji. Stanowi on nie tylko skarbnicę wiedzy na temat potencjalnych zagrożeń, przed którymi stoi dana instytucja, ale również informację o tym, w jakim obszarze działalności należy podjąć działania zmierzające do ograniczenia potencjalnego ryzyka, zagrażającego w szczególności realizacji kluczowych celów.

Samoocena z kolei stanowi jedno z najbardziej kompleksowych i coraz częściej wykorzystywanych narzędzi oceny kontroli zarządczej. Oznacza ona proces świadomie inicjowany przez organizację, za pomocą którego osiąga ona zgodność pomiędzy własnym działaniem (rezultatem) a odpowiednim wzorcem. Do podstawowych zadań samooceny należy<sup>6</sup>:

- identyfikacja ryzyka i ocena kontroli,
- weryfikacja odpowiedzialności i własności osób zarządzających,
- redukcja działalności inspekcyjnej.

Samoocena jako źródło informacji wspomaga proces identyfikacji ryzyka oraz ocenę efektywności procesów zarządzania, celem ograniczenia bądź zminimalizowania ryzyka do poziomu akceptowalnego. Zakres samooceny powinien również uwzględniać ocenę kierownictwa i pracowników w ramach powierzonej im odpowiedzialności. Właściwie przygotowany i przeprowadzony proces samooceny pozwala dostarczyć znaczących informacji o efektywności i skuteczności funkcjonowania jednostki czy całego resortu, a ponadto stanowi swoiste narzędzie oceny działalności<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Por. E.J. Saunders, *Audyt i kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwach*, PIKW SA, Educat, Częstochowa 2002, s. 214.

<sup>7</sup> Skoczyła A., *Samoocena wyzwaniem dla doskonalenia zarządzania instytucjami publicznymi*, w: *Innowacyjność w systemach finansowych*, red. B. Mikołajczyk, „Folia Oeconomica” nr 266, Wyd. UŁ, Łódź 2012.

Na kolejny zasób informacji składają się ustalenia i wyniki przeprowadzonych kontroli i audytów, zarówno tych wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Audyt wewnętrzny jako jedno z nielicznych narzędzi został ustawą o finansach publicznych zobligowany do systematycznej oceny stanu kontroli zarządczej. Do jego zadań należy dostarczanie zarządzającemu informacji o stanie kontroli oraz zapewnienia, że cele organizacji są osiągnięte w sposób skuteczny i efektywny poprzez realizację zadań zapewniających oraz czynności doradczych. Narzędzia opiniotwórcze w postaci audytu i kontroli to istotne źródło potwierdzenia stanu funkcjonowania systemu kontroli zarządczej. Z uwagi jednak na fakt, iż nie są one w stanie objąć swoim działaniem wszystkich obszarów funkcjonowania jednostki ważne jest, aby odnosiły się one do wszystkich rodzajów ryzyka, zidentyfikowanych i oszacowanych w wyniku przyjętego systemu zarządzania.

Innym równie kluczowym źródłem pozyskania informacji o stanie kontroli zarządczej jest monitoring. Jest to proces ciągły, którego zadaniem jest dostarczanie aktualnej i rzetelnej wiedzy na temat realizacji celów oraz zadań. Monitoring powinien być wbudowany w system kontroli zarządczej poprzez ustanowienie odpowiednich procedur kontrolnych. Wyniki monitorowania stanowią potwierdzenie słuszności podjęcia pewnych decyzji związanych z przyjętą strategią zarządzania jednostką.

Poza wskazanymi narzędziami generującymi informacje zarządcze, ministrowie mogą wykorzystywać również inne dostępne źródła danych. Należy jednak pamiętać, aby wiedza na ich podstawie pozyskana była adekwatna do zidentyfikowanych i oszacowanych rodzajów ryzyka, aktualna, wiarygodna, a przede wszystkim istotna z zarządczego punktu widzenia.

Dokument w postaci oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, wypełniany przez poszczególnych ministrów, stanowi źródło informacji na temat działalności poszczególnych resortów gospodarki. Zawiera dane, na podstawie których można zidentyfikować problemy i zagrożenia występujące w danym sektorze. Stąd w kolejnej części opracowania ocenie poddano informacje zamieszczone w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej, złożonych przez wszystkich reprezentantów rządu polskiego, kierujących sektorem publicznym w latach 2010 i 2011.

#### **4. Ocena sprawowania kontroli zarządczej na przykładzie polskich ministerstw – analiza porównawcza**

Co roku do dnia 30 kwietnia każdy z ministrów musi potwierdzić, w jakim „stanie” jest dany obszar gospodarki krajowej oraz z jakimi problemami i słabościami dane ministerstwo borykało się w roku poprzednim. Dane te muszą

zostać zamieszczone w dokumencie, jakim jest oświadczenie o stanie kontroli zarządczej. Baza źródeł informacji zarządczej, z których minister może korzystać, jest w prawie polskim dość ograniczona, co zostało opisane w poprzedniej części niniejszego opracowania, jednakże nie zamknięta. Zgodnie z regulacją Ministra Finansów<sup>8</sup>, ocena stanu zarządzania opierać się powinna na informacjach dostępnych w czasie sporządzania dokumentu. Celem weryfikacji danych wykorzystywanych do podpisania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w tabeli 1 przedstawiono zestawienie źródeł informacji wykorzystanych przez polskich ministrów.

Z informacji zamieszczonych w tabeli 1 wynika, że w 2010 r. w 5 ministerstwach na 17 funkcjonowała w wystarczającym stopniu adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. W pozostałych 12 ministerstwach przedstawiciele rządu mieli natomiast zastrzeżenia w zakresie stanu zarządzania ich resortami. Z kolei w 2011 r. wśród ministrów pozytywnie oceniających stan kontroli zarządczej pojawił się Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, natomiast do grona osób zarówno zobowiązanych do złożenia oświadczenia, jak i posiadających pewne zastrzeżenia co do stanu kontroli zarządczej dołączył Minister Administracji i Cyfryzacji.

Z analizy danych zamieszczonych w tabeli 1 wynika również, że w latach 2010-2011 w 12 ministerstwach stan kontroli zarządczej kształtował się na poziomie ograniczonym, pomimo wzrostu liczby informacji zarządczych, z których korzystali przedstawiciele rządu. Każdy z reprezentantów Rady Ministrów zarówno w 2010 r., jak i 2011 r. najchętniej polegał na wynikach kontroli zewnętrznych, co wynikać może z faktu, że wszystkie sektory gospodarki były, są oraz będą poddawane ocenie przez niezależne instytucje kontrolne. Ich obiektywny osąd może stanowić istotne źródło informacji zarządczej, jednakże pod warunkiem, że stan ten ma odzwierciedlenie również w wykorzystanych wewnętrznych narzędziach zarządzania.

Podpisując oświadczenia za dwa minione lata, ministrowie korzystali również z wyników monitorowania realizacji ustanowionych celów i zadań, co wynika z ustawy o finansach publicznych, która przedstawia definicję kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych jako „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań”<sup>9</sup>. Należy jednak zaznaczyć, że pierwsze plany działalności zawierające wykaz celów i zadań wraz z przypisaniem do nich właściwych mierników były sporządzane przez ministrów dopiero na 2011 r., a wcześniej nie były w takiej formie przedmiotem żadnych regulacji prawnych. W oświadczeniach za 2010 r. wszyscy ministrowie z wyjątkiem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazali, że korzystali z informacji pozyskanych

<sup>8</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, Dz.U. nr 238, poz. 1581.

<sup>9</sup> Art. 69 ust. 1 ustawy o finansach..., op. cit.

Tabela 1. Zestawienie źródeł informacji wykorzystanych do podpisania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej przez polskich ministrów za lata 2010 oraz 2011

Minister	Część oświadczenia		Monitoring realizacji celów i zadań		Samocena kontroli zarządczej wg standardów kontroli zarządczej		Proces zarządzania ryzykiem		Audyt wewnętrzny		Kontrolne wewnętrzne		Kontrolne zewnętrzne		Inne źródła informacji	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Kultury i Dziedzictwa Narodowego	A	A	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-
	A	A	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-
Skarbu Państwa	A	A	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-
	A	A	-	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Rozwoju Regionalnego Rolnictwa i Rozwoju Wsi	A	A	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	A	A	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Gospodarki	B	B	X	X	-	X	-	-	X	X	X	X	X	X	X	X
	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Obrony Narodowej	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Środowiska	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Nauki i Szkolnictwa Wyższego	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-
	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-
Sportu i Turystyki	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Spraw Zagranicznych	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Spraw Wewnętrznych i Administracji	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Edukacji Narodowej	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Zdrowia	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Pracy i Polityki Społecznej	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sprawiedliwości	-	B	nie dot.	X	nie dot.	-	nie dot.	-	nie dot.	X	nie dot.	-	nie dot.	X	nie dot.	-
	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Administracji i Cyfryzacji Finansów	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	B	B	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Źródło: opracowanie własne na podstawie oświadczeń o stanie kontroli zarządczej złożonych przez polskich ministrów za lata 2010 i 2011.

na podstawie monitorowania realizacji celów i zadań, stąd można domniemywać, że opracowali takie plany na własny użytek w roku poprzednim.

Z analizy oświadczeń podpisanych za 2011 r. wynika, że nadal występują problemy z pełnym wdrożeniem w polskich ministerstwach metodyki zarządzania przez cele. Dotyczą one w przeważającej mierze braku ujednoczenia systemu formułowania celów w ramach jednostek nadzorowanych i podległych danemu ministrowi (Minister Środowiska)<sup>10</sup>, potrzeby podejmowania działań zaradczych w przypadku pojawienia się zagrożeń w realizacji ustanowionych celów (Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej)<sup>11</sup> czy też wzmocnienia nadzoru nad realizacją celów i zadań (Minister Zdrowia)<sup>12</sup>. Minister Finansów, jako organ koordynujący funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, również wskazał w tym obszarze poważne zastrzeżenia związane z brakiem planowania działalności oraz monitorowania realizacji celów, a także z powstaniem rozbieżności pomiędzy planowanymi a osiągniętymi wartościami mierników odnoszącymi się do konkretnych celów ujętych w opracowanym przez niego planie działalności na 2011 r.<sup>13</sup>

Kolejnym narzędziem, stanowiącym dla reprezentantów rządu ważne źródło informacji zarządczej są wyniki pracy audytorów wewnętrznych. Podyktowane jest to faktem, iż nowelizacja ustawy o finansach publicznych bezpośrednio „zaangażowała” audytorów wewnętrznych do oceny kontroli zarządczej. Zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów<sup>14</sup>, w 2010 r. 635 jednostek administracji rządowej było zobligowanych do prowadzenia audytu wewnętrznego, w roku kolejnym liczba ta powiększyła się o dziewięć jednostek, z czego cztery z nich to fundusze<sup>15</sup>. Ponadto z przekazanych w marcu 2011 r. przez ministerstwa informacji wy-

<sup>10</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Środowiska za lata 2010 i 2011, [www.mos.gov.pl/arttykul/3818\\_kontrola\\_zarzadcza/14391\\_oswiadczenia\\_o\\_stanie\\_kontroli\\_zarzadczej.html](http://www.mos.gov.pl/arttykul/3818_kontrola_zarzadcza/14391_oswiadczenia_o_stanie_kontroli_zarzadczej.html) [9.12.2012].

<sup>11</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej za rok 2010 i 2011, [http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/dokonania\\_zamierzenia/kontrola\\_zarzadzcz](http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/dokonania_zamierzenia/kontrola_zarzadzcz) [9.12.2012].

<sup>12</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Zdrowia za rok 2010 i 2011, <http://bip.mz.gov.pl/index?mr=m1&ms=&ml=pl&mi=805&mx=6&ma=395> [9.12.2012].

<sup>13</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Finansów za lata 2010 i 2011, [www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zarzadcza-i-audyt-wewnetrzny/kontrola-zarzadcza-w-resorcie-finansow/plany-dzialalnosci-sprawozdania-oswiadczenia/oswiadczenia](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zarzadcza-i-audyt-wewnetrzny/kontrola-zarzadcza-w-resorcie-finansow/plany-dzialalnosci-sprawozdania-oswiadczenia/oswiadczenia) [9.12.2012].

<sup>14</sup> Zob. sprawozdania Ministerstwa Finansów pn. „Audyty wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym w 2010 roku” nr DA4/4094/1/2011/SUR/1413, listopad 2011 r., s. 4 [www.mf.gov.pl/\\_files/\\_audyt\\_wewn\\_i\\_kontrola\\_zarz/audyt\\_wewnetrzny\\_w\\_sektorze\\_publicznym/sprawozdawczosc/sprawozdania/20111123\\_sprawozdanie\\_za\\_2010\\_rok.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files/_audyt_wewn_i_kontrola_zarz/audyt_wewnetrzny_w_sektorze_publicznym/sprawozdawczosc/sprawozdania/20111123_sprawozdanie_za_2010_rok.pdf) [9.12.2012].

<sup>15</sup> Zob. sprawozdania Ministerstwa Finansów pn. „Audyty wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym”, lipiec 2012 r., str. 8, [www.mf.gov.pl/\\_files/\\_audyt\\_wewn\\_i\\_kontrola\\_](http://www.mf.gov.pl/_files/_audyt_wewn_i_kontrola_)

nika, że to właśnie komórki audytu były w przeważającej mierze odpowiedzialne za koordynowanie kontroli zarządczej w ramach jednostek oraz realizację zadań związanych z przygotowaniem oświadczenia o stanie kontroli zarządczej<sup>16</sup>.

Do istotnych źródeł informacji zarządczej należy również samoocena. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>17</sup> „zaleca się przeprowadzenie co najmniej raz w roku samooceny systemu kontroli zarządczej przez osoby zarządzające i pracowników jednostki”. W procesie tym pozyskuje się informacje zarówno od osób zajmujących kierownicze stanowiska, a tym samym ustanawiające zasady zarządzania jednostką, ale i pracowników tej organizacji. To właśnie informacje dostarczone „z dołu” powinny udzielić odpowiedzi, czy jednostka działa prawidłowo, czy przepływ informacji jest skuteczny i efektywny, jak oceniany jest proces zarządzania ryzykiem, jeśli w ogóle istnieje on w ramach organizacji i na koniec, czy ustanowione zostały właściwie mechanizmy kontrolne, mające na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania organizacji w jej otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym.

Minister Finansów wprowadził Komunikatem<sup>18</sup> wzór ankiety, który może służyć za przykład do stworzenia w ramach ministerstw własnych kwestionariuszy samooceny. Z analizy oświadczeń wynika, że o ile większość ministrów korzysta z tego narzędzia to nadal 3 z nich (Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>19</sup>, Minister Sprawiedliwości<sup>20</sup> i Minister Administracji i Cyfryzacji<sup>21</sup>) nie widzi potrzeby w pozyskiwaniu informacji za pomocą tej metody. Warto zastanowić się czy jest to właściwe podejście, biorąc pod uwagę, że przeprowadzone w ramach organizacji audyty i kontrole nie są w stanie w przeciągu jednego roku objąć swoim zakresem wszystkich kluczowych procesów zachodzących w jednostce. Wyniki samooceny stanowią zatem uzupełnienie informacji o stanie kontroli zarządczej zebranych za pomocą pozostałych narzędzi.

Największą bolączkę, co ukazuje analiza oświadczeń ministrów podpisanych za 2011 r., stanowi nadal proces zarządzania ryzykiem. W części oświadczenia

---

zarz/audyt\_wewnetrzny\_w\_sektorze\_publicznym/sprawozdawczosc/sprawozdania/120718\_sprawozdanie\_\_za\_\_2011\_\_rok.pdf [9.12.2012].

<sup>16</sup> Ibidem, s. 39.

<sup>17</sup> Standard E 20, Komunikat nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów..., op. cit.

<sup>18</sup> Komunikat Ministra Finansów nr 3 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (poz. 11).

<sup>19</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji za lata 2010 i 2011, [http://bip.msw.gov.pl/palm/bip/228/Kontrola\\_Zarzadcza.html](http://bip.msw.gov.pl/palm/bip/228/Kontrola_Zarzadcza.html) [9.12.2012].

<sup>20</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Sprawiedliwości za lata 2010 i 2011, <http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/kontrola-zarzadcza/> [9.12.2012].

<sup>21</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Administracji i Cyfryzacji za rok 2011, [http://mac.bip.gov.pl/kontrola-zarzadcza/oswiadczenie-o-stanie-kontroli-zarzadczej\\_130.html](http://mac.bip.gov.pl/kontrola-zarzadcza/oswiadczenie-o-stanie-kontroli-zarzadczej_130.html) [9.12.2012].

dotyczącej zastrzeżeń w funkcjonowaniu kontroli zarządczej oraz działań planowanych do podjęcia w celu poprawy systemu, ministrowie poświęcili największej uwagi zarządzaniu ryzykiem, wskazując przede wszystkim na:

- niejednolitość procesu w ramach różnych struktur jednego resortu,
- niewystarczające rozwiązania z zakresu zarządzania ryzykiem,
- brak formalizacji procesu,
- problemy z identyfikacją i oceną ryzyka,
- brak kompleksowej dokumentacji w odniesieniu do zarządzania ryzykiem.

Biorąc pod uwagę, iż ryzyko obecne jest podczas podejmowania każdej decyzji zarządczej zarówno tej z krótkim okresem realizacji, jak i tej o charakterze strategicznym, na najwyższym poziomie zarządzania państwem, proces zarządzania ryzykiem powinien być potraktowany jako „priorytetowy”. Od właściwie przeprowadzonej identyfikacji ryzyka w poszczególnych sektorach gospodarki, ustalenia akceptowalnego poziomu ryzyka oraz dokonania jego „uczciwej” oceny zależą efekty działań Rady Ministrów.

Warto w tym miejscu wspomnieć, iż w literaturze przedmiotu występuje pojęcie ryzyka politycznego, które obejmuje zdarzenia powiązane z działaniami rządu, na które w znacznej mierze mają wpływ czynniki zewnętrzne, od niego niezależne jak np.: wojny, klęski żywiołowe czy sytuacja ekonomiczna na rynku światowym<sup>22</sup>. Na tym poziomie zarządzania znaczenia nabiera stwierdzenie, które stanowi o tym, że znajomość ryzyka to pierwszy krok do tego, by umiejętnie nim kierować, wykorzystując je do planowania i skutecznej realizacji zamierzonych celów.

Wypełniając oświadczenie o stanie kontroli zarządczej, ministrowie mogą korzystać również z innych niż ustawodawca wymienił źródeł informacji i, co ważne, większość z nich skorzystała z tej możliwości. Z analizy oświadczeń złożonych przez członków Rady Ministrów wynika podobieństwo w zastosowanej metodyce uzyskiwania informacji zarządczej. Najczęściej ministrowie polegali na oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej wypełnianych przez podległych i nadzorowanych kierowników jednostek. Korzystali również z oceny stanu funkcjonowania kontroli zarządczej dokonanej przez kierowników komórek ministerstwa, wyników audytów nadzoru oraz przeglądów zarządzania realizowanych w ramach systemu zarządzania jakością oraz systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym<sup>23</sup>, ale także z samooceny audytu wewnętrznego, oceny stanu

---

<sup>22</sup> K. Janasz, W. Janasz, K. Kozioł, K. Szopik-Depczyńska, *Zarządzanie strategiczne. koncepcje. Metody. Strategie*, Difin, Warszawa 2010, s. 127.

<sup>23</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Gospodarki za lata 2010 i 2011, <http://bip.mg.gov.pl/Status+prawny+ministerstwa>, <http://bip.mg.gov.pl/Historia+MG/Archiwalne+dokumenty/> [9.12.2012].

zabezpieczenia ochrony informacji niejawnych, sprawozdania z wykonania planu działalności, informacji o realizacji budżetu<sup>24</sup>, oceny przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków<sup>25</sup>, oceny działalności Rzecznika dyscypliny finansów publicznych oraz Komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>26</sup> czy badania ankietowego przeprowadzonego wśród klientów<sup>27</sup>.

Dodatkowo w 2010 r. każdy minister został zobligowany do powołania komitetu audytu, którego głównym celem jest świadczenie czynności doradczych w celu zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej oraz prawidłowego działania audytu wewnętrznego<sup>28</sup>. Opinie komitetów zostały wykorzystane przez nielicznych ministrów przy podpisywaniu oświadczeń o stanie kontroli zarządczej (Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>29</sup>, Minister Obrony Narodowej<sup>30</sup>, Minister Środowiska<sup>31</sup> oraz Minister Finansów<sup>32</sup>). Zgodnie z ustawą o finansach publicznych<sup>33</sup>, członkami komitetu są osoby z udokumentowanym doświadczeniem obejmującym swoim zakresem zagadnienia związane z szeroko rozumianym zarządzaniem publicznym, w tym analizą ryzyka oraz audytem wewnętrznym. Posiadana przez nich wiedza może okazać się bardzo przydatna, a niekorzystanie z niej może doprowadzić do sytuacji, iż rządzący pominą niezależne i obiektywne źródło informacji, tak kluczowe dla skutecznego i efektywnego zarządzania.

Warto również zauważyć, że jedynie 2 (Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>34</sup> oraz Minister Gospodarki<sup>35</sup>) z 6 ministrów, którzy w oświadczeniach podpisanych

---

<sup>24</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Obrony Narodowej za lata 2010 i 2011, [www.bip.mon.gov.pl/25.html](http://www.bip.mon.gov.pl/25.html) [9.12.2012].

<sup>25</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Wodnej za rok 2010 i 2011, [http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/dokonania\\_zamierzenia/kontrola\\_zarzadzcz](http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/dokonania_zamierzenia/kontrola_zarzadzcz) [9.12.2012].

<sup>26</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Spraw Zagranicznych za lata 2010 i 2011, [www.bip.nauka.gov.pl/bipmein/index.jsp?place=Menu02&news\\_cat\\_id=193&layout=1&page=0](http://www.bip.nauka.gov.pl/bipmein/index.jsp?place=Menu02&news_cat_id=193&layout=1&page=0) [9.12.2012].

<sup>27</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji za rok 2010 i 2011, [http://bip.msw.gov.pl/palm/bip/228/19587/Oswiadczenie\\_o\\_stanie\\_kontroli\\_zarzadzczej\\_Ministra\\_Spraw\\_Wewnetrznych\\_i\\_Administ.html](http://bip.msw.gov.pl/palm/bip/228/19587/Oswiadczenie_o_stanie_kontroli_zarzadzczej_Ministra_Spraw_Wewnetrznych_i_Administ.html) [9.12.2012].

<sup>28</sup> Art. 288 ust. 4 ustawy o finansach..., op. cit.

<sup>29</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi za lata 2010 i 2011, [www.bip.minrol.gov.pl/DesktopModules/Announcement/ViewAnnouncement.aspx?ModuleID=1647&TabOrgID=1764&LangId=0&AnnouncementId=14324&ModulePositionId=2346](http://www.bip.minrol.gov.pl/DesktopModules/Announcement/ViewAnnouncement.aspx?ModuleID=1647&TabOrgID=1764&LangId=0&AnnouncementId=14324&ModulePositionId=2346) [9.12.2012].

<sup>30</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Obrony Narodowej...

<sup>31</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Środowiska...

<sup>32</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Finansów...

<sup>33</sup> Art. 290 ustawy o finansach...

<sup>34</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi...

<sup>35</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Gospodarki za lata 2010 i 2011, <http://bip.mg.gov.pl/Status+prawny+ministerstwa> [9.12.2012].



za 2011 r. wskazali na właściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej, skorzystało z dodatkowych źródeł informacji. Identyczna sytuacja miała miejsce w przypadku reprezentantów rządu, którzy stwierdzili, że w ramach ich ministerstw funkcjonuje w ograniczonym stopniu adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Zarówno Minister Sportu i Turystyki<sup>36</sup>, jak i Administracji i Cyfryzacji<sup>37</sup> nie potrzebowali dodatkowej wiedzy na temat stanu zarządzania w ramach ich resortów, polegali jedynie na zamkniętym katalogu informacji ustalonym przez ustawodawcę.

Przy analizie oświadczeń należy także wspomnieć o tym, iż większość rządzących, wskazując zastrzeżenia dotyczące stanu kontroli zarządczej, koncentrowała się na takich aspektach, jak: proces formalizacji oraz wdrażania poszczególnych elementów kontroli zarządczej, zarządzanie przez cele, zarządzanie ryzykiem czy samoocena, nie odnosząc się do słabości z zakresu działalności operacyjnej. Znaleźli się jednak i tacy ministrowie, którzy wykazali się otwartością w ukazywaniu niedociągnięć we własnym zarządzaniu i pomimo wprowadzenia bądź planowania wdrożenia działań zaradczych, poważne słabości kontroli zarządczej powtórzyły się w ich jednostkach zarówno w 2010, jak i 2011 r. Dla przykładu, Minister Środowiska wskazał na opóźnienia z zakresu tworzenia aktów prawnych czy zaległości w sprawach dotyczących orzecznictwa administracyjnego<sup>38</sup>, Minister Zdrowia wymienił opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych do ustaw oraz przypadki uchybień w zabezpieczaniu zasobów informatycznych i majątku<sup>39</sup>, z kolei Minister Pracy i Polityki Społecznej wskazał na naruszenie obowiązujących przepisów prawa i procedur wewnętrznych polegających w szczególności na niedotrzymaniu ustawowych terminów oraz wymogów systemu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki i procedur wewnętrznych w zakresie wyboru, realizacji, rozliczania oraz kontroli projektów finansowanych ze środków unijnych czy też wymienił niewystarczającą skuteczność wewnętrznego obiegu informacji<sup>40</sup>.

Reasumując, analiza oświadczeń ministrów ukazała różnorodność w wypełnianiu tego ustawowo wprowadzonego dokumentu, zarówno w odniesieniu do sposobu korzystania z dostępnych źródeł informacji zarządczej, wykazywania

---

<sup>36</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Sportu i Turystyki za lata 2010 i 2011, [http://bip.msit.gov.pl/portal/bip/142/917/Oswiadczenie\\_o\\_stanie\\_kontroli\\_zarzaczej\\_Ministra\\_Sportu\\_i\\_Turystyki\\_za\\_rok\\_201.html](http://bip.msit.gov.pl/portal/bip/142/917/Oswiadczenie_o_stanie_kontroli_zarzaczej_Ministra_Sportu_i_Turystyki_za_rok_201.html) [9.12.2012].

<sup>37</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Administracji i Cyfryzacji...

<sup>38</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Środowiska...

<sup>39</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Zdrowia...

<sup>40</sup> Zob. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Pracy i Polityki Społecznej za lata 2010 i 2011, [www.mpips.gov.pl/bip/kontrola-zarzacza/za-rok-2010/](http://www.mpips.gov.pl/bip/kontrola-zarzacza/za-rok-2010/) [www.mpips.gov.pl/bip/kontrola-zarzacza/zarok/](http://www.mpips.gov.pl/bip/kontrola-zarzacza/zarok/) [9.12.2012].

zastrzeżeń w odniesieniu do funkcjonującego systemu, jak i działań planowanych do podjęcia bądź wdrożonych, celem wyeliminowania słabości kontroli.

## **5. Problemy i wyzwania kontroli zarządczej w polskiej administracji rządowej**

Wdrożenie pojęcia kontroli zarządczej miało stanowić szansę dla jednostek publicznych na zapoczątkowanie pewnego rodzaju zmiany zarówno w sposobie myślenia, jak i zarządzaniu tymi organizacjami. Na podstawie zaprezentowanego materiału analitycznego autorzy wskazali jednak pewne słabości funkcjonującego systemu. Do głównych problemów związanych z właściwym kształtowaniem się rozwoju kontroli zarządczej w sektorze publicznym należy zaliczyć w szczególności:

- brak ustanowienia kontroli zarządczej jako zagadnienia priorytetowego w działalności polskiego rządu,
- niejednorodność w wypełnianiu oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, związaną z wykazywaniem zastrzeżeń dotyczących głównych elementów kontroli zarządczej, a rzadziej prezentowaniem słabości z zakresu działalności operacyjnej i strategicznej,
- brak odnoszenia stwierdzonych w oświadczeniach zastrzeżeń do poszczególnych celów kontroli zarządczej,
- niską świadomość reprezentantów rządu w zakresie metodyki zarządzania ryzykiem i samooceny jednostki,
- brak ujednoczenia systemu formułowania celów w ramach jednostek nadzorowanych i podległych,
- pomijanie roli komitetu audytu w ocenie stanu kontroli zarządczej.

Biorąc pod uwagę istotność oraz wagę kontroli zarządczej w sektorze publicznym warto zastanowić się, w jakim kierunku powinna się ona rozwijać, jakie zmiany, powinny zaistnieć w mentalności rządzących oraz jakie działania powinny zostać podjęte, ażeby ten aspekt zarządzania publicznego funkcjonował poprawnie, a samo oświadczenie stało się dla jego odbiorcy rzetelnym i kompleksowym źródłem informacji na temat stanu zarządzania polską gospodarką.

Jak wykazała w swoim artykule Pani Agnieszka Giebel, pełniąca funkcję Dyrektora Departamentu Audytu Sektora Finansów Publicznych w Ministerstwie Finansów, „po dwóch latach obowiązywania przepisów ustawy o finansach publicznych kierownicy i pracownicy jednostek sektora finansów publicznych wciąż mają trudności ze zrozumieniem istoty kontroli zarządczej [...]. To niewątpliwie jeden z podstawowych czynników utrudniających zgodną z założeniami pomysłodawców tej koncepcji ewolucję polskiej administracji w kierunku admi-

nistracji efektywnej i skutecznej,<sup>41</sup> i trudno się z tym stwierdzeniem nie zgodzić, również w odniesieniu do reprezentantów rządu polskiego. Analiza oświadczeń przez nich wypełnianych obrazuje fakt, że temat kontroli zarządczej znajduje się jeszcze w fazie poznawania i sprawdzania jego funkcjonalności. Większość ministrów nie odnosi tego pojęcia do ogólnie pojętego systemu zarządzania resortem, czyli realizacji założonych celów i zadań, a oświadczenie o stanie kontroli zarządczej to przecież nic innego jak dokument obrazujący „stan” danego resortu, formalne odzwierciedlenie rzeczywistości wraz z rzetelnym wykazaniem słabości, które w przeciagu poprzedniego roku zostały potwierdzone w wynikach m.in. analizy ryzyka, samooceny, przeprowadzonych audytów i kontroli, sprawozdania z realizacji planu działalności czy też innych źródeł informacji zarządczej.

Zmierzając do usprawnienia zarządzania sektorem finansów publicznych, zdaniem autorów, elementem koniecznym jest dokonywanie weryfikacji informacji wewnętrznych z tymi pozyskanymi ze źródeł zewnętrznych. Pozwoli to na uzyskanie kompleksowego obrazu sytuacji resortu oraz zwiększy wiarygodność posiadanych informacji. Warto przy tym wspomagać się opinią właściwego komitetu audytu, którego ocena charakteryzuje się w dużej mierze niezależnością i obiektywizmem oraz wynikami samooceny, które uzupełniają w swojej treści wyniki przeprowadzonych audytów i kontroli.

Ponadto zarówno każdy minister, jak i kierownik jednostki publicznej zobligowany do podpisania oświadczenia powinien dążyć do zhierarchizowania źródeł, ustalenia ich jakości oraz przydatności, aby w momencie podpisywania dokumentu posiadać pełen zestaw kluczowych informacji zarządczych, w odniesieniu do stopnia realizacji poszczególnych celów kontroli zarządczej. Tylko tak stworzony, sprawnie funkcjonujący i aktualizowany system informacji zarządczej pozwoli na planowanie, a w dalszej kolejności wdrażanie działań korygujących i usprawniających działanie polskiej gospodarki.

## 6. Podsumowanie

Dążąc do zoptymalizowania działań polskiego sektora publicznego, do ustawy o finansach publicznych wprowadzono pojęcie kontroli zarządczej, której zadaniem było ukierunkowanie zarządzających jednostkami publicznymi na efektywne i skuteczne realizowanie celów. Przejawiać się to miało we wprowadzeniu nowych dla sektora publicznego narzędzi oraz stosownych dokumentów potwier-

---

<sup>41</sup> A. Giebel, *Kontrola zarządcza – ocena po dwóch latach*, „Kadra Kierownicza w Administracji”, sierpień 2012, s. 24.

dzających należyte i sprawne zarządzanie instytucją, takich jak plan działalności, sprawozdanie z realizacji planu oraz oświadczenie o stanie kontroli zarządczej.

W opracowaniu dokonano oceny funkcjonowania kontroli zarządczej po upływie dwóch lat od jej wprowadzenia. W tym celu weryfikacji poddano oświadczenia za lata 2010 i 2011 składane przez ministrów w ramach dokonania oceny stanu zarządzania w całej administracji rządowej. Z przeprowadzonej analizy wynika, że ministrowie poszczególnych działów sektora publicznego podpisując oświadczenia kierowali się w szczególności źródłami informacji wskazanymi przez ustawodawcę. Większość korzystała również z wiedzy pozyskanej z dodatkowo ustanowionych przez siebie narzędzi zarządczych. Oświadczenia ministrów stanowią pewnego rodzaju wypadkową oświadczeń składanych przez kierowników wszystkich jednostek administracji rządowej w Polsce. Pojedynczy dokument, który miał przedstawiać sytuację danego resortu z zarządczego punktu widzenia stał się podstawą do rozliczania wszystkich kierujących jednostkami publicznymi oraz tych, którym ci ostatni powierzyli odpowiedzialność w danym zakresie.

Wyniki dotychczas złożonych przez ministrów oświadczeń wskazują na nadal istniejące problemy z wykorzystaniem ustawowych narzędzi, jakie przyjęto w ramach sprawowania kontroli zarządczej. Brak ujednoczenia metody zarządzania przez cele, niezrozumienie idei procesu zarządzania ryzykiem czy też dowolność w stosowaniu dodatkowych źródeł informacji zarządczych powoduje, iż odbiorca danego oświadczenia do końca nie ma pewności, czy „obraz” sektora gospodarki jest wiarygodny i przedstawiony w sposób rzetelny. W tym celu niezbędne jest przede wszystkim dążenie do stworzenia kompleksowego systemu informacji zarządczej, obejmującego swoim zakresem zarówno te wewnętrzne dane, jak i pozyskane z otoczenia jednostki. Ustanowienie odpowiedniej hierarchii źródeł informacji oraz ukazywanie w oświadczeniach faktycznej wiedzy na temat słabości w funkcjonowaniu danego ministerstwa, a także działań mających na celu ich usprawnienie ukaże ciągłość funkcjonowania oraz aktualny stan systemu kontroli zarządczej. Jedynie wysokiej jakości, na bieżąco aktualizowany oraz mający sens z punktu widzenia podejmowanych decyzji zarządczych system informacji pozwoli na usprawnienie funkcjonujących, a także wdrożenie nowych narzędzi zarządczych.

Reasumując, kontrola zarządcza powinna stanowić skuteczną metodę ukierunkowania jednostek publicznych na tzw. dobre rządzenie. Idea jego wprowadzenia do polskiego sektora publicznego była dobrą alternatywą dla funkcjonującego przez wiele lat administrowania, jednakże aby nie zaprzepaścić tej szansy, ustawodawcy powinni dobrze przeanalizować dwuletni okres jej funkcjonowania i zaproponować rozwiązania, które umożliwiłyby jej pełne i całkowite zaimplementowanie w polskim sektorze publicznym w sposób, w jaki ona sama działać powinna to znaczy: zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

## Literatura

- Compendium of the Public Internal Control Systems in the UE Member States 2012*, opracowanie Komisji Europejskiej, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, [http://ec.europa.eu/budget/biblio/publications/publications\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/publications/publications_en.cfm) [9.12.2012].
- Giebel A., *Kontrola zarządcza – ocena po dwóch latach*, „Kadra Kierownicza w Administracji”, sierpień 2012.
- Janasz K., Janasz W., Kozioł K., Szopik – Depczyńska K., *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje. Metody. Strategie*, Difin, Warszawa 2010.
- Komunikat Ministra Finansów nr 3 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF nr 2, poz. 11.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz.U. MF nr 15, poz. 84.
- Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Administracji i Cyfryzacji za rok 2011, [http://mac.bip.gov.pl/kontrola-zarzadcza/oswiadczenie-o-stanie-kontroli-zarzadczej\\_130.html](http://mac.bip.gov.pl/kontrola-zarzadcza/oswiadczenie-o-stanie-kontroli-zarzadczej_130.html) [9.12.2012].
- Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Obrony Narodowej za lata 2010 i 2011, [www.bip.mon.gov.pl/25.html](http://www.bip.mon.gov.pl/25.html) [9.12.2012].
- Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Pracy i Polityki Społecznej za lata 2010 i 2011, [www.mpips.gov.pl/bip/kontrola-zarzadcza](http://www.mpips.gov.pl/bip/kontrola-zarzadcza) [9.12.2012].
- Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi za rok 2010, [www.bip.minrol.gov.pl/DesktopModules/Announcement/ViewAnnouncement.aspx](http://www.bip.minrol.gov.pl/DesktopModules/Announcement/ViewAnnouncement.aspx) [9.12.2012].
- Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Sportu i Turystyki za lata 2010 i 2011, [http://bip.msit.gov.pl/portal/bip/142/917/Oswiadczenie\\_o\\_stanie\\_kontroli\\_zarzadczej\\_Ministra\\_Sportu\\_i\\_Turystyki\\_za\\_rok\\_201.html](http://bip.msit.gov.pl/portal/bip/142/917/Oswiadczenie_o_stanie_kontroli_zarzadczej_Ministra_Sportu_i_Turystyki_za_rok_201.html) [9.12.2012].
- Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji za lata 2010 i 2011, [http://bip.msw.gov.pl/palm/bip/228/Kontrola\\_Zarzadcza.html](http://bip.msw.gov.pl/palm/bip/228/Kontrola_Zarzadcza.html) [9.12.2012].
- Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Spraw Zagranicznych za lata 2010 i 2011, [www.bip.nauka.gov.pl/bipmein/index.jsp?place=Menu02&news\\_cat\\_id=193&layout=1&page=0](http://www.bip.nauka.gov.pl/bipmein/index.jsp?place=Menu02&news_cat_id=193&layout=1&page=0) [9.12.2012].
- Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Sprawiedliwości za lata 2010 i 2011, <http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/kontrola-zarzadcza/> [9.12.2012].
- Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Środowiska za lata 2010 i 2011, [www.mos.gov.pl/arttykul/3818\\_kontrola\\_zarzadcza/14391\\_oswiadczenia\\_o\\_stanie\\_kontroli\\_zarzadczej.html](http://www.mos.gov.pl/arttykul/3818_kontrola_zarzadcza/14391_oswiadczenia_o_stanie_kontroli_zarzadczej.html) [9.12.2012].
- Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej za lata 2010 i 2011, [http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/dokonania\\_zamierzenia/kontrola\\_zarzadcza](http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/dokonania_zamierzenia/kontrola_zarzadcza) [9.12.2012].
- Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Wodnej za lata 2010 i 2011, [http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/dokonania\\_zamierzenia/kontrola\\_zarzadcza](http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/dokonania_zamierzenia/kontrola_zarzadcza) [9.12.2012].
- Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Zdrowia za lata 2010 i 2011, <http://bip.mz.gov.pl/index?mr=m1&ms=&mml=pl&mi=805&mx=6&ma=395> [9.12.2012].
- Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej Ministra Finansów za lata 2010 i 2011, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zarzadcza-i-audyt-wewnetrzny/kontrola-zarzadcza-w-resorcie-finansow/plany-dzialalnosci-sprawozdania-oswiadczenia/oswiadczenia> [9.12.2012].

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, Dz.U. nr 238, poz 1581,
- Saunders E.J., *Audyt i kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwach*, PIKW SA, Educator, Częstochowa 2002.
- Skoczylas A., *Kontrola remedium na problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, w: *Zarządzanie finansami sektora publicznego. Decyzje, instrumenty, ryzyko*, red. M. Dylewski, B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2011, nr 37.
- Skoczylas A., *Samocena wyzwaniem dla doskonalenia zarządzania instytucjami publicznymi*, w: *Innowacyjność w systemach finansowych*, red. B. Mikołajczyk, „Folia Oeconomica” nr 266, Wyd. UŁ, Łódź 2012.
- Sprawozdanie Ministerstwa Finansów pn. „Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym w 2010 roku” nr DA4/4094/1/2011/SUR/1413, listopad 2011 r., [www.mf.gov.pl/\\_files\\_/audyt\\_wewn\\_i\\_kontrola\\_zarz/audyt\\_wewnetrzny\\_w\\_sektorze\\_publicznym/sprawozdawczosc/sprawozdania/20111123\\_sprawozdanie\\_\\_za\\_2010\\_rok.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files_/audyt_wewn_i_kontrola_zarz/audyt_wewnetrzny_w_sektorze_publicznym/sprawozdawczosc/sprawozdania/20111123_sprawozdanie__za_2010_rok.pdf) [9.12.2012].
- Sprawozdanie Ministerstwa Finansów pn. „Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym”, lipiec 2012 r., [www.mf.gov.pl/\\_files\\_/audyt\\_wewn\\_i\\_kontrola\\_zarz/audyt\\_wewnetrzny\\_w\\_sektorze\\_publicznym/sprawozdawczosc/sprawozdania/120718\\_sprawozdanie\\_\\_za\\_2011\\_\\_rok.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files_/audyt_wewn_i_kontrola_zarz/audyt_wewnetrzny_w_sektorze_publicznym/sprawozdawczosc/sprawozdania/120718_sprawozdanie__za_2011__rok.pdf) [9.12.2012].
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.

## Experience in the Implementation of Management Control in Government the Case of Polish Ministries

**Summary.** In order to facilitate the activities of the Polish public sector, the Public Finance Act introduced the concept of management control, which was to focus public entities managing the efficient and effective implementation of the objectives. The paper presents the legal solutions adopted in the course of the operation and management control of the documents necessary for the proper exercise. The purpose of this article is to assess the functioning of the management control of the Polish government. The analysis is based on information submitted by the individual representatives of the Government statement of the management control for the years 2010 and 2011. The presented material is allowed to verify the analytical problems arising from legislation introduced in the control of management, and propose directions of change in this regard.

**Keywords:** finance, public finance, managerial control

**Małgorzata Jabłońska**  
**Łukasz Tłoczek**

Uniwersytet Łódzki

## **Pomoc finansowa na rzecz innowacyjności gospodarki w rozwoju regionalnym Polski**

**Streszczenie.** Wdrażanie innowacyjnych rozwiązań to dziś główny katalizator wzrostu konkurencyjności i rozwoju polskich przedsiębiorstw z sektora MŚP. Głównym źródłem finansowania tych inwestycji są programy pomocowe oferowane przez Unię Europejską w ramach jej polityki regionalnej. Fundusze Europejskie stanowią doskonały instrument wsparcia innowacyjnych rozwiązań, a także wzrostu konkurencyjności polskich przedsiębiorstw z sektora MŚP na Jednolitym Rynku. Efektywność pomocy finansowej Wspólnoty przekłada się również na wzrost gospodarczy w skali całego kraju, co w dalszej perspektywie daje szansę na zwalczanie takich zjawisk, jak: zacofanie gospodarcze regionów czy bezrobocie.

**Słowa kluczowe:** innowacyjność, innowacje, rozwój regionalny, MŚP

### **1. Wprowadzenie**

Nadrzędnym celem Unii Europejskiej (UE) w odniesieniu do sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) jest wsparcie innowacyjności, która ma istotne znaczenie dla konkurencyjności tego segmentu gospodarki. Innowacyjność nie odnosi się tutaj wyłącznie do nakładów na badania i rozwój, ale skupia się także na nowych rozwiązaniach zarówno w zakresie marketingu, zarządzania, jak i rozwoju kadr. Polskie przedsiębiorstwa z sektora MŚP miały wcześniej bardzo ograniczony dostęp do źródeł finansowania innowacyjnych przedsięwzięć, co skutkowało brakiem konkurencyjności względem firm zagranicznych. Sytuacja radykalnie zmieniła się po przystąpieniu Polski do struktur Unii Europej-

skiej. Programy pomocowe w ramach funduszy europejskich okazały się istotnym źródłem finansowania innowacyjności, a tym samym dostosowania się do wymagań Jednolitego Rynku i wzrostu konkurencyjności polskich przedsiębiorstw.

Tym samym ważnym aspektem funkcjonowania współczesnych przedsiębiorstw są innowacje. Brak ingerencji w sferze podejmowania rozwiązań innowacyjnych w polskich firmach może zaowocować licznymi bankructwami, likwidacjami rodzimych przedsiębiorstw, wzrostem bezrobocia, spadkiem dochodów państwa, wzrostem podatków oraz zwiększeniem dysproporcji pomiędzy regionami. Ocena poprzedniego okresu programowania pokazała, iż sektor MŚP inwestując w innowacje, najwięcej korzyści uzyskał pod względem poprawy jakości wytwarzanych produktów. Małe i średnie przedsiębiorstwa wprowadzające innowacje odnotowały również wzrost satysfakcji pracowników czy też obniżenie kosztów jednostkowych prowadzonej działalności.

Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja oraz analiza podstawowych instrumentów polityki regionalnej Unii Europejskiej, jakim są: Regionalne Programy Operacyjne oraz Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej w aspekcie możliwości finansowania działań proinnowacyjnych przez polskich przedsiębiorców w latach 2007-2013.

## **2. Wzrost innowacyjności gospodarek europejskich jako główny cel Strategii Lizbońskiej**

Zgodnie z założeniami Strategii Lizbońskiej, polska gospodarka do 2013 r. ma stać się gospodarką innowacyjną dzięki znacznemu zwiększeniu przez przedsiębiorstwa przemysłowe nakładów na działalność innowacyjną, w tym udziału wydatków na B + R, a także prowadzenie współpracy jednostek naukowych z sektorem przemysłowym i usługowym. Cele Strategii Lizbońskiej umożliwiają wykorzystanie wiedzy i innowacyjności, które posłużą wzrostowi gospodarczemu. Na realizację tych celów Polska będzie przeznaczać coraz więcej środków w ramach celu: konwergencja, tak aby w 2013 r. zbliżyć się do zalecanego przez Komisję poziomu 60%. Sprostanie powyższemu celowi nie jest jednak możliwe bez określenia, czym jest innowacja oraz innowacyjność. Innowacja to akt jakościowych zmian w gospodarce danego kraju, który polega na pierwszym zastosowaniu w skali gospodarki lub przedsiębiorstwa nowych rozwiązań, których efektem są nowe lub udoskonalone produkty, nowe lub zmodernizowane technologie oraz nowe metody organizacji i zarządzania. Z pojęciem tym ściśle związany jest termin „innowacyjność gospodarki”, który w istocie oznacza innowacyjność poszczególnych przedsiębiorstw a więc ich motywację do tworzenia i wdrażania



nowych projektów w zakresie produktów, metod wytwarzania lub samej organizacji<sup>1</sup>.

Znaczenie innowacyjności podkreślane jest także przez Komisję Europejską. Kładzie ona nacisk na inteligentny rozwój, rozumiany jako zwiększenie roli wiedzy i innowacji stanowiących siłę napędową przyszłego rozwoju. Wymaga to podniesienia jakości edukacji, poprawy wyników działalności badawczej, wspierania transferu innowacji i wiedzy w UE, pełnego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych, a także zadbania o to, by innowacyjne pomysły przeradzały się w nowe produkty i usługi, które przyczyniałyby się do zwiększenia wzrostu gospodarczego, tworzenia nowych miejsc pracy i rozwiązywania problemów społecznych w Europie i na świecie. Jednak w kontekście realizacji tych założeń niezbędne są również takie elementy, jak: przedsiębiorczość, środki finansowe oraz uwzględnienie potrzeb użytkowników i możliwości oferowanych przez rynek. Do głównych zadań, przed którymi wedle Komisji Europejskiej obecnie stoi Europa, zalicza się:

- działalność badawczo-rozwojową, rozumianą jako nie tylko wysokość kwot przeznaczanych na działalność B + R, ale także wpływ i strukturę wydatków na badania. Istotną kwestią pozostaje również zjawisko mniejszej liczby europejskich firm w branży zaawansowanych technologii,

- kształcenie, szkolenie i uczenie się przez całe życie. Komisja Europejska zauważa, że co czwarty uczeń nie potrafi dobrze czytać, a co siódmy młody człowiek przerywa proces kształcenia i szkolenia przedwcześnie; około połowy uczniów zdobywa kwalifikacje na średnim poziomie, które jednak często nie zaspokajają potrzeb rynku pracy; mniej niż jedna trzecia osób między 25 a 34 rokiem życia ma wykształcenie wyższe, w porównaniu z 40% w USA i ponad 50% w Japonii,

- społeczeństwo cyfrowe. Wartość globalnego rynku technologii informacyjno-komunikacyjnych wynosi 2000 mld euro, jednakże firmy europejskie zaspokajają tylko jedną czwartą tego popytu. Europa pozostaje w tyle również pod względem szybkiego Internetu, co negatywnie wpływa na jej potencjał innowacyjny również na obszarach wiejskich oraz na rozpowszechnianie wiedzy za pośrednictwem sieci i na internetową sprzedaż produktów i usług<sup>2</sup>.

Warto przy tej okazji nadmienić, iż pojęcie innowacji może być rozpatrywane w dwojaki sposób, mianowicie słowo to używane jest zarówno do wskazania daty pierwszego wprowadzenia nowego produktu lub procesu, jak i opisanie całego

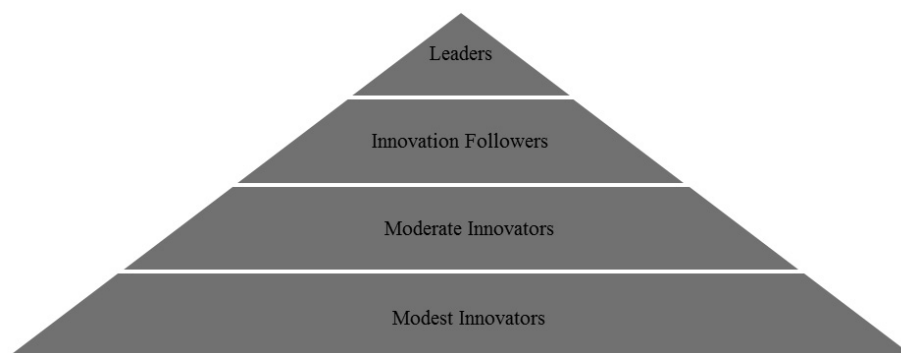
---

<sup>1</sup> W. Kasperkiewicz, *Istota i charakterystyka innowacji*, w: *Innowacyjność, konkurencyjność i rynek pracy w procesie transformacji polskiej gospodarki*, red. W. Kasperkiewicz, Wyd. UŁ, Łódź 2009, s. 13.

<sup>2</sup> *Komunikat Komisji EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KE, Bruksela 2010, s. 13-14.

procesu podejmowania wynalazku lub zestawu wynalazków, dlatego ważne jest, aby odróżnić innowacje i proces innowacyjny<sup>3</sup>.

Polska gospodarka w dalszym ciągu nie należy do gospodarek innowacyjnych. Znaczne postępy w tej kwestii są jednak podejmowane, co najlepiej uwiidacznia Tablica Wyników w zakresie Innowacji (*European Innovation Scoreboard – EIS*) a od 2010 r. *Innovation Union Scoreboard* (zob. rys. 1). Na podstawie tego dokumentu Polska ponownie została zaliczona do grona państw umiarkowanie innowacyjnych (*Moderate Innovators*) wraz z Czechami, Grecją, Węgrami, Włochami, Maltą, Portugalią, Słowacją oraz Hiszpanią, ich wyniki są słabsze od średniej UE-27 o nie więcej niż 50%<sup>4</sup>.



Rysunek 1. Struktura innowacyjności na podstawie *Innovation Union Scoreboard 2010*

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Innovation Union Scoreboard 2010, The Innovation Union's performance scoreboard for Research and Innovation*, 2011, s. 4.

Innowacje oraz nowoczesne technologie stanowią podstawę rozwoju największych gospodarek światowych, stanowią również początek dla dynamicznego rozwoju tych mniejszych. Polska w ostatnich latach szczególnie zainteresowała się kwestiami innowacyjności, co w dużej mierze znalazło swoje odzwierciedlenie w umiejscowieniu Polski wśród państw umiarkowanie innowacyjnych. Można z całą stanowczością skonstatować, iż Polska jest na dobrej drodze ku objęciu rangi *Innovation Followers*, jednak duża przepaść, jaka dzieli państwa z tych

<sup>3</sup> M. Andersson, Ch. Karlsson, *Paper No. 10 Regional Innovation Systems in Small & Medium-Sized Regions I A Critical Review & Assessment*, w: M. Andersson, Ch. Karlsson, *Regional Innovation Systems in Small & Medium-Sized Regions*, The Royal Institute of technology Centre of Excellence for studies in Science and Innovation 2004, s. 7.

<sup>4</sup> *Innovation Union Scoreboard 2010, The Innovation Union's performance scoreboard for Research and Innovation*, 2011, s. 4.

dwóch grup stawia przed Polską wymóg nowatorskiego spojrzenia na innowacje i innowacyjność, a przede wszystkim zdiagnozowania najważniejszych czynników, które determinują powstawanie zachowań innowacyjnych.

Polska przez długi okres postrzegana była jako kraj mało innowacyjny, ze słabą infrastrukturą komunikacyjną, niekonkurencyjny w skali europejskiej, co w dużym stopniu miało niekorzystny wpływ na rozwój gospodarczy i społeczny jej mieszkańców. Przyczyn takiego stanu było i jest kilka, można je wszystkie określić jako czynniki determinujące wprowadzenie rozwiązań innowacyjnych. Z badań przeprowadzonych przez PARP w 2005 r.<sup>5</sup> wynika, iż najczęstszymi powodami, dla których przedsiębiorcy wystrzegają się wdrażania innowacji, są ograniczenia finansowe wynikające przede wszystkim z niesprawnie działającego systemu wsparcia dofinansowania działalności innowacyjnej. Polskie przedsiębiorstwa cechują się wysoką niepewnością w kwestii dążenia do technologicznego rozwoju oraz innowacji. Problemów dostarcza również dokładne oszacowanie rozmiarów inwestycji, jaka musi być poczyniona, by przedsięwzięcie stało się w przyszłości generatorem zysków. Utrudnieniem w pozyskaniu kapitału stanowi przede wszystkim wysokie ryzyko oraz wrażliwość realizowanych projektów. Innym ograniczeniem jest stosunkowo niewielka wartość aktywów rzeczowych innowacyjnych, które mogłyby stać się godnym zabezpieczeniem kredytu. Stosunkowo często największą wartością przedsiębiorstw są wartości niematerialne i prawne, które następczą problemów w kwestii wyceny, w konsekwencji czego nie mogą stać się zabezpieczeniem kredytu. Czynnikiem utrudniającym dostęp sektora MŚP do kapitału zewnętrznego jest występowanie tzw. luki finansowej. Odnosi się ona do przedsiębiorstw, które rozrosły się do tego stopnia, że wykorzystywały już wszystkie możliwości finansowania krótkookresowego, ale w dalszym ciągu są zbyt małe, aby pozyskiwać fundusze z rynków kapitałowych. Luka finansowa występuje wówczas, gdy przedsiębiorstwo, ze względu na niedoskonałości rynku, nie ma możliwości zdobycia środków finansowych na realizację przedsięwzięcia. Taka sytuacja stanowi poważną barierę dla wzrostu i rozwoju nie tylko przedsiębiorstwa czy sektora, ale ma również wpływ na rozwój gospodarki kraju oraz wielkość PKB danego kraju<sup>6</sup>. Wśród czynników determinujących poziom innowacyjności polskiej gospodarki należy wymienić również niski poziom zatrudnienia, jeden z najniższych w UE wskaźników udziału wydatków na badania i rozwój, niewystarczającą współpracę środowisk gospodarczych i na-

---

<sup>5</sup> Badanie opierało się na kwestionariuszu badawczym. Ankietyzację przeprowadzono w listopadzie 2004 r. na próbie 1000 przedsiębiorstw za pośrednictwem grupy ankieterów Instytutu Badania Opinii i Rynku PENTOR SA.

<sup>6</sup> B. Mikołajczyk, T. Rynkowski, *Wokół przedsiębiorczości i innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw*, w: *Finansowe uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorstw z uwzględnieniem sektora MŚP*, red. B. Mikołajczyk, Difin, Warszawa 2006, s. 211-212.

ukowych, niską liczbę wdrożeń nowych technologii oraz niską liczbę nowych przedsiębiorstw tworzonych na podstawie nowych technologii<sup>7</sup>.

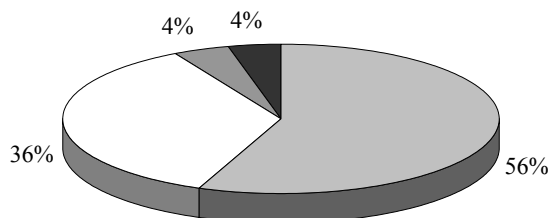
Stosunkowo największym problemem dla przedsiębiorców borykających się z wdrożeniem w życie pomysłu innowacyjnego jest jego finansowanie. Zdobycie odpowiedniego wsparcia kapitałowego następuje najczęściej komplikacji oraz wymaga dużego zaangażowania. Niechęć do finansowania projektów innowacyjnych bierze się głównie z dużego ryzyka, jakie niesie ze sobą ich realizacja. W dobie ostatnich lat, kiedy Polska stała się już pełnoprawnym członkiem Wspólnoty Europejskiej, dostęp do alternatywnych źródeł finansowania projektów innowacyjnych jest propagowany szczególnie za sprawą programów operacyjnych, których celem jest wspieranie realizacji działań mających na celu wzrost innowacyjności polskiej gospodarki.

### **3. Wspieranie innowacyjności przez Unię Europejską w ujęciu regionalnym**

Ostatnie lata przyniosły wzrost zainteresowania kwestiami innowacyjności oraz określaniu jej wpływu na gospodarkę kraju. Wielokrotnie w literaturze przedmiotu podkreśla się, iż innowacja, innowacyjność czy też realizacja polityki innowacyjnej to nic innego, jak współdziałanie pomiędzy różnymi aktorami i instytucjami. Unijna polityka proinnowacyjna wyłoniła w ostatnim czasie konieczność przeniesienia mechanizmów oddziaływania sprzyjających powstawaniu innowacji na poziom regionalny, co z jednej strony spowodowało, iż to właśnie MŚP stało się priorytetowym aktorem w kwestii podnoszenia innowacyjności w regionie, a z drugiej – wpłynęło na upowszechnienie wykorzystania unijnych mechanizmów finansowych, które w dużej części są dziś odpowiedzialne za finansowanie rozwiązań innowacyjnych w polskich regionach.

Badanie przeprowadzone w 2005 r. pokazuje, jak bardzo istotna, już w początkowym etapie funkcjonowania Polski w strukturach europejskich, jest rola funduszy strukturalnych w tworzeniu innowacji (zob. rys. 2). Ponad połowa respondentów odpowiedziała, iż fundusze strukturalne, a tym samym pomoc w finansowaniu innowacji jest kluczowa, bez nich polityka innowacji nie mogłaby powstać ani funkcjonować. W obecnym okresie programowania jednymi z najważniejszych programów operacyjnych, finansujących rozwiązania innowacyjne w polskich regionach są: Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Regionalne Programy Operacyjne oraz Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej.

<sup>7</sup> *Przedsiębiorczość w Polsce 2007*, MG, Warszawa 2007, s. 47-48.



- Kluczowa, bez nich polityka innowacji nie mogłaby funkcjonować
- Istotna, uzupełniająca wobec istniejących narzędzi
- Istotna, niewnosząca żadnych nowych wartości
- Posiada charakter obojętny wobec polityki innowacji

Rysunek 2. Rola funduszy strukturalnych w tworzeniu innowacji<sup>8</sup>

Źródło: M. Klepka, *Efekty regionalnych strategii innowacji w Polsce. Rekomendacja do analizy szczegółowej*, PARP, Warszawa 2005, s. 13.

### 3.1. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka

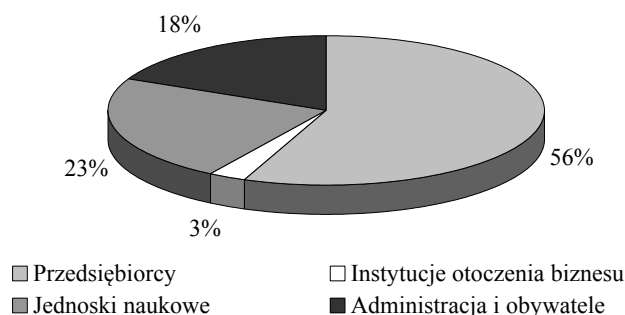
Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka został przygotowany z myślą o efektywnym wykorzystaniu środków strukturalnych w Polsce w aspekcie realizacji Strategii Lizbońskiej. Toteż podstawowym celem programu jest wzrost gospodarczy i zatrudnienie, przy zachowaniu zasad dotyczących zrównoważonego rozwoju. Tym samym POIG zakłada dofinansowanie innowacyjnych projektów o dużym znaczeniu dla gospodarki<sup>9</sup>.

W ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka wspierane są działania z zakresu innowacyjności produktowej, procesowej, marketingowej i organizacyjnej, które w sposób bezpośredni bądź pośredni przyczynią się do powstania i rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw. Główny cel programu kładzie nacisk na rozwój polskiej gospodarki, oparty na innowacyjnych przedsiębiorstwach (zob. rys. 3). Aby go osiągnąć, niezbędne jest wzmocnienie polskiej nauki oraz wspieranie współpracy między sektorem badawczo-rozwojowym a biznesem. Na realizację Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka

<sup>8</sup> Autor badania przeprowadził je za pomocą kwestionariusza odpowiedzi wśród 30 osób reprezentujących 14 województw. Respondentami były osoby pełniące kluczowe role w tworzeniu regionalnych strategii innowacji czy przedstawiciele władz regionów, szerzej w: *Efekty regionalnych strategii innowacji w Polsce. Rekomendacja do analizy szczegółowej*, PARP, Warszawa 2005.

<sup>9</sup> J. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *Fundusze Unii Europejskiej 2007-2013. Cele – działania – środki*, Wyd. UJ, Kraków 2008, s. 482.

przeznaczono ponad 8,2 mld euro z funduszy europejskich. Środki te umożliwiają finansowanie innowacyjnych przedsięwzięć oraz projektów związanych z badaniami, rozwojem, nowoczesnymi technologiami oraz wdrażaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych<sup>10</sup>. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka składa się z dziewięciu priorytetów.



Rysunek 3. Procent wparcia beneficjentów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka

Źródło: <http://www.poig.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/Finansowanie.aspx> [27.10.2012].

Celem pierwszej osi priorytetowej – Badania i rozwój (B + R) nowoczesnych technologii – jest zwiększenie znaczenia sektora nauki w gospodarce poprzez realizację prac B + R w kierunkach uznanych za priorytetowe dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Infrastruktura sfery B + R – druga oś priorytetowa – nastawiona jest na wzrost konkurencyjności polskiej nauki dzięki konsolidacji oraz modernizacji infrastruktury naukowo-badawczej i informatycznej najlepszych jednostek naukowych działających w Polsce. Trzecia oś priorytetowa – Kapitał dla innowacji – nakierowany jest na zwiększenie liczby przedsiębiorstw działających na podstawie innowacyjnych rozwiązań oraz zwiększenie dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania przedsięwzięć innowacyjnych. Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia – czwarta oś priorytetowa – kładzie nacisk na podniesienie poziomu innowacyjności przedsiębiorstw poprzez stymulowanie wykorzystania nowoczesnych rozwiązań w przedsiębiorstwach. Celem piątej osi priorytetowej – Dyfuzja innowacji – jest zapewnienie przedsiębiorcom wysokiej jakości usług i infrastruktury służących wzmocnieniu oraz wykorzystaniu ich potencjału innowacyjnego, a także wzmocnienie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw poprzez rozwój powiązań kooperacyjnych. Polska gospodarka na rynku międzynarodowym, czyli szósta oś priorytetowa, nastawiona jest na poprawę

<sup>10</sup> *Polska i jej fundusze 2004-2006 i 2007-2013*, MRR, Warszawa 2009, s. 13.

wizerunku Polski jako atrakcyjnego partnera gospodarczego, miejsca nawiązywania wartościowych kontaktów handlowych, lokowania inwestycji, prowadzenia działalności gospodarczej oraz rozwoju usług turystycznych. Celem siódmej osi priorytetowej – Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji – jest poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej poprzez zwiększenie dostępności zasobów informacyjnych administracji publicznej oraz usług publicznych w formie cyfrowej dla obywateli i przedsiębiorców. Społeczeństwo informacyjne – zwiększanie innowacyjności gospodarki – ósma oś priorytetowa – nastawiona jest na stymulowanie rozwoju gospodarki elektronicznej poprzez wspieranie tworzenia nowych, innowacyjnych eUsług, innowacyjnych rozwiązań elektronicznego biznesu oraz zmniejszanie technologicznych, ekonomicznych i mentalnych barier wykorzystywania eUsług w społeczeństwie. Celem dziewiątej osi priorytetowej – Pomoc techniczna – jest wsparcie dla procesu zarządzania, wdrażania i monitorowania POIG oraz efektywnego, zgodnego z prawem i politykami wspólnotowymi, wykorzystania finansowego wkładu UE oraz środków krajowych<sup>11</sup>.

### 3.2. Regionalne programy operacyjne

W celu stworzenia konkurencyjnych warunków gospodarczych, społecznych oraz ekonomicznych Unia Europejska zaproponowała krajom członkowskim możliwość skorzystania ze środków finansowych, jakimi są fundusze UE. Środki te stanowią instrumenty finansowe, za pomocą których możliwa staje się realizacja polityki na rzecz wszechstronnego rozwoju, wzmacniania spójności, redukcji różnic w rozwoju regionów, a także restrukturyzacja i modernizacja gospodarek krajów Wspólnoty.

Jednym z instrumentów Unii Europejskiej, którego celem jest pomoc polskim regionom w dostosowaniu się do gospodarek najbardziej rozwiniętych są: regionalne programy operacyjne (RPO), które zgodnie z zasadą subsydiarności są przykładem ukazującym decentralizację zarządzania procesami rozwojowymi. Przyjęcie takiego rozwiązania miało na celu identyfikowanie potrzeb na jak najniższym szczeblu, po to aby działania zawarte w PO RPO odpowiadały planom rozwoju każdego województwa z osobna<sup>12</sup>. Regionalne programy operacyjne to nic innego, jak jedno z wielu narzędzi realizacji Strategii Lizbońskiej oraz priorytetów polityki regionalnej Unii Europejskiej. Należy przy tym zaznaczyć, iż RPO są wpisane w realizację *Narodowych strategicznych ram odniesienia* na lata

<sup>11</sup> [www.poig.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/dzialania.aspx](http://www.poig.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/dzialania.aspx) [27.10.2012].

<sup>12</sup> [www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/strony/Organizacja\\_Programow\\_Regionalnych.aspx](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/strony/Organizacja_Programow_Regionalnych.aspx) [26.10.2012].

2007-2013 oraz są koordynowane z podejmowanymi działaniami w ramach pozostałych programów operacyjnych. Każdy z szesnastu programów operacyjnych został ustalony na szczeblu lokalnym, zgodnie z indywidualnymi potrzebami poszczególnych województw. Wszystkie jednak przewidują wsparcie dla regionalnej gospodarki i przedsiębiorczości, co w konsekwencji ma przyczynić się do podniesienia konkurencyjności regionów, dlatego celem głównym PO RPO jest: podnoszenie konkurencyjności regionów, promowanie zrównoważonego rozwoju poprzez tworzenie warunków dla wzrostu inwestycji na poziomie regionalnym i lokalnym. Głównymi beneficjentami pomocy udzielanej w zakresie RPO są jednostki samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorcy<sup>13</sup>. W ramach Regionalnych Programów Operacyjnych wsparciem zostały objęte:

- badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość,
- społeczeństwo informacyjne,
- środowisko,
- zapobieganie i zwalczanie zagrożeń przyrodniczych i technologicznych,
- turystyka,
- inwestycje w transport,
- inwestycje energetyczne,
- inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia oraz w infrastrukturę społeczną<sup>14</sup>.

PO RPO są spójne zewnętrznie z założeniami NSRO<sup>15</sup>, założono również, iż ich powstanie musi być zgodne z zapisaną i przyjętą do realizacji strategią rozwoju danego województwa<sup>16</sup>. Przygotowanie regionalnych programów leży w gestii poszczególnych zarządów województw we współpracy z Ministrem Rozwoju Regionalnego. W drodze tej kooperacji powstaje projekt, na podstawie którego przewiduje się dofinansowanie pochodzące z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych.

Rysunek 4 wyraźnie wskazuje, na jakie działania przeznaczona jest największa pula pieniędzy w ramach regionalnych programów operacyjnych w polskich województwach. Dokładnie 29% środków jest przeznaczonych na infrastrukturę drogową, a 25% środków na innowacyjność i przedsiębiorczość, co sumarycznie

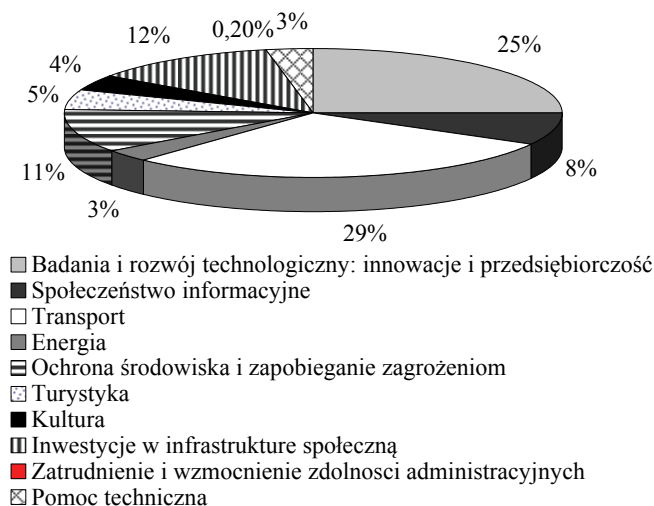
<sup>13</sup> T. Kuchlewski, A. Tołoczko, M. Sadowska, T. Sadowski, *Dotacje dla samorządów w okresie 2007-2013. Praktyczny poradnik*, Provent Investment, Kleosin-Ignatki 2007, s. 288.

<sup>14</sup> M. Grewiński, L. Idzikowska, *Przygotowania Polski do realizacji polityki spójności na lata 2007-2013*, w: *Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Od teorii do praktyki*, red. M. Grewiński, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2006, s. 164-165.

<sup>15</sup> *Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007-2013. Wspierający wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, MRR, Warszawa 2007.

<sup>16</sup> M. Kudłacz, M. Reichel, *Ewaluacja ex-ante regionalnych programów operacyjnych w Polsce-spostrzeżenia*, w: *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, red. S. Mazur, UE, MSzAP w Krakowie, Kraków 2007, s. 129.





Rysunek 4. Przeznaczenie środków finansowych w ramach regionalnych programów operacyjnych dla polskich województw w latach: 2007-2013

Źródło: [www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/ED336CC9-5343-47D9-B517-BF374FFA5326/46878/MRR\\_092.pdf](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/ED336CC9-5343-47D9-B517-BF374FFA5326/46878/MRR_092.pdf) [26.12.2011].

stanowi ponad połowę kapitału przeznaczanego w ramach tego programu operacyjnego. Dane zamieszczone na wykresie jednoznacznie wskazują, iż innowacyjność w ujęciu regionalnym jest silnie wspierana. Przedsiębiorcy chcący w swojej działalności wykorzystać rozwiązania o charakterze innowacyjnym, mogą liczyć na finansowanie swojej inwestycji w ramach regionalnych programów operacyjnych, co stanowi doskonałą alternatywę dla innych źródeł finansowania tego typu inwestycji, jak chociażby kredyt.

### 3.3. Rozwój Polski wschodniej

Projekt *Narodowego planu rozwoju*<sup>17</sup> w dużej mierze koncentruje się na rozwoju regionalnym oraz idącym za nim procesach przestrzennych. Z diagnozy rozwoju regionalnego Polski wynika, iż w najtrudniejszej sytuacji znajdują się regiony Polski wschodniej. Przyczyną takiego zjawiska jest chociażby brak tradycji przemysłowych, tereny rolnicze, słabo zagospodarowane, z nisko wykształconą

<sup>17</sup> To kompleksowy program rozwoju społeczno-gospodarczego, finansowany przy współudziale środków unijnych oraz ze środków krajowych. Takie podejście wynika z przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 o *Narodowym planie rozwoju* (Dz.U. nr 116, poz. 1206 oraz Dz.U. z 2005 r., nr 90, poz. 759).

ludnością. Najważniejszym jednak problemem jest fakt, iż cechy niedorozwoju peryferyjnych regionów Polski wschodniej posiadają kilkusetletnią tradycję. Na niekorzystną sytuację strefy wpływa także oddalenie od wielkich miast mających wykształcone powiązania międzynarodowe – miasta leżące na wschodnich terenach Polski są słabe, znajdują się w biednym otoczeniu<sup>18</sup>. W celu przeciwdziałania negatywnym skutkom społecznym wynikającym z dysproporcji w rozwoju regionalnym Prezydencja Luksemburska wystosowała zamysł uruchomienia specjalnego funduszu dla pięciu najbiedniejszych regionów Wspólnoty Europejskiej. Te najuboższe wśród regionów 25 państw członkowskich, to pięć polskich województw:

- lubelskie,
- podkarpackie,
- podlaskie,
- świętokrzyskie,
- warmińsko-mazurskie.

Rada Europejska podjęła decyzje o przyznaniu Polsce, w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, kwoty w wysokości 992 mln euro, tj. 120 euro na mieszkańca każdego z województw Polski wschodniej. Pozostała kwota, tj. ok. 1,3 mld euro, została przyznana przez rząd RP z ogólnej puli środków z EFRR przyznanych dla Polski<sup>19</sup>. W ramach programu finansowane są inwestycje w zakresie infrastruktury wspierającej działalność naukową oraz badawczą oraz inwestycję na modernizację miejskich lub regionalnych systemów komunikacyjnych. Realizowane będą także przedsięwzięcia mające na celu zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej regionów Polski wschodniej. Celem priorytetowym programu jest przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski wschodniej zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

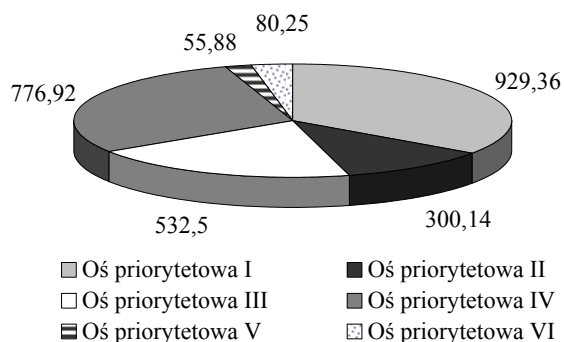
W ramach osi priorytetowej I: Nowoczesna gospodarka – środki finansowe z Unii Europejskiej są przeznaczone między innymi na wspieranie innowacji. Celem działania jest poprawa warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej – rozwoju i dyfuzji przedsięwzięć innowacyjnych. W ramach działania wspierane będą projekty związane z tworzeniem i udostępnianiem przedsiębiorcom infrastruktury do prowadzenia innowacyjnej działalności gospodarczej, przyczyniającej się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> J. Szlachta, *Ocena szacunkowa wstępnego projektu „Narodowego planu rozwoju 2007-2013”*, MGiP, Warszawa 2005, s. 111.

<sup>19</sup> *Fundusze Unii Europejskiej w Polsce na lata 2007-2013*, red. Z. Bajko, B. Jóźwik, M. Szewczyk, Wyd. KUL, Lublin 2008, s. 191-192.

<sup>20</sup> [www.polskawschodnia.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/beneficjenci\\_i\\_projekty.aspx](http://www.polskawschodnia.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/beneficjenci_i_projekty.aspx) [26.10.2012].

Na rysunku 5 przedstawiono faktyczne rozdysponowanie środków finansowych w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013, w odniesieniu do poszczególnych osi priorytetowych. Około 35% środków, a tym samym najwięcej, Unia Europejska postanowiła przeznaczyć na realizację działań związanych z osią priorytetową I, w skład której wchodzi przede wszystkim działania o charakterze proinnowacyjnym, nastawione w szczególności na pomoc przedsiębiorcom z sektora MŚP we wdrożeniu innowacji.



Rysunek 5. Przeznaczenie środków finansowych w ramach osi priorytetowych Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej w latach 2007-2013 (wkład krajowy i wkład Unii Europejskiej w mln euro)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www.polskawschodnia.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/beneficjenci\\_i\\_projekty.aspx](http://www.polskawschodnia.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/beneficjenci_i_projekty.aspx) [26.12.2011].

Unia Europejska w dużej mierze za swój cel obrała pomoc regionom w walce z nierównościami rozwojowymi i to nie tylko pod względem gospodarczym, społecznym i ekonomicznym, ale i w zakresie podnoszenia ich innowacyjności. Rozwój polskich regionów jest uwarunkowany przede wszystkim dynamizacją sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Wielokrotnie w literaturze z zakresu polityki regionalnej spotkać można się ze stwierdzeniem, iż małe i średnie przedsiębiorstwa są jednym z głównych motorów rozwoju gospodarczego. Sektor ten jest bardzo elastyczny oraz podatny na szybkie dostosowanie się do zmieniających się warunków zarówno gospodarczych, jak i społecznych. Rozwój przedsiębiorstw tego typu przyczynia się do wzrostu zatrudnienia, bierze udział w tworzeniu PKB oraz wpływa na poziom handlu zagranicznego, natomiast propagowanie działań proinnowacyjnych wpływa na innowacyjność całej gospodarki oraz konkurencyjność w skali światowej.

## 4. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pozwoliła stwierdzić, iż polityka regionalna Unii Europejskiej, jako punkt docelowy, zakłada zarówno udzielenie finansowego wsparcia rozwoju gospodarczego regionów zacofanych ekonomicznie, restrukturyzację regionów państw członkowskich (w tym przypadku polskich regionów), jak i zwalczanie bezrobocia oraz stymulowanie rozwoju regionów wiejskich, w dużej mierze za sprawą udzielanego finansowego wsparcia na wdrażanie rozwiązań innowacyjnych.

Dzięki pomocy ze strony Wspólnoty, szczególnie w zakresie oferowanych programów pomocowych: regionalnych programów operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (nie bez znaczenia jest również umiejętne wykorzystanie oferowanej pomocy), w sektorze MŚP odnotowano wzrost innowacyjności, zwiększenie zdolności produkcyjnych, wzrost zysków generowanych przez firmy, poprawę rentowności oraz wzrost obrotów. Skutki te implikują większe wpływy podatkowe do budżetu gmin, co przekłada się na rozwój regionalny. Jest to tzw. efekt fiskalny towarzyszący inwestycjom.

W dobie ostatnich lat finansowanie innowacji ze wspólnotowych programów operacyjnych stało się na tyle popularne i efektywne, iż przedsiębiorcy traktują je priorytetowo, uznając za podstawowe źródło finansowania tego typu inwestycji.

## Literatura

- Andersson M, Karlsson Ch., *Paper No. 10 Regional Innovation Systems in Small & Medium-Sized Regions I A Critical Review & Assessment*, w: M. Andersson, Ch. Karlsson, *Regional Innovation Systems in Small & Medium-Sized Regions*, The Royal Institute of technology Centre of Excellence for studies in Science and Innovation 2004.
- Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Od teorii do praktyki*, red. M. Grewiński, L. Idzikowska, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2006.
- Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, red. S. Mazur, UE, MSzAP, Kraków 2007.
- Finansowe uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorstw z uwzględnieniem sektora MŚP*, red. B. Mikołajczyk, Difin, Warszawa 2006.
- Fundusze Unii Europejskiej w Polsce na lata 2007-2013*, red. Z. Bajko, B. Józwik, M. Szewczyk, Wyd. KUL, Lublin 2008.
- Innovation Union Scoreboard 2010., The Innovation Union's performance scoreboard for Research and Innovation*, 2011.
- Innowacyjność, konkurencyjność i rynek pracy w procesie transformacji polskiej gospodarki*, red. W. Kasperkiewicz, Wyd. UŁ, Łódź 2009.
- Klepka M., *Efekty regionalnych strategii innowacji w Polsce. Rekomendacja do analizy szczegółowej*, PARP, Warszawa 2005.

- Komunikat Komisji EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KE, Bruksela 2010.
- Kuchlewski T., Tołłoczko A., Sadowska M., Sadowski T., *Dotacje dla samorządów w okresie 2007-2013. Praktyczny poradnik*, Provent Investment, Kleosin-Ignatki 2007.
- Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007-2013. Wspierający wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, MRR, Warszawa 2007.
- Polska i jej fundusze 2004-2006 i 2007-2013*, MRR, Warszawa 2009.
- Przedsiębiorczość w Polsce 2007*, MG, Warszawa 2007.
- Szlachta J., *Ocena szacunkowa wstępnego projektu „Narodowego planu rozwoju 2007-2013”*, MGiP, Warszawa 2005.
- Tkaczyński J., Willa R., Świstak M., *Fundusze Unii Europejskiej 2007-2013. Cele – działania – środki*, Wyd. UJ, Kraków 2008.
- [www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl)
- [www.poig.gov.pl](http://www.poig.gov.pl)
- [www.polskawschodnia.gov.pl](http://www.polskawschodnia.gov.pl)

## **Financial Assistance in the Regional Development of Poland for the National Innovative Economy**

**Summary.** The article considers implementation of innovative solutions as catalyst for the growth and development of the competitiveness of Polish enterprises from the SME sector. The main source of funding for these investments are assistance programs offered by the European Union as a part of its regional policy. European funds are excellent instruments to support innovation and increase the competitiveness of Polish enterprises from the SME sector in the Single Market. Effectiveness of Community financial aid also translates into economic growth throughout the country what in the long run is the chance to work against such problems as regional underdevelopment and unemployment.

**Keywords:** innovativeness, innovations, regional development, small and medium-sized enterprises, SME



**Katarzyna Rafa**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

## **Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego wobec wyzwań otoczenia**

**Streszczenie.** Samorząd terytorialny jest formą administracji publicznej, ukierunkowaną na rozwiązywanie problemów społeczności lokalnych jak najbliżej źródła. Współdziałanie umożliwia jednostkom samorządowym sprawną realizację zadań publicznych wówczas, gdy samodzielnie ich wypełnianie jest niemożliwe, utrudnione lub nieefektywne. Dzięki niemu podmioty samorządu terytorialnego dopasowują się do dynamicznych zmian warunków w środowisku i zachowują stabilną strukturę mimo zmienności otoczenia. Choć współdziałającymi jednostkami mogą powodować różnorakie motywy, kluczowe jest współdzielenie podstawowego celu nawiązywania kooperacji. Polskie prawo przewiduje dwie formy publicznoprawne współdziałania dla realizacji zadań publicznych – związki oraz porozumienia. Pozwalają one na nawiązywanie poziomych, pionowych oraz ukośnych relacji, zależnie od typów podmiotów uczestniczących. Oprócz tego dopuszczalne jest współdziałanie niezinstytucjonalizowane, w tym w wymiarze finansowym.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, współdziałanie, związek międzygminny, związek powiatów, porozumienie, zadania publiczne

### **1. Wprowadzenie**

Samorząd terytorialny to jeden z rodzajów samorządu, które ukształtowały się w toku historii i funkcjonują we współczesnej Polsce. Jest on – podobnie jak samorząd gospodarczy i zawodowy, czyli pozostałe funkcjonujące w naszym państwie typy samorządu – zaliczany do samorządów korporacyjnych, to znaczy

opartych na związkach między osobami w nim partycypującymi<sup>1</sup>. Jak w każdym samorządzie, uczestnictwo w nim jest obowiązkowe dla wszystkich podmiotów, które spełniają kryteria przynależności do niego, niemożliwe jest także wystąpienie z jego struktur w inny sposób, niż przestając spełniać wspomniane warunki uczestnictwa<sup>2</sup>. Cechą wyróżniającą samorząd terytorialny spośród grona działających w Rzeczypospolitej Polskiej samorządów jest jego powszechność. Podczas gdy członkami samorządu zawodowego czy gospodarczego są specyficzne osoby, odpowiednio: przedstawiciele danych profesji w samorządzie zawodowym oraz podmioty funkcjonujące w określonych branżach gospodarki – w przypadku samorządu gospodarczego<sup>3</sup>, samorząd terytorialny, funkcjonując na całym terenie kraju, zrzesza wszystkich jego obywateli<sup>4</sup>.

Będąc tak powszechną instytucją, która z jednej strony obejmuje całe społeczeństwo, a z drugiej strony – przez swoje rozdrobnienie – winna z założenia być bliska oczekiwaniom małych wspólnot lokalnych, samorząd terytorialny jawi się jako jeden z najlepszych sposobów zarządzania państwem. Przez to powinien on być przedmiotem ciągłego doskonalenia, tak aby jego kształt zawsze był adekwatny do potrzeb otoczenia, przede wszystkim społeczeństwa. Niniejsze opracowanie ma na celu określenie charakterystyk współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego (JST) oraz wskazanie form publicznoprawnych, za pośrednictwem których ciała samorządowe mogą współdziałać ze sobą w zorganizowany sposób, aby dopasować się do dynamiki systemu, w którym operują, a w konsekwencji – aby sprawnie realizować narzucone sobie i przyjęte dobrowolnie zadania publiczne.

## 2. Przesłanki współdziałania jednostek samorządu terytorialnego

Jak wszystkie podmioty funkcjonujące w rzeczywistości gospodarczej, również jednostki samorządu terytorialnego dążą do realizacji swoich zadań w sposób najlepszy z możliwych. Powoduje nimi chęć jak najbardziej spraw-

<sup>1</sup> T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wyd. Kasy im. Miąnowskiego, Warszawa 1928, s. 151-155. Cf. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 29-30.

<sup>2</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2010 r., sygn. akt K 1/09, w sprawie obowiązku przynależności do samorządu zawodowego oraz sankcji dożywotniego pozbawienia prawa do wykonywania zawodu, Dz.U. nr 200, poz. 1326.

<sup>3</sup> R. Kmieciak, *Asymetria w rozwoju samorządu zawodowego i gospodarczego w Polsce*, w: *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 2005, s. 92-95. Cf. H. Izdebski, op. cit., s. 32.

<sup>4</sup> Art. 16 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.



nego zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych oraz wola obniżania kosztów związanych z realizacją poszczególnych zadań. Te przesłanki skłaniają jednostki samorządowe do poszukiwania nowych sposobów wykonywania obowiązków publicznych<sup>5</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego łączą wspólne cele<sup>6</sup>, stąd też skłaniają się one do nawiązywania z innymi jednostkami stosunków o charakterze współdziałania<sup>7</sup>. Wynika to między innymi z coraz szerszego zakresu zadań będących w gestii pojedynczych podmiotów, ale obejmujących zasięgiem tere-ny większej liczby jednostek. Powiązanie zadań w sposób niejako narzucający ich wykonywanie w warunkach kooperacji ma miejsce np. przy zaopatrywaniu mieszkańców w wodę czy zapewnianiu im transportu zbiorowego<sup>8</sup>. Współpraca taka najłatwiejsza jest w przypadku gmin, ponieważ wszystkie mają przez prawo nadany równy status<sup>9</sup>.

Możliwe jest wyróżnienie czterech grup motywów podejmowania współdziałania: przesłanek ekonomicznych, sprawnościowych, przestrzennych oraz formalnoprawnych<sup>10</sup>. Pierwsza grupa obejmuje dążenie do minimalizacji nakładów finansowych dla osiągnięcia spodziewanego efektu lub też do maksymalizacji wyników przy założonym koszcie. Jednostki sprawnie funkcjonujące, bez problemów realizujące swoje zadania samodzielnie, będą we współdziałaniu doszukiwać się metody obniżenia kosztów tak, aby zaoszczędzone środki przeznaczyć na spełnianie innych potrzeb członków swoich wspólnot, w tym potrzeb wyższego rzędu. Tymczasem podstawową ekonomiczną przesłanką dla jednostek mniej umiejętnie realizujących swoje zadania będzie uzyskanie możliwości realizowania zadań, których samodzielne wykonanie przekraczałoby ich możliwości<sup>11</sup>.

Powody współdziałania, określane mianem sprawnościowych, związane są z wolą zwiększania efektywności realizacji zadań oraz chęcią zapewnienia jak najwyższych standardów w dostarczaniu dóbr usług. Celem może być szybsze wykonywanie obowiązków, zapewnienie wyższej jakości dostarczanych rezultatów pracy czy wreszcie chęć czerpania z wiedzy i doświadczeń, tzw. *know-how*.

<sup>5</sup> N. Łubnicki, *Nauka poprawnego myślenia*, Wyd. Lubelskie, Lublin 1987, s. 18-19.

<sup>6</sup> A. P. Wiatrak, *Sektor publiczny jako system*, „Współczesne Zarządzanie” 2006, nr 3, s. 36-43.

<sup>7</sup> W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 2.

<sup>8</sup> W.R. Dodge, *Practitioner's Perspective – Regional Charters: The Future of Local Government*, „Public Administration Review”, grudzień 2010, s. 148-150.

<sup>9</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 269. Cf. A. Bałaban, *Polskie problemy ustrojowe (Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, s. 119.

<sup>10</sup> Klasyfikacja własna na podstawie: M. Furmankiewicz, *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1.

<sup>11</sup> W. R. Dodge, op. cit., s. 148-150.

Przestrzenne motywy nawiązywania stosunków kooperacji wynikają z położenia geograficznego jednostek oraz szerszego niż obszar kompetencji jednej jednostki samorządowej, zasięgu realizacji pewnych zadań. Za przykład może posłużyć gospodarka wodna, a zwłaszcza zajmowanie się jeziorami przez gminy<sup>12</sup>. W sytuacji gdy jezioro obejmuje swoim obszarem kilka odrębnych gmin, koordynacja działań w celu gospodarowania nim staje się niezbędna – pojedyncze, chaotyczne czynności mogą przynieść negatywne skutki, co w przypadku gospodarowania zasobami naturalnymi jest szczególnie dużym zagrożeniem. Przestrzenny motyw współdziałania odgrywa również znaczącą rolę przy współrządzeniu obszarami metropolitalnymi. W ich ramach poziom kooperacji jest silny, a zakres – szeroki, obejmujący wykonywanie obowiązków publicznych na rzecz pojedynczych jednostek oraz współzarządzanie rozwojem obszarów, rozumianych jako pojedyncze, choć heterogeniczne, organizmy<sup>13</sup>.

Ostatni wyszczególniony rodzaj pobudek to motywy formalnoprawne – wynikające z aktów normatywnych, w których możliwe jest nałożenie na jednostki samorządowe obowiązku współdziałania w określonych przypadkach. Jednym z przykładów jest nakaz zawierania porozumień przez powiaty lub samorządy województwa – zależnie od typu zaangażowanych podmiotów – z powiatami właściwymi dla miejsc zamieszkania dzieci, w sytuacji ich przyjmowania przez wspomniane podmioty pod opiekę zastępczą<sup>14</sup>. Inne takie przesłanki mogą zaistnieć, gdy grupa gmin zechce przejąć od przedsiębiorstwa państwowego realizację czynności z zakresu ich zadań własnych, co może mieć miejsce wyłącznie na rzecz związku jednostek samorządu terytorialnego<sup>15</sup>. Oznacza to, że gminy, pragnące przejąć działalność obsługującego je przedsiębiorstwa, muszą nawiązać współdziałanie<sup>16</sup> w formie związku.

Zazwyczaj obserwować można występowanie motywów nawiązywania współdziałania w dwóch lub więcej grupach, każde w różnej liczbie i natężeniu. Powody utrzymywania współdziałania, w stałym lub zmieniającym kształcie, zmieniają się podobnie jak dynamiczne jest otoczenie, w którym samorząd funkcjonuje. Tym samym uwidacznia się jedna z funkcji pełnionych przez współdziałanie w samorządzie terytorialnym – umożliwia ono zapewnienie sprawnego realizowania zadań publicznych przy równoczesnym zachowaniu niezmiennego

<sup>12</sup> Art. 7 pkt 1 cytowanej ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>13</sup> B. Banachowicz, J. Danielewicz, *Współrządzenie jako forma zarządzania publicznego w obszarach metropolitalnych*, „Współczesne Zarządzanie” 2006, nr 1, s. 40-44. Cf. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 1999, s. 180.

<sup>14</sup> Art. 191 ust. 5,6 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz.U. nr 149, poz. 887 z późn. zm.

<sup>15</sup> Art. 4a ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, Dz.U. nr 118, poz. 561 z późn. zm.

<sup>16</sup> M. Furmankiewicz, op. cit., s.7-9.

podziału terytorialnego państwa<sup>17</sup>. W tak stabilnych warunkach wzrasta poziom odczuwanego komfortu i poczucia bezpieczeństwa mieszkańców, stopień ich przywiązania do terytoriów wspólnot lokalnych, a tym samym pojawiają się korzystne warunki dla budowania tożsamości lokalnej<sup>18</sup>.

Różnorakie powody współdziałania i niejednolite warunki, w jakich ma ono być utrzymywane, wiążą się z wyborem odmiennych jego form, w zależności od potrzeb kooperujących podmiotów. A zatem formy współdziałania tworzącego się pomiędzy jednostkami samorządowymi rozpatrywać można w dwóch zakresach – charakteru powiązań między współdziałającymi podmiotami oraz metody realizowania zadań w ich ramach.

### 3. Relacje w ramach współdziałania w samorządzie terytorialnym

Klasyfikując typy relacji między współdziałającymi jednostkami samorządu terytorialnego, wyróżniamy: związki poziome, powstające między jednostkami tego samego typu, związki pionowe, nawiązywane między jednostkami różnych typów, z tego jedna realizuje wobec drugiej zasadę subsydiarności, czyli obejmuje ją swoim obszarem, a także związki ukośne między jednostkami różnych typów, niepowiązanych relacją realizującą pryncypium pomocniczości<sup>19</sup>. Dla kształtu polskiego samorządu terytorialnego najbardziej charakterystyczne będą powiązania poziome, co wynika z umocowanej ustawowo zbieżności charakteru zadań stojących przed wszystkimi jednostkami danego typu. Powstawanie takich relacji ma znaczenie dla istoty trójstopniowego samorządu – sprawna kooperacja jednostek jednego typu, gdy samodzielnie miałyby problemy przy realizacji zadań, ogranicza konieczność stosowania zasady subsydiarności i niejednokrotnie powstrzymuje jednostki wyższego szczebla przed wkroczeniem w zakres kompetencji podmiotów poziomu niższego.

Relacje typu pionowego i ukośnego, choć zdają się niecelowe z racji zasadniczej rozbieżności zakresu zadań, a co za tym idzie, odmiennych dążeń jednostek szczebli wyższych i niższych, znajdują zastosowanie w pewnych sferach aktyw-

<sup>17</sup> M. Kulesza, *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, UW, Warszawa 1982, s. 131-133.

<sup>18</sup> A. Chodubski, *Tożsamość lokalna a rozwój samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd ponadgminny w Polsce. Tradycja, odrodzenie, doświadczenia*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, WN INPiD UAM, Poznań 2004, s. 55-57.

<sup>19</sup> Klasyfikacja własna, częściowo na podstawie: A. Jurkowska, *Porozumienia kooperacyjne w świetle wspólnotowego i polskiego prawa ochrony konkurencji. Od formalizmu do ekonomizacji*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 45-47.

ności samorządu. Dość bowiem zaznaczyć, że zarządzanie przez dwa podmioty zasobami tego samego typu, jednak o innym zasięgu (przykładem są drogi gminne i powiatowe), wymaga zazwyczaj dwukrotnie większej liczby wykwalifikowanego personelu. Powierzenie przez jeden podmiot wykonywania takich zadań drugiemu może prowadzić do oszczędności, a dzięki koordynacji działań – do zrównoważonego rozwoju wszystkich przedmiotowych dóbr publicznych.

Celowość wewnątrzsamorządowych relacji pionowych i ukośnych uwidacznia się również przy zagadnieniach, w których obowiązki ciał wyższych poziomów stanowią rozszerzenie tematyczne kompetencji organizmów samorządowych stopni niższych. Jednostki mają wspólny cel główny, a odmiennie formują się ich dążenia szczegółowe, będąc na przykład ukierunkowanymi na wspieranie różnych podmiotów w tych samych kwestiach. Ilustracją takiej sytuacji może być oświata. W szkolnictwie dużą rolę odgrywają warunki demograficzne, a w obliczu obowiązku prowadzenia szkoły dla niewielkiej liczby uczniów, jednostki mogą poszukiwać możliwości współpracy z podmiotami wyższego szczebla i przekazywać im zadania oświatowe. Innym przypadkiem może być chęć otwarcia szkół lub oddziałów specjalistycznych spoza przewidzianych przez akty prawne, np. podstawowej czy gimnazjalnej szkoły dwujęzycznej. Małe jest prawdopodobieństwo znalezienia na terenie pojedynczej gminy wystarczającej liczby chętnych do uczęszczania do takiej szkoły, natomiast na poziomie całego powiatu czy województwa zdaje się to o wiele łatwiejsze. Ostatnim przykładem jest chęć otwierania zespołów szkół, obejmujących placówki ujęte w zakresie kompetencji kilku typów jednostek – przede wszystkim gimnazja i szkoły ponadgimnazjalne. Z założenia placówki obu rodzajów objęte są pieczęą odrębnych podmiotów, więc inicjatywa połączenia ich w jeden organizm implikuje konieczność porozumiewania się gmin oraz powiatów. Normy oraz praktyka wskazują na możliwość przejęcia całości przedmiotowych zadań przez dowolny podmiot – powiat lub gminę. Dodatkowo możliwe jest zmniejszanie poziomu – wynikającej z rozdrobnienia władzy oraz decyzyjności – niespójności w oświacie, przynajmniej w zasięgu funkcjonowania szkoły prowadzonej w kooperacji<sup>20</sup>.

Współdziałanie między jednostkami samorządu terytorialnego może być rozpatrywane jako wprowadzanie wtórnej centralizacji decyzyjności<sup>21</sup>. W tym przypadku jednak opisywaną centralizację charakteryzują następujące cechy:

– wybiórcze stosowanie – ograniczone wyłącznie do decyzji w sprawie zadań będących przedmiotem współdziałania,

<sup>20</sup> *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, red. T. Famulska, AE w Katowicach, Katowice 2009, s. 35-36.

<sup>21</sup> M. Mercer, *Shared services & cost-saving collaboration deserve respect*, „Public Management”, maj 2011, s. 8-12.

- realny wpływ – poszczególne jednostki mogą wpływać na podejmowane decyzje, na przykład poprzez negocjacje z innymi współdziałającymi ciałami,
- tymczasowość – współdziałanie z założenia nie jest strukturą,
- możliwość wystąpienia – każdy podmiot może zrezygnować ze współdziałania.

#### **4. Formy współdziałania dla realizacji zadań publicznych przez polski samorząd terytorialny**

W Rzeczypospolitej Polskiej prawo zezwala jednostkom samorządu terytorialnego na nawiązywanie stosunków współdziałania w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Z przepisów wynika dobrowolność takiego łączenia się, co prowadzić może do izolacji jednostek pozbawionych inicjatywy, i pozostaje w sprzeczności między innymi z zapisami niektórych ustaw. Akty ustrojowe samorządu terytorialnego przewidują ustanawianie dwóch podstawowych form publicznoprawnych, w ramach których podmioty mogą się łączyć, a poza określonymi przypadkami, gdy forma współdziałania narzucana jest przez akty prawne – jednostkom pozostawiany jest wybór w obszarze formy współdziałania.

Pierwszą konstrukcją predestynowaną do realizacji założenia współdziałania samorządowego w zakresie „wspólnego wykonywania zadań publicznych”<sup>22</sup> jest związek dwóch lub więcej podmiotów samorządu lokalnego tego samego typu. W związkach obserwować można więc wyłączenie relacje typu poziomego, jako że kooperację w przedmiotowej formie zawierać mogą wyłącznie gminy z innymi gminami oraz powiaty między sobą. Dyskusyjną kwestią jest możliwość wstępowania do związków powiatów również miast na prawach powiatów. Co prawda *explicite* wyrażone w ustawie o samorządzie powiatowym jest wyłącznie, że tego typu jednostki mogą zawierać związki z gminami<sup>23</sup>, należy jednak zauważyć, że „miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu [...]”<sup>24</sup>, co oznacza, że oprócz zadań zarezerwowanych dla gmin, w zakresie obowiązków miast na prawach powiatów wchodzi również zadania typowe dla powiatów i w obrębie realizacji tych zadań traktowane są tak, jak powiaty. Idąc dalej, w związku z wyrażoną w omawianej ustawie możliwością zawierania związków między powiatami na potrzeby realizacji zadań publicznych można

<sup>22</sup> Art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm., art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.

<sup>23</sup> Art. 74 cytowanej ustawy o samorządzie powiatowym.

<sup>24</sup> Art. 92 ust. 2 cytowanej ustawy o samorządzie powiatowym.

wyjść z założenia, że również miasta na prawach powiatów, będąc podmiotami zobligowanymi do realizacji zadań charakterystycznych dla powiatów, uprawnione są do korzystania z przywilejów, jakie przysługują w związku z realizacją tychże zadań, czyli do zawierania związków. Dlatego w dalszej części niniejszego opracowania przyjęte zostanie założenie o możliwości zawierania przez miasta na prawach powiatu związków z dwoma rodzajami jednostek samorządu terytorialnego, tzn. z gminami i powiatami.

Należy podkreślić, że związki jednostek lokalnych to, podobnie jak same jednostki samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne – osoby prawne o specyficznych prawach i obowiązkach, wykonujące powierzone im zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność<sup>25</sup>. Oznacza to, że współdziałające w ramach związków podmioty samorządowe przekazują nowo utworzonym związkom swoje kompetencje w określonych ramach, czyli ich współdziałanie ogranicza się do podjęcia wspólnej decyzji o przekazywanych zakresach praw i obowiązków oraz na faktycznym ich transferze na rzecz związków. Jedną ze znaczących różnic pomiędzy związkami samorządowymi a pojedynczymi jednostkami samorządu terytorialnego, jest zakładany i definiowany każdorazowo horyzont czasowy istnienia tych pierwszych. Z racji tego, że podmioty samorządowe z założenia mają być tylko sformalizowaną i prawnie umocowaną manifestacją fundamentalnych i niezmiennych w krótkim horyzoncie czasowym zasad oraz nieformalnych więzi, trwających wewnątrz wspólnot lokalnych, zakłada się bezterminowość ich funkcjonowania. Tymczasem związki – instytucje celowe, mające ułatwić ciałom samorządowym realizację ich zadań – przyjmowane są jako twory tymczasowe, ukierunkowane na pomoc w przystosowaniu samorządu, bez konieczności zmieniania jego kształtu, do zmienności otoczenia i do stawianych przed nim przez rzeczywistość coraz to nowych wyzwań. Oczywiście można założyć, że pewne sytuacje będą stałe, a co za tym idzie – pewne zadania przenoszone na związki pozostaną niezmiennie w długim okresie. Stąd zawsze możliwe jest, oprócz podania konkretnej daty zakończenia działania związku czy celu, po którego osiągnięciu zostanie on zlikwidowany, uznanie go za funkcjonujący bezterminowo. Samo jednak rozpatrywanie związków w kadrze ich temporalności jasno umiejscawia je wśród instytucji nietrwałych, pomocniczych względem zasadniczego samorządu. Dobrowolność ich zawierania tylko dodatkowo utwierdza w przekonaniu, że związki tylko pozornie – przez swoją formę prawną i fakt realizowania zadań gmin lub powiatów – same mogą być traktowane jako odrębny element samorządu.

---

<sup>25</sup> S. Czarnow, *Samorządowe osoby prawne – perspektywa nowej regulacji*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7-8, s. 38-49. Cf. J. Jagoda, *Samorządowe osoby prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1-2, s. 5-16.

Druga struktura, umożliwiająca jednostkom samorządowym kolektywną realizację zadań publicznych, to porozumienia. Zawierać je mogą gminy, powiaty oraz województwa, zaś zaobserwować można w nich relacje poziome oraz pionowe i ukośne. Ukośne relacje zaobserwować można wyłącznie pomiędzy gminami i powiatami, bowiem porozumienia, których jedną stroną jest województwo, zawierane mogą być wyłącznie z jednostkami samorządowymi na terenie tego województwa<sup>26</sup>, powiązanymi z nim pionowo. To wskazuje cel dopuszczenia tego typu porozumień – ułatwiać one mogą województwom ustawowo narzucone współdziałanie z zawartymi na ich obszarach jednostkami lokalnymi, między innymi w kwestii opracowywania strategii rozwoju województw<sup>27</sup>. Ponadto związki międzygminne i związki powiatów również uprawnione są do zawierania porozumień łączących je poziomo z podobnymi związkami jednostek tego samego szczebla lub z samymi jednostkami samorządowymi tegoż samego poziomu<sup>28</sup> (zob. tab. 1).

Kierunki przekazywania zadań w porozumieniach nie są dowolne. Choć w przypadku relacji poziomych jednostki mogą przenosić obowiązki na dowolnie wybrane spośród siebie podmioty<sup>29</sup>, przy powiązaniach pionowych oraz ukośnych jednostki najniższego szczebla mają limitowaną możliwość transferu zadań na rzecz powiatów i województw<sup>30</sup>, bez ograniczeń zaś mogą jedynie przejmować od tychże podmiotów ich obowiązki. Ograniczenie analogiczne nie pojawia się w przepisach dotyczących powiatów oraz województw – te mogą dowolnie przekazywać swoje obowiązki<sup>31</sup>. Wyraźnie ustawowa ochrona jednej podstaw funkcjonowania samorządu – rozwiązywania problemów jak najbliżej miejsca ich wystąpienia – najsilniej w Polsce jest przestrzegana w przypadku gmin.

Co do zasady porozumienia, powstają z inicjatywy jednostek, a uczestnictwo w nich jest dobrowolne. Celem ich działania jest przekazywanie wykonywania zadań publicznych jednym jednostkom przez inne, a same porozumienia to umowy przejęcia i przekazania praw i obowiązków związanych z realizacją

---

<sup>26</sup> Art. 8 ust. 2a cytowanej ustawy o samorządzie gminnym, art. 5 ust. 2 cytowanej ustawy o samorządzie powiatowym, art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, Dz.U. nr 91, poz. 576 z późn. zm.

<sup>27</sup> M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Formy ustalania, realizacji oraz finansowania zadań z zakresu rozwoju regionalnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Szczecinie” 2007, nr 1, s. 99.

<sup>28</sup> J. Korczak, *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6, s. 37.

<sup>29</sup> Art. 74 ust. 1 cytowanej ustawy o samorządzie gminnym, art. 5 ust. 2, art. 73 ust. 1 cytowanej ustawy o samorządzie powiatowym, art. 8 ust. 2 cytowanej ustawy o samorządzie wojewódzkim.

<sup>30</sup> Art. 8 ust. 2a cytowanej ustawy o samorządzie gminnym

<sup>31</sup> Art. 5 ust. 2 cytowanej ustawy o samorządzie powiatowym, art. 8 ust. 2 cytowanej ustawy o samorządzie wojewódzkim.

Tabela 1. Formy wspólnego realizowania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce

Wyszczególnienie	Gmina		Miasto na prawach powiatu	Porozumienie	Powiat ziemski		Województwo	
	Związek	Porozumienie			Związek	Porozumienie	Związek	Porozumienie
Gmina	możliwe	możliwe	możliwe	możliwe	niemożliwe	możliwe	niemożliwe	możliwe
Miasto na prawach powiatu	możliwe	możliwe	możliwe	możliwe	możliwe	możliwe	niemożliwe	możliwe
Powiat ziemski	niemożliwe	możliwe	możliwe	możliwe	możliwe	możliwe	niemożliwe	możliwe
Województwo	niemożliwe	gdy gmina na terenie województwa	niemożliwe	gdy miasto na terenie województwa	niemożliwe	gdy powiat na terenie województwa	możliwe	możliwe

Źródło: opracowanie własne.



przejmowanych zadań<sup>32</sup>. Porozumienia mogą być zawierane przez dwa lub więcej podmiotów samorządowych. Wobec porozumień nie stosuje się obowiązku określania ich horyzontu czasowego. Przyczyną tego może być fakt, że wskutek zawarcia porozumienia nie powstaje odrębny podmiot, a jedynie umowa wiążąca porozumiewające się podmioty, z gruntu nietrwała. Stąd ustawodawca mógł zrezygnować z jasnego wyrażania tymczasowości tego rodzaju współdziałania, uznając samą jego formę za wystarczającą w tym przedmiocie.

Przedstawione konstrukcje prawne są jedynymi, dopuszczalnymi przez polskie prawo, publicznoprawnymi formami współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, powoływanymi w celu wspierania realizacji zadań publicznych przez podmioty samorządowe. Możliwe jest jednak także współdziałanie niezależnych od siebie podmiotów samorządu terytorialnego, koordynujących wzajemnie swoje działania. Wynikająca *explicite* z definicji suwerenność poszczególnych jednostek względem siebie pozwala założyć, że istota tego modelu współdziałania polega na jego oparciu na komunikacji między podmiotami samorządowymi. Takie doraźne kontakty różnego typu, nieoparte na unormowanych organizacyjnie relacjach, nie są jednak traktowane jako podstawowa forma współdziałania podmiotów samorządowych w celu zaspokajania potrzeb publicznych.

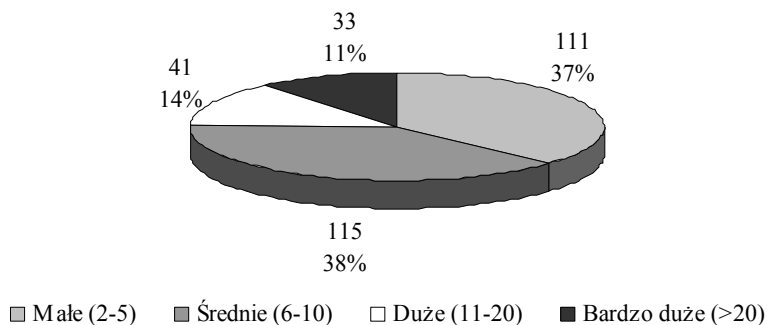
Współdziałanie w formie innej niż związki i porozumienia może być wykorzystywane w dość szerokim zakresie, zwłaszcza przy realizacji tych zadań publicznych, których wymiar materialny ma stosunkowo niewielkie znaczenie i nie ma konieczności jawnego ustalania zasad współpracy finansowej przy kooperacji. Mowa więc może być o przedsięwzięciach krótkoterminowych lub o niewielkiej wartości, wyrażonej w pieniądzu, czy też o wymianie doświadczeń, informacji lub o pewnych działaniach promocyjnych. Współdziałanie nawiązywane wówczas może być w dużej mierze między podmiotami samorządowymi podobnymi ze względu na uwarunkowania historyczne, społeczne czy polityczne, niekoniecznie zaś między leżącymi w bliskiej odległości od siebie.

## 5. Funkcjonowanie związków jednostek samorządowych w Polsce

W Polsce od momentu ustanowienia samorządu gminnego w 1990 r., założonych zostało 300 związków międzygminnych, z tego 83 zostały zlikwidowane, zaś 217 nadal funkcjonuje. Spośród powstałych związków tylko trzy miały określony horyzont czasowy trwania, w tym dwa – zdefiniowany jako do czasu

<sup>32</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 172-173. Cf. J. Korczak, op. cit., s. 32.

ukończenia założonych zadań, jeden zaś – nieistniejący już związek z województwa małopolskiego – do konkretnej daty (która faktycznie została przekroczona o ponad półtora roku). Co warte zauważenia, to był jedyny z 83 zlikwidowanych dotychczas podmiotów o oznaczonym czasie funkcjonowania. Wśród wszystkich powstałych związków istnieje duże zróżnicowanie ze względu na liczbę ich członków. Dokonując klasyfikacji związków z uwagi na liczbę gmin uczestniczących i uznając za małe związki te liczące do pięciu członków, za średnie – związki o liczbie uczestników między 6 a 10, za duże – związki liczące między jedenastoma a dwudziestoma uczestnikami, a za bardzo duże – o liczebności powyżej 20 podmiotów, zauważyć można podobną liczbę podmiotów średnich i małych (odpowiednio: 115 i 111 związków) i zdecydowanie mniejszą, acz również podobną do siebie – dużych i bardzo dużych – odpowiednio 41 i 33 związki obu typów (zob. rys. 1).



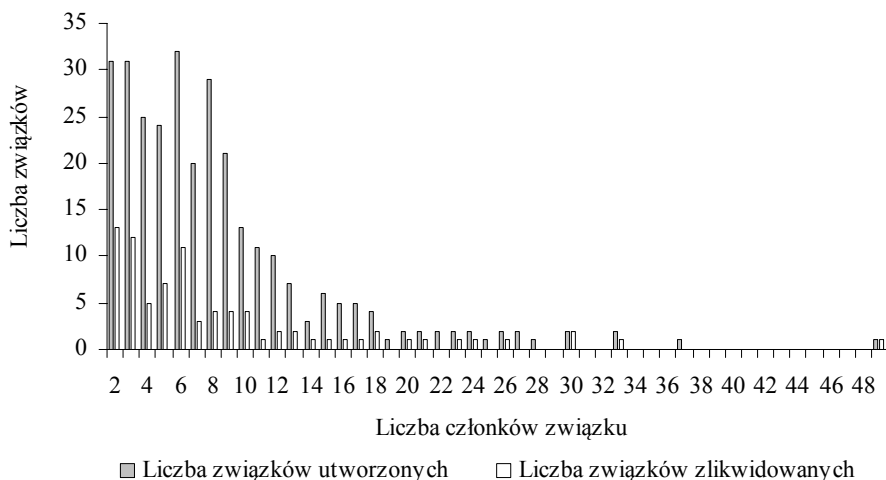
Rysunek 1. Struktura (ze względu na liczebność gmin członkowskich) związków międzygminnych powstałych w Polsce od 1990 do 2012 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykazu związków międzygminnych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, <http://mac.bip.gov.pl/fobjects/download/3314/wykaz-zwiazkow-miedzygminnych-tabla-doc.html> [30.09.2012].

Na podstawie tych rozważań można wywnioskować, że gminy preferują tworzenie związków niezbyt liczebnych, zrzeszających nie więcej niż dziesięciu członków (przeciętna liczba uczestników w założonych związkach wynosiła ok. 8,56 gminy). Tendencję tę potwierdza obserwacja, że najliczniej reprezentowane, wśród podmiotów utworzonych od 1990 r., są związki o 6 członkach (utworzono 32 takie podmioty), dalej – o dwóch lub trzech uczestnikach (odnotowano po 31 związków o takiej liczebności), a kolejne miejsce zajmują związki z ośmioma gminami uczestniczącymi – 29 utworzonych podmiotów o takiej charakterystyce. Przyczyny tak kształtującego się zróżnicowania liczebności członków związków mogą być rozmaite, rozważać jednak warto przede wszystkim:

– fakt, że zadania publiczne gmin mają mały zasięg i specyfikę w pewnym zakresie odmienną dla każdej gminy implikuje konieczność dopasowywania sposobu ich realizacji do konkretnych przypadków; stąd małe związki mogą realizować współdzielone zadania sprawniej i efektywniej,

– trudności w podejmowaniu wspólnych decyzji przez większą grupę, z racji różnic w kierujących nimi celach oraz z powodu występowania zjawiska swoistego pasożytnictwa – chęci czerpania korzyści z wyników współdziałania przy braku lub przy minimalnym udziale w pracy na rzecz aliansu są – zgodnie z opiniami badaczy – jednym z podstawowych problemów współdziałania<sup>33</sup>; im mniejsze związki, tym łatwiej jest doszukać się między członkami wspólnych interesów, tym trudniej równocześnie wykorzystywać niezauważenie pracę innych na swoją korzyść; samorządowcy, świadomi tych prawidłowości, mogą unikać zrzeszania się w zbyt liczne grupy.



Rysunek 2. Liczba utworzonych i zlikwidowanych związków międzygminnych w Polsce w latach 1990-2012, w zależności od liczby gmin członkowskich

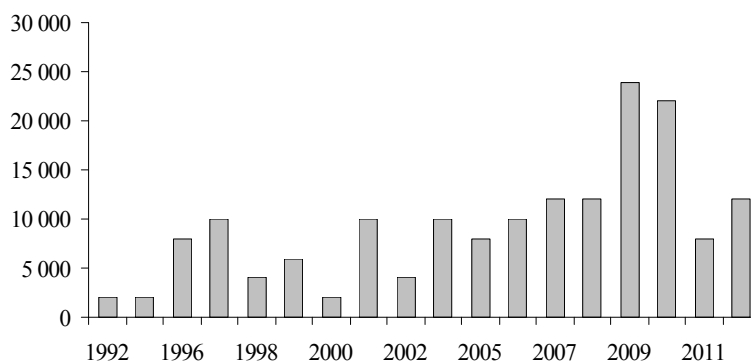
Źródło: opracowanie własne na podstawie wykazu związków międzygminnych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, <http://mac.bip.gov.pl/fobjects/download/3314/wykaz-zwiazkow-miedzygminnych-tabella-doc.html> [30.09.2012].

Największe związki relatywnie często są likwidowane – podczas gdy w sumie zlikwidowano 27,7% wszystkich powstałych związków (83 związki

<sup>33</sup> C.V. Hawkins, *Competition and cooperation: local government joint ventures for economic development*, „Journal of Urban Affairs”, maj 2010, nr 2, s. 253-275.

z 30 powstałych), to aż 66,7% (4 z 6 powstałych) o liczbie uczestników wynoszącej 30 lub więcej gmin (zob. rys. 2). Dzięki powyższym argumentom łatwo zrozumieć, dlaczego obserwowana jest taka sytuacja.

Nieistniejące już związki – należy co do zasady rozpatrywać jako organizmy, które funkcjonowały długookresowo – biorąc pod uwagę wyłącznie rok założenia i likwidacji, przeciętnie operowały one przez niemal dekadę, zaś ponad 20 lat działał (już zlikwidowany) związek o najdłuższym stażu. Zauważalnie najwięcej działań kończących istnienie związków zakończono w latach 2009 i 2010, gdy odnotowano odpowiednio: po 12 i 11 zlikwidowanych związków, z tego większość zajmowała się ochroną środowiska, odpadami czy gospodarką wodno-ściekową. Najwyraźniej następujące w rzeczonym czasie zmiany, w tym nowelizacja ustawy prawo ochrony środowiska, ułatwiająca gminom samodzielną realizację zadań z zakresu działań ochronnych względem otoczenia<sup>34</sup>, spowodowały zmniejszenie potrzeby ich zrzeszania się w ramach związków międzygminnych (zob. rys. 3).



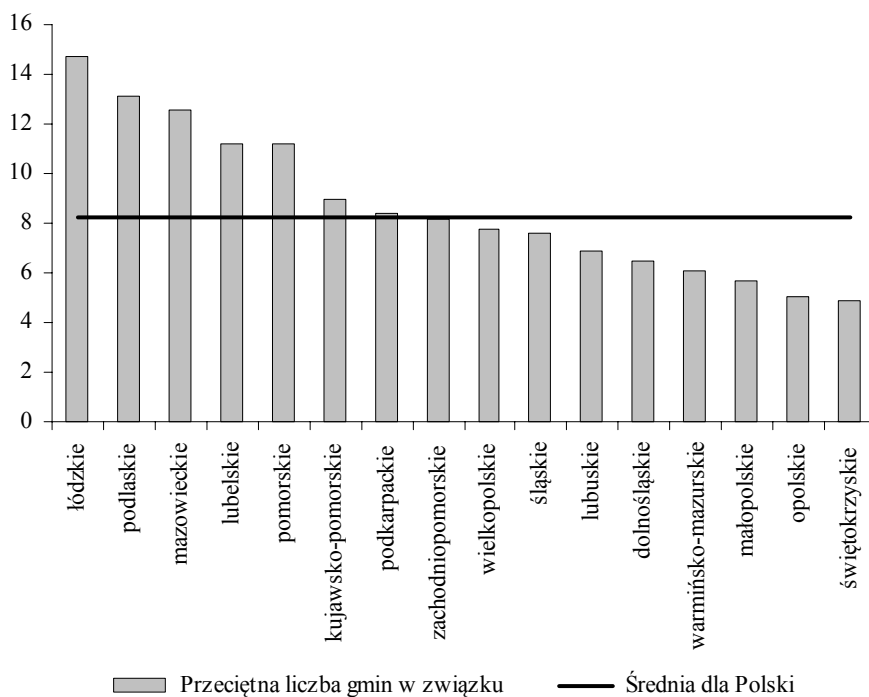
Rysunek 3. Liczba związków międzygminnych zlikwidowanych w poszczególnych latach pomiędzy rokiem 1992 a 2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykazu związków międzygminnych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, <http://mac.bip.gov.pl/fobjects/download/3314/wykaz-zwiazkow-miedzygminnych-tabla-doc.html> [30.09.2012].

Rozpatrując obecność związków w ujęciu geograficznym, najwięcej takich podmiotów powstało w województwach małopolskim i wielkopolskim (odpowiednio: 32 i 29), najmniej – w podlaskim (9 związków) i pomorskim (11).

<sup>34</sup> Art. 16 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 215, poz. 1664 z późn. zm.

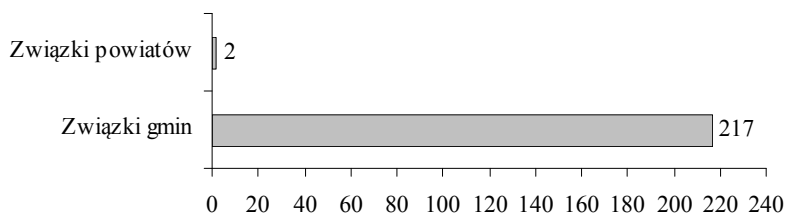
Największe zagęszczenie związków w porównaniu z gminami obserwowano w województwie świętokrzyskim i opolskim (przeciętnie 5 gmin na 1 związek), a najmniejsze – w łódzkim i podlaskim (15 oraz 13 gmin na związek, podczas gdy średnia dla Polski to około ośmiu gmin na każdy związek (zob. rys. 4).



Rysunek 4. Przewiętna liczba członków związków międzygminnych z siedzibami w poszczególnych województwach oraz przewiętna liczba członków w związkach międzygminnych w całej Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykazu związków międzygminnych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, <http://mac.bip.gov.pl/fobjects/download/3314/wykaz-zwiazkow-miedzygminnych-tabeladoc.html> [30.09.2012].

Odmienne kształtuje się liczba związków powiatów – dotychczas powstały trzy takie związki, utworzone na czas nieoznaczony, z tego jeden z nich został rozwiązany. Niełatwa jest ocena powodów nieproporcjonalnej różnicy w liczbie związków gmin oraz powiatów (zob. rys 5), z pewnością częściowo spowodowane jest to późniejszym powstaniem samorządu na szczeblu powiatowym, możliwe jest także, iż konstrukcja samorządu terytorialnego na szczeblu powiatów



Rysunek 5. Liczba związków gmin i związków powiatów funkcjonujących w Polsce w 2012 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykazu związków międzygminnych oraz wykazu związków powiatów Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, <http://mac.bip.gov.pl/fobjects/download/3314/wykaz-zwiazkow-miedzygminnych-tabela-doc.html> oraz <http://mac.bip.gov.pl/fobjects/download/3313/wykaz-zwiazkow-powiatow-tabela-doc.html> [30.09.2012].

jest na tyle dobrze zorganizowana, że jednostki osiągają oczekiwaną sprawność działania samodzielnie lub nawiązując współpracę krótkoterminową, zaś związki nie są im niezbędne do wykonywania zadań zgodnie z oczekiwaniami wspólnot lokalnych.

## 6. Podsumowanie

Samorząd terytorialny to najbardziej powszechna forma samorządu, funkcjonująca między innymi w Polsce. Mimo poprawnego umocowania jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli w systemie norm prawnych, pewne cechy podmiotów samorządowych powodują utrudnienia w samodzielnej realizacji zadań publicznych, będących w ich gestii. Niedostatki te ograniczać można poprzez nawiązywanie – ukierunkowanego na poprawę efektywności, sprawności i jakości działania podmiotów samorządowych – współdziałania między poszczególnymi jego jednostkami. Dzięki temu, mimo obostrzeń prawnych, których celem jest utrzymanie immanentnych cech samorządu, możliwe jest tymczasowe modelowanie relacji między jednostkami samorządu terytorialnego w zależności od warunków, w jakich muszą one w danej sytuacji funkcjonować.

W Polsce gminy, powiaty i województwa posiadają dość dużą swobodę w zakresie współdziałania. Choć prawo przewiduje wyłącznie dwie zinstytucjonalizowane formy kooperacji w celu wspólnej realizacji zadań publicznych, zasady ich działania są dość elastyczne, dopuszczalne jest również nawiązywanie współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego poza tego rodzaju strukturami, w celu usprawnienia jego działania bez tworzenia zagrożenia dla uformowanej struktury polskiego samorządu terytorialnego. Związki i porozumienia – będące formami podstawowymi – należy jednak traktować jako wyznaczniki głównych

kierunków współdziałania samorządowego. Dzięki ich stosowaniu, niezależnie od dominującego typu pobudek kierujących jednostkami, część przeszkód pojawiających się w różnych momentach, a wpływających na efektywność działania jednostek samorządu terytorialnego, może zostać ominięta.

Mając na względzie opisane wcześniej statystyki, dowodzące względnej popularności związków jako zinstytucjonalizowanych przejawów współdziałania samorządowego, można wywnioskować, że polski samorząd terytorialny przedkłada dążenie do realizacji swoich zadań adekwatnie do zmienności środowiska, a także oczekiwań i potrzeb wspólnot lokalnych, ponad swoje partykularne interesy.

## Literatura

- Bałaban A., *Polskie problemy ustrojowe (Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003.
- Banachowicz B., Danielewicz J., *Współrządzenie jako forma zarządzania publicznego w obszarach metropolitalnych*, „Współczesne Zarządzanie” 2006, nr 1.
- Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wyd. Kasy im. Mianowskiego, Warszawa 1928.
- Brzozowski W., *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 2.
- Chodubski A., *Tożsamość lokalna a rozwój samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd ponadgminny w Polsce. Tradycja, odrodzenie, doświadczenia*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, WN INPiD UAM, Poznań 2004.
- Czarnow S., *Samorządowe osoby prawne – perspektywa nowej regulacji*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7-8.
- Dodge W.R., *Practitioner’s Perspective—Regional Charters: The Future of Local Government*, „Public Administration Review”, grudzień 2010.
- Furmankiewicz M., *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1.
- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, red. T. Famulska, AE w Katowicach, Katowice 2009.
- Hawkins C.V., *Competition and cooperation: local government joint ventures for economic development*, „Journal of Urban Affairs”, maj 2010, nr 2.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 1999.
- Jagoda J.: *Samorządowe osoby prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1-2.
- Jurkowska A., *Porozumienia kooperacyjne w świetle wspólnotowego i polskiego prawa ochrony konkurencji. Od formalizmu do ekonomizacji*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Kmieciak R., *Asymetria w rozwoju samorządu zawodowego i gospodarczego w Polsce*, w: *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 2005.
- 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.
- Kulesza M., *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, UW, Warszawa 1982.

- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, C. H. Beck, Warszawa 2006.
- Łubnicki N., *Nauka poprawnego myślenia*, Wydawnictwo Lubelskie, Lublin 1987.
- Nowak M.J., *Polskie obszary metropolitalne – problemy definicyjne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 3.
- Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Ofiarska M., Ofiarski Z., *Formy ustalania, realizacji oraz finansowania zadań z zakresu rozwoju regionalnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Szczecinie” 2007, nr 1.
- Podstawy zarządzania przedsiębiorstwem*, cz. 1, red. H. Bieniok, AE w Katowicach, Katowice 2001.
- Surówka K., *Organizacja samorządu terytorialnego*, w: M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, WN PWN, Warszawa 2007.
- Ustawa z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 215, poz. 1664 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, Dz.U. nr 118, poz. 561 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. nr 95, poz. 425 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, Dz.U. nr 91, poz. 576 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, przemianowana później na ustawę o samorządzie gminnym, Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz.U. nr 149, poz. 887 z późn. zm.
- Wiatrak A.P., *Sektor publiczny jako system*, „Współczesne Zarządzanie” 2006, nr 3.
- Wykaz związków międzygminnych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, <http://mac.bip.gov.pl/fobjects/download/3314/wykaz-zwiazkow-miedzygminnych-tabela-doc.html> [20.10.2012].
- Wykaz związków powiatów Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, <http://mac.bip.gov.pl/fobjects/download/3313/wykaz-zwiazkow-powiatow-tabela-doc.html> [20.10.2012].
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2010 r., sygn. akt K 1/09, w sprawie obowiązku przynależności do samorządu zawodowego oraz sankcji dożywotniego pozbawienia prawa do wykonywania zawodu, Dz.U. nr 200, poz. 1326.

## Cooperation Between Local Government Bodies Regarding the Challenges in the Environment

**Summary.** Local government is a form of government aimed at solving the problems of local communities as close to the source as possible. Cooperation is a method which allows local government bodies an efficient of public tasks when their self-fulfillment is impossible, difficult or ineffective. It helps local government bodies adapt to dynamic conditions in the environment and maintain a stable structure despite the volatility of the environment and the needs of people living within their areas. Although there might exist a variety of reasons causing the local government units to cooperate, it is essential to share the primary objective of establishing cooperation. Polish law provides two regulated forms of collaboration – unions and agreements. They allow you to create horizontal, vertical and diagonal relationships, depending on the types of cooperating entities. In addition, a non-institutionalized interaction, including cooperation in terms of money, is also allowed.

**Keywords:** Local government, cooperation, union of municipalities, union of districts, agreement, public tasks



# **Finanse i innowacyjność w gospodarce**



**Bożena Mikołajczyk  
Agnieszka Kurczewska**

Uniwersytet Łódzki

## **Nowy pomiar innowacyjności krajów Unii Europejskiej\***

**Streszczenie.** Celem pracy jest pokazanie nowych pomiarów innowacyjności gospodarek krajów UE związanych ze strategią EUROPA 2020, a szczególnie jej segmentem: Inteligentny rozwój. Stąd zaprezentowano oprócz podejścia teoretycznego najnowsze wyniki badań przeprowadzonych w krajach UE-27, które odzwierciedlają trendy zarówno w polityce UE, jak i w krajowych politykach, które kształtują poziom innowacyjności.

**Słowa kluczowe:** zaawansowani innowatorzy, liderzy innowacji, skromni innowatorzy, umiarkowani innowatorzy

### **1. Wprowadzenie**

Podstawę Strategii Europa 2020<sup>1</sup> wyznaczają trzy priorytety:

- rozwój inteligentny – rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji,
- rozwój zrównoważony – wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej,

---

\* Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/B/HS4/00570.

<sup>1</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions European 6.10.2010.*

– rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu – wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną<sup>2</sup>.

Nowym elementem Europy 2020, w porównaniu z wcześniejszymi strategiami, jest uwzględnienie inteligentnego rozwoju, który oznacza dalsze zwiększenie roli wiedzy i innowacji jako sił napędowych przyszłego rozwoju. Wiąże się to ze wspieraniem transferu wiedzy i innowacji, lepszego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnej. Nacisk kładziony jest przede wszystkim na efekty tych działań, a więc innowacyjne pomysły przekształcać się mają w nowe produkty i usługi, stąd niezbędne jest stworzenie optymalnych warunków dla rozwoju innowacyjności.

Kraje europejskie stoją przed wyzwaniem, by zwiększyć innowacyjność oraz efektywniej niż dotychczas wydawać środki publiczne przeznaczone na ten cel. Istotne jest uwzględnienie takich obszarów, jak: przedsiębiorczość, przyjazne otoczenie biznesu, środki finansowe oraz skorelowanie potrzeb użytkowników i możliwości oferowanych przez rynek. Wyzwaniem staje się również zmierzenie innowacyjności, czyli zaproponowanie wskaźników pomiaru innowacyjności podmiotów gospodarczych<sup>3</sup>.

Celem opracowania jest przedstawienie poziomu innowacyjności w krajach Unii Europejskiej (UE), mierzonej nowym, ulepszonym wskaźnikiem pomiaru Summary Innovation Index.

## 2. Innowacyjność krajów Unii Europejskiej

Jednym z podstawowych źródeł informacji o innowacyjności gospodarek jest raport Innovation Union Scoreboard 2010. Jest on ważny z uwagi na przedstawienie nowej, poszerzonej metodologii oceny innowacyjności gospodarek. Raport przedstawia wyniki innowacyjności dla poszczególnych krajów, ujęte od strony nakładów i ich efektów<sup>4</sup>. Zaproponowany w nim złożony wskaźnik (Summary Innovation Index) – SII, służący do oceny innowacyjności krajów Unii Europejskiej, obliczany jest na podstawie 25 wskaźników cząstkowych (zob. zał. 1)<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>3</sup> Szerzej o pomiarze elementów innowacyjności w przedsiębiorstwach patrz: A. Kurczewska, *Pomiar i ocena działalności badawczo-rozwojowej w przedsiębiorstwie. Problemy zarządzania, „Przedsiębiorczość Technologiczna”* 2009, nr 2, s. 151-166.

<sup>4</sup> Por. *Innovation Union Scoreboard 2010, The Innovation Unions performance scoreboard for research and Innovation, Pro Inno Europe*, February 2011, s. 11.

<sup>5</sup> *Innovation Union Scoreboard 2010 – Methodology report This report is prepared by Hugo Hollanders – MERIT (Maastricht University) Stefano Tarantola – Joint Research Centre (JRC), Unit 2011, s. 2.*

W raporcie wyróżnia się trzy główne obszary mające wpływ na innowacyjność: elementy niezbędne do zaistnienia innowacji, działania przedsiębiorstwa, rezultaty. Stają się one podstawą do wyróżnienia ośmiu wymiarów innowacyjności, które z kolei można zmierzyć za pomocą 25 cząstkowych wskaźników. Na podstawie tych wskaźników zbudowany jest sumaryczny wskaźnik SII<sup>6</sup>.

Pierwszy obszar – **elementy niezbędne do zaistnienia innowacji** – służy określeniu głównych czynników innowacyjności leżących poza przedsiębiorstwem. Wyróżnia się tu trzy wymiary innowacyjności:

- zasoby ludzkie (trzy wskaźniki mierzące poziom kwalifikacji siły roboczej),
- otwarte, doskonałe i atrakcyjne systemy badawcze (trzy wskaźniki mierzące konkurencyjność bazy naukowej na poziomie międzynarodowym),
- finansowanie i wsparcie (dwa wskaźniki mierzące dostępność finansowania dla projektów innowacyjnych oraz wsparcie rządów w dziedzinie badań i szeroko pojętej działalności innowacyjnej).

Drugi obszar – **działania przedsiębiorstwa** – służy zmierzeniu wysiłków innowacyjnych na poziomie przedsiębiorstwa. Na obszar ten składają się trzy wymiary innowacyjności:

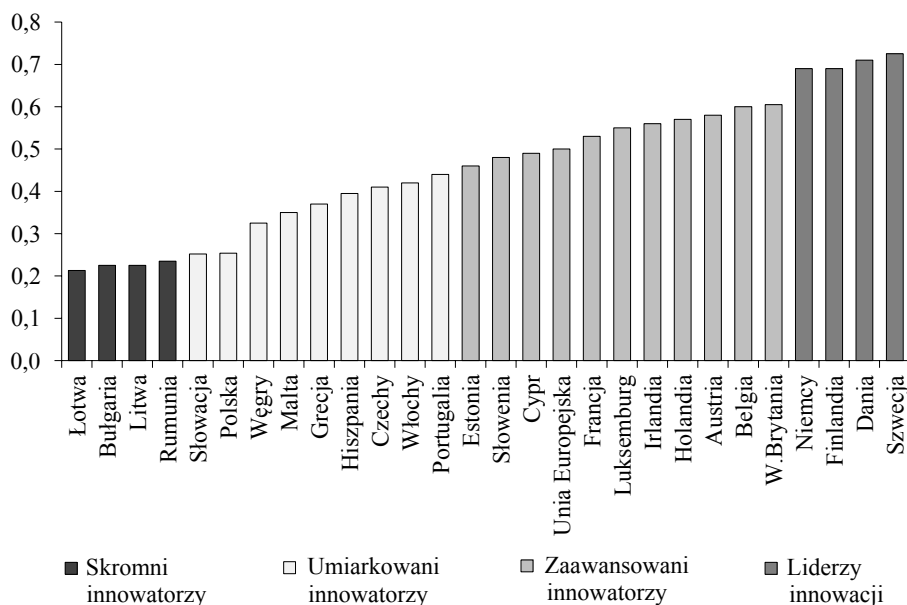
- inwestycje firm (dwa wskaźniki dotyczące zarówno inwestycji w obszarze B + R, jak i poza nim),
- współpraca i przedsiębiorczość (trzy wskaźniki mierzące otoczenie sprzyjające przedsiębiorczości, współpracę między firmami innowacyjnymi w segmencie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), a także współpracę w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego),
- kapitał intelektualny (cztery wskaźniki obejmujące różne formy praw własności intelektualnej usprawniające proces innowacji).

Trzeci obszar – **rezultaty** – służy zmierzeniu efektów działań innowacyjnych przedsiębiorstwa. Wyróżnia się tu dwa wymiary innowacji:

- innowatorzy (trzy wskaźniki mierzące liczbę MŚP, które wprowadziły innowacje produktowe/procesowe na rynek lub które wprowadziły innowacje w zakresie organizacji/marketingu, oraz firmy o wysokim wzroście),
- efekty ekonomiczne (pięć wskaźników ilustrujących poziom sukcesu gospodarczego w dziedzinie zatrudnienia, eksportu produktów i usług, sprzedaży oraz wpływów z licencji i patentów).

W raporcie Innovation Union Scoreboard 2010 przedstawiono wskaźniki innowacyjności zarówno dla 27 krajów członkowskich UE, jak i Chorwacji, Islandii, Macedonii, Norwegii, Serbii, Szwajcarii i Turcji. Raport zawiera także podstawowe dane na temat innowacyjności USA, Japonii i krajów BRIC (Brazylia, Rosja, Indie i Chiny).

<sup>6</sup> Opiera się w dużej mierze na metodologii stosowanej w poprzednich edycjach.



Rysunek 1. Poziom innowacyjności krajów UE

Źródło: *Innovation Union Scoreboard 2010, The Innovation Unions performance scoreboard for research and Innovation*, Pro Inno Europe, February 2011, s. 9.

Biorąc pod uwagę poziom wskaźnika (SII), wyliczonego na podstawie 24 wskaźników cząstkowych<sup>7</sup>, państwa członkowskie dzielą się na cztery grupy:

- grupa I – Dania, Finlandia, Niemcy, Szwecja – kraje te osiągają wyniki znacznie przewyższające średnią dla UE-27. Kraje te są więc **liderami innowacji**,
- grupa II – Austria, Belgia, Cypr, Estonia, Francja, Irlandia, Luksemburg, Holandia, Słowenia i Wielka Brytania – kraje te osiągają wyniki zbliżone do średniej dla UE-27. Te kraje to **zaawansowani innowatorzy**,
- grupa III – Czechy, Grecja, Węgry, Włochy, Malta, Polska, Portugalia, Słowacja i Hiszpania – wyniki tych krajów są niższe niż średnio w UE-27. Kraje te są **umiarkowanymi innowatorami**,
- grupa IV – Bułgaria, Litwa, Lotwa i Rumunia – kraje te są określane jako **skromni innowatorzy**.

<sup>7</sup> Metodologia SII uwzględnia 25 wskaźników cząstkowych, jednakże wskaźnik obrazujący liczbę przedsiębiorstw innowacyjnych o wysokim wroście nie został dotąd uwzględniony w obliczeniach.

Zauważyć jednak należy, że od 2011 r. w Bułgarii, Rumunii, Portugalii i Słowenii nastąpił przyspieszony rozwój innowacyjności, co w konsekwencji może prowadzić do pozytywnego zjawiska zmniejszenia różnic między krajami UE.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że wartość wskaźnika SII dla liderów innowacji jest o 20% wyższa niż średnia dla UE-27, natomiast w przypadku zaawansowanych innowatorów wartość SII spada nie więcej niż o 10% od średniej dla UE-27. Wskaźnik SII dla umiarkowanych innowatorów jest od 10% do 50% niższy od średniej dla UE-27, ale efekty skromnych innowatorów są nawet o ponad 50% niższe od osiągnięć UE-27.

Z dokładniejszej analizy danych<sup>8</sup> wynika, że zróżnicowanie SII jest stosunkowo duże w każdej z wymienionych grup. W pierwszej z nich najwyższy poziom wskaźników osiągają Finlandia i Niemcy, w drugiej – Estonia i Słowenia, natomiast w trzeciej – Malta i Portugalia. W ostatniej z badanych grup – skromnych innowatorów, relatywnie wysokie miejsce w stosunku do pozostałych krajów tej grupy zajmuje Bułgaria i Rumunia.

Przeciętne stopy wzrostu wskaźnika SII wskazują, że istnieje konwergencja między grupami, przy czym kraje grupy drugiej wykazują szybsze tempo wzrostu niż kraje grupy pierwszej, a kraje grupy trzeciej mają szybsze tempo wzrostu niż kraje grupy drugiej. Okazuje się więc, że mniej innowacyjne kraje mają tendencje szybszego wzrostu w stosunku do krajów bardziej innowacyjnych. Świadczy to o tym, że różnice w poziomie innowacyjności między nimi zmniejszają się. Jednak skromni innowatorzy – grupa czwarta – mają nadal niższe tempo wzrostu niż kraje grupy trzeciej<sup>9</sup>.

W raporcie Innovation Union Scoreboard 2010 Polska została zaliczona do innowatorów umiarkowanych, zajmując 22 miejsce spośród wszystkich krajów członkowskich UE. Tym samym zajęła pozycję o jedno miejsce wyższe, niż w badaniu z 2009 r. Powyżej średniej dla UE-27 osiągnęła wskaźniki w wymiarach: „Zasoby ludzkie”, „Efekty ekonomiczne”. Słabościami polskiej gospodarki z punktu widzenia jej innowacyjności są: „Otwarty i atrakcyjny system badań”, „Współpraca i przedsiębiorczość” oraz „Kapitał intelektualny”<sup>10</sup>.

Z najnowszych danych raportu Doing Business 2013 (Banku Światowego) wynika, że liderzy innowacji zajmują bardzo wysokie miejsca w rankingu gospodarek pod względem warunków prowadzenia biznesu. Spośród 185 krajów na czele rankingu są państwa znane z bardzo liberalnej polityki gospodarczej: Singapur czy Hongkong. Najwyżej z krajów Unii Europejskiej sklasyfikowano Da-

<sup>8</sup> W tym przypadku wskaźniki dynamiki innowacyjności zostały obliczone dla każdego kraju UE, bazując na danych z pięciu lat 2006-2010.

<sup>9</sup> Por. *Innovation Union Scoreboard 2010, The Innovation Unions performance scoreboard for research and Innovation*, Pro Inno Europe, February 2011, s. 11.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 43.

nię (5 miejsce), Finlandię (11 miejsce), Szwecję (13 miejsce), Niemcy (20 miejsce). Polska zajęła 55 miejsce i awansowała z 62 miejsca w roku poprzednim<sup>11</sup>.

### 3. Analiza porównawcza innowacyjności krajów

W okresie 2006-2010 średnie tempo wzrostu innowacyjności dla UE-27 wynosiło 0,85%. Najszybszy był wzrost wskaźników charakteryzujących otwarty, doskonały, atrakcyjny system badań oraz wskaźników z wymiaru kapitał intelektualny (zob. zał. 1).

Kraje znajdujące się na szczycie rankingu SII posiadają silne krajowe systemy badań i innowacji<sup>12</sup>. Chociaż istnieje wiele sposobów uzyskania najlepszych wyników w dziedzinie innowacji, większość liderów innowacji charakteryzują wysokie wydatki sektora przedsiębiorstw na B + R i wysokie inne wskaźniki innowacyjności związane bezpośrednio z inicjatywą samych przedsiębiorstw. Wszyscy liderzy innowacji mają wyższe niż przeciętnie wskaźniki w publiczno-prywatnych wspólnych publikacjach naukowych przypadających na milion mieszkańców, co wskazuje na efektywną współpracę między sferą naukową i przedsiębiorstwami. Wszyscy czołowi europejscy innowatorzy przodują również w zakresie komercjalizacji wiedzy technologicznej, czego dowodzą wartości wskaźnika wpływu ze sprzedaży licencji i patentów za granicą. Wyniki badań potwierdzają, że patenty są domeną USA, a nie Europy. Rywalizacja w zakresie patentów obejmuje coraz więcej krajów. W 2011 r. najwięcej wniosków patentowych zgłosiły Chiny<sup>13</sup>.

Największym liderem innowacyjności spoza UE jest Szwajcaria, wskaźnik SII dla tego kraju jest wyższy od liderów innowacji UE. Wyjątkowo wysokie są wielkości wskaźników z wymiaru: kapitał intelektualny oraz większość wskaźników z wymiaru: efekty ekonomiczne.

Analiza porównawcza poziomu innowacyjności (na podstawie zestawu 12 wskaźników<sup>14</sup>) wskazuje, że USA i Japonia posiadają przewagę nad UE-27. Znaczną część przewagi USA w zakresie osiągniętych efektów można wytłumaczyć

<sup>11</sup> *Doing Business 2013*, The World Bank, IFC 2012, s. 56.

<sup>12</sup> Por. m.in. B. Mikołajczyk, *Fiński system nauki i technologii kluczem do rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 549, s. 297-305.

<sup>13</sup> A. Lubowski, *Jaki pomysł na europaemysł*, „Gazeta Wyborcza”, 22 października 2012 r., s. 20.

<sup>14</sup> Zobacz zał. 1: Zasoby ludzkie 1.1.1;1.1.2; Otwarte, doskonałe i atrakcyjne systemy nauki 1.2.1,1.2.2; Finansowanie 1.3.1; Działania przedsiębiorstwa 2.1.1; Współpraca i przedsiębiorczość 2.2.3 Kapitał intelektualny 2.3.1; 2.3.2; Efekty ekonomiczne 3.2.2; 3.2.3; 3.2.5.



wyższymi wskaźnikami: „Wpływy z licencji patentów z zagranicy”, „Publikacje publiczno-prywatne”, „Szkolnictwo wyższe” oraz „Wydatki przedsiębiorstw na B + R”. Na sukces USA wpływają przede wszystkim wyższe wskaźniki: „Liczba nowych doktoratów”, „Wpływy z licencji i patentów” i „Liczba publikacji międzynarodowych”. W USA nauka w dużej mierze skoncentrowana jest na współpracy z gospodarką i komercjalizacji wyników badań. Przepisy prawne umożliwiają uniwersytetom wysoki udział w korzyściach finansowych z realizowanych projektów. Słusznie zwraca się uwagę A. Lubowski, że stanowi to zachętę dla badań stosowanych. Na przykład w 2011 r. w Uniwersytecie Stanforda wpływy z tytułu 600 nowych technologii wynosiły 67 mln dolarów<sup>15</sup>.

Poziom innowacyjności USA jest odzwierciedleniem amerykańskiego systemu innowacji, charakteryzującego się wysokim poziomem szkolnictwa wyższego i skutecznymi powiązaniem nauki i biznesu, wysokim poziomem inwestycji prywatnych w B + R oraz skutecznością w komercjalizacji wiedzy technologicznej. Jednakże UE wyprzedza USA w zakresie takich wskaźników, jak: „Publiczne wydatki na B + R” i „Eksport usług opartych na wiedzy (wiedzechłonnych)”. Wyższe są również wskaźniki: „Publiczne wydatki na B + R” i „Wnioski patentowe PCT<sup>16</sup>, dotyczące problemów społecznych”.

Mniej wyraźna, ale stała, jest dominacja innowacyjności Japonii w relacji do UE-27. Wyższy poziom innowacyjności Japonii jest rezultatem wyższych wydatków przedsiębiorstw na B + R oraz konsekwentnej realizacji polityki wzrostu nakładów w tej dziedzinie.

W porównaniu z Chinami i Brazylią Unia Europejska nadal ma wyraźną przewagę w obszarze innowacyjności. Jednak na podstawie analizy zestawu 12 wskaźników można stwierdzić, że przewaga ta systematycznie się zmniejsza<sup>17</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Unia Europejska, jeszcze w ramach Strategii Lizbońskiej, miała stać się światowym liderem w zakresie badań i rozwoju. Planowano przeznaczyć na ten cel 3% wartości PKB. Okazuje się jednak, że istnieje znaczne zróżnicowanie między krajami w zakresie innowacyjności. W wielu krajach udział B + R w PKB nie tylko nie wzrasta, ale też ma tendencję do obniżania się. Zakładany 3% próg zdołała pokonać tylko Szwecja i Finlandia.

<sup>15</sup> A. Lubowski, op. cit.

<sup>16</sup> PCT Patent Cooperation Treaty (Układ o współpracy patentowej).

<sup>17</sup> Szerzej: *Innovation Union Scoreboard 2010...*, s. 16.

Rozpatrując elementy składowe wskaźnika innowacyjności na przestrzeni lat dochodzimy do wniosku, że w zasadzie najczęstsze podtypy instrumentów polityki pozostają w dużej mierze bez zmian. Najczęściej brane pod uwagę są: współpraca w zakresie B + R, strategiczne zamierzenia w dziedzinie badań, bezpośrednie wsparcie B + R przedsiębiorstw, doskonałość, znaczenie i zarządzanie badaniami akademickimi, wspieranie innowacyjnych start-up'ów oraz gazeli biznesu, a także wsparcie kapitału podwyższonego ryzyka.

W porównaniu z poprzednimi edycjami *Innovation Union Scoreboard*, w 2010 r. zaproponowano jednak nowe wskaźniki mierzące innowacyjność gospodarek. Należą do nich: „Liczba publikacji międzynarodowych na 1 milion mieszkańców”, „Udział publikacji naukowych mieszczących się w 10% najczęściej cytowanych publikacji na świecie w ogólnej liczbie publikacji naukowych w danym kraju”, „Odsetek studentów studiów doktoranckich spoza UE w stosunku do wszystkich doktorantów”, „Aplikacje patentowe PCT na mld PKB”, „Aplikacje patentowe PCT w rozwiązywaniu problemów społecznych”, „Liczba wspólnotowych znaków towarowych/mld PKB”, „Wzory wspólnotowe na 1 mld PKB”, „Liczba przedsiębiorstw innowacyjnych o wysokim wzroście”, „Udział zatrudnionych w sektorach wiodących (przemysł, usługi) w stosunku do zatrudnionych ogółem”, „Udział sprzedaży produktów będących nowymi innowacjami dla rynku w stosunku do obrotów”, „Wpływy z licencji i patentów sprzedanych za granicą jako procent PKB”.

Przekazywanie wiedzy między ośrodkami akademickimi a biznesem jest ciągle niewystarczające w krajach UE, w porównaniu z USA, dotyczy to zwłaszcza nowych krajów członkowskich, w tym Polski. W badaniu IUS 2010 Polska osiągnęła niższe wartości wszystkich nowo wprowadzonych wskaźników w porównaniu ze średnią dla państw UE-27. Ponadto w Polsce zgłasza się mniej patentów, mniej rozwinięte są dziedziny określone jako wiodące i mniej osób jest w nich zatrudnionych. Komercjalizacja wyników badań ciągle nie jest zadowalająca. Stworzenie warunków do pobudzania kooperacji pomiędzy sferą nauki i przemysłu powinno stać się podstawowym wyzwaniem polityki innowacyjnej na najbliższe lata. Wysoka innowacyjność kraju wynikać może nie tylko z nowatorstwa rozwiązań, ale też z dynamiki nakładów państwa i firm na innowacje oraz nasilenia kooperacji przemysłowej.

## Załącznik 1. Wskaźniki używane do obliczenia SII 2010

Główny obszar/wymiar/wskaźnik innowacji	Źródło danych	Rok (lata)
1	2	3
<b>ELEMENTY NIEZBĘDNE DO ZAISTNIENIA INNOWACJI</b>		
<b>Zasoby ludzkie</b>		
1.1.1 Liczba nowych doktoratów w wieku 25-34 lat/1000 mieszkańców	Eurostat	2004-2008
1.1.2 Udział z wykształceniem wyższym w wieku 30-34 lat	Eurostat	2005-2009
1.1.3 Udział osób z wykształceniem średnim w wieku 20-24 lat	Eurostat	2005-2009
<b>Otwarte, doskonale i atrakcyjne systemy nauki</b>		
1.2.1 Liczba publikacji międzynarodowych na 1 milion mieszkańców	Science Metrix / Scopus	2004-2008
1.2.2 Udział publikacji naukowych mieszczących się w 10% najczęściej cytowanych publikacji na świecie w ogólnej liczbie publikacji naukowych w danym kraju	Science Metrix / Scopus	2003-2007
1.2.3 Odsetek studentów studiów doktoranckich spoza UE w stosunku do wszystkich doktorantów	Eurostat	2003-2007
<b>Finanse i wsparcie</b>		
1.3.1 Udział wydatków publicznych na B + R/PKB	Eurostat	2005-2009
1.3.2 Wsparcie funduszy venture capital (faza startu, ekspansji i refinansowania)/PKB	Eurostat	2005-2009
<b>DZIAŁANIA PRZEDSIĘBIORSTWA</b>		
<b>Inwestycje przedsiębiorstw</b>		
2.1.1 Udział wydatków przedsiębiorstw na B + R/PKB	Eurostat	2005-2009
2.1.2 Udział wydatków na innowacje poza sferą B + R w obrocie	Eurostat	2004, 2006, 2008
<b>Współpraca i przedsiębiorczość</b>		
2.2.1 Udział własnych (nie w kooperacji z innymi instytucjami) w stosunku do ogółu innowacji MŚP	Eurostat	2004, 2006, 2008
2.2.2 Innowacyjne MŚP współpracujące z innymi jako procent wszystkich MŚP	Eurostat	2004, 2006, 2008
2.2.3 Publiczno-prywatne wspólne publikacje naukowe	CWTS / Thomson Reuters	2004-2008
<b>Kapitał intelektualny</b>		
2.3.1 Aplikacje patentowe PCT na mld PKB (w PPS€)	Eurostat	2003-2007
2.3.2 Aplikacje patentowe PCT w rozwiązywaniu problemów społecznych (łagodzenie zmian klimatycznych; zdrowie)/mld PKB (w PPS €)	OECD / Eurostat	2003-2007
2.3.3 Liczba wspólnotowych znaków towarowych/mld PKB (w PCT €)	OHIM / Eurostat	2005-2009
2.3.4 Wzory wspólnotowe na 1 mld PKB (w PPS€)	OHIM / Eurostat	2005-2009
<b>REZULTATY</b>		
<b>Innowatorzy</b>		
3.1.1 Udział MŚP wprowadzających innowacje produktowe i procesowe w stosunku do ogółu MŚP	Eurostat	2004, 2006, 2008

cd. załącznika 1

1	2	3
3.1.2	Udział MŚP wprowadzających innowacje marketingowe i organizacyjne w stosunku do ogółu MŚP	Eurostat 2004, 2006, 2008
3.1.3	Przedsiębiorstwa innowacyjne o wysokim wzroście	N/A N/A
<b>Efekty ekonomiczne</b>		
3.2.1	Udział zatrudnionych w sektorach wiodących (przemysł, usługi) w stosunku do zatrudnionych ogółem	Eurostat 2008, 2009
3.2.2	Udział w eksporcie produktów (średniej i wysokiej technologii) w eksporcie produktów ogółem	UN / Eurostat 2005-2009
3.2.3	Udział usług wiodących w eksporcie ogółem	UN / Eurostat 2004-2008
3.2.4	Udział sprzedaży produktów będących nowymi innowacjami dla rynku w stosunku do obrotów	Eurostat 2004-2008
3.2.5	Wpływy z licencji i patentów sprzedanych za granicą jako % PKB	Eurostat 2005-2009

Źródło: *Innovation Union Scoreboard 2010...*, s. 69.

## Literatura

- Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions European*, 6.10.2010.
- Innovation Union Scoreboard 2010, The Innovation Unions performance scoreboard for research and Innovation*, Pro Inno Europe, February 2011.
- Innovation Union Scoreboard 2010 – Methodology report This report is prepared by Hugo Hollanders – MERIT (Maastricht University) Stefano Tarantola – Joint Research Centre (JRC)*, Unit 2011.
- Komunikat Komisji: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KE, Bruksela, 3.03.2010.
- Kurczewska A., *Pomiar i ocena działalności badawczo-rozwojowej w przedsiębiorstwie. Problemy zarządzania*, „Przedsiębiorczość Technologiczna” 2009, nr 2.
- Lubowski A., *Jaki pomysł na europa-przemysł*, „Gazeta Wyborcza”, 22 października 2012 r.
- Mikołajczyk B., *Fiński system nauki i technologii kluczem do rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 549.

## The New Measurement of Innovation of the European Union countries

**Summary.** The goal of this paper is to show the new measurements of innovation of EU economies, associated with the Europe 2020 Strategy and in particular with its element called Smart Growth. Thus, in addition to the theoretical approach, the latest results of research carried out in the EU-27 countries are presented, that reflect trends in EU policy as well as in national policies that determine the level of innovation.

**Key words:** Innovation followers, innovation leaders, modest innovators, moderate innovations.

**Małgorzata Urbaniak**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## **Znaczenie finansowego wsparcia w procesie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w ramach rządowego programu „Rodzina na Swoim”**

**Streszczenie.** Rządowy program wsparcia finansowego w zakupie pierwszego mieszkania, zwany najczęściej programem „Rodzina na Swoim”, wpłynął w ostatnich latach na zachowania poszczególnych uczestników zaangażowanych w proces transakcyjny na rynku mieszkaniowym. W artykule zwrócono uwagę na potrzebę mieszkaniową, której zaspokojenie w istotny sposób może wpłynąć na rozwój gospodarstwa domowego, a w ujęciu zbiorowym także całego społeczeństwa. Z uwagi na wysoką kapitałochłonność nieruchomości niezwykle ważną rolę odgrywa podsystem finansowania, zarówno z udziałem środków komercyjnych, jak i publicznych. Program „Rodzina na Swoim” jest przykładem finansowego zaangażowania się państwa w realizację potrzeb mieszkaniowych obywateli. Choć idea wydawała się słuszna, to już w samej realizacji pojawiło się wiele zakłóceń. Najgorsza jednak wydaje się fragmentaryczność działań związanych z polityką mieszkaniową, która dowodzi tego, że kwestia mieszkalności wciąż jest bardzo niedbana.

**Słowa kluczowe:** potrzeba mieszkaniowa, rynek nieruchomości, podsystem finansowania, „Rodzina na Swoim”

### **1. Wprowadzenie**

Mieszkanie jako dobro zaspokajające podstawowe potrzeby człowieka, jak chociażby poczucie bezpieczeństwa, stanowi fundament rozwoju gospodarstwa domowego. Coraz częściej zwraca się także uwagę na znaczenie psychologiczne i socjologiczne mieszkania, uznając je za ważny element rozwoju osobowości,

a także miejsce umożliwiające nawiązanie głębszych relacji społecznych. Należy mieć na uwadze, że zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych wpływa na funkcjonowanie całego społeczeństwa. Ten wymiar państwowy, a więc ujęcie sumaryczne gospodarstw domowych, powoduje, że mieszkanie nie powinno być wyłącznie przedmiotem indywidualnego zainteresowania. Państwo, mając świadomość roli, jaką odgrywa mieszkanie w życiu obywateli, powinno wspierać proces zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Ważne jednak, aby te wspierające działania były przemyślane i wkomponowane w strategię mieszkaniową kraju, a nie charakteryzowały się przypadkowością i fragmentarycznością. Ponadto należy pamiętać, że działania podmiotów występujących na rynku mieszkaniowym są ze sobą powiązane i każde rozwiązanie powinno być rozpatrywane w ujęciu systemowym, z analizą szans i zagrożeń.

Rozwiązaniem, które od kilku lat wpływa na liczbę transakcji na rynku mieszkaniowym, jest rządowy program „Rodzina na Swoim”. Na czym dokładnie polega ten program? Czy spełnia swoje zadanie? Jakie szanse i zagrożenia ze sobą niesie? Celem artykułu jest ukazanie roli programu opierającego się na dopłatach do części odsetkowej raty kredytowej, a także jego wpływu na funkcjonowanie rynku mieszkaniowego w ostatnich latach, wreszcie jego analiza pod kątem korzyści i strat, uwzględniając systemowy charakter rynku mieszkaniowego.

## 2. Mieszkanie w wymiarze indywidualnym i społecznym

Mieszkanie warunkuje funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie, korzystanie z praw i wypełnianie obowiązków wobec państwa. Odpowiednie warunki zamieszkania zapewniają rodzinie byt, sprzyjają rozwijaniu i podtrzymywaniu jej relacji, co w szerszym ujęciu pomaga w harmonijnym rozwoju społeczności lokalnej, a idąc dalej, przyczynia się do lepszego działania społeczeństwa w ramach państwa<sup>1</sup>.

Mieszkanie jest szczególnym rodzajem dobra, pozwalającym zaspokoić nie tylko podstawowe potrzeby, jak potrzebę bezpieczeństwa czy odpoczynku, ale także i te z wyższego poziomu – potrzebę estetyczną czy samorealizacji. Trudno wyobrazić sobie życie gospodarstw domowych bez tego typu nieruchomości. Trafnie określił jego istotę Konstanty Krzeczkowski: „Mieszkanie w hierarchii potrzeb człowieka zajmuje czołowe miejsce jako jedna z najistotniejszych pozycji

---

<sup>1</sup> J. Worwa, *Sytuacja mieszkaniowa a społeczne aspekty polityki mieszkaniowej w Polsce*, w: *Zadania publiczne*, red. Z. Pizsa, AE we Wrocławiu, Wrocław 2002, s. 369.

spożycia indywidualnego, jest równocześnie potrzebą społeczną, sposób zaspokojenia której wpływa jak mało co innego na każde środowisko ludzkie<sup>22</sup>.

Zaangażowanie państwa we wspieranie obywateli w dążeniu do uzyskania mieszkania należy właściwie do jego obowiązkowych zadań, czego potwierdzeniem są zapisy ujęte w różnych aktach prawnych (zob. tab. 1). Rzeczywistość pokazuje jednak, że mieszkalnictwo jest dziedziną bardzo zaniedbywaną, a wsparcie z reguły jest krótkoterminowe i często przypadkowe, a więc nie wynika wprost z założonego wieloletniego programu.

Tabela 1. Akty prawne regulujące prawo obywateli do mieszkania

Akt prawny	Treść
Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483	Art. 75. 1. Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.	Art. 7. 1. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy [...] gminnego budownictwa mieszkaniowego.
Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. nr 71, poz. 733	Art. 4. 1. Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.
Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. nr 64, poz. 593	Art. 17. 1. Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy: udzielanie schronienia [...] osobom tego pozbawionym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie aktów prawnych Dziennika Ustaw.

Zasadność i skala opiekuńczości państwa bywają różnie oceniane – jedni uważają, że polityka społeczna w gospodarce wolnorynkowej powinna być ograniczona do minimum, inni wyrażają pogląd, że jest ona niezbędna do właściwego funkcjonowania społeczeństwa. Są też głosy umiejscowione pośrodku tych stanowisk. Z całą pewnością stopień zaangażowania państwa w poszczególne

<sup>22</sup> K. Krzeczowski, *Kwestia mieszkaniowa w miastach polskich*, nakładem Związku Miast Polskich, Warszawa 1939, cyt. za M. Bryx, *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Poltex, Warszawa 2001, s. 13.

kwestie dotyczące obywateli wzbudzał, wzbudza i nadal będzie wzbudzać różne emocje i kreować różne stanowiska.

Wydaje się jednak, że rola, jaką odgrywa lokal mieszkalny w życiu każdego obywatela sprawia, że nie powinien być postrzegany jedynie w wymiarze indywidualnym i traktowany wyłącznie jako dobro o charakterze rynkowym. Nie oznacza to, że aktywność państwa powinna się przejawiać w bezpośredniej realizacji zadań związanych z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych.

Ważne jest, aby państwo wspierało obywateli w zapewnianiu dostępności mieszkań oraz prawidłowych warunków mieszkaniowych. Podkreślić w tym miejscu należy, że jedynie długookresowe wsparcie może wywrzeć realny wpływ na poprawę mieszkalnictwa.

Polityka mieszkaniowa w dalszym ciągu nie jest jednak ujmowana jako kluczowy segment polityki społecznej. Ogranicza się jedynie do formułowania założeń, drobnych zmian i działań. Brak jest spójnych, strategicznych planów i programów, które przyczyniłyby się do przezwyciężenia trudnej sytuacji w polskim mieszkalnictwie.

W ostatnim czasie dość znacznie na rynek mieszkaniowy, zarówno od strony popytowej, jak i podażowej, wpłynął rządowy program „Rodzina na Swoim”. Wsparcie finansowe ze środków publicznych umożliwiło wielu osobom realizację potrzeby własnego mieszkania. Z końcem grudnia 2012 r. udzielone zostaną jednak ostatnie mieszkaniowe kredyty preferencyjne. Można domyślić się, że koszty tego wsparcia okazały się dla państwa zbyt wysokie. Na razie nie ma przygotowanego programu, który automatycznie zastąpiłby ten wygasający. Utworzy się więc kolejna luka czasowa i niepewność, czy i jaki program wspierający realizację potrzeb mieszkaniowych powstanie. Kolejny więc raz będziemy mieć do czynienia z fragmentarycznością rozwiązań w polityce mieszkaniowej.

### 3. Znaczenie podsystemu finansowania w rozwoju rynku nieruchomości

Marek Bryx ujmuje podstawowe działania podmiotów na rynku nieruchomości w postaci czterech grup<sup>3</sup>:

- **obrót nieruchomościami**, którego celem jest przenoszenie prawa własności do nieruchomości między uczestnikami rynku,
- **inwestowanie w nieruchomości**, którego celem jest wzrost użyteczności nieruchomości, a w konsekwencji wzrost jej wartości,

<sup>3</sup> M. Bryx, *Rynek nieruchomości. System i funkcjonowanie*, Poltex, Warszawa 2006, s. 88.



- **finansowanie nieruchomości**, którego celem jest sprzedaż pieniądza mająca umożliwić zawieranie transakcji na rynku nieruchomości,
- **zarządzanie nieruchomościami**, którego celem jest zapewnienie dochodów właścicielowi z najmu nieruchomości przy równoczesnym utrzymaniu jej wartości, a nawet jej wzroście.

Grupy te tworzą podsystemy systemu rynku nieruchomości, mimo że każda z nich złożona jest z kolejnych elementów i tworzy własny system. Na rysunku 1 przedstawiono wzajemne oddziaływania między czterema głównymi podsystemami oraz elementami otoczenia rynku nieruchomości. Schemat ma charakter upraszczający – w rzeczywistości wzajemne oddziaływania są znacznie bardziej skomplikowane, chociażby ze względu na równoczesność ich występowania czy zmienność natężenia aktywności poszczególnych relacji.

Podsystem finansowania ma istotne znaczenie dla *podsystemu inwestycyjnego*, kiedy na podstawie biznesplanu i dokumentacji projektowej finansowane jest konkretne przedsięwzięcie. Finansowe wsparcie w tym systemie znajdują także podmioty, które powiększają wartość nieruchomości poprzez budowę infrastruktury (dróg, wodociągów, kanalizacji, sieci energetycznych itp.). *W podsystemie obrotu nieruchomościami* finansowane są zakupy nieruchomości, głównie mieszkań, a istniejące instytucje i oferowane przez nie specjalistyczne produkty umożliwiają ich obrót i czynią go sprawniejszym. Związki podsystemu finansowania z *podsystemem zarządzania* są odmienne od poprzednich – w tej fazie następuje głównie spłata zaciągniętych zobowiązań. Podejmowane są jednak także dodatkowe działania, w tym kredytowe, które mają na celu utrzymanie nieruchomości w dobrym stanie (wskutek remontów, przebudowy, adaptacji) lub wzrost dochodów właścicieli<sup>4</sup>.

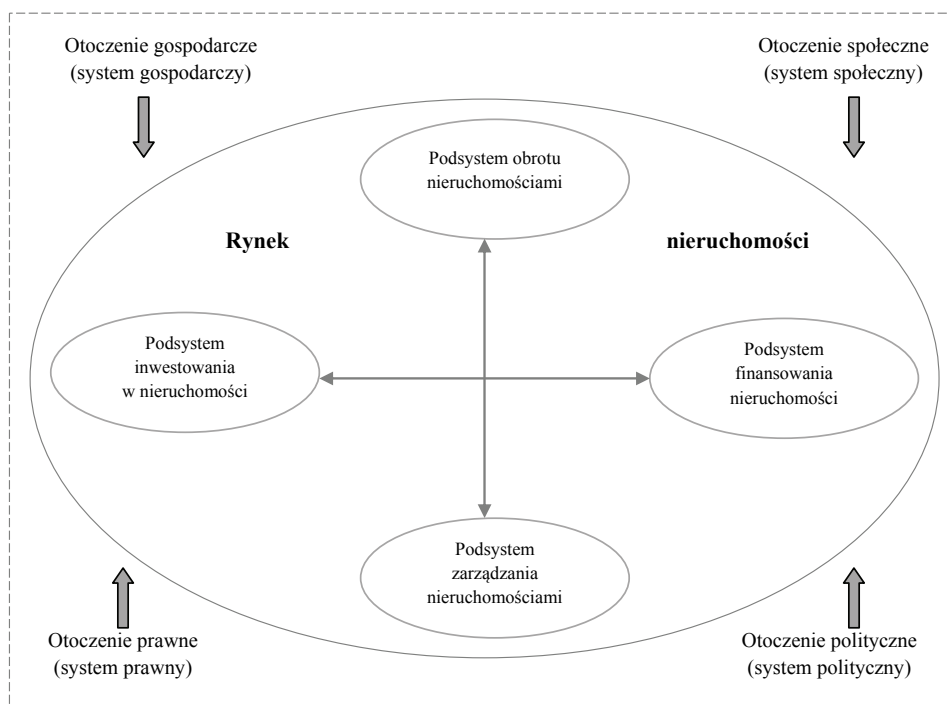
Każdy z wymienionych przez M. Bryxa podsystemów tworzy odrębny system, który jest złożonym układem strukturalnym. Na rynkowy system finansowania nieruchomości mieszkaniowych składają się cztery fundamentalne elementy, takie jak instrumenty finansowe, rynki finansowe, instytucje finansowe oraz zasady, na podstawie których działają trzy pierwsze części<sup>5</sup>.

Wśród instrumentów, które obejmuje system finansowania rynku nieruchomości mieszkaniowych znajdują się zarówno instrumenty rynku pierwotnego, a więc szeroki wybór kredytów i pożyczek, jak również wtórnego, do którego zalicza się różnorodne papiery wartościowe i inne instrumenty pochodne, które są emitowane na podstawie udzielonych kredytów z przeznaczeniem ich na finansowanie nieruchomości mieszkaniowych. W Polsce instrumenty rynku wtórnego są wykorzystywane bardzo rzadko. Głównie występują dwie grupy instru-

<sup>4</sup> M. Bryx, *Rynek nieruchomości...*, s. 88.

<sup>5</sup> G. Główska, *System finansowania nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Doświadczenia i kierunki zmian*, Oficyna Wydawnicza SGG, Warszawa 2012, s. 75.

mentów rynku pierwotnego: kredyty mieszkaniowe, które służą finansowaniu nieruchomości mieszkaniowych i są zabezpieczone hipoteką oraz instrumenty finansowe zabezpieczone hipoteką, które służą wycofaniu zamrożonego w nieruchomościach kapitału i mogą być przeznaczone na finansowanie różnych celów gospodarstw domowych<sup>6</sup>.



Rysunek 1. Rynek nieruchomości jako system

Źródło: M. Bryx, *Rynek nieruchomości. System i funkcjonowanie*, Poltex, Warszawa 2006, s. 88.

Finansowanie nieruchomości mieszkaniowych w Polsce do niedawna było oparte wyłącznie na systemie depozytowym banków uniwersalnych. W ostatnich latach pojawiły się jednak na rynku wyspecjalizowane w finansowaniu nieruchomości instytucje – banki hipoteczne. Funkcjonowanie specjalistycznych banków finansujących przedsięwzięcia na rynku nieruchomości regulowane jest w szczególności ustawą z 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych. Konieczność dodatkowego sformułowania „bank hipoteczny” w nazwie banku spe-

<sup>6</sup> Ibidem, s.76.

cialistycznego ma na celu wyróżnienie go od banków uniwersalnych. Działalność banków hipotecznych skoncentrowana jest bowiem na obszarze związanym z rynkiem nieruchomości, a zakres ich działania ograniczony jest praktycznie wyłącznie do udzielania kredytów długoterminowych na finansowanie nieruchomości<sup>7</sup>.

Dostępność finansowania zakupu mieszkania jest niezwykle istotna ze względu na jedną z najbardziej zasadniczych cech nieruchomości, jaką jest wysoka kapitałochłonność. Budowa, nabycie, remontowanie, modernizowanie i adaptacje wymagają znacznych nakładów finansowych<sup>8</sup>. Środki własne w wielu przypadkach nie są wystarczające, co determinuje konieczność wykorzystywania kapitałów obcych, wśród których szczególnego znaczenia nabierają kredyty udzielane przez banki.

Dostępność finansowania na rynku mieszkaniowym ma więc kluczowe znaczenie dla gospodarstw domowych, pozwalając zaspokoić im potrzeby mieszkaniowe, jak również dla całego sektora budowlanego i rozwoju miast, na co wskazuje A. Białek-Jaworska: „Z punktu widzenia całej gospodarki zapewnienie formalnego finansowania budownictwa mieszkaniowego kredytami poprzez zwiększenie ich dostępności ma zdolność podwyższania wydajności sektora budowlanego i poziomu rozwoju miast”<sup>9</sup>.

Banki są głównym podmiotem zasilającym uczestników rynku nieruchomości w środki komercyjne. Podsystem ten tworzą także inne podmioty, wśród których wyróżnić można instytucje gromadzenia oszczędności, firmy ubezpieczeniowe, firmy leasingowe, inwestorzy finansowi (fundusze emerytalne, fundusze inwestycyjne, towarzystwa ubezpieczeniowe, specjalistyczne fundusze inwestujące w nieruchomości) oraz dysponenci środków publicznych. Wraz z rozwojem rynku pojawiają się nowe podmioty i nowe instrumenty finansowe ułatwiające jego funkcjonowanie. Tym samym podsystem finansowania przyczynia się do rozwoju pozostałych podsystemów rynku nieruchomości, zwiększając zarówno jego obroty, jak i zainteresowanie nim wśród kolejnych jego uczestników<sup>10</sup>.

W finansowanie rynku nieruchomości zaangażowane mogą być również środki publiczne. Jako przykłady można wskazać takie instrumenty, jak: ulga w podatku dochodowym od osób fizycznych dla mieszkań budowanych na własność, dodatki mieszkaniowe adresowane do najuboższych gospodarstw domowych, premia termomodernizacyjna czy dopłaty do oprocentowania kredytów mieszkaniowych<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> K. Kanigowski, *Bank hipoteczny a rynek nieruchomości*, Twigger, Warszawa 2001, s. 70.

<sup>8</sup> E. Kucharska-Stasiak, *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*, WN PWN, Warszawa 2006, s. 166.

<sup>9</sup> A. Białek-Jaworska, *Modele i kryteria optymalizacji kredytowania budownictwa mieszkaniowego przez banki komercyjne*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 49.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 130, 259, 260.

<sup>11</sup> Są to przykłady zastosowanych w Polsce rozwiązań. Nie jest to wykaz aktualnie występujących instrumentów, gdyż te zmieniają zarówno swoją formę, jak i okres obowiązywania.

W Polsce państwo już od dawna nie odgrywa roli pełnego czy też ograniczonego, ale bezpośredniego inwestora mieszkaniowego. Jednak wciąż ma ważne zadania do spełnienia na rynku nieruchomości mieszkaniowych. Po pierwsze, powinno pełnić funkcję regulacyjną, która głównie odnosi się do realizacji procesu inwestycyjnego, a także regulacji dla nowych mechanizmów finansowania inwestycji, a po drugie, funkcję wspierającą finansowo rynek mieszkaniowy, np. finansowanie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, dofinansowywanie budżetów gmin, finansowanie starych zobowiązań państwa, np. wobec właścicieli książeczek oszczędnościowo-mieszkaniowych czy dofinansowywanie systemów oszczędzania na mieszkanie<sup>12</sup>.

#### 4. „Rodzina na Swoim” jako program angażujący środki publiczne

W ramach programu „Rodzina na swoim”, wprowadzonego ustawą z dnia 8 września 2006r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz.U. nr 183, poz. 1354 z późn. zm.), rząd za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego, będącego koordynatorem programu, wypłaca ze środków budżetowych dopłaty do oprocentowania kredytów mieszkaniowych. Kredytów preferencyjnych udzielają banki<sup>13</sup>, które podpisały z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowę w sprawie stosowania dopłat. Warto nadmienić, że banki udzielają kredytów z własnych środków i na podstawie własnych procedur.

Podstawowym warunkiem skorzystania z pomocy finansowej państwa jest, tak jak w przypadku innych kredytów, zdolność kredytowa. Trzeba jednak spełnić również kilka innych warunków.

O dopłaty do oprocentowania kredytów preferencyjnych mogą ubiegać się:

- **małżonkowie**, którzy złożą wnioszek o udzielenie kredytu preferencyjnego najpóźniej do końca roku kalendarzowego, w którym kończą 35 lat – oboje lub młodszy ze współmałżonków,
- **osoba samotnie wychowująca** przynajmniej jedno: małoletnie dziecko, dziecko bez względu na jego wiek, na które pobierany jest zasiłek pielęgnacyjny,

<sup>12</sup> M. Bryx, *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Poltext, Warszawa 2001, s. 129.

<sup>13</sup> Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA; Spółdzielcza Grupa Bankowa – Bank SA; Bank Polskiej Spółdzielczości SA; Bank Pocztowy SA; Bank Polska Kasa Opieki SA; Alior Bank SA; Pekao Bank Hipoteczny SA; Bank BPH SA; Getin Noble Bank SA; Euro Bank SA; Bank Zachodni WBK SA; Bank Handlowy w Warszawie SA; Credit Agricole Bank Polska SA; Getin Bank SA; Bank Gospodarki Żywnościowej SA; BRE BANK SA; Bank Millennium SA; BNP Paribas Bank Polska SA; Kredyt Bank SA; Nordea Bank Polska SA (stan na 29.10.2012 r.).

a także dziecko do ukończenia przez nie 25 roku życia, uczące się w szkołach, bez względu na wiek osoby ubiegającej się o kredyt oraz, po aktualizacji ustawy z 2011 r., także:

– **osoba niepozostająca w związku małżeńskim** – inna, niż wymieniona powyżej (tzw. singiel), która złoży wniosek o udzielenie kredytu preferencyjnego najpóźniej do końca roku kalendarzowego, w którym kończy 35 lat.

Ponadto osoby te, na dzień podpisywania umowy kredytu preferencyjnego z dopłatami, składają pisemne oświadczenie, że: nie są właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego; nie przysługuje im w całości lub części spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny; nie przysługuje im spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego lub nie są najemcami lokalu mieszkalnego.

Zgodnie z zapisami ustawy, powierzchnia nieruchomości potencjalnie finansowanej kredytem preferencyjnym nie może przekraczać: 140 m<sup>2</sup> dla domu jednorodzinnego, 75 m<sup>2</sup> dla lokalu nabywanego przez małżeństwo lub osobę samotnie wychowującą dziecko oraz 50 m<sup>2</sup> dla lokalu nabywanego przez tzw. singla. Jednak do podstawy do naliczenia kwot dopłat stosuje się inne powierzchnie: 70 m<sup>2</sup> dla finansowanego kredytem domu jednorodzinnego – jeżeli kredytobiorcą docelowym jest małżeństwo lub rodzic samotnie wychowujący dziecko, 50 m<sup>2</sup> dla finansowanego lokalu mieszkalnego – jeżeli kredytobiorcą docelowym jest małżeństwo lub rodzic samotnie wychowujący dziecko oraz 30 m<sup>2</sup> dla lokalu mieszkalnego, jeżeli kredytobiorcą docelowym jest singiel<sup>14</sup>.

Oprócz ograniczeń metrażowych istnieją również ograniczenia cenowe/kosztowe. Otóż cena nabycia czy koszt budowy nieruchomości mieszkalnej nie może przekroczyć wartości iloczynu powierzchni użytkowej lokalu lub domu jednorodzinnego i maksymalnego wskaźnika kosztu obowiązującego w danej lokalizacji nieruchomości<sup>15</sup> na dzień złożenia wniosku o udzielenie kredytu preferencyjnego z dopłatami.

Z dopłat do oprocentowania można skorzystać tylko raz i stanowi ona 50% kwoty odsetek naliczonych od podstawy naliczenia dopłaty według obowiązującej stopy referencyjnej, przy czym okres stosowania dopłat nie może przekroczyć 8 lat od daty zastosowania pierwszej dopłaty.

<sup>14</sup> W przypadku gdy dom jednorodzinny ma powierzchnię 100 m<sup>2</sup>, a więc mieści się w założonym przedziale metrażowym, dopłaty stosuje się tylko do powierzchni 70 m<sup>2</sup>, pozostałe 30 m<sup>2</sup> nie jest objęte dopłatami. Analogicznie stosuje się to do pozostałych przypadków.

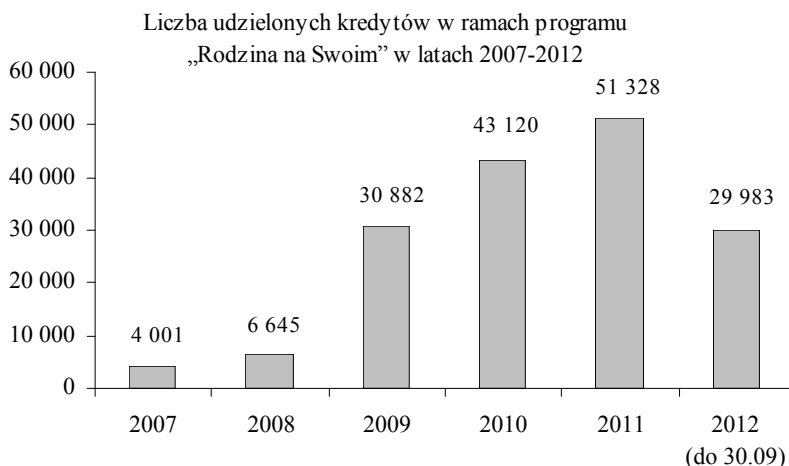
<sup>15</sup> Wskaźniki te podawane są do publicznej wiadomości, m.in. znaleźć je można na stronie Banku Gospodarstwa Krajowego, [www.bgk.pl](http://www.bgk.pl) [29.10.2012].

## 5. Analiza ilościowa kredytów preferencyjnych w latach 2007-2012 (do 30.09.)

Program „Rodzina na Swoim” wszedł w życie 1 stycznia 2007 r., a główną ideą było wspieranie rodzin w zakupie, najogólniej rzecz ujmując, mieszkania bez wygórowanych wymagań, a więc niedużego i niedrogiego. Okazało się jednak, że ówczesnie obowiązujące limity cenowe odbiegały od cen rynkowych. Nie wiele też banków podpisało umowę współpracy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego. Zainteresowanie programem było więc niewielkie w dwóch pierwszych latach obowiązywania programu – w 2007 r. udzielono łącznie 4 tys. kredytów, a w kolejnym – 6,6 tys. kredytów. Przełomowy okazał się 2009 r., w którym udzielono prawie 31 tys. kredytów, co daje wzrost o 365% w ujęciu rocznym. W 2010 r. udzielono jeszcze więcej kredytów, bo 43 tys., a w 2011 r. liczba kredytów przekroczyła 51 tys.<sup>16</sup> Dane za 2012 r. są niepełne, bo obejmują trzy kwartały i trudno na ten moment oszacować, jaki może być roczny wolumen udzielonych kredytów. Jest to o tyle trudne, że IV kwartał jest ostatnim, w którym udzielane są preferencyjne kredyty mieszkaniowe, więc czynnik czasowy może dodatkowo wpłynąć na decyzje zakupowe niektórych osób. Już teraz można zaobserwować, na przykład, działania wielu deweloperów zmierzające do dostosowania oferty do limitów cenowych obowiązujących w IV kwartale. Program „Rodzina na Swoim” jest bardzo często wykorzystywany w celach marketingowych zarówno przez deweloperów, jak i banki czy pośredników nieruchomości. Liczbę udzielonych kredytów w latach 2007-2012 (do 30.09) przedstawiono na rysunku 2.

Rok 2009 był dość trudnym okresem na rynku mieszkaniowym. Programem zaczęły się interesować banki, więc oferta preferencyjnych kredytów zaczęła się poszerzać. Zmieniły się też limity cenowe, co wpłynęło na zwiększenie zainteresowania ze strony potencjalnych klientów. Również deweloperzy i pośrednicy zaczęli przychylniej spoglądać na rządowy program. Odnotowano więc wyraźny wzrost liczby udzielonych kredytów z dopłatami państwowymi w 2009 r., co zostało zauważone przez media, które również zaczęły się interesować rządowym programem. Od tej pory program na stałe wpisał się w polski rynek mieszkaniowy, pomagając zarówno osobom mającym zamiar kupić mieszkanie, jak i podmiotom stojącym, ogólnie rzecz ujmując, po stronie podaży. Należy wspomnieć, że w okresie programowego boomu nie zabrakło niepokojących sytuacji, jak chociażby limit cenowy pozwalający na zakup luksusowego mieszkania w Warszawie (sprzeczność z podstawowym założeniem o niedrogim i niedużym

<sup>16</sup> Dane Banku Gospodarstwa Krajowego – [www.bgk.pl](http://www.bgk.pl) [29.10.2012].



Rysunek 2. Liczba udzielonych mieszkaniowych kredytów preferencyjnych w latach 2007-2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Gospodarstwa Krajowego, [www.bgk.pl](http://www.bgk.pl) [29.10.2012].

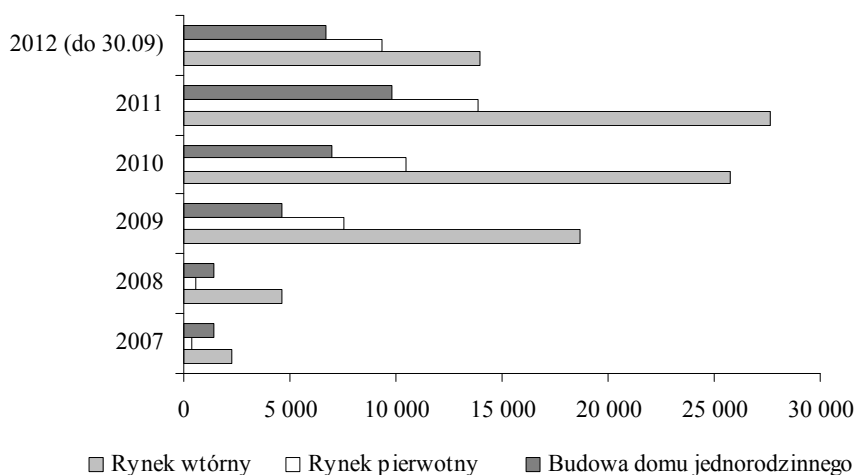
mieszkanii), wykorzystanie dużego zainteresowania programem przez niektóre banki, co przejawiało się tym, że skonstruowana oferta kredytu preferencyjnego okazywała się mniej korzystna niż oferta zwykłego kredytu, prowadzenie przez niektórych deweloperów polityki cenowej tylko pod program „Rodziny na Swoim”, co zaburzało rzeczywistą sytuację na rynku itd.

Tabela 2. Łączna liczba udzielonych mieszkaniowych kredytów preferencyjnych w podziale na charakter rynku w latach 2007-2012

Wyszczególnienie	Rynek wtórny	Rynek pierwotny	Budowa domu jednorodzinnego
Liczba łącznie udzielonych kredytów w latach 2007-2012 (do 30.09.)	92 859	42 215	30 896
Udział poszczególnego rynku	55,9%	25,4%	18,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Gospodarstwa Krajowego, [www.bgk.pl](http://www.bgk.pl) [29.10.2012].

Najwięcej kredytów z dopłatami udzielanych było, w każdym roku obowiązywania programu, na rynku wtórnym rynek pierwotny zajmuje pod tym względem drugie miejsce i widać wyraźny wzrost od 2009 r. W latach 2007 i 2008 udział ten był minimalny i mniejszy niż w przypadku udzielonych na budowę domu jednorodzinnych kredytów preferencyjnych (zob. rys. 3). Podsumowując lata 2007-2012 (do 30.09) widać (zob. tab. 2), że na rynku wtórnym udzielono pra-



Rysunek 3. Liczba udzielonych mieszkaniowych kredytów preferencyjnych w podziale na charakter rynku w latach 2007-2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Gospodarstwa Krajowego, [www.bgk.pl](http://www.bgk.pl) [29.10.2012].

wie 93 tys. kredytów z dopłatami, co daje 55,9% udziału, na rynku pierwotnym udział ten był znacznie mniejszy, bo 25,4% z 42 tys. udzielonych kredytów, a najmniej kredytów udzielono na budowę domu jednorodzinnego – prawie 31 tys., co stanowi 18,6% udziału w całościowym wolumenie udzielonych – ze względu na charakter rynku – kredytów z dopłatami.

Zestawiając dane o liczbie ogólnie udzielonych mieszkaniowych kredytów hipotecznych w 2011 r. (raport dostępny na stronie Związku Banków Polskich) z liczbą udzielonych kredytów z dopłatami, otrzymamy informację o udziale kredytów z dopłatami w ogóle udzielonych kredytów. W 2011 r. łącznie udzielono 231,16 tys. mieszkaniowych kredytów hipotecznych, w tym 51,33 tys. stanowiły kredyty z dopłatami, co daje 22% udział kredytów preferencyjnych w ogóle udzielonych kredytów hipotecznych. To oznacza, że prawie co piąty kredyt hipoteczny udzielony w 2011 r. okazał się kredytem w ramach programu Rodzina na Swoim<sup>17</sup>.

Jeśli chodzi o wiek kredytobiorców w programie „Rodzina na Swoim”, to z danych Banku Gospodarstwa Krajowego do 30 września 2012 r. wynika, że najliczniejszą grupę stanowią osoby w przedziale wiekowym 30-34 lata (38,6%), w drugiej kolejności, z niewiele mniejszym udziałem (33,2%) osoby z przedziału

<sup>17</sup> Dane Związku Banków Polskich – raport AMRON-SARFIN, I i II Q 2012 r., [www.zbp.pl](http://www.zbp.pl) [29.10.2012].



25-29 lat, natomiast trzecią grupę, z wyraźnie już odstającym udziałem (16,7%), osoby w wieku 35-39 lat<sup>18</sup>.

## 6. Podsumowanie

Rządowy program finansowego wsparcia obywateli w zakupie pierwszego mieszkania, zwany najczęściej po prostu programem „Rodzina na Swoim”, jest przejawem zaangażowania się państwa w proces zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych. Realizacja tych potrzeb jest na tyle istotna, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i społecznym, że sam fakt wsparcia ze strony państwa powinien być odbierany pozytywnie. Jedną z istotniejszych cech mieszkania – jako dobra – jest wysoka kapitałochłonność. Z tego też względu dostępność finansowa jest kluczowym elementem, by potencjalne zainteresowanie mieszkaniem przełożyć na zawarcie transakcji. Niewiele osób może sfinansować zakup mieszkania z własnych środków, więc kluczowego znaczenia nabiera dobrze funkcjonujący podsystem finansowania rynku nieruchomości, którego głównym podmiotem jest bank. W tym podsystemie uczestniczyć mogą także dysponenti środków publicznych. Sama idea wsparcia rządowego w postaci dopłat do oprocentowania kredytów w pierwszych ośmiu latach spłaty rat kredytowych jest więc zasadna. Niestety, jak często bywa przy wprowadzaniu różnych rozwiązań, nie wzięto pod uwagę mogących się pojawić zagrożeń i nie wprowadzono odpowiednich narzędzi ochronnych, a także z opóźnieniem reagowano na pojawiające się nieprawidłowości. Przykłady można mnożyć, warto jednak wspomnieć o kilku chociażby zakłóceniach. Pierwsze z nich to nieprzejrzyste i nie do końca jasne wyliczanie, a także zmiana samego sposobu wyliczania, wskaźników cenowych w poszczególnych województwach i miastach, które w pewnym momencie spowodowały, że w Warszawie można było nabyć mieszkanie w ramach programu „Rodzina na Swoim” za ok. 9 tys. zł za m<sup>2</sup>. To już miało znamiona luksusowego mieszkania, co kłóciło się z podstawowym założeniem programu. Ceny mieszkań były w tym okresie mocno „wywindowane” w wyniku wcześniejszego boomu i bardzo nieracjonalnych zachowań popytowych i podażowych na rynku mieszkaniowym. Drugie – to negatywne wykorzystywanie przez niektóre banki dużego zainteresowania programem, czego konsekwencją było oferowanie rzekomo preferencyjnych kredytów ze znacznie gorszymi od komercyjnych kredytów warunkami. Okazywało się więc nierzadko, że klient musiał zapłacić więcej przy kredycie z dopłatami. Wydaje się więc, że zabrakło przy wprowadzaniu rozwiązania na rynek uświadamiania roli, jaką odgrywa każdy podmiot w systemie

<sup>18</sup> Dane Banku Gospodarstwa Krajowego, [www.bgk.pl](http://www.bgk.pl) [29.10.2012].

rynku, co doprowadziło do korzystania z programu, a raczej wykorzystywania go przez poszczególne grupy. W pewnym momencie pojawiły się głosy, że program bardziej służy bankom czy deweloperom niż osobom, do których miał być kierowany. Kolejna kwestia to niestabilność zaproponowanych rozwiązań – szybkie nowelizacje w dopiero co wprowadzonym mechanizmie czy nagła decyzja o zakończeniu programu z końcem 2012 r. i brak jasnej propozycji rozwiązania zastępczego. Tych zaledwie kilka przykładów już podaje w wątpliwość prawidłowe funkcjonowanie programu. Brakowało osadzenia go w ujęciu systemowym, a więc uświadomienia wszystkim podmiotom – mogącym uczestniczyć w mniejszym lub większym stopniu, w transakcjach z udziałem preferencyjnych kredytów – roli społecznej tego programu. Najgorsze jednak wydaje się ponowne krótkofalowe zastosowanie rozwiązania, które co prawda wpłynęło na zwiększenie wolumenu transakcji, ale tylko chwilowo. Luka, jaka powstanie po wygaśnięciu programu, może mieć negatywne skutki zarówno dla popytowej, jak i podażowej strony rynku mieszkaniowego. Nadmienić należy, że wygaśnięcie programu nie jest równoznaczne z końcem ponoszenia przez państwo, a dokładniej przez Skarb Państwa, w kolejnych latach kosztów związanych z dopłatami do oprocentowania kredytów (łącznie koszt obciążenia Skarbu Państwa z tytułu dopłat poznamy po zakończeniu programu). W obliczu spowolnienia rozwoju polskiej gospodarki, a także problemów finansowych występujących w coraz większej liczbie państw europejskich, nasuwa się pytanie: czy państwo polskie będzie w stanie udźwignąć do końca ciężar finansowy wynikający z programu „Rodzina na Swoim”? Jeśli okazałoby się, że niespodziewanie wycofa się z pokrywania przyjętych na siebie zobowiązań, to skutki, nie tylko finansowe, mogą być katastrofalne. Można bowiem doprowadzić do bardzo poważnej utraty zaufania społeczeństwa i wtedy każde kolejne rozwiązanie może być z góry negatywnie odbierane. Trzeba zachować szczególną ostrożność i bardzo szeroko spojrzeć na rynek, zanim dany mechanizm wprowadzi się w życie. Nie da się przewidzieć wszystkich możliwych zakłóceń, ale nie może być też miejsca na stosowanie metody prób i błędów, bo konsekwencje mogą być zbyt poważne. W ostateczności dotyczą one obywateli, bo to z ich zasobów kierowany jest strumień środków w kierunku państwa.

## Literatura

- Bank Gospodarstwa Krajowego – zakładka: program Rodzina na Swoim, [www.bgk.pl](http://www.bgk.pl) [29.10.2012].
- Białek-Jaworska A., *Modele i kryteria optymalizacji kredytowania budownictwa mieszkaniowego przez banki komercyjne*, CeDeWu, Warszawa 2007.
- Bryx M., *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Poltext, Warszawa 2001.
- Bryx M., *Rynek nieruchomości. System i funkcjonowanie*, Poltext, Warszawa 2006.

- Główka G., *System finansowania nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Doświadczenia i kierunki zmian*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.
- Jaworski W., *Bankowość. Podstawowe założenia*, Poltext, Warszawa 1999.
- Kanigowski K., *Bank hipoteczny a rynek nieruchomości*, Twigger, Warszawa 2001.
- Krzczkowski K., *Kwestia mieszkaniowa w miastach polskich*, nakładem Związku Miast Polskich, Warszawa 1939.
- Kucharska-Stasiak E., *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*, WN PWN, Warszawa 2006.
- Worwa J., *Sytuacja mieszkaniowa a społeczne aspekty polityki mieszkaniowej w Polsce*, w: *Zadania publiczne*, red. Z. Pizsa, AE we Wrocławiu, Wrocław 2002.
- Związek Banków Polskich – raport AMRON-SARFIN – I i II Q 2012 r., [www.zbp.pl](http://www.zbp.pl) [29.10.2012].

### **A Role of Financial Support of the Program “Rodzina na Swoim” in the Process of Meeting the Housing Needs**

**Summary.** Real estates play a vital role in the functioning of each country. They have high significance in our life, in accordance both to individuals and to the economy. My work is focused on housing properties, as the possession of them can satisfy a number of various life needs, which motivate us to undertake actions. The aim of this article is above all to illustrate the role of an apartment as a consumer good as well as, on account of the high costs of its purchase, to present significance of a financing subsystem in the process of meeting housing needs, especially the program “Rodzina na Swoim”.

**Keywords:** a housing need, a real estate market, the financial subsystem



**Joanna Kaczmarczyk**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## **Wpływ działalności doradców finansowych na rynek kredytów hipotecznych w Polsce**

**Streszczenie.** Rozwój rynku finansowego w Polsce umożliwił wykształcenie się nowego zawodu doradcy finansowego. Obecnie obserwujemy znaczny wzrost udziału firm doradczych w rynku usług finansowych, szczególnie rynku kredytów hipotecznych. Działalność kredytowa doradców finansowych nie jest jednak w żaden sposób nadzorowana, nie wprowadzono też szczególnych regulacji dopuszczających do zawodu. W związku z coraz większym zaufaniem, jakim cieszą się przedstawiciele tego zawodu w naszym społeczeństwie, w artykule zaprezentowano korzyści i zagrożenia wynikające z tego typu działalności, a także jej wpływ na postrzeganie przez klientów rynku kredytów hipotecznych.

**Słowa kluczowe:** doradztwo finansowe, doradztwo kredytowe, doradca finansowy, doradca kredytowy

### **1. Wprowadzenie**

W ostatnich latach obserwujemy dynamiczny rozwój rynku usług finansowych. Coraz szersze grono odbiorców będących coraz bardziej zainteresowanych rynkiem usług finansowych z jednej strony oraz chęć dotarcia przez instytucje finansowe do coraz szerszego grona odbiorców coraz tańszym kosztem z drugiej, wpłynęły na powstanie i rozwój nowego na polskim rynku zawodu doradcy finansowego.

Klienci chętnie korzystają z usług wskazanej grupy zawodowej, darząc jej przedstawicieli dużym zaufaniem. Jednocześnie ogromne zagrożenie niesie ze

sobą fakt, iż z powodu braku odpowiednich regulacji nie ma żadnych ograniczeń, które byłyby stawiane potencjalnym kandydatom. Doradcą finansowym może tytułować się każdy, bez względu na wykształcenie oraz poziom wiedzy.

Zważywszy na powyższe oraz fakt, iż klient korzystający z usług banku za pośrednictwem doradcy finansowego często poprzez jego podejście kreuje sobie obraz produktu banku bądź też całego rynku usług finansowych, należy przyjąć się jakości pracy wspomnianej grupy zawodowej.

W niniejszej pracy zostanie przeanalizowany wpływ działalności doradców finansowych na rozwój rynku kredytów hipotecznych w Polsce. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie: jaki wpływ wywiera działalność tej grupy zawodowej na postrzeganie przez klientów produktu, jakim jest kredyt hipoteczny?

Ze względu na rozległość tematu w opracowaniu zostanie przedstawiona jedynie działalność firm doradztwa finansowego na rynku kredytów hipotecznych, a zakres tego pojęcia obejmuje tu wszystkie kredyty zabezpieczone ograniczonym prawem rzeczowym w postaci hipoteki na nieruchomości. Ogromna rozpiętość form działalności tego typu firm oraz brak konieczności raportowania danych sprawił, iż w pracy zostały wzięte pod uwagę jedynie największe firmy doradztwa finansowego, które są zobowiązane do raportowania swojej działalności odrębnymi przepisami. Podmioty te nie reprezentują całości usług doradztwa finansowego, stanowią jednak duży udział ilościowy w tego typu działalności.

## 2. Zakres działalności doradców finansowych

Początek działalności firm pośrednictwa finansowego na rynku polskim przypada na przełom XX i XXI w., kiedy to przedsiębiorstwa handlowe, aby zwiększyć sprzedaż, zaczęły udzielać klientom pożyczek, początkowo ze środków własnych, a z czasem w celu zwiększenia skali rozpoczęły współpracę z bankami. Te ostatnie widząc potencjał rynku, same zaczęły tworzyć podmioty tego typu. W kolejnym etapie powstały firmy oferujące oferty wielu banków. Na obecnym etapie pośrednicy finansowi zastępowani są przez doradców finansowych, których zadaniem jest nie tylko wybór najlepszej oferty bankowej, ale też dobór całego wachlarza produktów finansowych – od produktów ubezpieczeniowych, przez produkty inwestycyjne po plany oszczędnościowe<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> K. Waliszewski, *Doradztwo finansowe w Polsce*, CeDeWe.pl, Warszawa 2010, s. 157.

Jak zauważa prof. Dorota Korenik, „w powszechnym rozumieniu doradcą/pośrednikiem kredytowym jest osoba (podmiot gospodarczy), która odpowiada na potrzeby konsumenta (zwykle osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej), udziela porad, dobiera najbardziej odpowiedni produkt finansowy (kredyt bankowy). Jeszcze szerzej pojmowane są funkcje doradcy finansowego, który może pomóc klientowi w doborze najwłaściwszych produktów finansowych, nie tylko kredytowych”<sup>2</sup>. Znamienny jest fakt, iż w większości firm doradztwa finansowego działających na polskim rynku, za główne świadczenie uznaje się usługę pośrednictwa. Doradztwo pełni jedynie funkcję pomocniczą, nie stanowiąc odrębnej usługi<sup>3</sup>.

Inaczej wygląda sytuacja w krajach Europy Zachodniej, gdzie podstawą działalności doradców finansowych jest przygotowywanie strategii oszczędności. A ponieważ polski rynek jest niejako odbiciem rynku zachodnich sąsiadów, daje to podstawy sądzić, iż rzeczywiste doradztwo finansowe będzie miało w przyszłości większe znaczenie<sup>4</sup>.

W polskiej rzeczywistości działania doradców skupiają się głównie na gromadzeniu ofert instytucji finansowych, pomocy przy ich wyborze oraz ewentualnie asyście przy przejściu przez procedury. Wynagrodzenie pobierane jest od instytucji finansowych w formie prowizji, co wyklucza aspekt niezależności.

Prawodawstwo polskie nie reguluje kategorii zawodowej doradcy finansowego ani pośrednika finansowego. Jak zauważa Andrzej Chróścicki, pośrednik finansowy to „zarówno zwykły pośrednik finansowy oferujący uzyskanie kredytu lub oferujący zakup jednostek uczestnictwa funduszu inwestycyjnego, jak i rzeczywisty doradca w zakresie finansów klienta”<sup>5</sup>. W praktyce więc każda osoba, która założy działalność gospodarczą może nazwać się doradcą finansowym.

Ze względu na brak uregulowań prawnych i zamienne stosowanie przez podmioty opracowujące raporty na temat tej branży, nazwy doradca finansowy/kredytowy oraz pośrednik kredytowy będą w niniejszym opracowaniu stosowane zamiennie, a oznaczać będą podmioty oferujące swoim klientom produkty instytucji finansowych, z którymi współpracują.

---

<sup>2</sup> D. Korenik, *Polski sektor pośrednictwa (doradztwa) finansowego – stan, specyfika działania oraz kierunek ewolucji*, w: P. Karpuś, J. Więclawski, *Problemy rozwoju rynku finansowego w aspekcie rozwoju gospodarczego*, Wyd. UMCS w Lublinie, Lublin 2007, s. 116.

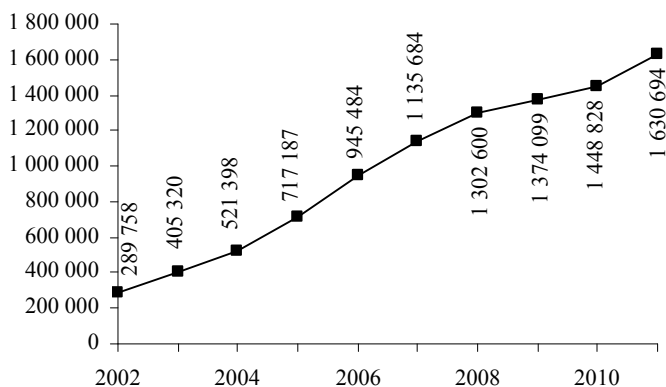
<sup>3</sup> W. Przybylska-Kapuścińska, *Pośrednictwo finansowe w Polsce*, CeDeWu.pl, Warszawa 2009 s. 289, 290.

<sup>4</sup> D. Korenik, op. cit., s. 116, 119.

<sup>5</sup> A. Chróścicki, *Pośrednictwo ubezpieczeniowe i finansowe: komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 212, 213.

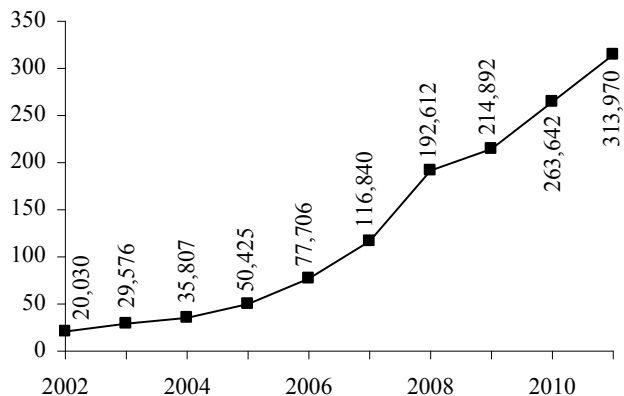
### 3. Rynek doradztwa finansowego na tle rynku kredytów hipotecznych w Polsce

W ostatnim dziesięcioleciu obserwujemy wzrost zarówno liczby, jak i wartości udzielanych kredytów hipotecznych. Jak pokazano na rysunku 1, liczba czynnych umów o kredyt mieszkaniowy zwiększyła się z 289 758 w 2002 r. do 1 630 694 w 2011 r., czyli ponad pięciokrotnie.



Rysunek 1. Liczba czynnych umów o kredyt mieszkaniowy

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów Amron-SARFiN 2/2009, 1/2011, 2/2011, 3/2011, 4/2011, Związek Banków Polskich



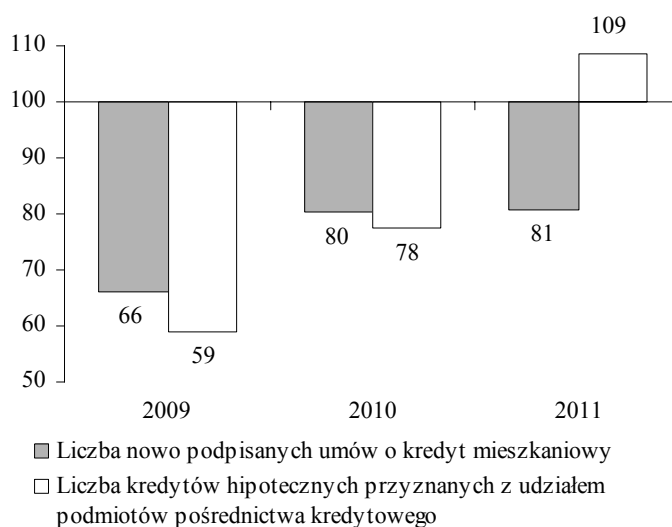
Rysunek 2. Całkowity stan zadłużenia z tytułu kredytów mieszkaniowych (w mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów Amron-SARFiN 2/2009, 1/2011, 2/2011, 3/2011, 4/2011, Związek Banków Polskich.



W tym samym czasie (zob. rys. 2) całkowity stan zadłużenia z tytułu kredytów mieszkaniowych wzrósł ponad piętnastokrotnie.

Wzrost zarówno ilościowy, jak i wartościowy możliwy był dzięki liberalizacji wymogów banków w stosunku do kredytobiorców, co w sytuacji znacznego niedoboru mieszkań na polskim rynku wpłynęło na ogromną popularność kredytów mieszkaniowych. Jednocześnie duży popyt na mieszkania, przy ograniczonej podaży, wywołał znaczny wzrost cen nieruchomości. Fakt ten dodatkowo wpłynął na wzrost wartości udzielonych kredytów. Tylko w ciągu pięciu ostatnich lat średnia wartość kredytu wzrosła z 177 744 zł do 212 884 zł, czyli o niemal 20%<sup>6</sup>.



Rysunek 3. Dynamika zmian liczby nowo podpisanych umów w stosunku do 2008 roku (%)

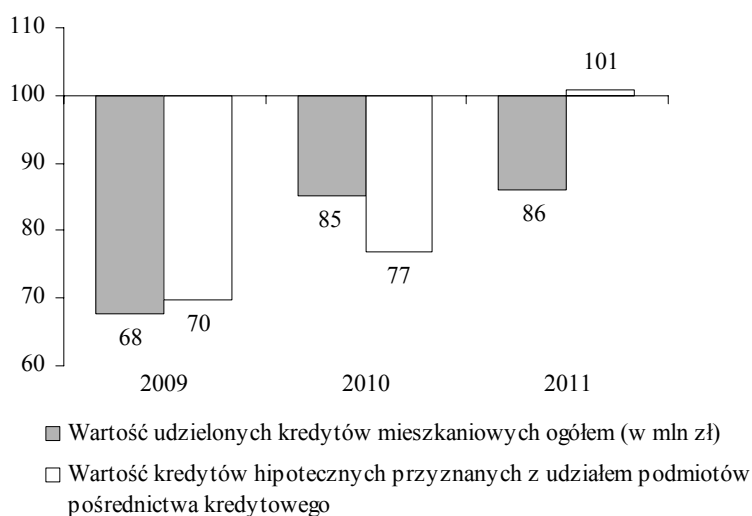
Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów Amron-SARFiN 2/2009, 1/2011, 2/2011, 3/2011, 4/2011, Związek Banków Polskich, i raportów GUS za lata 2007-2011 – *Działalność przedsiębiorstw pośrednictwa kredytowego*.

W okresie ostatnich kilku lat można także zaobserwować znaczny wzrost liczby oraz wartości kredytów udzielonych za pośrednictwem firm doradztwa finansowego. Zgodnie z danymi Związku Firm Doradztwa Finansowego, w 2011 r. zaledwie jedenaście przedsiębiorstw będącymi członkami związku udzieliło

<sup>6</sup> Raport Amron-SARFiN [30.10.2012].

kredytów hipotecznych na łączną kwotę 16 895 215 mln zł<sup>7</sup>. Wartość kredytów udzielonych przez pośredników w rzeczywistości była więc znacznie większa.

Ze względu na brak dostępu do porównywalnych danych dotyczących liczby kredytów mieszkaniowych udzielonych przez banki oraz za pośrednictwem firm doradztwa finansowego, przedstawiona została dynamika zmian przyrostu liczby (zob. rys. 3) i wartości (zob. rys. 4) kredytów mieszkaniowych udzielonych przez banki ogółem oraz wszystkich produktów hipotecznych udzielonych za pośrednictwem firm doradczych w stosunku do 2008 r., kiedy to rozpoczął się kryzys *subprime*.



Rysunek 4. Dynamika zmian wartości udzielonych kredytów w stosunku do 2008 roku (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów Amron-SARFiN 2/2009, 1/2011, 2/2011, 3/2011, 4/2011, Związek Banków Polskich, i raportów GUS za lata 2007-2011 – *Działalność przedsiębiorstw pośrednictwa kredytowego*.

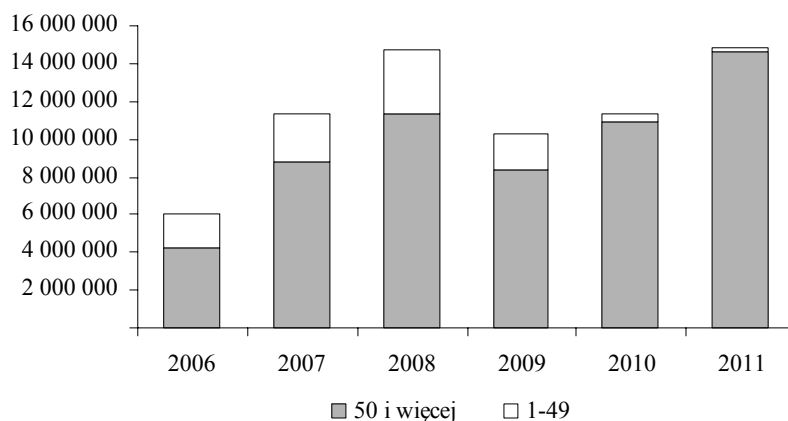
Po rozpoczęciu kryzysu *subprime* zmalała nie tylko dynamika przyrostu, ale także liczba i wartość kredytów udzielanych zarówno przez banki, jak i firmy doradztwa finansowego. Zgodnie z przedstawionymi danymi (zob. rys. 3 i 4), banki początkowo szybciej zwiększały sprzedaż, jednak w 2011 r. dynamika przyrostu sprzedaży przez firmy doradztwa finansowego była większa niż banków i w przeciwieństwie to tych drugich udało im się powrócić, a nawet nieco przewyższyć

<sup>7</sup> [http://zwiazek-doradcow.org/index.php?option=com\\_content&view=section&layout=blog&id=4&Itemid=4](http://zwiazek-doradcow.org/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=4&Itemid=4) [30.10.2012].

poziom sprzedaży z 2008 r. Świadczyć to może o fakcie, iż w warunkach kryzysu i spadku zaufania do instytucji finansowych klienci chętniej korzystają w usług doradców finansowych.

#### 4. Przekształcenia zachodzące w firmach doradztwa finansowego

Wzrost sprzedaży przez firmy doradztwa finansowego możliwy jest dzięki rozwojowi struktury tych firm. Coraz większy udział w rynku mają duże firmy zatrudniające 50 i więcej pracowników (zob. rys. 5).



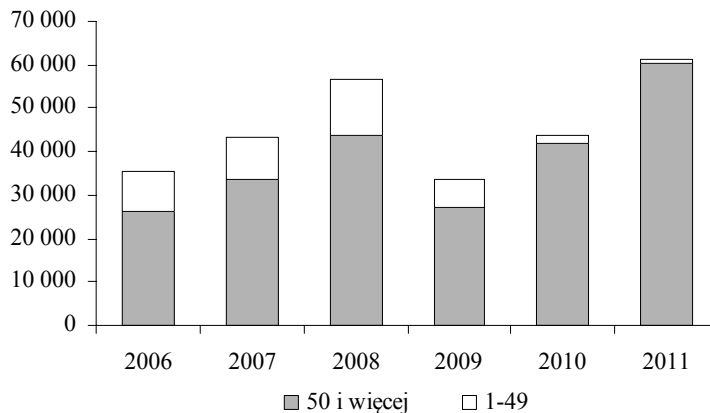
Rysunek 5. Wartość kredytów hipotecznych udzielonych przy udziale podmiotów pośrednictwa kredytowego wg liczby zatrudnionych osób (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie, raportów GUS za lata 2007-2011 – *Działalność przedsiębiorstw pośrednictwa kredytowego*.

Wzrost udziału dużych firm spowodowany jest wzrostem rozpoznawalności i renomy dużych firm doradztwa finansowego, przejmowaniem przez te firmy działających już na rynku doradców finansowych posiadających relacje z klientami, a także możliwością zaproponowania klientowi lepszych warunków ze względu na fakt, iż stanowią istotny kanał dystrybucji dla części banków.

W celu dotarcia do jak największej liczby klientów firmy doradztwa finansowego przedstawiają swoją ofertę poprzez reklamy telewizyjne, udział doradców w programach ekonomicznych, prasie, Internecie. Dbają także, aby klient miał jak najłatwiejszy bezpośredni dostęp do doradcy finansowego. Wszystkie

znaczące podmioty oprócz oddziałów posiadają także struktury mobilne, dzięki którym doradcy docierają w miejsce wskazane przez klienta.



Rysunek 6. Liczba kredytów hipotecznych przyznanych z udziałem podmiotów pośrednictwa kredytowego wg liczby zatrudnionych osób

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów GUS za lata 2007-2011 – *Działalność przedsiębiorstw pośrednictwa kredytowego*.

Zgodnie z danymi GUS, na koniec 2011 r. firmy pośrednictwa kredytowego zatrudniały 7854 osoby, a klienci obsługiwani byli w 869 oddziałach stacjonarnych<sup>8</sup>.

## 5. Jakość porad udzielanych przez doradców finansowych

Na jakość porad udzielanych przez doradców finansowych wpływ ma poziom wiedzy poszczególnych przedstawicieli tego zawodu oraz warunki, w jakich pracują, tj. sposób wynagradzania oraz powiązania kapitałowe firm, które reprezentują.

Trudno jednoznacznie ocenić poziom wiedzy doradców finansowych w Polsce. Należy jednak zauważyć, że brak jakichkolwiek wymogów dopuszczających kandydatów do wykonywania zawodu, znacznie obniża poziom wiedzy mniej ambitnych przedstawicieli tego zawodu. Z drugiej strony firmy dbając o swoją reputację, często same weryfikują wiedzę pracowników.

<sup>8</sup> *Działalność przedsiębiorstw pośrednictwa kredytowego w 2011 r.*, GUS, Warszawa 2012.

Obiektywizm doradcy może zmniejszać sposób jego wynagradzania. Są tutaj dwa podstawowe zagrożenia. Po pierwsze, ekspert kierując się własnym zyskiem, może polecić klientowi produkt mniej atrakcyjny, ale taki, za który sam otrzyma większe wynagrodzenie. Po drugie, znacznie większe zagrożenie polega na oferowaniu kredytu, mimo obaw o możliwość wywiązania się ze zobowiązań w przyszłości. Sytuacja taka ma miejsce, gdyż pośrednik wynagrodzenie otrzymuje za sprzedany produkt, a nie za znalezienie najlepszego dla klienta rozwiązania. Przykładem takiej działalności może być proponowanie klientowi, który nie posiada żadnych środków własnych, zaciągnięcia kredytu na kwotę przewyższającą wartość nieruchomości. Pojawia się pytanie: czy osoba, która nie była w stanie zaoszczędzić środków nawet na opłaty związane z zakupem nieruchomości nie będzie miała problemu ze spłatą kredytu? Kolejnym znanym przykładem jest proponowanie klientowi, łącznie z kredytem hipotecznym, długoterminowych planów regularnego oszczędzania. Informacją powszechnie przekazywaną przez doradców jest to, że środki zaoszczędzone w związku z wzięciem kredytu w walucie obcej przeznaczone zostają na plan oszczędnościowy. W tego typu produktach jednak klient zobowiązuje się do wpłat, bez względu na wysokość rat kredytu, i w przypadku wzrostu raty kredytowej – klientowi wzrasta obciążenie.

Elementem zmniejszającym obiektywność doradcy finansowego może być także fakt powiązania kapitałowego pracodawcy z bankiem, gdyż rodzi to pokusę oferowania klientom kredytów tych właśnie banków. Wszystkie cztery firmy posiadające, zgodnie z danymi Związku Firm Doradztwa Finansowego, największą sprzedaż kredytów hipotecznych – są kapitałowo powiązane z bankami. Dane te pokazują, jak duża może być skala tego zjawiska.

## **6. Działania firm doradztwa finansowego zwiększające zaufanie do sektora**

Firmy z branży doradztwa finansowego w celu zwiększenia zaufania do sektora, a także reprezentacji swoich interesów wykonują wiele działań. Za najważniejsze należy uznać powołanie w 2008 r. Związku Firm Doradztwa Finansowego, który za zadania wyznaczył sobie m.in. wypracowanie standardu pracy doradcy finansowego oraz standardów etycznych, edukację rynku, współpracę z instytucjami legislacyjnymi i nadzorczymi, a także wprowadzenie wspólnego standardu raportowania wyników sprzedaży. Przez 4 lata działalności związek z sukcesem realizuje narzucone sobie zadania, m.in. poprzez wypracowanie „Kanonu dobrych praktyk” czy organizację akcji edukacyjnej „Finanse dla wszystkich”, powołał też komisję etyki. Połączenie sił firm umożliwiło zajęcie wspólnego stanowiska wobec banków, przykładem może być *Oświadczenie Zarządu Związku*

*Firm Doradztwa Finansowego z dnia 13 stycznia 2009r.* przeciwstawiające się różnicowaniu ofert pomiędzy placówkami bankowymi a zewnętrznymi firmami doradztwa finansowego<sup>9</sup>.

Także poszczególni doradcy finansowi, chcąc zwiększyć swoją wiarygodność, starają się o uzyskanie certyfikatów doradców finansowych. W Polsce certyfikat taki uzyskać można w Europejskiej Akademii Planowania Finansowego (EAFP) oraz w Warszawskim Instytucie Bankowości (WIB)<sup>10</sup>.

Innym sposobem na zwiększenie zaufania jest możliwość sprawdzenia przez potencjalnych klientów wykształcenia, dotychczasowego doświadczenia zawodowego, a także opinii dotychczasowych klientów na temat danego doradcy na stronie internetowej [www.sprawdzonydoradca.pl](http://www.sprawdzonydoradca.pl)<sup>11</sup>.

Najprawdopodobniej m.in. te działania sprawiły, że klienci w badaniu ankietowym przeprowadzonym na potrzeby *Raportu doradztwa finansowego w Polsce w 2012 r.* w większości pozytywnie oceniali pracę doradców finansowych.

## **7. Szanse i zagrożenia spowodowane działalnością firm doradztwa finansowego**

Szybsze tempo wzrostu kredytów hipotecznych udzielanych przez firmy doradztwa finansowego w stosunku do kredytów mieszkaniowych udzielanych ogółem jest dowodem zaufania klientów do doradców finansowych. Wzrost popularności spowodowany jest faktem, iż w jednym miejscu klient ma możliwość zapoznania się z ofertami wielu banków. Ponadto ma poczucie, że doradca fachowo przeprowadzi go przez całą procedurę kredytową, będzie reprezentował go przed bankiem oraz przeprowadzał wszelkie negocjacje. Ponadto za usługę taką klient nie ponosi opłat. Wynagrodzenie bowiem pokrywane jest przez bank, z którego oferty klient zdecyduje się skorzystać. Banki mimo ponoszenia dodatkowych kosztów także zainteresowane są współpracą z firmami doradztwa finansowego, ponieważ daje im ona dostęp do klientów, którzy w przeciwnym razie być może nie skorzystaliby z oferty. Bank pozyskuje w ten sposób klienta bez łożenia na rozwój własnej sieci, płaci więc jedynie za konkretne efekty, bez ponoszenia ryzyka.

Oprócz niewątpliwie wielu zalet istnieją zagrożenia związane z działalnością doradców finansowych na polskim rynku usług finansowych. Jednym z najważniejszych zagrożeń jest dostęp do rynku osób niekompetentnych. W Polsce nie

<sup>9</sup> <http://zwiazek-doradcow.org/> [30.10.2012].

<sup>10</sup> K. Waliszewski, *Doradztwo finansowe w Polsce*, CeDeWu.pl, Warszawa 2010, s. 196.

<sup>11</sup> [www.sprawdzonydoradca.pl/](http://www.sprawdzonydoradca.pl/) [30.10.2012].

ma żadnych wymagań dotyczących osób chcących zostać doradcami finansowymi. Tego typu działalność może prowadzić każda osoba, która założy działalność gospodarczą. W praktyce oznacza to, iż doradca finansowy może nie posiadać właściwego wykształcenia i wiedzy. Niesie to ze sobą zagrożenie zarówno dla klienta, jak i banku. Klient, który nie zauważy niekompetencji doradcy, może zostać przez niego wprowadzony w błąd. Także bank w wyniku niekompetencji i braku wiedzy reprezentującego go doradcy narażony jest na utratę dobrego wizerunku u klientów. Rozwiązaniem tego problemu mogłaby być weryfikacja wiedzy doradców przez konkretne banki bądź ograniczenie dostępu do zawodu poprzez licencjonowanie. Obydwa rozwiązania wydają się jednak nie do przyjęcia, ponieważ banki kierując się chęcią zysku, nie będą odrzucać pośredników razem z ich klientami. Wprowadzenie licencjonowania podczas procesu odbywającej się w Polsce deregulacji zawodów wydaje się tym bardziej niemożliwe.

Zakładając jednak, iż w zawodzie pracują doradcy posiadający odpowiednią wiedzę i kompetencje, w związku z różną wysokością wynagrodzeń, jakie wypłacają poszczególne banki, rodzi się pokusa nadużycia (*moral hazard*). Doradca chcąc uzyskać jak najwyższe wynagrodzenie za swoją pracę, może polecać ofertę, która nie jest najkorzystniejsza dla klientów, ale za którą otrzyma najwyższe wynagrodzenie. Tutaj także skutki może odczuć zarówno klient, który wybierze mniej korzystną ofertę, jak i banki, które mimo dobrej oferty zostaną zdyskwalifikowane w oczach klienta.

Kolejną kwestią jest różnica w kosztach udzielenia kredytu bezpośrednio w oddziale banku oraz przez doradcę będącego pośrednikiem. Koszty te mogą być niższe niż bezpośrednio w banku, gdyż bank chcąc zachęcić doradców do proponowania jego oferty, może przygotować specjalne promocje. Niższe koszty mogą też wynikać z kalkulacji uwzględniającej oszczędności wynikające z wykonania czynności przez doradcę, a także negocjacji doradcy cieszącego się dobrą pozycją na rynku. Koszty jednak mogą być także wyższe niż w oddziale. W ten sposób banki rekompensują sobie wynagrodzenie, jakie wypłacają pośrednikom. Przeciwno takiemu działaniu wystąpił Związek Firm Doradztwa Finansowego w swoim oświadczeniu<sup>12</sup>.

Umieszczenie w procesie udzielania kredytu dodatkowego ogniwa w postaci pośrednika wydłużyć może okres udzielenia kredytu. Problem ten nie istnieje w przypadku banków, które współpracują z doradcami na poziomie centrali. W takiej sytuacji pośrednik zastępuje pracownika banku i samodzielnie procesuje wniosek aż do uzyskania decyzji kredytowej, a w niektórych przypadkach także podpisuje umowę kredytową.

<sup>12</sup> [http://zwiazek-doradcow.org/index.php?option=com\\_content&view=section&layout=blog&id=4&Itemid=4&limitstart=40](http://zwiazek-doradcow.org/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=4&Itemid=4&limitstart=40) [30.10.2012].

Trudności nastęrcza także procesowanie przez pośrednika wniosku tego samego klienta w więcej niż jednym banku. Praktyka taka spowodowana jest chęcią zwiększenia szans klienta na uzyskanie kredytu. Należy jednak pamiętać, iż działanie takie generuje koszty związane z weryfikacją wniosku w kilku bankach, z których ostatecznie tylko jeden może udzielić kredytu. Zmniejsza to wiarygodność pośrednika w oczach banku i może spowodować wydłużenie okresu podejmowania decyzji w przyszłości.

Ostatnim zagrożeniem, które banki podnosiły wraz z pojawieniem się kryzysu, jest zła jakość portfela kredytowego dostarczanego przez pośredników. Z tego powodu część banków zrezygnowała ze współpracy z częścią bądź wszystkimi pośrednikami. Problem gorszej jakości portfela pochodzącego od klientów był szeroko poruszany, a spowodowany może być m.in. brakiem konsekwencji dla pośrednika udzielającego złego kredytu, brakiem bezpośrednich relacji klient–bank. Rozwiązaniem problemu mogłoby być uzależnienie wysokości udzielanej prowizji od jakości spłaty kredytu lub włączenie doradców w proces windykacji.

## 8. Podsumowanie

Działalność firm doradztwa finansowego jest naturalną konsekwencją rozwoju rynku finansowego. Należy się spodziewać, iż wzorem krajów Europy Zachodniej ich udział w rynku będzie się zwiększał. Obecnie jednak działalność doradców finansowych odbiega od zachodnich standardów. Przedstawiciele tego zawodu skupiają się bowiem przede wszystkim na funkcji pośrednika w sprzedaży produktów instytucji finansowych. Mimo to klienci posiadają duże zaufanie do nich i coraz chętniej korzystają z usług tego typu firm. Wpływa to nie tylko na wzrost akcji kredytowej, ale także na wzrost zaufania i chęci korzystania z usług finansowych. To zaufanie jednak niesie ze sobą wiele typów ryzyka, więc ze względu na ochronę interesu klientów, a także całego systemu finansowego, należałoby objąć nadzorem oraz uregulować prawnie status zawodowy doradcy finansowego.

## Literatura

- Chróścicki A., *Pośrednictwo ubezpieczeniowe i finansowe: komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Działalność przedsiębiorstw pośrednictwa kredytowego w 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 roku*, GUS.



- Gostomski E., Penczar M., Lepczyński B., Barembruch A., *Pośrednictwo kredytowe w Polsce – podręcznik dla praktyków*, CeDeWu.pl, Warszawa 2007.
- Harmonizacja rynków finansowych i finansów przedsiębiorstw: w skali narodowej i europejskiej*, red. A. Bogus, M. Wypych, Difin, Warszawa 2007.
- <http://związek-doradcow.org/> [30.10.2012].
- Innowacyjne usługi banku*, red. D. Korenik, WN PWN, Warszawa 2006.
- Karpuś P., Węclawski J., *Problemy rozwoju rynku finansowego w aspekcie rozwoju gospodarczego*, Wyd. UMCS w Lublinie, Lublin 2007.
- Korzeniowska, A. *Outsourcing w bankach komercyjnych*, Difin, Warszawa 2009.
- Pośrednictwo finansowe w Polsce*, red. W. Przybylska-Kapuścińska, CeDeWu.pl, Warszawa 2009.
- Raport AMRON-SARFiN 2/2009, 1/2011, 2/2011, 3/2011, 4/2011*, Związek Banków Polskich.
- Rynek doradztwa finansowego w Polsce 2012*, Raport Bankier.pl i „Wprost”, [www.bankier.pl](http://www.bankier.pl) [30.11.2012].
- Raport o sytuacji banków w 2011 r.*, UKNF, Warszawa 2012.
- Waliszewski K., *Doradztwo finansowe w Polsce*, CeDeWu.pl, Warszawa 2010.
- [www.amron.pl](http://www.amron.pl) [30.10.2012].
- [www.zbp.pl](http://www.zbp.pl) [30.10.2012].

## **The Impact of Financial Advisers' Services on the Polish Market of Mortgage Loans**

**Summary.** The development of the financial services' market in Poland allowed for the creation of a new profession, namely the profession of a financial advisor.

Currently we can observe significant growth of the intensity of an activity of such nature in the financial services' market, especially in the field of mortgage loans. Lending activity provided by financial advisors is by now means controlled; what is more, no particular regulations concerning the admission to the profession have ever been defined. As our society tends to put more and trust in financial advisors, this article presents advantages and threats resulting from their activity as well as its influence on the way clients perceive the market of mortgage loans.

**Keywords:** financial consultancy, credit consultancy, financial adviser, credit adviser



**Iveta Hajdúchová**

College of Banking, Foreign Agency Banská Bystrica

**Lucia Ambrušová, Zuzana Dobšínská, Rastislav Šulek**

Technical University in Zvolen

## **Model of Forest Enterprises Asset and Capital Structure**

**Summary.** The article focuses on rules and criteria formulation of forest enterprises asset and capital structure optimization. It also points out the specifics of assets optimization of forest enterprises resulting from their specific position in the economy regarding the nature of performed activities. At the end, a mathematical model is formulated, which was designed based on chosen forest enterprises financial analysis and derived relations between financial analysis indicators in order to predict the risk and financial stability of forest enterprises.

**Keywords:** financial analysis, asset and capital structure, mathematic modelling

### **1. Introduction**

Efforts to use and finance enterprise assets effectively has led theorists to the formulation of optimal asset and capital structure. Generally, it is based on two principles:

1. Enterprise should have asset, which is necessary for its activities (production, service provision, trade) and company is able to make full use of it.
2. It is necessary to ensure enterprise assets financing from the cheapest financial resources.

Enterprise has to modify capital structure regularly: to issue bonds, when the interest rate decreases; to utilize coll obligations; to replace old loan with new

low-interest loan; to increase equity when applying for a loan. When enterprise wants to utilize access funds, an increase of equity is important as well.

Economic criteria and rules of assets financing appear from the principles of their minimization with the maximum economic effectiveness of their use: maximum revenues, profit etc.<sup>1</sup>

Forest enterprises have a specific position in the economy, which results from the nature of performed activities. Enterprises are independent economic entities operating under profit principle. They are characterised by their own economic planning, profit maximization principle and private ownership principle. We distinguish between enterprise and branch. Branch realizes production for purpose of sale. Although, it is not define, whether these branches act independently, autonomously or they are parts of enterprise. Specific forms of organizations are forest enterprises and branches. Forest enterprises are separate business entities with legal personality. The subject of its business is timber harvesting and forest management. Forest branches are economic entities of forest owners or users, which realize economic activity within planned forest utilization and management. They are organizational units with specific operational goals, which produce products and services by combining production factors: forest land and forest stand; labour and working tools; and a capital<sup>2</sup>. Business entities that run a business in the field of forest management (i.e. forest enterprises or branches) can have different legal form. Association of natural persons or legal entities, trading companies and co-operatives, civic associations, special property associations (foundation), territorial authorities units (communities, regions) and other entities, such as state enterprises, contributory organizations of territorial autonomous units, generally beneficial companies, organizational units of enterprises or branches can do a business.

In Slovakia, subjects managing and commercially exploiting forests are divided into state and non-state enterprises. The category of state organizations involves: the Forests of the Slovak Republic, s.e., Banská Bystrica, Forest-agricultural Estate Ulič, s.e., the State Forests TANAP and the Military Forests and Estates, s.e., Pliešovce. Non-state sector includes private, community, church, agricultural co-op and municipal forests<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> S.C. Myers, *The Capital Structure Puzzle*, "Journal of Finance" 1984, No. 39, pp. 575-592; R.A. Brealey, S.C. Myers, *Teórie a praxe firemných financií*. Victoria publishing, McGraw-Hill, Inc. 1992, p. 971.

<sup>2</sup> F. Schmithüsen et al., *Podnikání v lesním hospodářství a dřevařském průmyslu. Základy podnikové ekonomiky a řízení (Entrepreneurship in forestry and woodprocessing industry)*, Česká zemědělská univerzita v Praze, 2008, p. 536.

<sup>3</sup> Green Report, Report on the status of Forestry in the Slovak Republic 2011. Ministry of Agriculture of the Slovak Republic in cooperation with the National Forest Centre – Forest Re-

The aim of this paper is to design an optimisation model of asset and capital structure in forest enterprises. It also points out the specifics of assets optimisation of forest enterprises resulting from their specific position in the economy regarding the nature of performed activities.

## 2. Approaches to asset and capital structure optimisation

Based on long-term analyses, in financial theory there were rules derived that can be applied in order to optimize asset and capital structure of forest enterprises. Fixed assets in state forest enterprises: land, buildings, machines and equipment form 80-90% of the total assets value. In order to maintain financial balance, the golden rule of financing must be kept, it means that fixed assets should be covered by fixed capital including equity capital together with long-term debt capital.

The optimal value of liquidity is between  $\langle 1.5; 2 \rangle$ , it means that current assets should be approximately twice as large as the current liabilities, it indicates Current Ratio rule, as well. In relation to that, there is requirement to ensure positive value of net working capital, which is calculated as current assets minus current liabilities. Its value should be positive.

Capital structure is characterized by debt ratio that indicates the ratio of debt to assets. Its value should not exceed 50%. Thus, One to One rule is kept. According to that, the share of equity and debt should be 1 : 1.

Standard approaches to assets and capital structure optimization are based on assets proportion and capital structure that influences cost of capital and market value of the enterprise as well. This value was directly dependent on risk exposure that the lenders and owners are willing to bear. If the risk exposure exceeds their expectations, lenders will increase interest rate and the owners will require higher revenues.

A significant contribution to capital structure optimization brought<sup>4</sup> Modigliani and Miller. Their M-M model has the following assumptions:

1. Existence of perfect capital market i.e. no transaction costs, information is free and available to all investors, and investors behave rationally.
2. Net revenue (profit and interest) is constant in particular periods and probable revenue is same for all investors in the revenue class.

---

search Institute Zvolen, Bratislava, available at [www.mpsr.sk/index.php?navID=113&id=5250](http://www.mpsr.sk/index.php?navID=113&id=5250) [15.10.2012].

<sup>4</sup> F. Modigliani, M.H. Miller, The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment, "American Economic Review" 1958, No. 48, pp. 261-297.

3. Enterprises can be incorporated into groups with the same rate of return; enterprises in the group have the same level of operational risk.

4. Profit taxation is not considered.

5. The possibilities and conditions to obtain a loan are same for all capital market subjects (enterprises and individuals).

M-M model is defined by formula (1), which can be interpreted as follows: expected rate of return on equity ( $r_e$ ) in a company with debt ( $D$ ) grows direct proportionally to the debt-equity ratio ( $D/E$ ) expressed in market values. The growth rate depends on the difference between cost of capital for an all equity firm ( $r_0$ ) and expected rate of return on borrowings ( $r_d$ ).

$$r_e = r_0 + \frac{D}{E}(r_0 - r_d) \quad (1)$$

M-M model is based on assumptions, which are impossible in the real economy. Consequently, it was criticised by world economists and supplemented by several practical corrections. One of them is the tax shield effect. It means that costs of debt ( $r_d$ ) are tax deductible costs, which reduce tax burden of enterprises. This tax reduction ( $TR$ ) can be quantified by formula (2). Receipts from equity are increased by the same value as the tax burden is reduced (i.e. by value of tax shield). Capitalised value of reduced tax burden ( $TR_c$ ), expressed by formula (3), and represents the value by which the market value of the enterprise is increased. The value of capitalisation is interest rate of debt. Capitalised value of tax shield expressed by formula (4) is given by modification of formula (3). This value is equal to conjunction of debt and income tax rate ( $t_i$ ).

$$TR = r \cdot D \cdot t_i \quad (2)$$

$$TR_c = \frac{r \cdot D \cdot t_i}{r} \quad (3)$$

$$TR_c = D \cdot t_i \quad (4)$$

Growing share of debt in total capital increases market value of the enterprise and also raises the risk of bankruptcy, which leads to increased costs of raising capital and costs of bond capital. This increase is equal to cost valuation of the financial difficulties risk and bankruptcy risk. Optimal financial structure is at the point where the marginal benefits of tax shield equal to the cost of expected financial difficulties due to indebtedness. Inadequate indebtedness leads gradually to liquidity failure and insolvency.

In Slovakia following authors deal with financial risk Hajdúchová, Hajdúchová et al., Holécy, Kolenka, corporate finance and cost analysis Balážová, Štofková et al., Vargová, accounting in forest enterprises Giertliová<sup>5</sup>.

### 3. Methods

Accounting is the primary information source for the assessment of enterprise's asset and capital structure. In accounting the information on enterprise's financial situation are present. Accounting information can be applied in diverse report types which are used by internal and external users. The information packages that are compiled by almost every company in the European Union are prepared and assembled according to Generally Accepted Accounting Principles, where for managers the Annual Report is considered as sufficient information source. This one consists of following parts:

- Balance Sheet,
- Income Statement,
- Retained Earnings Statement, Statement of Cash Flows, Report on borrowed and lend credits and other information important for resources creation and use<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> I. Hajdúchová, *Finančná analýza lesných podnikov*, in: *Financovanie podnikov lesného hospodárstva*, Edičné stredisko TU Zvolen, 1994, pp. 21-38; I. Hajdúchová, *Analýza a modelovanie finančného vývoja lesného podniku*. Dizertačná práca, Vydavateľstvo TU Zvolen 1998, p. 147; I. Hajdúchová et al., *Finančná stabilita podniku*, Technická univerzita vo Zvolene, Zvolen 2010, p. 52; J. Holécy, *Využitie ekonomicko-matematických metód v oceňovaní lesov*, Vedecké štúdie, 3/98, TU Zvolen 1998, p. 57; I. Kolenka, *Voľba optimálnej stratégie hospodárenia z hľadiska ekonomickej prosperity*, Acta Facultatis Forestalis, XXXV, Zvolen 1993, pp. 369-377; E. Balážová, *Nákladovo-produkčná analýza zisku v lesnom podniku*, Acta Facultatis Forestalis Zvolen, XLVIII, 2006, pp. 421-431; E. Balážová, *Analýza výsledku hospodárenia v lesnom podniku*, „CD“ Financovanie 2007 Lesy – drevo. Medzinárodná vedecká konferencia, Zvolen 2007; E. Balážová, *Hodnotenie vplyvu krízy na lesné hospodárstvo a hospodárenie lesného podniku*, in *Aktuálne otázky ekonomiky a inovačnej politiky lesného hospodárstva Slovenskej republiky: recenzovaný zborník z odborného seminára / zost. Miroslav Kovalčík, rec. Jozef Konôpka*, Zvolen 2010, Národné lesnícke centrum 2010, pp. 48-54; Štofková et al., *Financie a finančné riadenie*, Žilinská univerzita v Žiline, 2009, p. 280; V. Vargová, *Vybrané otázky financovania malých a stredných podnikov v nových členských štátoch EÚ*, Acta Aeriai Publici, ročník 4, číslo 1/2007, Banská Bystrica 2007, Ekonomická fakulta Univerzity Mateja Bela; B. Giertliová, *Medzinárodné účtovné štandardy a ich použitie v podmienkach lesných podnikov SR a ČR* (International Accounting Atandards and their Utilization by Forest Enterprises in Slovak and Czech Republic). Lesníctvi a podnikateľské prostredí. Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, 2009, pp. 7-15.

<sup>6</sup> I. Hajdúchová et al., op. cit.

For creation purposes of the mathematical model of forest enterprises asset and capital structure optimization, financial analysis were conducted on the forest enterprises sample.

Economic data were collected on representative sample of forest enterprises (sample dependant on property and utilization relations). Based on these criteria following forest enterprises were chosen: Forests of the Slovak Republic, state enterprise; Urban Forests Kremnica, Ltd.; Forest Enterprise of the City Zvolen, Ltd.; Urban Forests Ružomberok, Ltd.; Urban Forests in Bratislava, urban contribution company and association of church forests.

The bases for the analysis were annual reports (financial statements) of these enterprises for the period of 1993-2011. Average values for individual entries of assets and liabilities were calculated for selected financial indicators.

With the support of Microsoft Excel a solution for the financial economic analysis indicators calculation has been developed and based on the analysis results the mathematical model was formulated.

## **4. Results**

### **4.1. Forest enterprises asset and capital structure optimization**

The problem of forest enterprise assets optimization is broader than stated in the theoretical part because of some pitfalls:

1. Not all assets are used for commercial activities.
2. The whole range of assets (forest roads, forest stands, etc.) are used both for commercial and non-commercial activities whereas their share is difficult to specify.
3. Economic criteria for measuring long-term effectiveness of assets do not exist, that are the basis for the creation of future long term revenues (soil protection, amelioration, etc.).
4. Forest enterprise assets bring external effects which are used by commercially oriented enterprises (hotels, recreational facilities, agricultural enterprises).

Long production period prolongs the payback of financial resources, which are bound in silvicultural activities in forest stands and wood stock, in technology and forest roads.

Enterprises' asset and capital structure is described in the Balance sheet where the property expressed by assets and capital by liabilities must be in balance equity, i.e. assets must equal liabilities.



When we form a Balance sheet model according these rules we get picture 1. Part of the current assets is net working capital (NWC). It is a part of the current assets which is covered by long-term resources. NWC presents financial stability for the enterprise because in case the enterprise pays all current liabilities, part of the inventories and financial petty cash remains and with that it can continue its activities.

Picture 2 illustrates the assets and capital structure of the state forest enterprise which is significantly different than the model in picture 1 and thus varies also from the recommended values. The stability guarantee is that the enterprise has not almost any liabilities. These present only 2.87% from total equity and liabilities. The truth though remains that equity is generally considered as the most expensive financial resource and the non-utilization of debt financing (liabilities) reduces the overall effectiveness of the enterprise. Also the share of fixed assets on enterprise's total assets (95.58%) is very high. Payback period of fixed assets is longer than one year which has an effect on reducing profitability. The profitability will reduce also in case of inconclusive assets possession. Its depreciations are reflected in the costs and deform not only the costs but also the prices, profit and taxes.

Non-state forests enterprises' assets and capital structure (picture 3) does not reach recommended values either. Their financial stability is threatened by the negative net working capital value. That means the part of the fixed assets is

Balance sheet		Balance sheet		Balance sheet	
Assets	Liabilities	Assets	Liabilities	Assets	Liabilities
Fixed assets (FA)	Equity (E)	Fixed assets 95,58%	Equity 97,13%	Fixed assets 71,58%	Equity 53,31%
Net working capital	Non-current liabilities (NCL)				Non-current liabilities 9,98%
Current assets (CA)	Current liabilities (CL)	CA 4,42%	Liabilities 2,87%	Current assets 28,42%	Current liabilities 36,71%

Picture 1: Model

Picture 2: State forests

Picture 3: Non-state forests

financed by current assets which causes the discordance between the stock turn rate of assets and term of liability payment. In case the enterprise will not be able to ensure the maturity of liabilities in required dates, the financial cost will increase rapidly which can lead to negative profit and threat to enterprise's financial stability.

#### 4.2. Model of assets and capital structure optimization

The model was created after the long term financial analysis research, parameters quantification and relations derivation between financial analysis indicators for the financial stability risk prediction of forest enterprises. The model belongs to the mathematical engineering field and the restrictions are formulated using enterprise financing theory and actual conditions of the Slovak economy.

$$\begin{array}{rcl}
 x_1 + k_1x_2 + x_3 & & \leq b_1 \\
 & x_3 & \geq b_2 \\
 & x_4 + k_2x_4' & \geq b_3 \\
 & & k_3x_5 \geq b_4 \\
 & & x_6 \leq b_5 \\
 & & x_7 \geq b_6 \\
 x_1 + k_1x_2 + x_3 & & \leq y_1 + y_2 + y_3 + y_4 \\
 & & x_6 \leq y_8 \\
 & & x_4 + k_2x_4' + k_3x_5 + x_7 \leq y_5 + y_7 + y_8 \\
 x_1 + k_1x_2 + x_3 + x_4 + k_2x_4' + k_3x_5 + x_6 + x_7 = y_1 + y_2 + y_3 + y_4 + y_5 + y_6 + y_7 + y_8 \\
 & & (b_1 + b_2 + b_4 + b_5) / 2 \geq y_3 + y_4 + y_5 + y_6 + y_8
 \end{array}$$

$$Z = c_1x_1 + c_2x_2 + c_3x_3 + c_4x_4 + c_5x_5 + c_6x_6 + c_7x_7 + r_1y_1 + r_2y_2 + \dots + r_8y_8 \Rightarrow \min$$

$c_1$  – depreciation (property plant and equipment)

$c_2$  – depreciation (property plant and equipment) dependent on production volume

$c_3$  – amortization (non-current intangible assets)

$c_4$  – costs for material storage

$c_5$  – costs for products storage

$c_6$  – opportunity costs of liabilities coverage

$c_7$  – opportunity costs of current capital

$r_1$  – opportunity costs of equity capital

$r_2$  – opportunity costs of capital

$r_3$  – costs of long-term liabilities

$r_4$  – investors' revenues from obligations or costs of bonds issued

$r_5$  – opportunity costs of current liabilities

$r_6$  – leasing costs  
 $r_7$  – costs of bill of exchange  
 $r_8$  – costs of trade credit

#### Assets

$x_1$  – property plant and equipment independent on production volume  
 $x_2$  – property plant and equipment dependent on production volume  
 $x_3$  – non-current intangible assets  
 $x_4$  – material inventories independent on production volume  
 $x_4'$  – material inventories dependent on production volume  
 $x_5$  – products inventories  
 $x_6$  – receivables  
 $x_7$  – financial assets

#### Liabilities

$y_1$  – equity  
 $y_2$  – disposable profit  
 $y_3$  – long-term liabilities  
 $y_4$  – obligations  
 $y_5$  – current liabilities  
 $y_6$  – leasing  
 $y_7$  – bills of exchange  
 $y_8$  – trade liabilities  
 $k_1$  – coefficient of property plant and equipment change from production volume  
 $k_2$  – coefficient of inventories change from production volume  
 $k_3$  – coefficient of products change from production volume  
 $b_1$  – maximum long-term capital available  
 $b_2$  – minimum non-current intangible assets required  
 $b_3$  – amount of insurance inventories  
 $b_4$  – minimum amount of finished products  
 $b_5$  – limit of receivables  
 $b_6$  – minimum amount of financial assets (cash)

## 5. Conclusions

The model is constructed in theoretical form and enables to find the optimal solution for liabilities structure taking into account the financing balance and maintaining the principles of assets and capital structure so that the capital costs are minimal.

The importance of assets and capital structure optimization increases foremost in the periodically repeating crises periods caused by uneven demand and supply growth.

As it was mentioned before, determining the share of assets utilization for commercial and non-commercial activities remains problematic. These activities must be identified properly and the financing of non-commercial activities must be provided by public funds using state orders and by mutual financing of these subjects (hotels, recreational, water management, agricultural and other businesses) involved in the consumption not only of non-market benefits, but also from commercial activities of forest enterprises.

Financing of commercial activities must be secured by increasing the share of debt financing whereas these must be used only for increasing productivity and effectiveness purposes.

As it is clear from the comparison of model and actual assets and capital structure of forest enterprises, it is necessary to carry out the restructuring of assets and resources. Insufficient usage of debt financing disables effective investments which lead to slowdown or cessation of technical progress.

The formulated model significantly contributes to forest enterprise assets and capital structure optimization. The model will be continually applied to evaluate the assets and capital structure of other forest enterprises and based on obtained information, it will be updated.

## References

- Balážová E., *Nákladovo-produkčná analýza zisku v lesnom podniku*, Acta Facultatis Forestalis Zvolen, XLVIII, 2006.
- Balážová E., *Analýza výsledku hospodárenia v lesnom podniku*. "CD" Financovanie 2007 Lesy – drevo. Medzinárodná vedecká konferencia, Zvolen 2007.
- Balážová E., *Hodnotenie vplyvu krízy na lesné hospodárstvo a hospodárenie lesného podniku*, in Aktuálne otázky ekonomiky a inováčnej politiky lesného hospodárstva Slovenskej republiky: recenzovaný zborník z odborného seminára / zost. Miroslav Kovalčík, rec. Jozef Konôpka, Zvolen 2010, Národné lesnícke centrum 2010.
- Brealey R.A., Myers S.C., *Teórie a praxe firemných financií*, Victoria publishing, McGraw-Hill, Inc. 1992.
- Giertyľová B., *Medzinárodné účtovné štandardy a ich použitie v podmienkach lesných podnikov SR a ČR (International Accounting Standards and their Utilization by Forest Enterprises in Slovak and Czech Republic)*. Lesníctví a podnikateľské prostredie. Mendelova zemědělská a lesnícká univerzita v Brně, 2009.
- Green Report, Report on the status of Forestry in the Slovak Republic 2011. Ministry of Agriculture of the Slovak Republic in cooperation with the National Forest Centre – Forest Research Institute Zvolen, Bratislava, available at [www.mpsr.sk/index.php?navID=113&id=5250](http://www.mpsr.sk/index.php?navID=113&id=5250) [15.10.2012].

- Hajdúchová I., *Finančná analýza lesných podnikov*, in: *Financovanie podnikov lesného hospodárstva*, Edičné stredisko TU Zvolen, 1994.
- Hajdúchová I., *Analýza a modelovanie finančného vývoja lesného podniku*. Dizertačná práca, Vydavateľstvo TU Zvolen 1998.
- Hajdúchová I. et al., *Finančná stabilita podniku*, Technická univerzita vo Zvolene, Zvolen 2010, 2011.
- Holécý J., *Využitie ekonomicko-matematických metód v oceňovaní lesov*, "Vedecké štúdie" 1998, No. 3, TU Zvolen 1998.
- Kolenka I., *Voľba optimálnej stratégie hospodárenia z hľadiska ekonomickej prosperity*, Acta Facultatis Forestalis, XXXV, Zvolen 1993.
- Modigliani F., Miller M.H., The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment, "American Economic Review" 1958, No. 48.
- Myers S.C., *The Capital Structure Puzzle*, "Journal of Finance" 1984, 39.
- Schmithüsen F. et al., *Podnikání v lesním hospodářství a dřevařském průmyslu: Základy podnikové ekonomiky a řízení*. Česká zemědělská univerzita v Praze, Praha 2009.
- Schmithüsen F. et al., *Podnikání v lesním hospodářství a dřevařském průmyslu. Základy podnikové ekonomiky a řízení (Entrepreneurship in forestry and woodprocessing industry)*, Česká zemědělská univerzita v Praze, 2008.
- Štofková et al., *Financie a finančné riadenie*, Žilinská univerzita v Žiline, 2009.
- Vargová V., *Vybrané otázky financovania malých a stredných podnikov v nových členských štátoch EÚ*, Acta Aerarrii Publici, ročník 4, číslo 1/2007, Ekonomická fakulta Univerzity Mateja Bela, Banská Bystrica 2007.

## Model struktury kapitałowo-majątkowej gospodarstw leśnych

**Streszczenie.** W artykule skupiono się na sformułowaniu zasad i kryteriów w odniesieniu do optymalizacji struktury kapitałowo-majątkowej gospodarstw leśnych. Omówiono również specyfikę kapitałowej optymalizacji gospodarstw leśnych, wynikającą z ich szczególnej pozycji w gospodarce i natury podejmowanych przez nich działań. Na zakończenie rozważań sformułowano model matematyczny. Model został stworzony na podstawie analizy finansowej gospodarstw leśnych i zależności między wskaźnikami analizy finansowej, służącymi do oceny ryzyka i stabilności gospodarstw leśnych.

**Słowa kluczowe:** analiza finansowa, struktura kapitałowo-majątkowa, modelowanie matematyczne



**Recenzja książki dr Magdaleny Ziolo**  
***Modelowanie źródeł finansowania inwestycji komunalnych***  
***a efektywność wydatków publicznych,***  
**Wyd. CeDeWu.pl, Warszawa 2012, ss. 397**

Książka *Modelowanie źródeł finansowania inwestycji komunalnych a efektywność wydatków publicznych* podejmuje problematykę finansowania inwestycji komunalnych w sposób kompleksowy. Cechą charakterystyczną tej książki jest podjęcie problematyki identyfikacji wpływu źródeł finansowania na efektywność wydatków inwestycyjnych gmin w wybranych sferach aktywności (zwłaszcza infrastrukturalnej). Prezentowane zagadnienia mają charakter złożony, ale przenikają się, stanowiąc całość składającą się z sześciu rozdziałów, wstępu i zakończenia. Książkę cechuje spójność, komunikatywność oraz teoriopoznawcze podejście do problemu inwestycji komunalnych.

Rozdział pierwszy książki prezentuje pojęcie inwestycji komunalnych jako kategorii ekonomicznej. Autorka dyskutuje istotę i przesłanki podejmowania inwestycji komunalnych przez sektor publiczny (w szczególności gminy) na tle problematyki ryzyka. Znaczna część rozważań została poświęcona badaniu efektywności inwestycji zarówno w ujęciu finansowym, jak i stricte ekonomicznym. Rozdział ma charakter wprowadzający i pozwala czytelnikowi zapoznać się z problemami inwestycji komunalnych na tle polityki inwestycyjnej organów publicznych.

Rozdział drugi ma charakter teoretyczny i prezentuje różne poglądy na temat systematyki źródeł finansowania inwestycji komunalnych. Pozwala zapoznać się dogłębnie z rodzajami źródeł finansowania oraz złożonymi formami finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Ważnym elementem tego rozdziału jest zaprezentowanie ograniczeń wykorzystania zwrotnych źródeł finansowania przez samorząd gminny.

W rozdziale trzecim poruszono problematykę efektywności wydatkowania środków publicznych. Autorka odnosi się do zagadnień teoretycznych pomiaru efektywności. Interesujące jest powiązanie źródeł finansowania z efektywnością. To podejście jest stosunkowo słabo strukturalizowane w polskiej literaturze przedmiotu (ale charakterystyczne dla tzw. szkoły szczecińskiej finansów publicznych). Ostatnia część tego rozdziału została poświęcona metodyce oceny źródeł finansowania inwestycji komunalnych. Sporo uwagi poświęcono w niej badaniom empirycznym.

Rozdział czwarty stanowi raport badawczy dotyczący źródeł finansowania i ich struktury, procedur i determinant wyboru źródeł finansowania, barier i ograniczeń związanych z poszczególnymi źródłami zasileń budżetu.

Piąty rozdział został poświęcony studium empirycznemu dotyczącemu oceny poziomu efektywności gmin województwa zachodniopomorskiego na tle źródeł finansowania wydatków inwestycyjnych.

Ostatni rozdział (szósty) to prezentacja koncepcji podejścia do finansowania wydatków inwestycyjnych gmin. Studium to prezentuje rozwiązania modelowe oraz efekty i warunki ich wdrożenia.

Z punktu widzenia czytelnika, który zajmuje się problematyką finansów samorządowych, szczególnie wartościowe są rozważania metodologiczne oraz wskazanie na warunki wdrożeniowe. Zawsze jednak pojawia się refleksja: jakie będą skutki i wpływ

prezentowanych modeli na podejmowane decyzje finansowe przez organy gminy? Czy zaprezentowane rozwiązania mogą znaleźć zastosowanie w praktyce? Czy samorządowcy będą skłonni pochylić się nad tymi ciekawymi rozwiązaniami i wdrożyć je do praktyki?

Czytelnik tej książki może nie tylko zrozumieć zawile problemy poruszone w niej, ale też uzyskać wyjaśnienia dotyczące kierunków zwiększenia efektywności wyboru źródeł finansowania inwestycji infrastrukturalnych, opatrzone przykładami, co stanowi dodatkowy walor książki (mimo że aż dwa rozdziały stanowią część badawczą).

Na podkreślenie zasługuje fakt, że książka może, a właściwie powinna być wykorzystana przez praktyków. Osoba, która zajmuje się w pracy zawodowej finansami samorządowymi uzyskuje liczne informacje i odpowiedzi. Tym samym może zarówno usystematyzować swoją wiedzę, jak i uzyskać wskazówki, jak postępować i z czego to postępowanie powinno wynikać. Książka może stanowić również literaturę uzupełniającą dla doradców inwestycyjnych specjalizujących się w kwestiach inwestycji komunalnych. Młody badacz może nauczyć się dzięki tej pozycji, jak powinno się podchodzić do rozwiązania problemu badawczego. Jest to ciekawa publikacja także z metodycznego punktu widzenia.

Polecam wszystkim zainteresowanym książkę *Modelowanie źródeł finansowania inwestycji komunalnych a efektywność wydatków publicznych* jako ciekawą lekturę, lekturę uzupełniającą. Książka powinna się znaleźć w bibliotekach zarówno uczelni, władz publicznych oraz tych wszystkich, których interesują tajniki finansów samorządowych i skutki gospodarowania środkami publicznymi.

*prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak*  
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu  
Katedra Finansów Publicznych  
(licencjonowany doradca podatkowy)



**Recenzja książki dr Hanny Czaja-Cieszyńskiej**  
***Dostosowanie sprawozdawczości finansowej***  
***w mikro i małych przedsiębiorstwach w Polsce***  
***do Międzynarodowych Standardów Rachunkowości,***  
**Wyd. CeDeWu.pl, Warszawa 2012, ss. 235**

W procesie funkcjonowania polskich MŚP w Unii Europejskiej dochodzimy do momentu, w którym coraz częściej zadajemy sobie pytanie nie tylko o miejsce w niej polskich przedsiębiorstw, ale też jak efektywnie i na podstawie jakich informacji powinny podejmować decyzje polskie MŚP. Niewątpliwie w obszarze międzynarodowej standaryzacji zwłaszcza MŚP obserwuje się w naszym kraju proces powolnego dostosowania.

Polskie MŚP podejmują decyzje, ale i prowadzą działania według reguł i mechanizmów rynkowych (często na zasadzie prób i błędów). Proces ten jednak wymaga metodycznego wsparcia w wielu zakresach. Jednym z tych zakresów jest wypracowanie standardów sprawozdawczości, które byłyby użyteczne z punktu widzenia wielu jej odbiorców, a przede wszystkim mogłyby być wykorzystane w podnoszeniu sprawności decyzyjnej MŚP.

Recenzowana praca dotyczy standaryzacji rachunkowości w mikro i małych przedsiębiorstwach, a przede wszystkim wskazuje na możliwości upowszechnienia MSSF dla MŚP. Wymiernym efektem monografii jest autorska koncepcja dostosowania polskiej sprawozdawczości finansowej mikro i małych przedsiębiorstw do rozwiązań międzynarodowych, uwzględniających zarówno możliwości, jak i potrzeby polskich jednostek gospodarczych.

Monografia składa się z sześciu rozdziałów, wstępu, zakończenia i bibliografii. Autorka rozpoczyna rozważania od podstaw metodologicznych, wprowadzających do zagadnień znaczenia mikro i małych przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej. Następnie przedmiotem rozważań są uwarunkowania funkcjonowania mikro i małych przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej oraz występujące na tym tle problemy decyzyjne. Poruszona problematyka oscyluje wokół problemów ważnych z punktu widzenia zarówno rozwoju gospodarki, jak i samych mikro i małych przedsiębiorstw. W mojej ocenie rozdział wprowadzający został zbudowany prawidłowo, kompleksowo i spójnie, pozwalając w sposób merytoryczny prawidłowo osadzić problem badawczy w realiach gospodarczych.

Kolejną grupą tematyczną, będącą przedmiotem rozważań w monografii, jest system sprawozdawczy mikro i małych przedsiębiorstw. Autorka prezentuje zarówno elementy sprawozdania finansowego mikro i małych przedsiębiorstw, jak i (co jest znaczące dla praktyki) określa użyteczność decyzyjną tych sprawozdań oraz prezentuje dysfunkcje systemowe istniejących rozwiązań. Zazwyczaj autorzy licznych monografii z zakresu rachunkowości i finansów przedsiębiorstw nie dokonują ocen czy też nie próbują się zmierzyć z problemem istniejących ograniczeń sprawozdawczości w połączeniu z formami opodatkowania. Autorka monografii w sposób dogłębny, konsekwentny i obrazowy ukazuje te właśnie kwestie.

Kolejne dwa rozdziały odnoszą się do międzynarodowej standaryzacji sprawozdań finansowych mikro i małych przedsiębiorstw. Autorka nie tylko prezentuje założenia i koncepcję MSSF dla MŚP, ale też dokonuje analizy porównawczej MSSF dla MŚP

z punktu widzenia polskiego prawa bilansowego, ustala rozbieżności między MSFF dla MŚP a polskim prawem podatkowym oraz sporządza analizę SWOT. Najbardziej wartościowym elementem tych rozważań jest wskazanie na proces konwersji sprawozdań finansowych na regulacje MSSF dla MŚP. Jest to ważny przyczynek rozważań, pozwalający na opracowanie autorskiej koncepcji dostosowania sprawozdawczości finansowej do MSR.

Monografię uzupełniają autorskie badania przeprowadzone w MŚP. Autorka dzięki nim potwierdza przyjęte założenia badawcze, ale również uzyskuje materiał pozwalający na dokonanie oceny przydatności MSSF dla MŚP. W ostatnim rozdziale opracowano koncepcję dostosowania sprawozdawczości finansowej mikro i małych przedsiębiorstw w Polsce do MSR.

Książka ma charakter aplikacyjno-poznawczy, zawiera wiele bardzo wartościowych wątków z dorobku teoretycznego. Znajdują się w niej także rozwiązania koncepcyjne dotyczące dostosowania sprawozdawczości mikro i małych przedsiębiorstw do Międzynarodowych Standardów Rachunkowości. Należy podkreślić, że monografia dr Hanny Czaja-Cieszyńskiej stanowi jedno z pierwszych (jeżeli nie pierwsze) w Polsce opracowań, o charakterze teoretyczno-empirycznym-poznawczym, na temat dostosowania sprawozdawczości finansowej w mikro i małych przedsiębiorstwach w Polsce do MSR. Monografia ta jest obszernym studium skierowanym do tych wszystkich, którzy szukają opracowania, informacji czy też potwierdzenia teoretyczno-pragmatycznego zjawisk, trendów oraz tendencji w zakresie przydatności standaryzacji sprawozdań finansowych w procesach decyzyjnych MŚP.

Opiniowana praca w mojej ocenie:

- a) stanowi ciekawe, wysoce merytoryczne rozwiązanie wielu problemów prezentowanych przez Autorkę,
- b) posiada wiele walorów metodycznych (nowe podejście do problemu, rozwiązania modelowe), wyróżnia się również podejściem empirycznym,
- c) zaletami pracy są:
  - szczegółowa analiza MSSF dla MŚP, polskiego prawa bilansowego i podatkowego,
  - analiza adaptacji MSSF do polskiej praktyki gospodarczej,
  - opracowanie koncepcji implementacji Międzynarodowego Standardu Sprawozdawczości Finansowej dla MŚP,
  - opracowanie etapów wdrażania zaproponowanej koncepcji do praktyki MŚP oraz określenie korzyści wynikających z tej implementacji.

Autorka monografii sprostała nie tylko ambitnemu wyzwaniu, ale też wskazała na wiele pożytecznych rozwiązań praktycznych (co świadczy o wysokich walorach publikacji, zarówno praktycznych, jak i teoretycznych stanowiących wkład do nauki). Polecam wszystkim zainteresowanym tę książkę jako ciekawą lekturę. Powinna się ona znaleźć w bibliotekach uczelni, doradców podatkowych, osób prowadzących usługowo księgi handlowe oraz tych wszystkich, których interesują tajniki wdrażania MSR i MSSF.

*prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski*  
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu  
Wydział Ekonomiczny w Szczecinie  
Katedra Finansów

**Lista recenzentów współpracujących z czasopismem  
„Studia Zarządzania i Finansów  
Wższej 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 Cwiakała-Malys – *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. 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 Pastuszek – *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. 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, Banská Bystrica*  
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**

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

Prof. nadzw. dr hab. Jan Borowiec – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. zw. dr hab. Stanisław Flejterski – *Uniwersytet Szczeciński*  
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. inż. Emília Zimková – *Matej Bel University, Banska Bystrica*

