

Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Gospodarki

TOM
31

EKONOMIA 9/2017



RADA NAUKOWA SERII „EKONOMIA”

prof. dr hab. Franciszek Gronowski, WSG
prof. Alexander Kozlov, St. Petersburg State Polytechnical University
prof. dr hab. Magdalena Osińska, UMK (Przewodnicząca)
prof. dr hab. Wiesław Piątkowski, WSG
dr hab. inż. Janusz Łacny, prof. WSG
dr hab. inż. Zofia Wyszowska, prof. UTP
dr Krisztina Taralik, Karoly Robert University
dr Erdelyi Tamas, Karoly Robert University

REDAKTOR NACZELNY

dr Dominik Śliwicki

SEKRETARZ

Katarzyna Wakarecy

RECENZENCI SERII „EKONOMIA”

prof. dr hab. Ludosław Drelichowski	dr Agnieszka Domaradzka
prof. dr hab. Franciszek Gronowski	dr Emilia Fladrowska
prof. dr hab. Wiesław Maik	dr Maria Jankowska
prof. dr hab. Magdalena Osińska	dr Dagmara Jaroszevska-Choraś
prof. dr hab. Józef Stawicki	dr Jerzy Kozłowski, prof. WSG
prof. dr hab. Jadwiga Suchecka	dr Grzegorz Michniewicz
dr hab. Arkadiusz Januszewski, prof. UTP	dr inż. Andrzej Montwiłł
dr hab. Eugeniusz Kośmicki, prof. nadzw. UP	dr Maciej Piechocki
dr hab. Andrzej Kusztelak	dr Dariusz Piotrowski
dr hab. inż. Janusz Łacny, prof. WSG	dr Ilona Urbanyi-Popiołek
dr hab. Elżbieta Marciszewska, prof. SGH	dr Janusz Sewerniak, prof. WSG
dr hab. Wojciech Popławski, prof. UMK	dr Krzysztof Sidorkiewicz
dr hab. Piotr Szczypa	dr Małgorzata Szczepaniak
dr hab. Zdzisław Szymański, prof. nadzw. WSEI	dr Dominik Śliwicki
dr hab. Zofia Wyszowska, prof. UTP	dr Patrycja Walichniewicz-Bartnik

KOREKTA

Elżbieta Rogucka

PROJEKT OKŁADKI

Marta Rosenthal-Sikora

SKŁAD I OPRACOWANIE KOMPUTEROWE

Adam Kujawa

Copyright © by Wydawnictwo Uczelniane
Wyższej Szkoły Gospodarki, Bydgoszcz 2017

ISSN 1733 - 8891

Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki

85-229 Bydgoszcz, ul. Garbary 2
tel. 52 567 00 47, 52 567 00 49
www.wsg.byd.pl, wydawnictwo@byd.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
<i>Artur Filipiak</i> Identyfikacja ryzyka walutowego oraz metody jego ograniczania na przykładzie kontraktów typu forward	7
<i>Przemysław Józwiak</i> Ryzyko koncentracji kredytowej jako kluczowy element informacji zarządczej w banku	21
<i>Piotr Szczypa, Monika Dzikowska</i> Współczesne wyzwania działalności biur rachunkowych w Polsce – wyniki badań pilotażowych	31
<i>Leszek Leśniewski</i> Przebieg kryzysów nordyckich w Danii, Finlandii i Szwecji w latach 80. i 90. XX w.	47
<i>Monika Glinka</i> Depozytariusz – podmiotem wpływającym na bezpieczeństwo organizacyjne funduszy inwestycyjnych w świetle regulacji prawnych	61
<i>Agnieszka Danielewicz</i> Porównanie systemu motywowania nauczycieli szkół średnich oraz szkół wyższych w świetle obowiązujących przepisów prawnych	85
<i>Andrzej Potoczek</i> Gospodarowanie zasobami wody jako element bezpieczeństwa lokalnego w procesie zarządzania jednostką terytorialną	101
<i>Joanna Dyczkowska, Katarzyna Skrzypczak</i> Zarządzanie obsługą klienta w średnim przedsiębiorstwie transportowym	125

Józef Bolesław Sowiński

Aktualna sytuacja na rynku pracy w branży transportowej

– wybrane problemy 137

Jonasz Suchy

Prawo do ochrony zdrowia jako publiczne prawo podmiotowe

jednostki 147

Wstęp

Zeszyt Naukowy nr 9/2017 z serii „Ekonomia” zawiera autorskie prace poświęcone praktyce życia społecznego i gospodarczego; w szczególności dotyczą one: transportu, kryzysów gospodarczych, motywowania, funduszy inwestycyjnych, zagadnień prawnych związanych z procesami gospodarczymi.

Zawarte w publikacji rozważania stanowią cenny głos w dyskusji zarówno wśród praktyków, jak i teoretyków szeroko pojętych zagadnień ekonomicznych.

Lektura prezentowanych treści z całą pewnością wzbogaci Czytelników o nowe spojrzenie na te kwestie i będzie cennym źródłem inspiracji w dalszych rozważaniach nad poruszonymi zagadnieniami oraz problemami gospodarczymi i społecznymi.

doc. dr Dominik Śliwicki

Artur Filipiak

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Koninie

Identyfikacja ryzyka walutowego oraz metody jego ograniczania na przykładzie kontraktów typu forward

Identification of currency risk and methods of its mitigation on the example of forward contracts

Zarys treści: Wzrost konkurencyjności polskich przedsiębiorstw na rynku międzynarodowym spowodował, że wzrosła wartość przepływów pieniężnych w walutach obcych. Wraz ze wzrostem międzynarodowych obrotów handlowych pojawił się nowy czynnik ryzyka, jakim jest ryzyko walutowe. Sytuacja ta wymaga podjęcia szeregu działań mających na celu minimalizowanie ryzyka w procesie zarządzania przedsiębiorstwem. Nowe wyzwania mogą przysporzyć sporo problemów, dlatego większość przedsiębiorstw akceptuje ryzyko i nie podejmuje żadnych działań zmierzających do wyeliminowania wpływu kursu walut na wynik finansowy. Celem artykułu jest zdefiniowanie ryzyka walutowego w przedsiębiorstwie oraz wskazanie istotności zmian kursów walut na osiągnięcie przez przedsiębiorstwo zakładanych wyników finansowych.

Słowa kluczowe: ryzyko walutowe, zmiana kursów walut, zarządzanie ryzykiem, instrumenty pochodne, rentowność.

Abstract: The increase in foreign trade turnover is a great chance for the Polish companies to develop, however new risk factors appear related to the functioning and commercial activity on foreign markets. One of these factors is the risk of fluctuating exchange rates that may have a significant impact on the company's profitability. Risk awareness should mobilize risk management for the development of appropriate strategies, which can pose many problems. The article explains the concept of currency risk in both negative and positive terms. The methods of mitigation are influenced by changes in currency exchange rates on the company's financial result and the organization of the risk management procedure in the company is presented. Based on empirical research, sources of risk and the moments of its emergence are clearly presented. Practically, risk hedging has been demonstrated using a Forward contract and how the settlement of a hedging transaction affects the financial result.

Keywords: currency risk, exchange rate changes, risk management, derivatives, profitability.

Wprowadzenie

Pogłębiający się proces globalizacji, swobodny przepływ technologii, wiedzy, towarów, a przede wszystkim kapitału powoduje, że rynki krajowe ulegają skurczeniu i dla wielu przedsiębiorstw są niewystarczające do zagwarantowania dalszego rozwoju i wzrostu ich wartości ekonomicznej. W takim przypadku nieuniknione staje się pozyskiwanie nowych rynków poza granicami kraju, które zapewnią nie tylko wzrost sprzedaży, ale również będą mieć pozytywny wpływ na wysokość osiąganych marż.

Proces ten nie ominął również Polski, a po przystąpieniu do struktur Unii Europejskiej w 2004 r. nabrał na sile. Zwolnienie barier celnych oraz ujednoczenie prawa i standardów związanych z zarządzaniem jakością spowodowało, że polskie przedsiębiorstwa stały się równorzędnymi partnerami biznesowymi dla wielu kontrahentów z Europy Zachodniej. Swobodny przepływ towarów, usług oraz kapitału wywołał znaczny wzrost obrotów handlowych.

Wzrost obrotu handlu zagranicznego jest dla krajowych przedsiębiorstw dużą szansą na rozwój. Pojawiają się jednak nowe czynniki ryzyka związanego z funkcjonowaniem i działalnością handlową na rynkach zagranicznych. Jednym z tych czynników jest ryzyko zmieniających się kursów walut, które mogą mieć znaczący wpływ na rentowność przedsiębiorstwa. Świadomość ryzyka powinna mobilizować do opracowywania odpowiednich strategii zarządzaniem ryzykiem, które może nastęrczać wiele problemów.

Według badań przeprowadzonych przez Narodowy Bank Polski 50,6% importerów i eksporterów deklaruje, że nie stosuje żadnych instrumentów ograniczających, akceptując tym samym ryzyko walutowe. Wśród przedsiębiorstw, które zarówno importują, jak i eksportują, poziom akceptacji kształtuje się na podobnym poziomie; brak zarządzania ryzykiem zadeklarowało 43,4% badanych¹.

Ograniczona skłonność do wprowadzania strategii zarządzania ryzykiem walutowym jest determinantą wielu czynników. Na podstawie przeprowadzonych rozmów oraz wywiadów do głównych czynników możemy zaliczyć:

- skomplikowany proces zarządzania ryzykiem walutowym, wymagającym zaangażowania ludzkiego o specjalistycznej wiedzy na poziomie rachunkowości zarządczej oraz znajomością instrumentów pochodnych oferowanych przez instytucje finansowe, co rodzi dodatkowe koszty;

¹ K. Puchalska, I.D. Tymoczko, *Szerokie ujęcie ekspozycji polskich przedsiębiorstw niefinansowych na ryzyko walutowe. Źródła i skala ekspozycji oraz metody zarządzania ryzykiem walutowym*, Materiały i Studia, Zeszyt nr 293, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2013.

- negatywne doświadczenia wyniesione z kryzysu w latach 2008/2009, kiedy to bardzo popularne stały się opcje walutowe. Niestety, deprecjacja złotego i umacnianie
- się obcych walut wpłynęło niekorzystnie na przedsiębiorstwa posiadające w swoim portfelu opcje walutowe, szczególnie te, w których strategię opcyjnie były sposobem na poprawianie wyniku finansowego, a nie formą zabezpieczenia rzeczywistych transakcji handlowych.

Celem artykułu jest zdefiniowanie ryzyka walutowego w przedsiębiorstwie oraz wskazanie istotności zmian kursów walut na osiąganie przez przedsiębiorstwo zakładanych wyników finansowych.

W artykule posłużono się grupą tzw. metod mieszanych, składającą się z analizy literatury przedmiotu, metod dedukcji i indukcji. W części empirycznej posłużono się metodą modelowania, przedstawiając cykl gospodarczy przedsiębiorstwa funkcjonującego w warunkach ryzyka walutowego

Pojęcie i klasyfikacja ryzyka walutowego

W literaturze pojęcie to wyjaśnione jest jako czynnik negatywny polegający na prawdopodobnym spadku przychodów lub wzroście kosztów wynikających ze zmiany kursów walut dla danej transakcji wymiany międzynarodowej. Analizując pojęcie ryzyka walutowego, należy skupić się na jego wielowymiarowości i definiować je jako prawdopodobieństwo zmiany wartości osiąganego zysku przedsiębiorstwa, które spowodowane jest nieoczekiwanymi zmianami kursów walut².

W wyniku wahań notowań kursów walut przedsiębiorstwa zajmujące się handlem międzynarodowym mogą ponosić dodatkowe nieprzewidziane koszty, które wpływają negatywnie na ich rentowność lub generować dodatkowe nieprzewidziane przychody, mające pozytywny wpływ na rentowność przedsiębiorstwa. Wpływ zmiany kursów walut obcych na sytuację ekonomiczną przedsiębiorstwa przedstawia tabela 1.

² M. Kalinowski, *Zarządzanie ryzykiem walutowym w przedsiębiorstwie*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 34.

Tabela 1. Wpływ zmiany kursów walut obcych na sytuację ekonomiczną przedsiębiorstwa przedstawiony w zależności od strony transakcji międzynarodowej

Zmiany kursu waluty obcej	Importer	Eksporter
Wzrost kursu waluty obcej	Wzrost kosztów zakupu – negatywny wpływ na rentowność przedsiębiorstwa	Wzrost przychodów ze sprzedaży – pozytywny wpływ na rentowność przedsiębiorstwa
Spadek kursu waluty obcej	Spadek kosztów zakupu – pozytywny wpływ na rentowność przedsiębiorstwa	Spadek przychodów ze sprzedaży – negatywny wpływ na rentowność przedsiębiorstwa

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 1. pokazuje, że ryzyko walutowe nie jest jednoznacznie negatywnym pojęciem. Chcąc je odpowiednio zdefiniować, należy dokładnie przeanalizować, w jakiej pozycji na rynku międzynarodowym znajduje się przedsiębiorstwo. Takie działanie pozwoli nam określić, jak zmieniający się kurs wpłynie na osiągnięte wyniki finansowe.

Ryzyko walutowe w przedsiębiorstwie należy rozpatrywać na wielu płaszczyznach, do których możemy zaliczyć:

- ryzyko transakcyjne (krótkoterminowe), które dotyczy zawartego kontraktu wymiany towarów lub usług wyrażanych w obcej walucie. W momencie zawarcia kontraktu handlowego istnieje zagrożenie, że wartość tego kontraktu w obcej walucie może ulec zmianie w rezultacie zmian kursów walut w okresie od momentu faktycznego zawarcia kontraktu do momentu otrzymania płatności za wykonanie tego kontraktu³;
- ryzyko przeliczeniowe (konwersji, bilansowe lub księgowo). Dotyczy sprawozdań finansowych (bilans, rachunek zysków i strat) i pojawia się w okresach publikacji tych sprawozdań. Ryzyko przeliczeniowe powstaje z chwilą, gdy wyrażone w obcej walucie pozycje bilansu lub rachunku zysków i strat danego przedsiębiorstwa muszą zostać wycenione po kursie wymiany sporządzonym na dzień przygotowania sprawozdania finansowego. W wyniku tych przeliczeń wartości aktywów i pasywów oraz przychodów i kosztów wyrażone w walucie krajowej będą się różnić, co spowoduje zysk lub stratę⁴;

³ D. Meniów, G. Ochędzan, Z. Wilimowska, *Instrumenty zabezpieczające w transakcjach walutowych*, AJG – Oficyna Wydawnicza, Bydgoszcz 2003.

⁴ D. Bennett, *Ryzyko walutowe*, Dom Wydawniczy ABC Grupa Wolters Kluwer, Warszawa 2000, s. 29-30.

- ryzyko ekonomiczne (długoterminowe, strategiczne lub konkurencyjne) odnosi się do zmiany wartości przyszłych przepływów pieniężnych pod wpływem wahań kursów walut w długim okresie. Ryzyko dotyczy głównie podmiotów, które aktywnie uczestniczą w wymianie handlowej z zagranicą, udzielają kredytów w walutach obcych czy też dokonują inwestycji bezpośrednich⁵.

2. Metody ograniczenia ryzyka walutowego

Podstawowym celem zmierzającym do ograniczenia ryzyka walutowego w organizacji jest ustabilizowanie wartości przyszłych przepływów pieniężnych na znanym i akceptowalnym przez zarząd przedsiębiorstwa poziomie. Proces związany z ograniczeniem ryzyka walutowego w literaturze przedmiotu definiuje się jako zarządzanie ryzykiem walutowym lub helingiem⁶.

Na zarządzanie ryzykiem walutowym składają się następujące czynności:

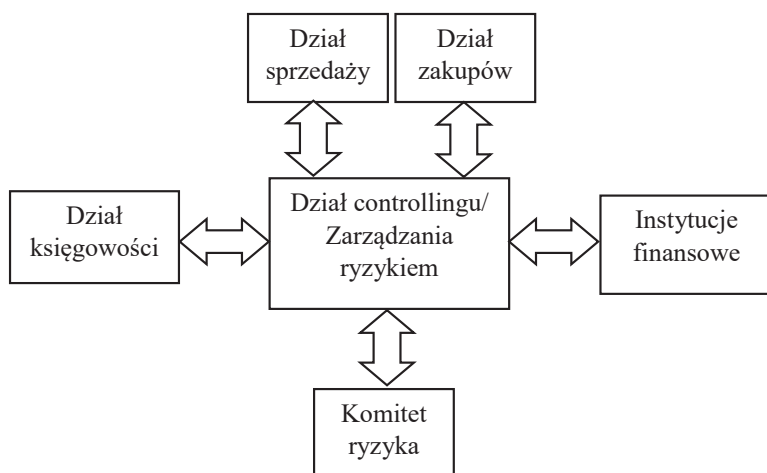
- identyfikacja ryzyka, działanie zmierzające do określenia źródeł ryzyka walutowego, sprecyzowania miejsc, w których ryzyko powstaje oraz momentów;
- w całym cyklu procesu gospodarczego zachodzącym w organizacji. Proces identyfikacji wymaga analizy czy zmiany kursów walut mają wpływ na inne realne zdarzenia w przedsiębiorstwie;
- pomiar ryzyka walutowego; polega na ustaleniu, jaki wpływ na rentowność przedsiębiorstwa mogą mieć zmiany kursu walutowego w przypadku, gdy źródło ryzyka nie zostanie zabezpieczone;
- ograniczenie ryzyka polega na podjęciu działań zmierzających do zredukowania ryzyka do akceptowanego poziomu. W tym celu należy opracować strategię zarządzania ryzykiem, która zawierać będzie odpowiednie narzędzia oraz procedury pozwalające na realizację zamierzonych celów określonych przez osoby zarządzające organizacją;
- kontrola ryzyka; polega na sprawdzeniu trafności identyfikacji źródła ryzyka, jego wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstwa oraz oce-

⁵ L. Szyszko, *Finanse przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2000, s. 179.

⁶ P. Misztal, *Zabezpieczenie przed ryzykiem zmian kursu walutowego*, Difin, Warszawa 2004, s. 69.

nie skuteczności podjętych działań zmierzających do ograniczenia ryzyka do akceptowalnego poziomu⁷.

Wymienione czynności wymagają analizy informacji pochodzących z różnych komórek organizacyjnych, dlatego ważne jest opracowanie odpowiednich procedur zarządzania ryzykiem, w których określa się obowiązki informacyjne, zakres odpowiedzialności oraz kanały informacji. Koordynowanie całego procesu zarządzania ryzykiem powierza się komórkom odpowiedzialnym za wykonywanie zadań z zakresu rachunkowości zarządczej.



Rysunek 1. Przykładowy proces zarządzania ryzykiem
Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 1. przedstawia procedurę zarządzania ryzykiem. W centrum procedury znajduje się dział controllingu, który koordynuje cały proces zarządzania. Ten dział odpowiada za analizę rentowności poszczególnych kontraktów uwzględniając bieżący kurs waluty. Na tej podstawie wysyła informacje do działu sprzedaży z cennikiem towarów i usług, natomiast do działu zakupów wysyłana jest informacja na temat poziomu cen dotyczących zakupu materiałów niezbędnych do realizacji zleceń od klientów.

Działy sprzedaży i zakupów przesyłają do controllingu informację na temat podpisanych kontraktów zawierających dane niezbędne do zidentyfikowania i pomiaru ryzyka. Dział controllingu na podstawie tych informacji wyznacza eks-

⁷ A. Janc, *Pomiar i kontrolowanie ryzyka kursu walutowego*, [w:] I. Wciślak (red.), *Zabezpieczenie przedsiębiorstw przed ryzykiem kursu walutowego*, Promocja – Biuro Usług Promocyjnych, Poznań 1997, s. 15.

pozycję walutową oraz rekomenduje do komitetu ryzyka sposób ograniczenia ryzyka walutowego.

Komitet ryzyka, składający się z osób odpowiedzialnych za zarządzanie przedsiębiorstwem, podejmuje decyzję dotyczącą wyboru strategii zabezpieczającej. Następnie dział controllingu przeprowadza transakcję zabezpieczającą z wybraną instytucją finansową poprzez zawarcie odpowiedniego instrumentu finansowego.

Do działu księgowości trafiają informacje o zawartych instrumentach pochodnych, ich parametrach, wycenach i rozliczeniach wraz z informacją na temat powiązania instrumentu pochodnego z rzeczywistą transakcją handlową zawartą w przedsiębiorstwie. Dział księgowości dokonuje czynności kontrolnych i sprawdzających prawidłowość zawarcia transakcji.

Po opracowaniu i zatwierdzeniu procedury zarządzania ryzykiem przedsiębiorstwa mogą przystąpić do opracowywania strategii ograniczania ryzyka walutowego. Przedsiębiorstwo może skorzystać z wewnętrznych oraz zewnętrznych metod zarządzania ryzykiem.

W pierwszej kolejności przedsiębiorstwa rozważają możliwość wykorzystania metod wewnętrznych nazywanych hedgingiem naturalnym, który polega na ograniczeniu ryzyka bez instrumentów pochodnych. Do najpopularniejszych metod hedgingu naturalnego należy zaliczyć:

- finansowanie zakupów za pomocą kredytów w walucie obcej, następnie spłaty tego kredytu z uzyskanych wpływów ze sprzedaży w tej samej walucie;
- dopasowanie terminów spłat zobowiązań do terminów płatności otrzymywanych od klientów. Idealnym rozwiązaniem jest zgranie tak terminów płatności, aby wpływy od klientów mogły być wykorzystywane do spłat zobowiązań (matching);
- zawieranie transakcji z partnerami zagranicznymi w walucie krajowej; metoda ta polega na przenoszeniu ryzyka na kontrahentów;
- zastosowanie klauzuli waloryzacyjnych polega na zapisaniu w umowach handlowych możliwości zmiany cen proporcjonalnie do zmiany kursów walut od momentu zawarcia umowy do momentu zapłaty za towar;
- przyspieszanie i opóźnianie płatności – leading and lagging – polega na opóźnieniu lub przyspieszeniu terminów płatności rozliczeń

zagranicznych należności i zobowiązań w taki sposób, aby terminy spłat wzajemnie się kompensowały;

- kompensacja wewnętrzna (netting) polega na wyznaczeniu ekspozycji netto na ryzyko walutowe poprzez kompensowanie rzeczywistych przepływów finansowych⁸.

Wewnętrzne strategie ograniczające ryzyko są najtańszą formą zarządzania ryzykiem, ponieważ nie generują dodatkowych kosztów związanych z zawieraniem transakcji na instrumentach finansowych. W rzeczywistości korzystanie z nich mocno ogranicza konkurencyjność, ponieważ przenosi na kontrahentów ryzyko przedsiębiorstwa. Przy wprowadzaniu hedgingu naturalnego może okazać się, że kontrahenci nie będą zainteresowani dalszą współpracą, co praktycznie wyklucza korzystanie z tych metod.

Chcąc zabezpieczyć się przed ryzykiem walutowym, przy jednoczesnym zachowaniu konkurencyjności, przedsiębiorstwa korzystają z instrumentów pochodnych. Instrumenty pochodne to określane mianem derywatów instrumenty finansowe niebędące papierami wartościowymi. Ich cechą charakterystyczną jest ich wartość, uzależniona od instrumentów bazowych (np. cena opcji walutowej zależy od kursu walutowego). W hedgingu wykorzystywane są następujące instrumenty pochodne:

- finansowe kontrakty forward są zobowiązaniem do zakupu lub sprzedaży określonej ilości jednej waluty za drugą w wyznaczonym terminie w przyszłości po kursie uzgodnionym przez strony w momencie zawarcia transakcji⁹;
- kontrakty financial futures są zobowiązaniem do zakupu lub sprzedaży określonej ilości jednej waluty za drugą w wyznaczonym terminie w przyszłości po kursie uzgodnionym przez strony w momencie zawarcia transakcji; różnica między kontraktami futures a forward polega na tym, że kontrakty futures notowane są na rynku zorganizowanym¹⁰;
- opcje walutowe są umową zawartą między dwiema stronami, w myśl której nabywca opcji ma prawo, ale nie obowiązek, wymiany okre-

8 P. Misztal, *Zabezpieczenie przed ryzykiem...*, op. cit., s. 69.

9 B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 298.

10 Ibidem, s. 298.

ślonej ilości jednej waluty na drugą według z góry ustalonego kursu, w terminie wygaśnięcia opcji lub wcześniej, natomiast wystawca opcji, jeżeli nabywca wykorzysta swoje prawo, jest zobowiązany do wymiany określonej ilości jednej waluty na drugą, według z góry ustalonego kursu w terminie wygaśnięcia opcji lub wcześniej¹¹;

- swapy walutowe (lub inaczej zwrotna wymiany walut) polegają na zamianie określonej ilości jednej waluty na drugą w oznaczonym terminie realizacji oraz na powtórnej wymianie tychże walut w innym, późniejszym terminie realizacji¹².

3. Zastosowanie modelu zewnętrznego zabezpieczenie ryzyka walutowego z wykorzystaniem kontraktu forward na bazie empirycznego modelu finansowego

Przedsiębiorstwo zajmujące się produkcją mebli 50% swojej produkcji sprzedaje do kontrahenta mającego siedzibę w jednym z krajów należących do strefy EURO. Kontrakty zawierane są na początku miesiąca, termin realizacji kontraktów wynosi 60 dni. Faktury sprzedaży wystawiane są w momencie wysyłki wyrobów gotowych do klienta. Termin płatności wynosi 30 dni. Przedsiębiorstwo stara się stosować hedging naturalny polegający na comiesięcznej aktualizacji cennika. Przedsiębiorstwo zakłada uzyskanie rentowności na poziomie 200 000,00 PLN, przy założeniu kosztów operacyjnych na poziomie 800 000,00 PLN. Wartość sprzedaży kształtuje się na poziomie 1 000 000,00 PLN. W momencie negocjacji kontaktów zakładana wartość sprzedaży przeliczana jest przez bieżący kurs EUR/ PLN. Tabela 2. przedstawia cykl gospodarczy przedsiębiorstwa od zawarcia kontraktu do momentu płatności (od 01.12.2018 do 30.07.2018). Kurs EUR/ NBP na potrzeby wyliczeń stanowi średni kurs NBP z dnia zdarzenia gospodarczego.

Na podstawie analizy tabeli 1. można zauważyć, jak zmiany kursów walut wpływają na zmianę rentowności zawartych kontraktów handlowych. Pierwszym momentem pojawienia się ryzyka walutowego jest moment zawarcia kontraktu handlowego. Na tym etapie przedsiębiorstwo korzysta z hedgingu naturalnego.

11 J. Czekaj, Z. Dresler, *Zarządzanie finansami przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018, s. 187.

12 F. Taylor, *Rynki i opcje walutowe*, Oficyna Ekonomiczna Grupa Wolters Kluwer, Kraków 2000, s. 108.

Kolejnym momentem, w którym zmiany kursu walutowego mogą mieć wpływ na rentowność przedsiębiorstwa, jest moment wystawienia faktury sprzedaży. W dniu wystawienia faktury w rachunku zysków i strat pojawia się księgowana wartość przychodów ze sprzedaży. Analizując rentowność wyniku finansowego, stwierdza się, że wahania kursu walut nie mają wpływu na osiągnięty wynik finansowy. Z biznesowego punktu widzenia wpływ zmiany kursu ma znaczenie, ponieważ determinuje on rentowność transakcji międzynarodowej w dniu jej zawarcia.

Tabela 2. Analiza ryzyka walutowego w cyklu gospodarczym przedsiębiorstwa

Negocjacje handlowe podpisywanie kontraktów									
Data podpisania kontraktu	01.12.2017	01.01.2018	01.02.2018	01.03.2018	01.04.2018	01.05.2018	01.06.2018	01.07.2018	01.08.2018
Wartość kontraktu w EUR	237 653,88	239 756,41	240 940,63	238 925,79	237 614,35	236 944,37	236 944,37	236 944,37	236 944,37
Kurs EUR w dniu podpisania kontraktu	4,21	4,17	4,15	4,19	4,21	4,22	4,21	4,22	4,22
Zakładane przychody w PLN	1 000 000,00	1 000 000,00	1 000 000,00	1 000 000,00	1 000 000,00	1 000 000,00	1 000 000,00	1 000 000,00	1 000 000,00
Zakładana rentowność w PLN	200 000,00	200 000,00	200 000,00	200 000,00	200 000,00	200 000,00	200 000,00	200 000,00	200 000,00
Dostawa wyrobów gotowych wystawienie faktury VAT									
Data wystawienia faktury	30.01.2018	02.03.2018	02.04.2018	30.04.2018	31.05.2018	30.06.2018	30.06.2018	30.06.2018	30.06.2018
Kurs EUR w dniu wystawienia faktury	4,15	4,20	4,21	4,22	4,32	4,36	4,36	4,36	4,36
Przychody ze sprzedaży (wartość księgowa)	985 336,76	1 006 641,25	1 013 998,65	1 008 362,40	1 026 375,19	1 033 456,54	1 033 456,54	1 033 456,54	1 033 456,54
Rentowność księgowa kontraktu	185 336,76	206 641,25	213 998,65	208 362,40	226 375,19	233 456,54	233 456,54	233 456,54	233 456,54
Zmiana realnej rentowności kontraktu	-14 663,24	6 641,25	13 998,65	8 362,40	26 375,19	33 456,54	33 456,54	33 456,54	33 456,54
Płatności od klienta									
Data płatności	01.03.2018	01.04.2018	02.05.2018	30.05.2018	30.06.2018	30.07.2018	30.07.2018	30.07.2018	30.07.2018
Kurs EUR w dniu płatności	4,1854	4,2085	4,2675	4,3195	4,3616	4,2836	4,2836	4,2836	4,2836
Splata należności	994 676,55	1 009 014,84	1 028 214,15	1 032 039,95	1 036 378,76	1 014 974,88	1 014 974,88	1 014 974,88	1 014 974,88
Różnice kursowe	9 339,80	2 373,59	14 215,50	23 677,55	10 003,56	-18 481,66	-18 481,66	-18 481,66	-18 481,66
Realna rentowność kontraktu	194 676,55	209 014,84	228 214,15	232 039,95	236 378,76	214 974,88	214 974,88	214 974,88	214 974,88
Zmiana realnej rentowności kontraktu	-5 323,45	9 014,84	28 214,15	32 039,95	36 378,76	14 974,88	14 974,88	14 974,88	14 974,88
Zabezpieczenie kontraktu									
Zawarcie kontraktu sprzedaż EUR	237 653,88	239 756,41	240 940,63	238 925,79	237 614,35	236 944,37	236 944,37	236 944,37	236 944,37
Data zawarcia kontraktu forward (sprzedaż EURO)	01.12.2017	01.01.2018	01.02.2018	01.03.2018	01.04.2018	01.05.2018	01.05.2018	01.05.2018	01.05.2018
Kurs zawarcia kontraktu forward	4,21	4,17	4,15	4,19	4,21	4,22	4,22	4,22	4,22
Data rozliczenia kontraktu forward	01.03.2018	01.04.2018	02.05.2018	30.05.2018	30.06.2018	30.07.2018	30.07.2018	30.07.2018	30.07.2018
Kurs rozliczenia forward	4,19	4,21	4,27	4,32	4,36	4,28	4,28	4,28	4,28
Wynik na transakcji korygujący realną wartość kontraktu forward	5 323,45	-9 014,84	-28 214,15	-32 039,95	-36 378,76	-14 974,88	-14 974,88	-14 974,88	-14 974,88
Skorygowana realna wartość kontraktu	200 000,00	200 000,00	200 000,00	200 000,00	200 000,00	200 000,00	200 000,00	200 000,00	200 000,00

Źródło: opracowanie własne.

Trzecim momentem pojawienia się ryzyka walutowego jest dzień płatności za fakturę sprzedaży. Zmiana kursu walutowego może mieć wpływ zarówno na planowaną wartość kontraktu, jak również na księgowy wynik finansowy. W dniu płatności za fakturę mogą pojawić się ujemne lub dodatnie różnice kursowe oraz ulegnie zmianie rzeczywista wartość kontraktu.

W tabeli 2. została również przedstawiona strategia ograniczenia ryzyka ekonomicznego poprzez zawarcie kontraktu forward na sprzedaż EURO w dniu zawarcia rzeczywistego kontraktu z klientem na fizyczną dostawę wyrobów gotowych. Termin realizacji kontraktu został ustalony na datę planowanego wpływu należności od klienta. W ostatnich dwóch wierszach modelu widać, w jaki sposób transakcje hedgingowe zapewniają osiągnięcie rentowności na oczekiwanym poziomie.

W analizowanym modelu w wyniku zwartych transakcji zabezpieczających tylko w pierwszym miesiącu została poprawiona rentowność; w kolejnych pięciu miesiącach transakcje hedgingowe, dążąc do oczekiwanej rentowności, pogorszyły wyniki finansowe (taka sytuacja oznacza, że w przypadku braku zabezpieczeń przedsiębiorstwo wygenerowałoby wyższą rentowność zawartych kontraktów handlowych). Należy jednak nadmienić, że analizowane przedsiębiorstwo jest eksporterem, zupełnie inaczej wyniki finansowe kształtowałyby się dla importera lub w przypadku spadku kursów walut.

Wnioski

- Ryzyko kursu walutowego jest procesem, który nierozdzielnie towarzyszy przedsiębiorstwom prowadzącym wymianę handlową w walutach obcych. Wpływ zmiany kursów walut może mieć zarówno negatywny, jak i pozytywny wpływ na osiągnięte wyniki finansowe.
- Pomimo powszechnego występowania zjawiska ryzyka walutowego tylko 50% przedsiębiorstw podejmuje działania zmierzające do ograniczania wpływu kursów walut na ich funkcjonowanie; jest to zjawisko, które wymaga dalszych badań i analiz.
- Warunkiem zapewnienia oczekiwanego poziomu rentowności w sytuacji wymagającej wymiany walutowej jest opracowanie i realizacje odpowiedniego procesu zarządzania ryzykiem. Proces ten powinien być sformalizowany – zapisany w odpowiednich procedurach z podziałem zakresu odpowiedzialności i uprawnień. Opracowując pro-

cedury zarządzania ryzykiem przedsiębiorstwa, należy wziąć pod uwagę różne metody zarządzania ryzykiem, zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne.

- Wprowadzając zasady zarządzania ryzykiem, przedsiębiorstwa powinny być świadome, że zapewnia się realizację planowanych wyników finansowych. Wykorzystując metody ograniczenia ryzyka, przedsiębiorstwo ogranicza do minimum prawdopodobieństwo poniesienia strat jak, również wygenerowania dodatkowego zysku w wyniku zmiany kursów walut.

Podsumowanie

Wzrost obrotów handlu zagranicznego jest dla polskich przedsiębiorstw dużą szansą na rozwój, jednak pojawiają się nowe czynniki ryzyka związanego z funkcjonowaniem i działalnością handlową na rynkach zagranicznych. Jednym z tych czynników jest ryzyko zmieniających się kursów walut, które mogą mieć znaczący wpływ na rentowność przedsiębiorstwa. Świadomość ryzyka powinna mobilizować do opracowywania odpowiednich strategii zarządzania ryzykiem, które może nastroczać wiele problemów. W artykule wyjaśniono pojęcie ryzyka walutowego zarówno w ujęciu negatywnym, jak i pozytywnym. Zostały przedstawione metody ograniczania wpływa zmiany kursów waluty na wynik finansowy przedsiębiorstwa oraz przedstawiono sposób organizacji procedury zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwie. Na podstawie badań empirycznych czytelnie przedstawiono źródła ryzyka oraz momenty jego powstania. W praktyczny sposób zostało ukazane zabezpieczenie ryzyka za pomocą kontraktu typu forward oraz w jaki sposób rozliczenie transakcji zabezpieczającej wpływa na wynik finansowy.

Bibliografia

Bennett D., *Ryzyko walutowe*, Dom Wydawniczy ABC Grupa Wolters Kluwer, Warszawa 2000.

Czekaj J., Dresler Z., *Zarządzanie finansami przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018.

Janc A., *Pomiar i kontrolowanie ryzyka kursu walutowego*, [w:] I. Wciślak (red.), *Zabezpieczenie przedsiębiorstw przed ryzykiem kursu walutowego*, Promocja – Biuro Usług Promocyjnych, Poznań 1997.

Kalinowski M., *Zarządzanie ryzykiem walutowym w przedsiębiorstwie*, CeDeWu, Warszawa 2007.

Meniów D. Ochędzan G., Wilimowska Z., *Instrumenty zabezpieczające w transakcjach walutowych*, AJG – Oficyna Wydawnicza, Bydgoszcz 2003.

Misztal P., *Zabezpieczenie przed ryzykiem zmian kursu walutowego*, Difin, Warszawa 2004.

Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., *System finansowy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

Puchalska K., Tymoczko I.D., *Szerokie ujęcie ekspozycji polskich przedsiębiorstw niefinansowych na ryzyko walutowe. Źródła i skala ekspozycji oraz metody zarządzania ryzykiem walutowym*, Materiały i Studia Zeszyt nr 293, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2013.

Szyszko L., *Finanse przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2000.

Taylor F., *Rynki i opcje walutowe*, Oficyna Ekonomiczna Grupa Wolters Kluwer, Kraków 2000.

Przemysław Józwiak

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Koninie,
Bank Spółdzielczy w Koninie

Ryzyko koncentracji kredytowej jako kluczowy element informacji zarządczej w banku

Credit concentration risk as a key element of bank management information system

Zarys treści: Ryzyko koncentracji, jako jeden z aspektów ryzyka kredytowego – uznawanego powszechnie za najbardziej istotne spośród ryzyk identyfikowanych w działalności banku – w opinii autora winno stanowić szczególnie element bankowej informacji zarządczej. Materializacja wynikającego z koncentracji zaangażowań oraz powiązań między kredytobiorcami ryzyka kredytowego (opóźnienia w spłacie) w znaczący sposób może wpłynąć na wynik finansowy banku, zagrażając w konsekwencji jego wypłacalności.

W artykule dokonano analizy wpływu ryzyka koncentracji kredytowej na wynik finansowy banku, akcentując znaczenie informacji zarządczej w procesie zarządzania przedmiotowym ryzykiem. Pierwsza, teoretyczna część opracowania skupia się na opisie ryzyka koncentracji kredytowej oraz charakterystyce systemu informacji zarządczej. Omawiane są m.in.: definicja, cele strategiczne i podstawowe elementy systemu zarządzania ryzykiem koncentracji oraz podstawowe założenia systemu informacji zarządczej. Część empiryczna ukazuje natomiast skutki – w postaci wpływu na wynik finansowy banku przeklasyfikowania do grupy kredytów zagrożonych ekspozycji kredytowych, w tym wobec podmiotów powiązanych. W efekcie prowadzonych rozważań przedstawiony zostaje potencjalny wpływ wymaganych do utworzenia rezerw celowych na wynik finansowy poddanej analizie banku.

Słowa kluczowe: bank, ryzyko kredytowe, ryzyko koncentracji kredytowej, system informacji zarządczej.

Abstract: The concentration risk, as a one of the aspect of credit risk, which is commonly the most important identified risk in banking activity, in opinion of author should be an especially element of banking information management. Materialisation of credit risk (with mines delays in loan repayment) in a significant way can be affect the bank's financial result. Consequently, it threatens the bank's operations.

The article analyzes influence of credit concentration risk on the bank's financial results, emphasizing the importance meaning of management information in process of objective risk management. The first theoretical part of the article focuses on specification of management information system and on credit concentration risk. This part shows strategic and primary elements of concentration risk management and additionally covers definition of management information system and its basics assumptions. In the practical part author explains credits quality influences (through reserves) on financial result. All of the conclusions are based on selected data of one of the cooperative banks.

Keywords: bank, credit risk, credit concentration risk, management information system.

Wstęp

Konieczność poszukiwania form obrony przed zagrożeniami, dostosowywania działalności do zmieniających się warunków zewnętrznych, a przede wszystkim ostrożnościowe podejmowanie ryzyka, oznacza utrzymywanie racjonalnej równowagi pomiędzy prowadzeniem działalności przychodowej banku a kontrolowaniem ryzyka. Ryzyko jest bowiem nierozzerwalnie związane z działalnością banków, a niski udział kapitału własnego w pasywach tych podmiotów ogranicza zdolność do pokrywania ewentualnych strat¹.

Celem artykułu jest ukazanie potencjalnego wpływu dużych zaangażowań na sytuację finansową banku oraz podkreślenie konieczności identyfikacji ryzyka koncentracji kredytowej w ramach systemu informacji zarządczej. Osiągnięcie tak sformułowanego celu winno prowadzić do weryfikacji hipotezy badawczej, która przedstawia się następująco: ryzyko koncentracji kredytowej jest ryzykiem wymagającym szczególnej analizy w ramach bankowej informacji zarządczej.

Aplikacyjny charakter pracy spowodował, że przy realizacji referatu wykorzystano metody indukcji, opierając się na krytycznej analizie literatury, analizie dokumentów wewnętrznych oraz sprawozdań Banku Spółdzielczego w Koninie, a także praktycznym doświadczeniu autora. W efekcie prowadzonych rozważań cel referatu został zrealizowany, a hipoteza badawcza zweryfikowana pozytywnie.

1. Ryzyko koncentracji kredytowej

Definiowana na potrzeby działalności banku koncentracja, w prawodawstwie unijnym określana mianem koncentracji ekspozycji, w polskich przepisach prawa zwana koncentracją zaangażowań, a potocznie także jako koncentracja kredytów

¹ M. Olszak, *Bankowe normy ostrożnościowe*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011, s. 19; wzrost należności straconych w sektorze bankowości spółdzielczej w latach 90. XX w. skutkował upadkiem wielu banków spółdzielczych. Por. M. Cendal, *Banki spółdzielcze w Polsce*, [w:] A. Szelańska (red.), *Instytucje rynku finansowego w Polsce*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2007, s. 166-167.

– oznacza pojawienie się w portfelu kredytowym banku dużej ekspozycji kredytowej lub grup kredytów, które łączą podobne cechy, co w konsekwencji generuje jedno ryzyko. Najczęściej są to powiązania własnościowe, podobny okres kredytowania, branża, w której działa kredytobiorca lub uznani za powiązanych kredytobiorcy, czy np. prawne formy zabezpieczenia spłaty kredytów².

Wśród celów strategicznych w zakresie zarządzania ryzykiem koncentracji kredytowej wymienia się³:

- 1) utrzymywanie umiarkowanie zdywersyfikowanego portfela kredytowego w zakresie uwarunkowanym terenem działania banku⁴;
- 2) bezwzględne przestrzeganie limitów koncentracji dużych ekspozycji określonych w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012⁵.

Do głównych zadań w zakresie zarządzania ryzykiem w banku należy zaliczyć natomiast dostarczanie informacji na temat ryzyka i jego profilu, stosowanie działań profilaktycznych redukujących ryzyko i jego skutki oraz monitorowanie dopuszczalnego poziomu ryzyka⁶.

2. Informacja zarządcza jako źródło redukcji ryzyka

System informacji zarządczej (SIZ) winien dostarczać kierownictwu banku informacji niezbędnych do bezpiecznego i efektywnego zarządzania bankiem, obejmując w szczególności swym zakresem monitorowanie i limitowanie ryzyka obciążającego bank, dokonywanie oceny działalności przez organy banku oraz realizację kontroli wewnętrznej. W praktyce działanie systemu informacji zarząd-

2 M. Klimontowicz (red.), *Bankowość dla praktyków. Europejski Certyfikat Bankowca EFCB 3E*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2017, s. 274.

3 Strategia zarządzania ryzykiem w Banku Spółdzielczym w Koninie, Konin 2017.

4 Jak wskazują w swoim opracowaniu Piotr Niczyporuk oraz Aniela Talecka, dywersyfikacja kredytobiorców rozumiana jako wewnętrzne rozłożenie ryzyka między wiele podmiotów jest jedną z metod ograniczania ryzyka kredytowego. Por. P. Niczyporuk, A. Talecka, *Bankowość. Podstawowe zagadnienia*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011, s. 28.

5 Dawniej limity koncentracji dużych ekspozycji ujęte były w ustawie prawo bankowe. Co ważne, jedynie dla ryzyka kredytowego przewidziano regulację ustawową dotyczącą norm koncentracji kapitałowej oraz wiarytelności i zobowiązań pozabilansowych. Por. E. Miklaszewska (red.), *Bank na rynku finansowym. Problemy skali, efektywności i nadzoru*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o. o., Warszawa 2010, s. 132.

6 Strategia zarządzania ryzykiem w Banku Spółdzielczym w Koninie, op. cit.

czej sprowadza się do sformalizowanego procesu terminowego przygotowywania i udostępniania odpowiednim komórkom organizacyjnym banku informacji niezbędnych do podejmowania decyzji lub realizacji funkcji planistycznych, operacyjnych oraz kontrolnych⁷.

Jednym z aspektów poddawanych ocenie w ramach SIZ jest wykorzystanie limitów wewnętrznych⁸ oraz wyniki testów warunków skrajnych. Monitorowanie poziomu wykorzystania ustanowionych limitów winno być dokonywane cyklicznie, a informację w tym zakresie należy przekazywać do zarządu i rady nadzorczej banku. Wśród limitów wewnętrznych ograniczających poziom ryzyka koncentracji występować mogą limity koncentracji wobec pojedynczego podmiotu lub podmiotów powiązanych, limity koncentracji w ten sam sektor gospodarczy oraz wobec klientów prowadzących tę samą działalność lub dokonujących obrotu tymi samymi towarami lub limity koncentracji w ten sam rodzaj lub dostawcę zabezpieczenia.

Test warunków skrajnych definiowany jest natomiast jako zestaw różnych technik badawczych, stosowanych głównie w celu określenia odporności sytuacji ekonomiczno-finansowej banku na wystąpienie wyjątkowych, niekorzystnych, ale możliwych wydarzeń (tzw. szoków rynkowych). Zakres i założenia przyjmowane w przeprowadzanych testach warunków skrajnych, celem zapewnienia rzetelnej oceny ryzyka powinny⁹:

- 1) obejmować obszary najbardziej narażone na ryzyko lub mogące wygenerować największe ryzyko;
- 2) wynikać z czynników ryzyka, których zmiana nie wynika bezpośrednio z działań podejmowanych przez bank;
- 3) wartości liczbowe, przyjmowane w założeniach do testów, powinny stanowić najgorsze z prawdopodobnych scenariuszy.

Wyniki testów warunków skrajnych stanowią obowiązkowy element informacji zarządczej i wykorzystywane są na potrzeby zarządzania ryzykiem. W szczególności rezultaty testowania wykorzystywane są w toku weryfikacji polityki zarządzania poszczególnymi obszarami ryzyka, zwłaszcza ryzykiem kredy-

7 Instrukcja sporządzania informacji zarządczej w Banku Spółdzielczym w Koninie, Konin 2018.

8 Monitorowanie stopnia wykorzystania limitów obligatoryjnie następować powinno także w toku oceny pojedynczej transakcji. Por. *Zasady zarządzania ryzykiem koncentracji w Banku Spółdzielczym w Koninie*, Konin.

9 *Zasady zarządzania ryzykiem koncentracji w Banku Spółdzielczym w Koninie*, Konin 2018.

towym, oceny adekwatności przyjętych w banku limitów, czy oceny skuteczności określonych w banku, m.in. w ramach planów awaryjnych, opcji naprawy (planów awaryjnych)¹⁰.

3. Ryzyko koncentracji kredytowej a wynik finansowy banku – na przykładzie Banku Spółdzielczego w Koninie

Bank Spółdzielczy w Koninie prowadzi działalność na terenie powiatów: konińskiego i tureckiego w województwie wielkopolskim. Posiada 14 placówek i według stanu na dzień 30 września 2018 r. zatrudnia 109 pracowników. Wybrane pozycje bilansu i rachunku zysków i strat zaprezentowane zostały w tabeli 1.

Tabela 1. Wybrane pozycje bilansu i rachunku zysków i strat w latach 2016–2017 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	31.12.2016	31.12.2017
Suma bilansowa	312 376	338 355
Kapitał (fundusz) podstawowy	550	535
Kapitał (fundusz) zapasowy	30 947	31 613
Należności od sektora finansowego	170 915	188 842
Należności od sektora niefinansowego	107 841	110 437
Należności od sektora budżetowego	25 805	22 985
Wynik z działalności bankowej	10 024	10 305
Różnica wartość rezerw i aktualizacji	761	1365
Zysk brutto	1689	1499
Zysk netto	1164	909

Źródło: opracowanie własne.

Wysokość sumy bilansowej oraz funduszy podstawowego i zapasowego (zasobowego) klasyfikują Bank Spółdzielczy w Koninie odpowiednio na 41. i 43. miejscu spośród 197 banków spółdzielczych tworzących Spółdzielczą Grupę Bankową (dane według stanu na dzień 30 września 2018 r.). Analiza wybranych pozycji sprawozdania finansowego wskazuje na stosunkowo niski, bo wynoszący na koniec 2017 r. niespełna 40%, udział należności od sektora finansowego i budżetowego w sumie bilansowej (średnia w Grupie SGB wynosi 56%). Zaprezentowane pozycje rachunku zysków i strat wskazują natomiast na rosnący w analizowanym okresie wynik z działalności bankowej (10 305 tys. zł według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.) oraz malejący, w następstwie znaczącego przyrostu różnicy

¹⁰ Strategia zarządzania ryzykiem w Banku Spółdzielczym w Koninie, Konin 2017.

wartość rezerw i aktualizacji, wynik finansowy (909 tys. zł netto według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.).

Wpływ ryzyka koncentracji kredytowej na wynik finansowy przedstawiony w dalszej części opracowania ukazano w dwojaki sposób. W pierwszej kolejności wskazano, bazując na przedstawionych uprzednio wybranych pozycjach bilansu oraz rachunku zysków i strat Banku Spółdzielczego w Koninie, w jakim stopniu materializacja ryzyka kredytowego (w tym ryzyka koncentracji kredytowej) obciąża wynik finansowy. W tym celu, uwzględniając zapisy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012, dokonano symulacji, w której wypracowany przez bank wynik finansowy obciążony został rezerwami celowymi w kwocie odpowiadającej maksymalnemu, dopuszczalnemu przez wskazane Rozporządzenie limitowi. Chcąc ukazać wpływ ryzyka koncentracji kredytowej na wynik finansowy, posłużono się także wnioskami wynikającymi z przeprowadzonych na datę 31 grudnia 2017 r. w Banku Spółdzielczym w Koninie testów warunków skrajnych dla całego portfela kredytowego, w tym ryzyka koncentracji kredytowej.

3.1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. stanowi, że nadmierna koncentracja ekspozycji wobec pojedynczego klienta lub grupy powiązanych klientów może powodować niedopuszczalny poziom ryzyka strat. Powyższą sytuację można uznać za zagrażającą wypłacalności instytucji. W następstwie Regulator – w treści przywoływanego Rozporządzenia stwierdza, że instytucja finansowa (bank) nie powinien przyjmować na siebie ekspozycji wobec klienta lub grupy powiązanych klientów, której wartość przekracza 25% wartości jej uznanego kapitału¹¹.

W przypadku Banku Spółdzielczego w Koninie 25% uznanego kapitału stanowi kwota 8 026 tys. zł¹². Wpływ rezerw celowych na wynik finansowy banku, w związku z przeklasyfikowaniem do wyższej grupy ryzyka ekspozycji wobec

11 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012.

12 Suma kapitału Tier I i Tier II według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. wynosi 32 105 tys. zł.

podmiotu lub podmiotów powiązanych (w kwocie odpowiadającej maksymalnemu dopuszczalnemu limitowi), przy założeniu braku możliwości pomniejszenia podstawy tworzenia rezerw celowych, przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Wpływ rezerw celowych na wynik finansowy banku – w związku z przeklasyfikowaniem do wyższej grupy ryzyka ekspozycji wobec podmiotu lub podmiotów powiązanych

Grupa ryzyka	Wysokość rezerwy celowej (w %)	Wysokość rezerwy celowej (w tys. zł)	Wielokrotność wyniku finansowego (zdolność absorpcji start) ¹³
Normalne	0	0	0
Pod obserwacją	1,5	120	0,08
Poniżej standardu	20	1605	1,07
Wątpliwe	50	4013	2,68
Stracone	100	8026	5,35

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z danych zaprezentowanych w tabeli 2, przeklasyfikowanie ekspozycji kredytowej wobec klienta lub grupy klientów uznanych za powiązanych, przy założeniu pełnego wykorzystania limitu koncentracji w przypadku Banku Spółdzielczego w Koninie, może spowodować konieczność dotworzenia 8 026 tys. zł. W analizowanym przypadku pominięto możliwość pomniejszenia podstawy tworzenia rezerw celowych oraz założono zmianę klasyfikacji do najwyższej spośród grup ryzyka, niemniej stwierdzić należy, że taka sytuacja może być prawdopodobna¹⁴. Efektem dotworzenia rezerw celowych we wskazanej wysokości byłoby obciążenie wyniku finansowego banku w wysokości przekraczającej ponad pięciokrotnie wysokość wyniku finansowego brutto według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. W praktyce oznacza to, że przez ponad pięć lat, przy założeniu niezmienności warunków działania i w konsekwencji niezmienności wyniku finansowego, bank zmuszony byłby do przeznaczania całego wypracowywanego wyniku finansowego na pokrycie strat wynikających z utworzenia rezerwy celowej.

¹³ Na potrzeby analizy jako punkt odniesienia przyjęto wynik finansowy brutto według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.

¹⁴ Zmiana klasyfikacji do grupy stracone następuje m.in. wskutek pogorszenia się sytuacji ekonomiczno-finansowej kredytobiorcy w stopniu nieodwracalnie uniemożliwiającym obsługę zadłużenia, bądź w wyniku opóźnień w spłacie przekraczającym 12 miesięcy. Okres opóźnienia w spłacie kredytu powyżej 60 miesięcy w przypadku zabezpieczeń hipotecznych i 36 miesięcy w przypadku pozostałych zabezpieczeń wymienionych w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków może powodować natomiast brak możliwości pomniejszenia podstawy tworzenia rezerw celowych. Por. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (Dz. U. 2008 nr 235, poz. 1589 z późn. zm.).

3.2 Wybrane testy warunków skrajnych dla portfela kredytowego (w obszarze ryzyka koncentracji kredytowej)

W pierwszym – spośród poddanych analizie – teście warunków skrajnych założono konieczność przeklasyfikowania zaangażowań 10 największych klientów banku do wyższej grupy ryzyka i wyliczenie dodatkowej kwoty rezerw, która obciąży planowany wynik finansowy (na koniec 2017 r. zaangażowania największych klientów znajdowały się w sytuacji normalnej i wynosiły łącznie 43 375 tys. zł). Wyniki testu wskazują, że przy założeniu, iż ekspozycje 10 największych klientów banku przeklasyfikowane zostaną do wyższej kategorii ryzyka, utworzone rezerwy celowe wyniosą 198 tys. zł, co stanowi 0,13 wyniku finansowego brutto według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. – przy założeniu zastosowania pomniejszenia podstawy tworzenia rezerw celowych. Brak możliwości pomniejszenia podstawy tworzenia rezerw celowych skutkowałby koniecznością utworzenia rezerw w kwocie 651 tys. zł (0,43 wyniku finansowego brutto według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.). W następstwie przeklasyfikowania analizowanych ekspozycji o dwie grupy ryzyka w górę (np. w wyniku opóźnienia w spłacie przekraczającego trzy miesiące), przy jednoczesnym założeniu braku możliwości pomniejszenia podstawy tworzenia rezerw celowych, wzrost rezerw celowych obciążających wynik finansowy wyniósłby 8 675 tys. zł (5,79 wyniku finansowego brutto według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.).

W drugim z analizowanych testów założono pojawienie się niekorzystnych warunków działania w trzech największych branżach z portfela kredytowego (rolnictwo, leśnictwo i rybactwo; administracja publiczna; budownictwo), powodujących wzrost kwoty kredytów zagrożonych do poziomu 10% portfela kredytów zagrożonych w danej branży. Spełnienie scenariusza zakładanego w przedmiotowym teście spowoduje wzrost utworzonych rezerw o kwotę 162 tys. zł, co stanowi 0,11 wyniku finansowego brutto według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.

Zakończenie

W niniejszym opracowaniu wskazano na wagę informacji zarządczej w procesie redukcji ryzyka koncentracji kredytowej. Przywołano m.in. cele strategiczne w zakresie zarządzania ryzykiem koncentracji kredytowej, wśród których definiuje się utrzymywanie umiarkowanie zdywersyfikowanego portfela kredytowego oraz przestrzeganie limitów koncentracji dużych ekspozycji. Ponadto przytoczono definicję systemu informacji zarządczej (SIZ) jako systemu dostarczającego kierownictwu banku informacji niezbędnych do bezpiecznego i efek-

tywnego zarządzania bankiem – obejmującego w szczególności monitorowanie i limitowanie ryzyka obciążającego bank.

Znaczenie systemu informacji zarządczej w procesie redukcji ryzyka koncentracji kredytowej, przedstawione na bazie teoretycznych założeń, znajduje potwierdzenie w drugiej, empirycznej części pracy. Odnosząc się do sytuacji Banku Spółdzielczego w Koninie, w tym generowanych wyników finansowych, przedstawiony zostaje potencjalny wpływ wymaganych do utworzenia rezerw celowych na wynik finansowy poddanego analizie banku. Z zaprezentowanych danych wynika, iż w najbardziej pesymistycznych wariantach (tzw. scenariuszach szokowych) obciążanie wyniku finansowego w następstwie pogorszenia jakości portfela kredytowego (zmiana klasyfikacji dużej ekspozycji bądź grupy dużych ekspozycji kredytowych) może nawet pięciokrotnie przewyższać roczny wynik finansowy brutto banku. Prezentowane założenia nie uwzględniają szeregu metod i narzędzi redukcji ryzyka, jak choćby przyjmowanie zabezpieczeń dających możliwość pomniejszenia podstawy tworzenia rezerw celowych (pomija się także aspekt funduszu zapasowego, który w razie potrzeby może stanowić źródło pokrycia strat), niemniej jednak wyniki analiz stanowią w opinii autora potwierdzenie znaczenia ryzyka koncentracji kredytowej w działalności banku, tym samym wskazując na konieczność wnikliwego monitorowania tego obszaru w ramach informacji zarządczej. Hipotezę badawczą w treści: „Ryzyko koncentracji kredytowej jest ryzykiem wymagającym szczególnej analizy w ramach bankowej informacji zarządczej”, uznać zatem należy za zweryfikowaną pozytywnie.

Bibliografia

Cendal M., *Banki spółdzielcze w Polsce*, [w:] A. Szelałowska (red.), *Instytucje rynku finansowego w Polsce*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2007.

Klimontowicz M. (red.), *Bankowość dla praktyków. Europejski Certyfikat Bankowca EFCB 3E*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2017.

Miklaszewska E. (red.), *Bank na rynku finansowym. Problemy skali, efektywności i nadzoru*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010.

Niczyporuk P., Talecka A., *Bankowość. Podstawowe zagadnienia*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011.

Olszak M., *Bankowe normy ostrożnościowe*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (Dz. U. 2008 nr 235, poz. 1589 z późn. zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012.

Instrukcja sporządzania informacji zarządczej w Banku Spółdzielczym w Koninie, Konin 2018.

Strategia zarządzania ryzykiem w Banku Spółdzielczym w Koninie, Konin 2017.

Zasady zarządzania ryzykiem koncentracji w Banku Spółdzielczym w Koninie, Konin 2018.

Piotr Szczypa

Wyższa Szkoła Gospodarki

Monika Dzikowska

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Koninie

Współczesne wyzwania działalności biur rachunkowych w Polsce – wyniki badań pilotażowych

Contemporary challenges in the operation of accounting offices in Poland – results of pilot studies

Zarys treści: Rynek usług finansowo-księgowych prowadzonych przez biura rachunkowe w Polsce systematycznie się rozwija. Wejście w życie z dniem 10 sierpnia 2014 r. ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów uwolniło rynek usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Sytuacja ta wywołała wzrost konkurencji, co w konsekwencji wraz z nowymi uwarunkowaniami działalności przedsiębiorstw wpływa na zakres usług świadczonych przez biura rachunkowe. Celem opracowania jest identyfikacja wyzwań, przed którymi stoją aktualnie biura rachunkowe w Polsce. Przyjęto hipotezę: biura rachunkowe kreują nowe usługi zapewniające utrzymanie dotychczasowych i pozyskanie nowych klientów na konkurencyjnym rynku.

Słowa kluczowe: rachunkowość, biuro rachunkowe, usługi finansowo-księgowe, klient.

Abstract: Outline of the content: The market of financial and accounting services performed by accounting offices in Poland is systematically developing. The entry into force on August 10, 2014 of the Act on facilitating access to certain professions has released the market of bookkeeping services. This situation caused increased competition, which, together with the new conditions of company operation, results in influencing the scope of services provided by accounting offices. The aim of the study is to identify the challenges currently faced by accounting offices in Poland. A hypothesis has been adopted: accounting offices create new services that ensure keeping the existing clients and winning new ones on a competitive market.

Keywords: accounting, accounting office, financial and accounting services, client.

Wprowadzenie

Biuro rachunkowe to podmiot gospodarczy świadczący usługi z zakresu szeroko rozumianej rachunkowości na rzecz innych jednostek lub osób fizycznych. Biura rachunkowe z powodu dużej konkurencji na rynku rachunkowości znacznie poszerzyły zakres swoich usług. Wzrost konkurencji to skutek m.in. braku wymogu od sierpnia 2014 r. posiadania certyfikatu Ministra Finansów zezwalającego na usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych. Ponadto przedsiębiorcy, menedżerowie potrzebują coraz więcej różnorodnych informacji do potrzeb decyzyjnych, a zapotrzebowanie na te informacje kierują do księgowych (biur rachunkowych), których traktują jako osoby zaufania publicznego o szerokiej wiedzy i umiejętnościach z uwagi na fakt, że w rachunkowości w specyficzny sposób kumuluje się cała działalność ich przedsiębiorstw. Z drugiej strony to same biura rachunkowe wykorzystując swój potencjał ludzki i informatyczny kreują nowe usługi wychodzące poza standardowe prowadzenie rachunkowości. Biura rachunkowe zaczynają przejmować kompetencje doradców ubezpieczeniowych, bankowych, finansowych, specjalizują się w zakresie HR, usług online itd.

Celem opracowania jest identyfikacja wyzwań, przed którymi stoją aktualnie biura rachunkowe w Polsce. Przyjęto następującą hipotezę: biura rachunkowe kreują nowe usługi zapewniające utrzymanie dotychczasowych i pozyskanie nowych klientów na konkurencyjnym rynku. Artykuł został opracowany na podstawie analizy przepisów prawa, analizy rynku usług prowadzonych przez biura rachunkowe, wywiadów bezpośrednich z właścicielami biur rachunkowych przy wykorzystaniu metody indukcji i dedukcji. Przeprowadzone badania mają charakter pilotażowy i mają za zadanie potwierdzić celowość prowadzenia pogłębiionych badań w zakresie roli biur rachunkowych w rozwoju społeczno-gospodarczym w Polsce.

Uwarunkowania funkcjonowania biur rachunkowych w Polsce w XXI w.

Zasadniczą kwestią funkcjonowania biur rachunkowych w Polsce jest określenie podmiotu mogącego prowadzić usługi prowadzenia ksiąg rachunkowych. Do sierpnia 2014 r. możliwość założenia biura rachunkowego była zarezerwowana przede wszystkim dla osób posiadających certyfikat na usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych wydany przez Ministerstwo Finansów. Zgodnie z art. 76a ust. 4 ustawy o rachunkowości według stanu na początek roku 2014 – uprawnionymi do wykonywania czynności z zakresu usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych były osoby posiadające certyfikat księgowy, a także osoby

wpisane do rejestru biegłych rewidentów lub na listę doradców podatkowych. Osoba posiadająca już certyfikat księgowy traciła uprawnienia do wykonywania czynności z zakresu usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych zgodnie z art. 76a ust. 6 teź ustawy w sytuacji, kiedy została skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, za przestępstwa skarbowe oraz za czyny określone w rozdziale 9 ustawy o rachunkowości¹.

Dnia 10 sierpnia 2014 r. zaczęła obowiązywać ustawa o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych², potocznie zwana ustawą deregulacyjną. Ustawa ta w istotny sposób wpłynęła na zawód księgowego w zakresie możliwości prowadzenia biura rachunkowego (usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych). Artykuł 2 teź ustawy uchyla konkretne ustępy z rozdziału 8a ustawy o rachunkowości, regulujące uzyskanie certyfikatu księgowego jako niezbędnego dokumentu do wykonywania usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych. W związku z tym usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych – jako działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej zgodnie z obowiązującym od 10 sierpnia 2014 r. tekstem ustawy o rachunkowości w myśl art. 76a, ust. 3 – może wykonywać przedsiębiorca pod warunkiem, że czynności w biurze rachunkowym będą wykonywane przez osoby, które:

- mają pełną zdolność do czynności prawnych;
- nie były skazane prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi oraz za przestępstwa określone w rozdziale 9 ustawy o rachunkowości.

Artykuł 23 ust. 6 ustawy deregulacyjnej informuje, że osoby, które uzyskały certyfikat księgowy, mogą się nim posługiwać w celu poświadczenia swoich kwalifikacji zawodowych. Ponadto w przypadku zagubienia oryginału certyfikatu będą wydawane duplikaty, a na stronie internetowej właściwego ministerstwa do

¹ Szczegółowe uwarunkowania uzyskania certyfikatu na usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych oraz analiza zmian na rynku usług księgowych i edukacyjnych w związku z deregulacją zawodu księgowego: P. Szczypa, *Deregulacja zawodu księgowego – kto zyska, a kto straci*, Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 257, Wydawnictwo UE w Katowicach, Katowice 2016, s. 125-134.

² Ustawa o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych z 9 maja 2014 r. Dz. U. 2014, poz. 768.

spraw finansów publicznych będzie nadal prowadzony wykaz osób, które uzyskały certyfikat księgowy.

W tym miejscu można przywołać szereg innych regulacji prawnych oraz zwyczajowych (etycznych), które warunkują działalność biur rachunkowych w Polsce. Jednak z uwagi na ograniczenia redakcyjne i główny nurt artykułu nie będą prezentowane.

Otoczenie wewnętrzne biur rachunkowych

Wśród najważniejszych czynników i procesów zachodzących wewnątrz biur rachunkowych i mających wpływ na działalność biur są:

- kapitał ludzki, potencjał pracowników i ich kompetencje oraz umiejętności;
- właściciel i jego doświadczenie, uprawnienia, samodoskonalenie;
- sposób organizacji pracy wewnątrz biura, styl zarządzania;
- kultura organizacyjna biura, atmosfera pracy;
- technologie informatyczne, infrastruktura techniczna wykorzystywana w pracy biura.

Patrząc na aspekty wewnętrzne wpływające na działalność biur rachunkowych można wskazać, iż najważniejszym czynnikiem jest czynnik ludzki – kapitał pracowników. Ma on bardzo istotny wpływ na funkcjonowanie tego rodzaju działalności pod każdym względem. Z jednej strony jest on niezwykle ważnym bodźcem dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą jako powód do rezygnacji z własnych działów finansowo-księgowych. Właściciele przedsiębiorstw jako główny powód zawierania umów na outsourcing usług księgowych podają: brak odpowiednio kompetentnej kadry menedżerskiej oraz brak fachowej wiedzy właściciela w zakresie rachunkowości i podatków. Ten sam ludzki czynnik jest również determinantem funkcjonowania biur rachunkowych. Organizację biur rachunkowych determinuje w głównej mierze wielkość przedsiębiorstwa. W małych biurach bardzo często dochodzi do łączenia funkcji, np. jedna osoba zajmuje się jednocześnie podatkami oraz kadrami, są to często jednoosobowe biura prowadzone tylko przez samych właścicieli. Ten model prowadzenia biura jest bardzo popularny ze względu na niskie koszty prowadzenia tego typu działalności. Niestety, skupiający się wokół jednej osoby typ pracy staje się bardzo uciążliwy zarówno dla właściciela biura oraz dla jego klientów. Pozostaje on

w tym modelu jedyną kompetentną osobą z całą odpowiedzialnością do realizacji wszystkich spraw biura, które są wykonywane tylko i wyłącznie przez jedną osobę, począwszy od usług typowo administracyjnych np. poczta, telefon, kontakt z klientami po prowadzenie ksiąg rachunkowych, ewidencji, wysyłkę deklaracji do urzędów, złożone kwestie analiz, doradztwo itp. Jest to sposób, który sprawdza się tylko w małym obszarze działania, biura obsługującego niewielką liczbę klientów do kilkunastu, biorąc pod uwagę, że sam właściciel posiada odpowiednią wiedzę, kompetencje i doświadczenie, by być specjalistą w każdym wybranym aspekcie związanym z podatkami, rachunkowością i ubezpieczeniami społecznymi itd. Często model skupiający się tylko na właścicielu biura nie jest pożądany wśród klientów, którzy – korzystając z outsourcingu finansowo-księgowego – chcą się czuć bezpiecznie zarówno w kwestiach odpowiedzialności za popełnione błędy w ramach zawartej umowy, ale przede wszystkim mieć alternatywę w razie niedyspozycji jednej osoby ze względów ciągłości prowadzenia spraw przedsiębiorstwa i wypełniania podstawowych obowiązków podatkowych, rachunkowych i ubezpieczeniowych.

Skupiając się na mniejszych jednostkach prowadzących biura rachunkowe, dość często spostrzec można łączenie kilku funkcji i kompetencji. Osoba prowadząca księgi rachunkowe zajmuje się również obowiązkami wynikającymi ze zgłaszania podmiotów do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych oraz realizuje obowiązki związane z kadrami i płacami. Takie biura często zatrudniają już kilka osób i pomimo podziału i organizacji pracy wewnątrz biura, kompetencje pracowników nakładają się tutaj na siebie.

W większych organizacjach podział kompetencji pracowników i organizacja pracy jest już mocniej zarysowany. Zaczynając jednak rozważania w tym kierunku, należałoby odwołać się do ogólnych kompetencji pożądanych w zawodach księgowych i osób pełniących obowiązki w służbach finansowo-księgowych, tak aby skutecznie wykonywać swoją pracę i tym samym przyczynić się do realizacji celów samej organizacji.

Nie ulega wątpliwości, iż osoby pracujące na stanowiskach księgowego i kadrowego powinny posiadać odpowiednie kwalifikacje, czyli przede wszystkim kierunkowe wykształcenie, zwłaszcza w dziedzinie: rachunkowości, podatków, ubezpieczeń społecznych, finansów, prawa i administracji, a także z zakresu obsługi informatycznej programów księgowych wykorzystywanych w praktyce działania przedsiębiorstw. Jak wskazuje A. Juźwicka i A. Zakrzewska-Bielawska: „[...] sama wiedza nie wystarcza, powinni oni posiadać odpowiednie umiejętności

analityczne i społeczne, a także przyjmować właściwe postawy i często posiadać wystarczające doświadczenie w obsłudze finansowo-księgowej³. W tab. 1 wskazano kompetencje pracowników służb finansowo-księgowych

Tabela 1. Kompetencje pracowników służb finansowo-księgowych

Kompetencje pracownika służb finansowo-księgowych	
Wiedza	Wiedza z zakresu rachunkowości
	Wiedza z zakresu podatków
	Wiedza z zakresu ubezpieczeń społecznych
	Wiedza z zakresu problemów technicznych (np. produkcyjnych)
	Wiedza z zakresu finansów przedsiębiorstwa
	Wiedza z zakresu obsługi informatycznych programów księgowych
Umiejętności	Umiejętność rozwiązywania problemów podatkowych
	Umiejętność z zakresu negocjacji
	Umiejętność zachowania poufności informacji
	Umiejętność pracy w zespole
Postawy/ Zachowania	Skrupulatność w działaniu
	Lojalność wobec przedsiębiorstwa
	Łatwość nawiązywania kontaktów (komunikatywność)
	Innowacyjność w pracy
Doświadczenie	Doświadczenie w zakresie rachunkowości

Źródło: A. Juźwicka, A. Zakrzewska-Bielawska, *Kompetencje pracowników a outsourcing służb finansowo-księgowych w małych przedsiębiorstwach*, Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej, nr 1188, Łódź 2014, s. 30.

Nie ulega wątpliwości, iż biuro rachunkowe ma być miejscem, gdzie pracują specjaliści. Wśród najważniejszych aspektów funkcjonowania biura kluczowe miejsce zajmują kompetencje pracowników, które powinny wiązać się z ich wiedzą, doświadczeniem, a także postawą do reprezentacji podmiotu na zewnątrz. Od pracowników działów księgowych oczekuje się wiedzy specjalistycznej z zakresu podatków, rachunkowości, ubezpieczeń społecznych, ale także coraz częściej z zakresu prawa gospodarczego, doradztwa biznesowego i finansowego. W związku z tym działające na polskim rynku biura rachunkowe powinny kształtować odpowiednio wiedzę i umiejętności pracowników poprzez szeroki dostęp do ustawicznych szkoleń z zakresu zmieniającego się prawa podatkowego, rachunkowości, uczestnicząc w sympozjach i spotkaniach branżowych. Niezwykle

³ A. Juźwicka, A. Zakrzewska-Bielawska, *Kompetencje pracowników a outsourcing służb finansowo-księgowych w małych przedsiębiorstwach*, Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej, nr 1188, Łódź 2014, s. 30.

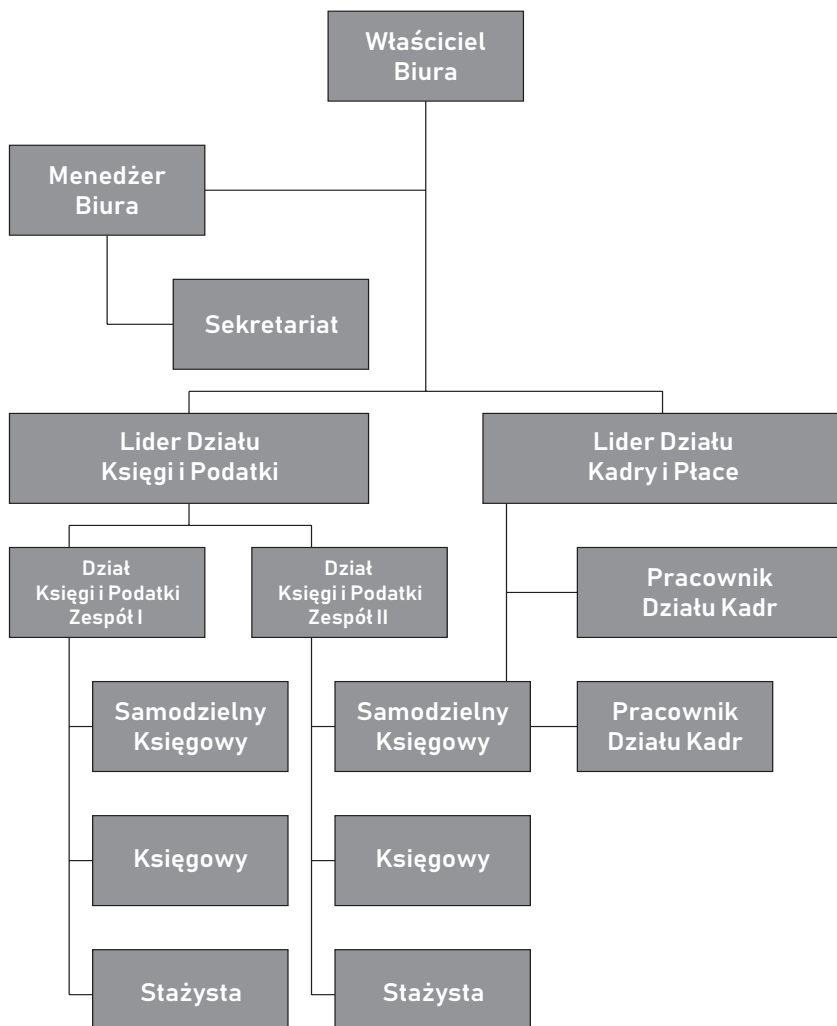
ważny jest stały dostęp do fachowej literatury, prenumeraty odpowiednich czasopism, publikacji prawnych, orzecznictwa, dostęp do Internetu, portali podatkowych, ZUS, a także dostosowanie odpowiednich systemów informatycznych do zmieniających się przepisów prawa. W biurach rachunkowych, choć najważniejsza jest kompetentna obsługa specjalisty w dziedzinie podatków, płac, kadrach czy rachunkowości, równie ważne stają się kwestie profesjonalnej obsługi. Dzięki odpowiednim umiejętnością interpersonalnym księgowym lepiej współpracuje się w grupie i zespole kilkuosobowym, wymienia cenne spostrzeżenia, uzupełnia się swoją wiedzę podczas szkoleń in-company, ale także odpowiednio obsługuje klientów biura. Kwalifikacje miękkie, jak: innowacyjność w pracy, umiejętność rozwiązywania problemów i prowadzenia negocjacji, umiejętność przekazywania wiedzy, praca zespołowa są mocno pożądane przez właścicieli biur rachunkowych dbających o pozytywną atmosferę pracy. Najbardziej pożądani pracownicy biur powinni posiadać umiejętność przekazywania niezwykle trudnych kwestie prawnych i podatkowych klientowi, pracować pod wpływem stresu i zmieniającego się prawa, posiadać wnikliwy charakter i mieć potrzebę samorealizacji. Dzięki wsparciu działów administracyjnych, czyli menadżera biura i sekretariatu, powinni odpowiednio dbać o strategię i marketing biura rachunkowego, które pod tym względem niewiele różni się od innych organizacji.

Pomimo tego, iż potencjał ludzki odgrywa niezwykle ważną rolę w funkcjonowaniu biura rachunkowego, to prawidłowe procesy zarządzania biurem przez właściciela i tworzenie praktycznych a zarazem sprawnie komunikacyjnych stanowisk pracy jest równie ważne w codziennej pracy. W każdej organizacji ważna jest dobra atmosfera w pracy i kultura organizacyjna. Od przeciążonego pracą, skonfliktowanego z zespołem, źle wynagradzanego pracownika trudno oczekiwać zaangażowania i entuzjastycznego podejścia do klienta, dlatego do sprawnej pracy potrzebna jest silna motywacja, doskonała komunikacja, wsparcie w razie problemów bądź trudności i jasny podział obowiązków służbowych. Osoby zadowolone i dumne z miejsca pracy nie tylko lepiej obsługują klientów, ale są także bardziej lojalne⁴.

Silne struktury organizacyjne w biurach rachunkowych można budować od samego początku funkcjonowania, niemniej jednak warto zadbać o odpowiednią podległość służbową w dalszej perspektywie rozwoju – co w przypadku dobrze prosperujących biur rachunkowych jest procesem ciągłym.

4 J. Polańska-Solarz, *Promocja kancelarii doradztwa podatkowego i biura rachunkowego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer SA, Warszawa 2016, s. 27.

W bardziej rozbudowanych organizacyjnie biurach rachunkowych zatrudniających od 5 do 15 pracowników podział kompetencji jest już mocno widoczny. W większych organizacjach powstają swoiste działy księgowo i kadrowe które w zależności od wiedzy i doświadczenia osób składają się z 3 do 5 pracowników. Rysunek 1 obrazuje, jak wygląda podział organizacyjny w jednym z gnieźnińskich biur rachunkowych. Zaobserwować można zarysowaną strukturę organizacyjną w której czołowe miejsce zajmuje właściciel – w tym modelu mający odpowiednie uprawnienia, kwalifikacje i zdobyte doświadczenie do prowadzenia biura rachunkowego. W takiej strukturze odpowiednio pod właścicielem skupiają się funkcje menadżera biura i sekretariatu. W tym modelu organizacyjnym menadżer przejmuje obowiązki codziennej organizacji biura, konstruuje umowy, dba o dobre relacje z klientami, uczestniczy w spotkaniach i poprawia komunikację w całym zespole. Menadżer nadzoruje sekretariat i jest odpowiedzialny za profesjonalną obsługę klienta oraz wszelką korespondencję biura. Osoby o najwyższych kompetencjach merytorycznych wśród pracowników pełnią funkcje liderów działów ksiąg rachunkowych i podatków oraz kadr i płac, skupiając pod sobą pracowników poszczególnych działów. Ich zadaniem jest nadzorowanie pracy podległych im pracowników, weryfikacja terminowości przygotowanych danych i ich analiza. Odpowiadają za pełnienie swoich zadań przed właścicielem. W każdym dziale trzy- lub czteroosobowym jest osoba wiodąca, będąca samodzielnym księgowym, 2 lub 3 osoby przyuczające się do zawodu oraz stażysta wspierający pracę działu. Dzięki takiemu podziałowi i schematowi organizacyjnemu biuro zatrudniające około 10 do 15 osób jest już profesjonalnie ukierunkowaną schematycznie jednostką organizacyjną gdzie prawidłowy i odpowiedzialny zakres obowiązków pozwala na profesjonalną obsługę klienta biura rachunkowego.



Rysunek 1. Schemat organizacyjny biura rachunkowego
Źródło: opracowanie własne.

Sprawna komunikacja jest czynnikiem odgrywającym równie istotną rolę w funkcjonowaniu biura rachunkowego. W poprawnym działaniu tej funkcji bierze udział odpowiedni sposób organizacji pracy, podział obowiązków i kompetencji, nadanie odpowiednich uprawnień i upoważnień do podejmowania kluczowych decyzji przez pracowników biura. Dzięki odpowiednim narzędziom, dostępnym zarówno z zakresu nowoczesnych technologii, a także wypracowanej

platformie komunikacji biuro-klient, usprawnienie pracy biura jest w pełni osiągalne. W dzisiejszej dobie dalekie są już księgi rachunkowe prowadzone w formie papierowej, a także formularzy czy ewidencji dostępnych w tej formie. Współczesne biuro dąży do elektronicznej obsługi klienta, dbając o jego czas oraz oferując szeroką gamę usług w tejże formie komunikacji. Nowoczesne rozwiązania i procesy technologiczne spowodowały bardzo mocny rozwój biur rachunkowych. Na rynku jest dostęp do mechanizmów elektronicznej wymiany dokumentów pomiędzy biurem a klientem. System takiej współpracy znacznie ułatwia pracę księgowego w biurze rachunkowym. Za jego pośrednictwem klienci mogą przekazywać do biur różnego rodzaju dane jak: dokumenty handlowe, magazynowe, raporty kasowe, rozliczenia. Następnie za pośrednictwem odpowiednich narzędzi technologicznych możliwe jest rozpoznawanie skopiowanych dokumentów, tzw. digitalizacja danych oraz ich integracja z systemem finansowo-księgowym. Wykorzystywanie takiego modelu pracy generalnie zwiększa jakość i dostępność informacji oraz w pełni automatyzuje wewnętrzny obieg dokumentów księgowych pomiędzy klientem a biurem rachunkowym. Nowatorskie narzędzia informatyczne usprawniają pracę biur a jednocześnie podnoszą jej poziom konkurencyjności. Klienci wysoce cenią sobie stosowanie takich platform migracji dokumentów i wymiany danych, częstym rozwiązaniem jest również udostępnianie w ramach dobrych relacji panelów księgowych umożliwiających swobodny wgląd klientów w ich dane finansowe. Coraz częściej dane takie są w pełni responsywne i działają na urządzeniach takich, jak tablety, smartfony, zawierają szereg informacji finansowych w postaci przejrzystych tabel analitycznych i wykresów. Panele księgowe dają klientom możliwość dostępu do biblioteki multimedialnej, ich dokumentów finansowych, powiadomień w formie e-maila lub sms-a o ważnych terminach podatkowych oraz komunikację z księgowym prowadzącym jego księgi poprzez wideokonferencje, czat, wspólny kalendarz i wydarzenia w przedsiębiorstwie.

Rola biur rachunkowych w tym modelu współpracy rozrasta się do rangi osobistych doradców, często mających znaczny wpływ na zarządzanie przedsiębiorstwem. Często księgowy przesyła również bezpośrednio do systemów bankowych płatności klientów, którzy następnie dokonując analizy płynności i decydują na zapłatę odpowiednich dokumentów handlowych. Nie ulega wątpliwości, że podstawowe systemy do obsługi finansowo-księgowej stają się coraz bardziej rozbudowanymi systemami do obsługi CRM, a takie rozwiązania pozwalają na kompleksowe zarządzanie korespondencją, czasem pracy, tworzeniem elektronicznego archiwum dokumentów.

Otoczenie zewnętrzne biur rachunkowych

Postęp technologiczny zauważalny jest również w kontaktach z urzędami. Obecnie poszczególne ministerstwa umożliwiają obywatelom, bez wychodzenia z domu kontakt za pośrednictwem portali z urzędnikami. Są to sprawy od prostych wniosków i formularzy po dowody osobiste, paszporty, a także elektroniczny podpis sprawozdań finansowych czy możliwość utworzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedziby przedsiębiorstwa. Te relacje mocno dostosowują się do zmieniającej technologii i już nie pozostają w tyle. Obecnie podatnicy, a w ich imieniu pełnomocnik, czyli biura rachunkowe, wysyłają elektroniczne Jednolite Pliki Kontrolne z danymi pod ewidencję VAT. Jednolity Plik Kontrolny został wprowadzony art. 193a ordynacji podatkowej i dla części podmiotów obowiązuje już od 1 lipca 2016 r., a dla pozostałych podatników stał się obowiązkowy od 1 stycznia 2018 r. Artykuł 193a § 1 wskazuje, że „w przypadku prowadzenia ksiąg podatkowych przy użyciu programów komputerowych, organ podatkowy może żądać przekazania całości lub części tych ksiąg oraz dowodów księgowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub na informatycznych nośnikach danych, w postaci elektronicznej odpowiadającej strukturze logicznej, o której mowa w § 2, wskazując rodzaj ksiąg podatkowych oraz okres, którego dotyczą”⁵.

Wprowadzenie Jednolitego Pliku Kontrolnego wiąże się z korzyściami zarówno po stronie organu podatkowego, jak i samych podatników, w szczególności: odejście od papierowych wydruków, dostęp do danych w formacie umożliwiającym szybką analizę, automatyzacja, ułatwienia dla audytorów (zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych), szybsza kontrola podatkowa. Kontakty z urzędami coraz częściej przybierają formę mniej bezpośrednią, podatnicy mogą korzystać z automatów tzw. urzędomatów. Projekt taki powszechnie wykorzystywany jest w zakładach ubezpieczeń społecznych, w których za pośrednictwem zusomatu podatnik może:

- złożyć do urzędu dokumenty papierowe, jak wnioski, pisma, formularze i otrzymać ich potwierdzenie;
- skorzystać z połączenia z konsultantem;
- skorzystać z elektronicznej platformy usług PUE.

Urządzenia ponadto wyposażone są w różnego typu udogodnienia, jak: monitory dotykowe, klawiaturę z oznaczeniem w języku Braille’a, funkcję odczytu

⁵ Ustawa Ordynacja podatkowa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.

tekstu na głos itp. Biura rachunkowe cenią sobie obsługę i wymianę dokumentów za pośrednictwem elektronicznych narzędzi, mniej obszernej obowiązkowej papierowej dokumentacji, możliwości wystawiania e-faktur oraz interaktywnych kontroli. Ministerstwo Sprawiedliwości ułatwiło podatnikom wywiązanie się z obowiązku rozliczenia, poprzez wysyłanie drogą elektroniczną sprawozdań finansowych do krajowych rejestrów sądowych, a w 2019 r. w podobny sposób będzie składało się również sprawozdania do urzędów skarbowych.

Rynek usług doradczych i księgowych przeżywa rozkwit w dziedzinie marketingu i reklamy, a tym samym jest nastawiony na wysoce konkurencyjne oferty skierowane dla swoich klientów. Pomimo tego, iż przedsiębiorstwa są zróżnicowane, to każda z nich jest w stanie znaleźć ofertę biura rachunkowego, która będzie dopasowana do jej potrzeb, rozmiaru działalności, a także możliwości finansowych. Konkurencja cenowa na rynku usług księgowych spowodowała, że na współpracę z kancelarią podatkową mogą sobie pozwolić obecnie również małe i średnie firmy, a nie tylko duże, które zamierzały optymalizować swoje wydatki w związku z optymalizacją własnych działów księgowych⁶. Oczekiwania klientów wraz z rozwojem technologii rosną, a powszechny dostęp do Internetu i wiedzy oraz uwolnienie zawodu księgowego sprawiło, że biura rachunkowe muszą mocno nastawić się na konkurencyjność rozwiązań i zadbać o reklamę swojego biura. Sposób zaprezentowania oferty biura na stronie www musi być skierowany w taki sposób, aby klient wybrał je spośród konkurencji, co nabiera dużego znaczenia. Zwiększenie widoczności na rynku, stworzenie atrakcyjnej oferty i doskonała obsługa, są obecnie tak samo ważne, jak wysoka jakość usług. Biura rachunkowe muszą odnaleźć się na trudnym konkurencyjnym rynku, dlatego coraz częściej sięgają po odpowiednie instrumenty marketingowe, oraz poszerzają swoje oferty do dodatkowych usług jak: pośrednictwo finansowe, ubezpieczeniowe, archiwizacja, doradztwo biznesowe, szkolenia itp. Niemniej jednak, patrząc na biuro z perspektywy klienta i tego, co go skłania do podjęcia współpracy, stwierdza się, że jego celem jest osiągnięcie korzyści wynikającej ze współpracy z biurem, a mianowicie zaspokojenie jego emocjonalnych potrzeb, w głównej mierze takich, jak: spokój, czyli uwolnienie się od kontaktów z urzędami skarbowymi i ZUS, poczucie bezpieczeństwa, by nie obawiać się wzmożonych kontroli organów, a także wygoda i komfort wynikający z odbioru dokumentów od klienta czy dostęp do nowoczesnych panelów księgowych umożliwiających wgląd do swojej księgowości on-line.

6 A. Adamik, M. Matejun, *Przewaga konkurencyjna w praktyce gospodarczej biur rachunkowych*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007, s. 41.

Biura rachunkowe chociaż na co dzień nie poruszają się w obszarach reklamy i marketingu, musiały w związku z rosnącą konkurencją tychże usług zainteresować się tymi terminami i wprowadzić w swoich kancelariach metody na pozyskanie, wsparcie i utrzymanie klientów. W tego typu fachowych i specjalistycznych usługach marketing działa, gdy coś pokazuje, a nie narzuca, a umiejętnie dobrane metody marketingowe i reklamowe są o wiele skuteczniejsze niż bezpośrednio narzucające się metody akwizycyjne. Jak wskazuje D.H. Maister: „Marketing musi być uwodzeniem, nie napaścią. Nie może krzyknąć: «Podpisz ze mną umowę!», ale musi delikatnie sugerować: «Oto konkretne powody, dla których możesz chcieć poznać mnie lepiej». Marketing polega na przyciąganiu klientów – działaniach, które spowodują, że to oni będą chcieli zrobić kolejny krok»⁷.

Biura rachunkowe stanęły przed wyzwaniem skupienia się na działaniach promocyjnych oraz z zakresu public relations. Proces komunikowania się biura z klientem musi uświadamiać im, że odpowiednio wybrane biuro dobrze prosperuje, ma silnie rozwiniętą przewagę konkurencyjną, ale zarazem prezentuje zalety i wyróżniki świadczonych usług oraz zabiega o przychylnie nastawienie klientów, by skorzystali z jego oferty.

Kierunki zmian w działalności biur rachunkowych – wyniki badań

Prowadzenie biura rachunkowego jest jedną z wielu form aktywności gospodarczej. Uwolnienie zawodu księgowego i zarazem szeroki dostęp do Internetu oraz wiedzy, a także powszechna elektronizacja usług – spowodowały wzrost zapotrzebowania na usługi księgowe i doradcze. Aby móc prowadzić tego typu działalność, trzeba spełniać określone warunki formalne i materialne, ale również odnaleźć się w dobie postępującej technologii i odpowiednio korzystać z narzędzi marketingu i reklamy.

Biura rachunkowe należą do grupy usług profesjonalnych, co implikuje trzy charakterystyczne uwarunkowania:

- po pierwsze, bazują na wiedzy profesjonalistów. Jest to z jednej strony, specjalistyczne wiedza z zakresu prawa bilansowego i podatkowego, a z drugiej strony obejmuje ona zagadnienia dotyczące rynku czy sposobów i procedur postępowania;

⁷ D.H. Maister, *Zarządzanie firmą usług profesjonalnych*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2006, s. 157.

- drugim wyróżnikiem usług jest fakt, że bazują one na pracy ludzkiej, tak więc ważną rolę odgrywa w nich osoba profesjonalisty. Jest on nośnikiem wiedzy, którą dzięki swojej osobowości przekazuje klientom;
- trzecią cechą jest ich interaktywny charakter. Oznacza to, że klient odgrywa aktywną rolę na wszystkich etapach świadczenia usługi, wpływając wydatnie na jakość procesu i wyniku, a także na relacje z obsługującym go profesjonalistą⁸.

W ramach prac badawczych realizowanych przez autorów podjęto badania pilotażowe na temat współczesnych wyzwań działalności biur rachunkowych w Polsce. Jednym z celów tych badań było określenie uwarunkowań i determinantów wpływających na działalność biur rachunkowych, a także wskazanie procesów, które zachodzą i wpływają na aktywność tych pomiotów. Starano się wskazać i wstępnie zweryfikować hipotezę, co będzie większą przyczyną do zmian i rozwoju biur, czy będzie to otoczenie wewnętrzne biur, czyli wpływ potencjału ludzkiego, właściciela, kompetencje, sposób organizacji pracy i wykorzystywane technologie informatyczne, czy otoczenie zewnętrzne: konkurencja, relacje z klientami i urzędami.

W badaniach pilotażowych przeprowadzonych w formie wywiadów wzięło udział 3 właściciele biur rachunkowych. Są to biura zlokalizowane w Gnieźnie i Poznaniu, prowadzące działalność od 5 do 10 lat i zatrudniające od 5 do 15 pracowników. Biura rachunkowe, które wzięły udział w wywiadzie, mają podpisane umowy o usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych łącznie z 250 klientami z sektora MSP.

Właściciele biur zostali poproszeni o wskazanie według nich najważniejszych czynników wpływających na współczesne wyzwania stawiane przed tego typu działalnością w Polsce oraz przedstawienie najważniejszych bodźców budujących przewagę konkurencyjną na rynku usług outsourcingu w zakresie rachunkowości i doradztwa podatkowego. Ankietowani wskazali podczas wywiadów znaczenie danych czynników wpływających na biura rachunkowe w skali od 1 (bardzo niskie znaczenie) do 5 (bardzo wysokie znaczenie). Syntetyczne wyniki badania pilotażowego zebrano w tab. 2.

⁸ M. Chłodnicki, *Kompetencje wyróżniające jako element budowania przewagi konkurencyjnej*, cz. 1, „Forum Doradców Podatkowych”, nr 8, s. 42.

Tabela 2. Najważniejsze czynniki wpływające na współczesne wyzwania stawiane przed biurami rachunkowymi i budujące przewagę konkurencyjną w opinii respondentów

Czynniki	Ocena
Specjalistyczna wiedza właściciela i doświadczenie w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych, podatków kadr i płac	5
Wysoko wykwalifikowana kadra pracownicza posiadająca odpowiednie umiejętności i kompetencje	5
Sposób organizacji pracy i jej wpływ na działalność biura	4
Kultura organizacyjna i atmosfera w biurze	4
Uwarunkowania technologiczne i nowoczesne modele informatyczne wykorzystywane przez biura rachunkowe w codziennej pracy	5
Szeroki zakres usług biura wzbogacony dodatkowymi ofertami, jak doradztwo prawne, podatkowe, a także usługi finansowe, informatyczne itp.	3
Dodatkowe zabezpieczenia i zachowanie poufności danych klientów i informacji finansowych	3
Dostępność dla klienta (godziny otwarcia), a także dostęp do dodatkowych platform kontaktu z klientem – paneli interaktywnych	4
Reklama, marketing i działania konkurencyjne biura, promocja usług biura	3
Prawidłowe relacje z klientami, podpowiadanie rozwiązań, przejęcie większej odpowiedzialności za usługi	4

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie wskazanych odpowiedzi wśród najwyższej ocenianych czynników znalazły się kompetencje umiejętności właściciela i pracowników biura, ustawiczne szkolenia i podnoszenie kwalifikacji. Wysoko ocenione zostały również uwarunkowania technologiczne, dostępność do elektronicznych rozwiązań udostępnianych klientom. Nowoczesne metody wpływające na wygodę klientów oraz pracowników zostały wskazane jako czynnik determinujący współczesne uwarunkowania biur rachunkowych. W pozostałych kwestiach również ważne okazały się dobre relacje z klientami i ich podtrzymywanie, doradztwo, dostępność, dogodne godziny otwarcia lub interaktywne modele współpracy. Właściciele biur nadali także wysoką rangę kulturze organizacyjnej i stylowi zarządzania pracy biurem. Pozostałe kompetencje, którym nadano trzeciorzędne znaczenie, to wpływ reklamy i marketingu na działalność biur oraz dodatkowe zabezpieczenia poufności klientów. Nadanie tym czynnikom trochę niższego znaczenia wynikać może z wysokich priorytetów dotyczących kompetencji i skupienie uwagi właścicieli na wysokiej jakości świadczonych usług, a mniejszym skoncentrowaniu się na odpowiedniej reklamie i zabezpieczeniu danych.

Bibliografia

Adamik A., Matejun M., *Przewaga konkurencyjna w praktyce gospodarczej biur rachunkowych*, [w:] B. Nogalski, J. Rybicki J. (red.), *Kształtowanie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007.

Chłodnicki M., *Kompetencje wyróżniające jako element budowania przewagi konkurencyjnej*, cz. 1, Forum Doradców Podatkowych nr 8, 2003.

Jużwicka A., Zakrzewska-Bielawska A., *Kompetencje pracowników a outsourcing służb finansowo-księgowych w małych przedsiębiorstwach*, Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej, nr 1188, Łódź 2014.

Maister D.H., *Zarządzanie firmą usług profesjonalnych*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2006.

Polańska-Solarz J., *Promocja kancelarii doradztwa podatkowego i biura rachunkowego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer SA., Warszawa 2016.

Szczypa P., *Deregulacja zawodu księgowego – kto zyska, a kto straci*, Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 257, Wydawnictwo UE w Katowicach, Katowice 2016.

Ustawa o rachunkowości z dnia 29 września 1994 r. Dz. U. 2002, nr 76, poz. 694 z późn. zm.

Ustawa o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych z 9 maja 2014 r. Dz. U. 2014, poz. 768.

Ustawa Ordynacja podatkowa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.

Leszek Leśniewski
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Przebieg kryzysów nordyckich w Danii, Finlandii i Szwecji w latach 80. i 90. XX w.

Nordic crisis in Denmark, Finland and Sweden in the 80s and 90s

Zarys treści: Celem artykułu jest analiza reakcji Danii, Finlandii i Szwecji na kryzysy nordyckie, które wystąpiły w latach 80. i 90. XX wieku. Interpretacji poddano przyczyny wystąpienia kryzysów nordyckich. Porównano reakcję duńskiego, fińskiego i szwedzkiego sektora bankowego oraz rynku walutowego na kryzys. Na podstawie przeprowadzonej analizy można sformułować uogólniający wniosek, iż reakcja Danii, Finlandii i Szwecji była odmienna w poszczególnych krajach.

Słowa kluczowe: państwa nordyckie, kryzysy nordyckie, rynek finansowy, kryzys bankowy, kryzys walutowy.

Abstract: The aim of the article is to analyze the reaction of Denmark, Finland and Sweden for the Nordic crises in the 80s and 90s. Interpretations were the cause of the Nordic crises. The paper compares the reaction of the Danish, Finnish and Swedish banking sector and currency market to crisis. Based on the analysis, can be formulated a generalized conclusion that the response of Denmark, Finland and Sweden was different in different countries.

Keywords: Nordic countries, the Nordic crises, financial markets, banking crisis, currency crisis.

Wprowadzenie

Tekst jest próbą analizy kryzysów walutowych i bankowych w Danii, Finlandii i Szwecji w latach 80. i 90. XX w. Wyjaśnia pojęcie regresu społecznego, a także przyczyny, mechanizm, skutki kryzysów nordyckich i ich wpływ na sektor bankowy i rynek walutowy.

W latach 80. i 90. XX w. w Danii, Finlandii, Norwegii i Szwecji wystąpiły kryzysy bankowe i kryzysy walutowe. Kryzysy te były przede wszystkim zjawiskiem

lokalnym – lub dokładniej – regionalnym – nordyckim. Uznawane są one za pierwsze kryzysy o charakterze systemowym, które dotknęły państwa wysoko rozwinięte od czasu Wielkiego Kryzysu lat 30. ubiegłego wieku¹. Z przeprowadzonej analizy stanu literatury przedmiotu wynika, że jest ona bogata i niespójna dla obszaru badań naukowych Finlandii, Norwegii i Szwecji oraz nieliczna dla Danii. Według danych World Bank kryzysy bankowe wystąpiły:

- w Danii w latach 1987–1992 kryzys niesystemowy,
- w Finlandii w latach 1991–1994 kryzys systemowy,
- w Szwecji w latach 1991–1994 kryzys systemowy,

Celem artykułu jest analiza reakcji Danii, Finlandii i Szwecji na kryzysy nordyckie, które wystąpiły w latach 80. i 90. XX w.

W pierwszym rozdziale przedstawiono przyczyny wystąpienia kryzysów nordyckich. W kolejnych rozdziałach przedstawiono wpływ kryzysów na sektor bankowy, reakcję rynków walutowych oraz działania w kwestii stabilności finansowej.

1. Przyczyny wystąpienia kryzysów nordyckich

W latach 80. ubiegłego wieku w Danii, Finlandii i Szwecji panowała dobra koniunktura gospodarcza. Badane kraje pod względem dochodu narodowego brutto należały do grupy o wysokim standardzie życia oraz stabilnej gospodarce². Przed wystąpieniem kryzysów nordyckich w badanych krajach stopa realnego wzrostu PKB była stała. Pod koniec 1980 r. nastąpiło tzw. przegrzanie gospodarki Danii, Finlandii i Szwecji. Przyczyną zmiany sytuacji na rynkach finansowych w krajach nordyckich nie była transmisja kryzysu z jednego państwa do drugiego. Wynikała ona przede wszystkim z sytuacji wewnętrznej i warunków makroekonomicznych badanych państwa³.

Eskalacja kryzysów nordyckich nastąpiła w latach 1991–1992. Sytuacja na rynkach finansowych zaczęła dynamicznie się rozwijać poprzez m.in. znoszenie kontroli oprocentowania kredytów i depozytów oraz eliminowanie kontroli dewizowej. Pozwoliło to rozszerzyć ofertę dostępnych instrumentów finansowania

1 S. Honkapohja, *The 1990's financial crises in Nordic countries*, Bank of Finland Research Discussion Papers 5 2009, Bank of Finland, Helsinki 2009.

2 B. Drees, C. Pazarbasioglu, *The Nordic banking crises: pitfalls in financial liberalization?*, IMF Working Paper WP/95/61, International Monetary Fund, Washington 1995.

3 B. Piotrowski, *Skandynawia współczesna w poszukiwaniu nowych dróg rozwoju: 1975–2014*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2015.

oraz inwestycji. Kryzysy nordyckie przejawiały się głównie pogorszeniem portfela kredytowego oraz utratą płynności banków komercyjnych. Działania państw musiały skupić się przede wszystkim na pokryciu strat kredytowych banków komercyjnych.

Kryzys przełomu lat 80. i 90. XX w. najbardziej dotknął Finlandię. Obok czynników, które wystąpiły w Szwecji, na krach gospodarki fińskiej złożyły się ekonomiczne konsekwencje upadku Związku Radzieckiego, który był głównym partnerem handlowym Finlandii. Towarzyszyły temu znaczne pogłębianie deficytu na rachunku obrotów bieżących (bilans obrotów bieżących wyniósł: w Danii w 1989 r. –1,5% PKB; w Finlandii w 1991 r. –5,3% PKB; w Szwecji w 1990 r. –2,5% PKB) oraz wzrost udziału zewnętrznego zadłużenia kraju. Doprowadziło to do recesji widocznej w stopach wzrostu PKB, które w latach 1991–1993 miały wartości ujemne – w przypadku Finlandii i Szwecji. W latach 1991–1993 w gospodarce duńskiej nastąpił spadek produkcji przemysłowej oraz załamanie finansowe, jednak nie w takich rozmiarach jak w przypadku Finlandii i Szwecji. Tempo wzrostu PKB wyniosło: w Danii 1,3% (1991 r.), 1,9% (1992 r.), –0,1% (1993 r.); w Finlandii –6,0% (1991 r.), –3,4% (1992 r.), –0,8% (1993 r.); w Szwecji –1,0% (1991 r.), –1,1% (1992 r.), –0,4% (1993 r.).

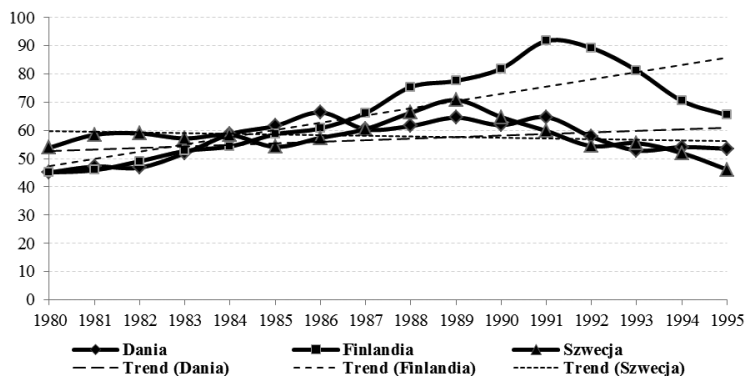
W nordyckim modelu szczególne znaczenie miała kwestia załamania się rynku pracy – pełne zatrudnienie było traktowane jako priorytet polityki społeczno-gospodarczej krajów. Przed 1990 r. w Danii, Finlandii i Szwecji stopa bezrobocia była stabilna. Bezrobocie wynosiło w Danii 7,1% w 1990 r., a w 1993 r. wzrosło do 9,5%; w Szwecji w 1990 r. 1,7%, a w 1994 r. wzrosło do 9,3%. W następstwie kryzysu największy wzrost bezrobocia nastąpił w Finlandii z 3,2% w 1990 r. do 16,6% w 1994 r. Osłabienie dochodów budżetowych wynikające ze stanu koniunktury, w połączeniu z nakładami ponoszonymi na dokapitalizowanie zagrożonych upadłością banków, negatywnie wpłynęły na stan sektora finansów publicznych w krajach nordyckich. Przyczyną utraty równowagi w finansach publicznych była recesja w krajach Europy Zachodniej, którą pogłębiło załamanie eksportu na rynek radziecki. W latach 1991–1993 nastąpił wzrost długu publicznego oraz deficytu budżetowego.

2. Wpływ kryzysów na sektory bankowe

Przed 1980 r. banki komercyjne w krajach nordyckich były poddane licznym regulacjom oraz ograniczeniom wysokości odsetek, jakie mogły wypłacać depozytariuszom i jakich mogły żądać za udzielone kredyty. W momencie dere-

gulacji otoczenia bankowego nastąpił wzrost udzielanej liczby kredytów, przede wszystkim w sektorze nieruchomości⁴. Sprzyjająca sytuacja na rynkach finansowych doprowadziła do szybkiego wzrostu wartości udzielanych kredytów. Podmioty rynku finansowego zaczęły zaciągać kredyty na niespotykaną dotąd skalę. Doszło do obniżenia się bankowych standardów udzielania kredytów⁵.

W badanych krajach recesja przyczyniła się do wzrostu niespłacenia dużej wartości udzielonych kredytów. W efekcie zniesienia racjonowania kredytu i zachęt ze strony banków wystąpił silny wzrost popytu na kredyt. Wskaźnik udzielonych kredytów w relacji do PKB wzrósł: w Danii z 45% PKB (1980 r.) do 66% PKB (1986 r.); w Finlandii z 45% PKB (1980 r.) do 91% PKB (1991 r.); w Szwecji z 53% PKB (1980 r.) do 70% PKB (1989 r.). (por. rys. 1).



Rysunek 1. Wartość udzielonych kredytów (% PKB) w Danii, Finlandii i Szwecji w latach 1980–1995

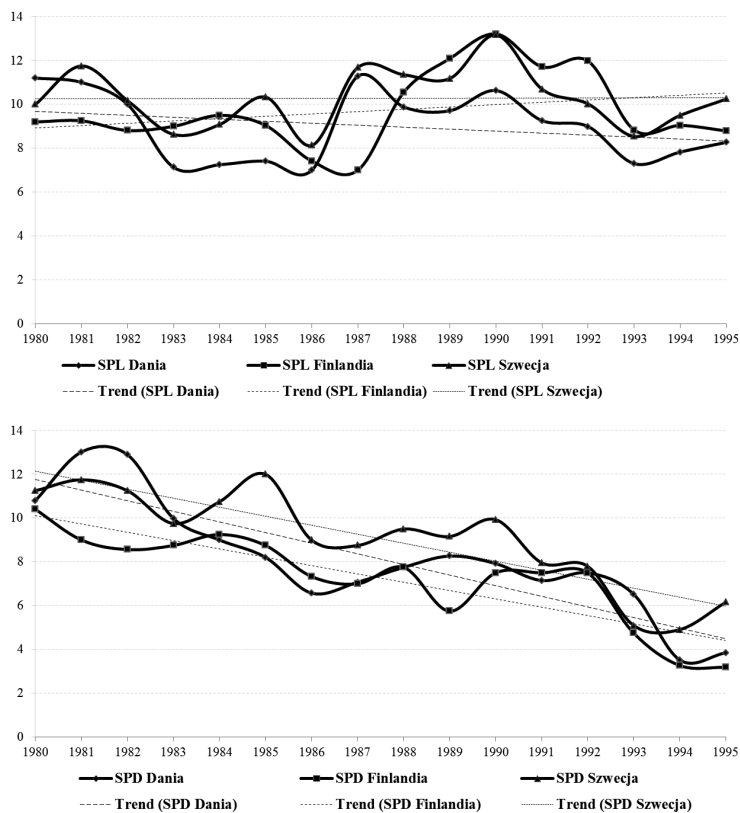
Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Światowego.

Wzrost wartości udzielonych kredytów wynikał ze zniesienia administracyjnych form kontroli banków, tj. narzucanych limitów kredytowych, obowiązkowych minimalnych rezerw gotówkowych oraz regulowanych stóp procentowych. Banki centralne próbowały kontrolować ekspansję kredytową za pomocą operacji otwartego rynku – okazywało się to nieskuteczne. Rosnące stopy procentowe zmniejszyły społeczne możliwości obsługi zaciągniętych kredytów. Natomiast spadek stóp procentowych na przełomie 1992 r. i 1993 r. nie przyczynił się w istot-

4 D. Filar, M. Brycz (red.), *Uwarunkowania równowagi gospodarczej i stabilności społecznej w krajach nordyckich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2015.

5 O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, *Kryzysy finansowe w krajach skandynawskich*, Materiały i Studia, z. nr 216, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2007.

ny sposób do polepszenia wyników finansowych banków. W kolejnych latach, poprzez wyksięgowanie złych kredytów, sytuacja uległa zmianie. Banki komercyjne zaczęły silniej obniżać oprocentowanie depozytów niż kredytów, doprowadzając do znacznej rozpiętości stóp procentowych (por. rys. 2). Rezultatem niższych stóp rynku pieniężnego był wzrost dochodów banków – doprowadzający do obniżenia kosztów operacyjnych w sektorze bankowym.



Rysunek 2. Stopa procentowa długoterminowa (SPL) i stopa procentowa depozytowa (SPD) w Danii, Finlandii i Szwecji w latach 1980–1995

Źródło: opracowanie własne na podstawie banków centralnych Danii, Finlandii i Szwecji.

W Finlandii i Szwecji w 1992 r. kryzysy bankowe przekształciły się w kryzysy systemowe. Początek kryzysu systemowego w Finlandii rozpoczął się, gdy zagrożone banki komercyjne kontrolowały około 95% wszystkich aktywów. W Finlandii wypracowanie kompleksowego planu działania w sytuacji kryzysu okazało się konieczne ze względu na zagrożenie obniżenia kapitałów całego sektora-

ra bankowego poniżej wymaganych wskaźników. W 1992 r. okazało się, że kryzys jest większy niż początkowo szacowano. Wobec nasilającego się kryzysu w systemie bankowym rząd zasilił kapitałowo cały sektor bankowy o 2 mld USD, w celu dokapitalizowania banków i uniknięcia załamania rynku kredytowego. Decyzja o zasileniu kapitałowym przez bank centralny zapadła w momencie braku finansowych i prawnych możliwości szybkiego podjęcia tego typu działań przez inne instytucje w kraju. Zaczęły narastać problemy w sektorze małych i średnich banków oszczędnościowych. Zdecydowano o przejęciu komercyjnych banków oszczędnościowych przez utworzony Oszczędnościowy Bank Finlandii. Zaangażowanie środków publicznych na rzecz ratowania fińskiego sektora bankowego wyniosło około 8% PKB. Kryzys systemowy zakończył się po 4 latach od szczytu kryzysu, gdy banki komercyjne odzyskały rentowność⁶.

W Szwecji kryzys w systemie bankowym rozpoczął się od kłopotów banków komercyjnych, które nie spełniały wymogów kapitałowych oraz generowały straty związane z działalnością kredytową. W następstwie złej sytuacji na rynku finansowym bank centralny Szwecji rozpoczął realizację polityki antyinflacyjnej. Przyczyniło się to do wzrostu nominalnych stóp procentowych oraz zmniejszenia tempa wzrostu cen. Wzrosła liczba bankructw i strat z tytułu nieściągalnych należności banków. Władze Szwecji uznały, że kryzys ma charakter systemowy, w momencie gdy największe banki komercyjne odnotowywały wartość kredytów straconych na poziomie 3–4% PKB. Uznano, że potrzebne są działania przywracające stabilność finansową. Pierwszym takim zadaniem było zapewnienie płynności rozliczeń na rynku finansowym. Realizacja polityki wspierającej banki była prowadzona otwarcie i przejrzysto dla obywateli – informowano społeczeństwo o równych i jasnych regułach wobec wszystkich banków.

Zaangażowanie środków publicznych na rzecz ratowania szwedzkiego sektora bankowego wyniosło około 6% PKB. Bank centralny Szwecji ograniczył swoją aktywność do zabezpieczania ciągłości rozrachunków poprzez dostarczanie rynkowi płynności. Kryzys systemowy zakończył się w 1995 r. w momencie ustanowienia Komisji Legislacji Bankowej, której celem było opracowanie regulacji prawnych pomocnych w redukowaniu zagrożeń związanych z kryzysem bankowym w przyszłości⁷.

6 S. Miyagawa, Y. Morita, *Financial crisis of Finland, Sweden, Norway and Japan*, Journal of the Faculty of Economics, KGU, Vol. 19, No. 1, September 2009, pp. 45–77.

7 O.E. Ergungor, *On the resolution of financial crises: the Swedish experience*, Policy Discussion Paper Number 21 June 2007, Federal Reserve Bank of Cleveland, Cleveland 2007.

W przeciwieństwie do Finlandii i Szwecji, druga połowa lat 90. XX w. była dobrym okresem dla duńskich banków. Korzystne wyniki osiągały one głównie dzięki działalności na rynku papierów wartościowych. Ze względu na niski popyt na kredyty, banki komercyjne były zmuszone do zacieśniania współpracy z towarzystwami ubezpieczeniowymi i instytucjami wyspecjalizowanymi w kredytach hipotecznych. Odmierna reakcja duńskiego rynku finansowego na kryzysy nordyckie wynikała ze zniesienia restrykcji kredytowych w 1985 r. przez bank centralny Danii. Deregulacja przepisów co do rynków finansowych i kapitałowych umożliwiła im sprawniejsze funkcjonowanie. Reformy finansowe w Danii zostały wcześniej przeprowadzone, więc dostosowane do nowej sytuacji na rynkach finansowych. W Danii w latach 80. i 90. XX w. nie wystąpił bankowy kryzys systemowy⁸.

3. Kryzysy a sytuacja na rynkach walutowych

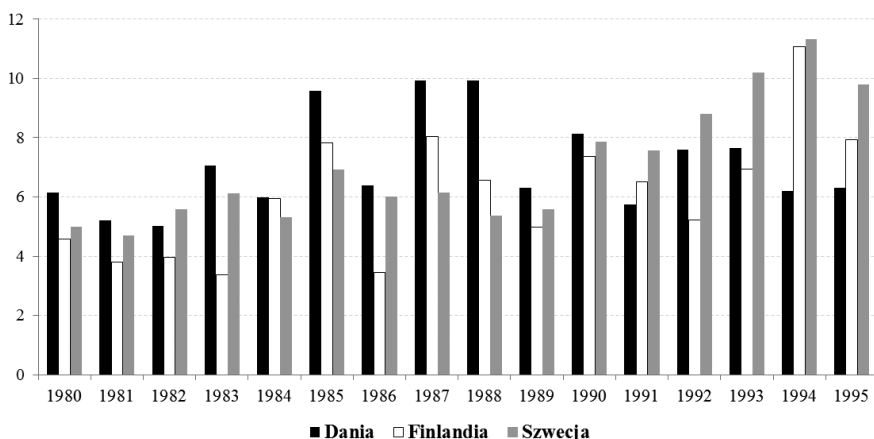
Niekorzystne warunki makroekonomiczne w badanych krajach pogłębiły się po osłabieniu kursów walutowych korony duńskiej, korony szwedzkiej i marki fińskiej. Odzwierciedliło się to we wzroście zadłużenia zewnętrznego wyrażonego w walucie krajowej i przyczyniło się do narastania trudności w obsłudze tego zadłużenia⁹.

Kryzysy walutowe w krajach nordyckich wystąpiły po pojawieniu się problemów w sektorach bankowych. Zniesione kontrole transgranicznych przepływów kapitału oraz wyższe stopy procentowe spowodowały natychmiastowy wzrost napływu kapitału. Zwiększeniu uległa intensywność zadłużania się wobec krajowych banków w walutach obcych. Kryzysy walutowe rozpoczęły się w momencie zmniejszenia finansowania w walutach obcych przez zagranicznych wierzycieli. Ujawniły się przy odcięciu zagranicznych linii kredytowych dla nordyckich banków i niedobrze aktywów zagranicznych w systemie bankowym. Sztywne kursy walut nordyckich poddane zostały presji. W celu wzmocnienia wiarygodności nordyckich walut dokonano zastąpienia koszyka walut, w stosunku do którego kursy były zakotwiczone, jednolitym związkiem z ECU. Nie przyniosło to oczekiwanych rezultatów – odpływ rezerw walutowych był kontynuowany (por. rys. 3). We wszystkich trzech

8 L. Leśniewski, *Rynki finansowe Danii, Finlandii i Szwecji w czasie globalnego kryzysu oraz kryzysów lat 80. i 90. XX wieku*, [w:] *Rynki finansowe a gospodarka realna – aktualne wyzwania*, Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku, t. 39/2015.

9 L. Jonung, J. Kiander, P. Vartia, *The great financial crisis in Finland and Sweden. The Nordic experience of financial liberalization*, Edward Elgar Publishing Inc., Massachusetts 2009.

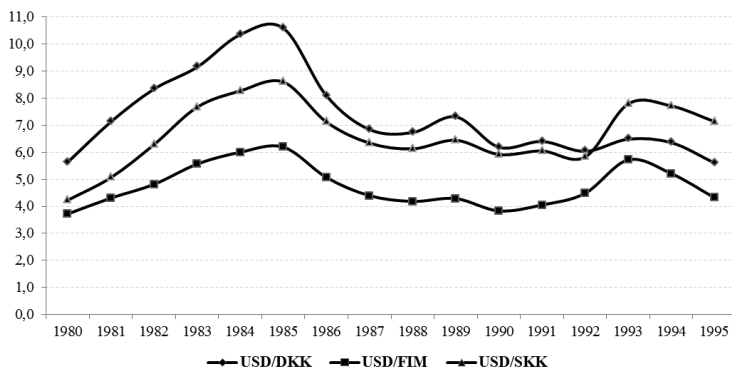
krajach nordyckich recesja, w połączeniu z obniżającymi się cenami aktywów rzeczowych oraz osłabieniem kursu walut krajowych, przyczyniła się do wzrostu liczby bankructw. Wielu pożyczkobiorców w nowych, trudniejszych warunkach nie utrzymało zdolności do regulowania zobowiązań, szczególnie w walutach obcych. W konsekwencji wpłynęło to na niedobór zagranicznych walut w systemie bankowym.



Rysunek 3. Rezerwy walutowe (% PKB) w Danii, Finlandii i Szwecji w latach 1980–1995

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Światowego.

Topniejące rezerwy walutowe i wyczerpanie możliwości instrumentu stopy procentowej zmusiły banki centralnego krajów nordyckich do zmian reżimów walutowych. W Finlandii w 1991 r. wystąpiła dewaluacja marki fińskiej o 14%. W 1992 r. zastąpiono kurs sztywny kursem płynnym, co bezpośrednio po upłynieniu pociągnęło za sobą deprecjację o 10%. W 1992 r. bank centralny Szwecji zrezygnował z systemu kursu stałego. Szwedzka korona, w reżimie kursu płynnego, w ciągu 3 miesięcy uległa deprecjacji o ponad 20%. W okresie tym w Szwecji wystąpił przypadek podwójnego kryzysu bankowego i walutowego. Szwedzki bank centralny wykazał się większą determinacją w obronie sztywnego kursu korony. W momencie upłynienia fińskiej marki, szwedzka stopa referencyjna została podwyższona. W Danii dewaluacja korony duńskiej, która nastąpiła na przełomie 1993 r. i 1994 r., nie była tak głęboka, jak w Finlandii i Szwecji – wyniosła około 4%. Badane kraje nordyckie zastąpiły kursy sztywne kursami płynnymi i wszystkie doświadczyły – chociaż w różnym stopniu – osłabienia waluty (por. rys. 4). Dodatkowo 1992 r. doszło do ataków spekulacyjnych na koronę duńską, markę fińską i koronę szwedzką.



Rysunek 4. Średnioroczne kursy korony duńskiej (DKK), marki fińskiej (FIM) i korony szwedzkiej (SKK) w stosunku do dolara amerykańskiego (USD) w latach 1980–1995

Źródło: opracowanie własne na podstawie banków centralnych Danii, Finlandii i Szwecji.

4. Działania w kwestii stabilności finansowej

Na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku państwa nordyckie były zmuszone do ratowania sektora finansowego. Wzrost gospodarczy i inwestycji, wzmocnione ekspansją kredytową, prowadziły do spekulacji na rynkach kapitałowych i nieruchomości. Ekspansja akcji kredytowej banków komercyjnych została ograniczona poprzez nałożenie obowiązkowych rezerw przez banki centralne. Spośród badanych krajów, kryzysy nordyckie dotknęły w dużym stopniu Finlandię i Szwecję. Fińskie i szwedzkie czynności w kwestii ochrony stabilności finansowej skupiły się na ratowaniu systemów bankowych. Natomiast Danię kryzysy objęły w niewielkim stopniu, dlatego też działania na rzecz ratowania systemu finansowego ograniczyły się tylko do umiarkowanej pomocy publicznej dla małych i średniej wielkości banków¹⁰.

W zarządzaniu kryzysami nordyckimi w badanych krajach ważną rolę odegrały rządy, banki centralne oraz władze ustawodawcze – w przeciwieństwie do instytucji nadzorczych. Instytucje odpowiedzialne za sieć bezpieczeństwa finansowego w krajach nordyckich wykorzystywały metody oraz instrumenty rozwiązywania kryzysu:

- restrukturyzację instytucji finansowych,
- otwarte informowanie społeczeństwa o sytuacji na rynku finansowym,

10 M. Hilson, *The Nordic Model: Scandinavia since 1945*, University of Chicago Press, Chicago 2008.

- zapewnienie gwarancji,
- zarządzanie aktywami niskiej jakości,
- zasilenie w kapitał banku,
- przejęcie banku.

W działaniach antykryzysowych rządów i banków centralnych krajów nordyckich można dostrzec podobieństwa i różnice. W krajach nordyckich wprowadzono w życie reformy nadzoru bankowego. Zmiany były spowodowane tym, że jedną z przyczyn narastania kryzysów nordyckich był słaby nadzór bankowy, którego zasoby i wiedza nie odpowiadały zmianom, jakie zachodziły na rynkach finansowych. Różnice w kryzysach nordyckich dotyczyły głębokości konsekwencji dla dotychczasowych właścicieli banków (akcjonariuszy) i podziału zadań pomiędzy rząd i bank centralny. Badane państwa wyciągnęły wnioski z kryzysów walutowych i bankowych lat 80. i 90. XX w. Koszty gospodarcze poniesione podczas tych kryzysów, przyczyniły się do zmian w kwestii stabilności finansowej. W wyniku wspomnianych doświadczeń Dania, Finlandia i Szwecja przeprowadziły reformy instytucjonalne, tworząc bądź modyfikując zakres kompetencji instytucji odpowiedzialnych za stabilizowanie systemu finansowego i gospodarki, m.in. poprzez zwiększenie niezależności banków centralnych.

Podsumowanie

O skali kryzysu, jaki dotknął państwa nordyckie, potwierdza w latach 1990–1993 (okres najgłębszej recesji) odnotowany spadek tempa wzrostu PKB, wzrost poziomu bezrobocia oraz inflacji. Problemy gospodarcze przełożyły się również na załamanie dotychczasowego modelu społecznego. Sytuacja gospodarcza badanych państw stała się impulsem do zmian w realizacji polityki gospodarczej. Plany naprawcze skupiły się na oszczędnościach w wydatkach rządowych.

Z perspektywy czasu – w literaturze przedmiotu – zarządzanie kryzysem w krajach nordyckich oceniane jest jako skuteczne. Zjawiska kryzysowe utrzymywały się w krótkim czasie i nie spowodowały poważnych skutków gospodarczych. Do sukcesu przyczyniło się sprawne współdziałanie władz w zakresie podejmowania kroków zmierzających do ochrony systemu płatniczego i ochrony przed załamaniem rynku bankowego. Kryzysy nordyckie rozwijały się stopniowo. Pozwoliło to na spokojne podejmowanie decyzji i wprowadzanie ich w życie – szczególnie istotne, gdy nie istniały odpowiednie regulacje naprawcze.

Państwa nordyckie w latach 80. pozostawały w systemie sztywnych kursów walutowych, co znacznie ograniczało efektywność oddziaływania i możliwości podnoszonych stóp procentowych, w odpowiedzi na kryzysy. W obliczu recesji Finlandia i Szwecja – po przeprowadzonych działaniach antyspekulacyjnych – przyjęły płynne kursy walutowe, w przeciwieństwie do Danii, która przystąpiła do Europejskiego Systemu Walutowego.

Aneks – studium przypadku sektora bankowego i rynku walutowego Danii, Finlandii i Szwecji w okresie globalnego kryzysu

Współczesny kryzys zapoczątkowany został wydarzeniami na rynku kredytów *subprime* w Stanach Zjednoczonych w 2007 r. Literatura przedmiotu prezentuje liczne analizy reakcji rynków finansowych na kryzys globalny. Skupia się ona na przyczynach kryzysu, jego skutkach, a także zagrożeniach dla stabilności systemu finansowego¹¹. Kryzys finansowy wywołał zróżnicowane reakcje zarówno na rynkach globalnych, jak i lokalnych. Z analizy literatury wynika, że rynki finansowe krajów nordyckich z opóźnieniem i łagodniej odczuły skutki współczesnego kryzysu¹². W odniesieniu do analizy literatury przedmiotu, w aneksie przedstawiono wybrane wyniki z przeprowadzonych studiów przypadku dla sektora bankowego i rynku walutowego.

Cechą charakteryzującą rynek bankowy w Danii, Finlandii i Szwecji w okresie 2007–2013 był średni poziom umiędzynarodowienia, w tym wysoki udział banków wywodzących się z Europy Północnej. Średni udział aktywów bankowych kontrolowanych przez instytucje krajowe w badanych latach wyniósł: w Danii 63%; w Finlandii 81%; w Szwecji 66%. Potwierdziło to, że banki w tych krajach nie wykazały wysokich wartości zobowiązań netto wobec banków zagranicznych. Z tego względu, zaburzenia występujące na rynkach europejskich, nie wpłynęły przez ten kanał na stabilność sektora bankowego w badanych krajach. W latach 2007–2013 wartości udzielonych kredytów, jako procent PKB w badanych krajach miały zbliżoną tendencję. Dodatkowo, w krajach tych wystąpił

11 L. Leśniewski, *Globalne uwarunkowania kryzysu finansowego w świetle wyników dotychczasowych badań*, Roczniki Ekonomiczne KPSW w Bydgoszczy nr 8 (2015), s. 289-310.

12 Por. L. Leśniewski, *Rynki finansowe Danii, Finlandii i Szwecji w czasie globalnego kryzysu oraz kryzysów lat 80. i 90. XX wieku*, [w:] *Rynki finansowe a gospodarka realna – aktualne wyzwania*, Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku, t. 39/2015; L. Jonung, J. Kiander, P. Vartia, *The great financial crisis in Finland and Sweden, The Nordic experience of financial liberalization*, Edward Elgar Publishing Inc., Massachusetts 2009; L. Jonung, *Vad sager var historia om finanskriser?*, *Ekonomisk Debatt* nr 4 2009 argang 37, s. 73-85; D. Filar, M. Brycz (red.), *Uwarunkowania równowagi gospodarczej i stabilności społecznej w krajach nordyckich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2015.

zróznicowany rozmiar sektora bankowego. Najwyższy procentowy udział wartości udzielonych kredytów w PKB odnotowany został w Danii (średnia 209,3), w porównaniu do Finlandii (średnia 98,4), Szwecji (średnia 140,4). Sektor bankowy krajów nordyckich był jednym z nielicznych w Unii Europejskiej, w którym skutki kryzysu nie spowodowały w widoczny sposób ograniczenia rozwoju i spadku pozycji konkurencyjnej. W latach 2007–2013 w Danii, Finlandii i Szwecji odnotowana została malejąca liczba banków komercyjnych.

W reakcji na kryzys globalny – podobnie jak w innych krajach na świecie – w Danii, Finlandii i Szwecji odnotowano skokowy spadek aktywności na rynku pieniężnym. Banki centralne poszczególnych krajów nordyckich poluzowały politykę monetarną w badanym okresie. W celu zmniejszenia skali załamania akcji kredytowej, jakie nastąpiło w wyniku kryzysu, banki centralne zastosowały metodę szybkiego i radykalnego obniżania stóp procentowych. Możliwości realizacji polityki monetarnej były stosunkowo ograniczone w warunkach globalnego kryzysu, ze względu na występowanie zakłóceń w funkcjonowaniu mechanizmu transmisyjnego stóp procentowych. W obliczu załamania się wzajemnego zaufania do instytucji finansowych, banki skupiły się na zwiększaniu stanu rezerw gotówkowych, a nie na udzielaniu pożyczek innym uczestnikom rynku. W przypadku większości banków badanych krajów, zdolność do pozyskania finansowania na rynku międzybankowym została w znacznym stopniu ograniczona. Banki komercyjne zaczęły obawiać się o swoją płynność i wypłacalność, co spowodowało załamanie się akcji kredytowej. W badanym okresie wartość stóp międzybankowych 6M (referencyjnych wysokości oprocentowania kredytów) w Danii, Szwecji i strefie euro miały zbliżoną tendencję spadkową.

Reakcja rynków walutowych Danii, Finlandii i Szwecji na kryzys globalny była zróżnicowana, ze względu na przyjęcie przez te kraje odmiennych systemów kursowych – Finlandia przystąpiła do Unii Gospodarczej i Walutowej, Szwecja została objęta derogacją, Dania przyjęła klauzulę *opt-out*. W latach 2007–2013 w badanych krajach nie miał miejsca istotny wzrost zmienności, a także silna deprecjacja lub aprecjacja korony duńskiej, korony szwedzkiej oraz euro względem innych walut. W latach 2007–2013 kurs euro do korony duńskiej wahał się w przedziale 7,44–7,46. Średnia wartość kursu EUR/DKK dla badanych lat wyniosła 7,45. W świetle zmian zachodzących w międzynarodowym systemie walutowym, uczestnictwo korony duńskiej w ERMII, w istotny sposób przyczyniło się do zachowania stabilności tej waluty. Według danych, średnia wartość kursu EUR/USD dla okresu 2007–2013 wyniosła 1,36. Kurs euro do dolara amerykań-

skiego kształtował się na poziomie od 1,28 (2012 r.) do 1,47 (2008 r.). Potwierdziło to, że globalny kryzys finansowy nie wpłynął w istotny sposób na stabilność euro względem dolara amerykańskiego. Kurs euro do korony szwedzkiej w latach 2007–2013 kształtował się na poziomie 8,65–10,62. Średnia wartość kursu EUR/SKK dla badanych lat wyniosła 9,34. Na przełomie 2008 i 2009 r. w Szwecji nastąpiła deprecjacja waluty krajowej. Spowodowane zostało to przede wszystkim wzrostem światowej awersji do ryzyka oraz wzrostem niepewności na rynkach finansowych. Wstrząsy na rynkach walutowych Danii, Finlandii i Szwecji w okresie 2007–2013 były niewielkie, ponieważ kraje te nie wykazały dużych deficytów budżetowych, w handlu zagranicznym oraz na rachunkach obrotów bieżących w bilansie płatniczym.

W latach 2007–2013, z globalnego punktu widzenia, reakcja rynków finansowych badanych krajów była odmienna w porównaniu do pozostałych krajów wysoko rozwiniętych. Mechanizm kryzysu globalnego nie wpłynął w szczególności na sektor bankowy krajów nordyckich w okresie 2007–2013. W odpowiedzi na kryzys ważną okazała się struktura własnościowa banków Danii, Finlandii i Szwecji. Z przeprowadzonego badania wynika, że globalny kryzys nie wpłynął w istotny sposób na sytuację na rynkach walutowych Danii, Finlandii i Szwecji.

Bibliografia

Drees B., Pazarbasioglu C., *The Nordic banking crises: pitfalls in financial liberalization?*, IMF Working Paper WP/95/61, International Monetary Fund, Washington 1995.

Ergungor O.E., *On the resolution of financial crises: the Swedish experience*, Policy Discussion Paper Number 21 June 2007, Federal Reserve Bank of Cleveland, Cleveland 2007.

Filar D., Brycz M. (red.), *Uwarunkowania równowagi gospodarczej i stabilności społecznej w krajach nordyckich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2015.

Hilson M., *The Nordic Model: Scandinavia since 1945*, University of Chicago Press, Chicago 2008.

Honkapohja S., *The 1990's financial crises in Nordic countries*, Bank of Finland Research Discussion Papers 5 2009, Bank of Finland, Helsinki 2009.

Jonung L., *Vad sager var historia om finanskriser?*, Ekonomisk Debatt nr 4 2009 argang 37, 2009, s. 73-85.

Jonung L., Kiander J., Vartia P., *The great financial crisis in Finland and Sweden, The Nordic experience of financial liberalization*, Edward Elgar Publishing Inc., Massachusetts 2009.

Leśniewski L., *Globalne uwarunkowania kryzysu finansowego w świetle wyników dotychczasowych badań*, Roczniki Ekonomiczne KPSW w Bydgoszczy nr 8 (2015), Bydgoszcz 2015, s. 289-310.

Leśniewski L., *Rynki finansowe Danii, Finlandii i Szwecji w czasie globalnego kryzysu oraz kryzysów lat 80. i 90. XX wieku*, [w:] *Rynki finansowe a gospodarka realna – aktualne wyzwania*, Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku, t. 39, Gdańsk 2015.

Miyagawa S., Morita Y., *Financial crisis of Finland, Sweden, Norway and Japan*, Journal of the Faculty of Economics, KGU, Vol. 19, No. 1, September 2009, pp. 45-77.

Piotrowski B., *Skandynawia współczesna w poszukiwaniu nowych dróg rozwoju: 1975-2014*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2015.

Przybylska-Kapuścińska W. (red.), *Reakcje rynku na kryzys finansowy*, CeDeWu. pl, Warszawa 2011.

Szczepańska O., Sotomska-Krzysztofik P., *Kryzysy finansowe w krajach skandynawskich*, Materiały i Studia, z. nr 216, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2007.

Monika Glinka

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Depozytariusz – podmiotem wpływającym na bezpieczeństwo organizacyjne funduszy inwestycyjnych w świetle regulacji prawnych

Depositary – the entity acting on the organizational security of investment funds in the light of legal regulations

Zarys treści: Funkcjonowanie wszelkich podmiotów na rynku finansowym, w tym funduszy inwestycyjnych, jest ściśle związane z zaufaniem publicznym. Powszechnie uważa się, iż zaufanie publiczne stanowi warunek niezbędny ich istnienia oraz należytego działania na rynku finansowym. Jednym z niezależnych podmiotów zewnętrznych, który na mocy prawa został uprawniony do pełnienia nadzoru nad funduszami inwestycyjnymi, jest depozytariusz. Głównym celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie i tym samym usytuowanie pozycji depozytariusza w strukturze działalności funduszy inwestycyjnych na tle regulacji prawnych dotyczących funduszy inwestycyjnych oraz wskazanie realnego wpływu depozytariusza na funkcjonowanie i bezpieczeństwo organizacyjne funduszy inwestycyjnych w ramach obowiązujących przepisów prawnych, przy uwzględnieniu przy tym ostatnio implementowanej do porządku prawnego dyrektywy UCITS V.

Słowa kluczowe: Komisja Nadzoru Finansowego, UCITS V, rynek finansowy, towarzystwo funduszy inwestycyjnych, fundusz inwestycyjny, depozytariusz.

Abstract: The functioning of all entities on the financial market, including the investment funds, is strongly related to the public trust, it is said that public trust is a prerequisite for their existence as well as operations on the financial market. One of the independent external entity that has been authorized by the law to supervise the investment funds is the depositary. The main purpose of this article is to analyse and set up the depositary's position in the structure of investment fund activities, against the background of legal regulations concerning investment funds, and to indicate the real impact of the depositary on the functioning and organizational security of investment funds under the legal regulations, taking into account the implemented directive – UCITS V.

Keywords: Polish Financial Supervision Authority, UCITS V, financial market, investment fund companies, investment funds, depositary.

Wprowadzenie

Fundusze inwestycyjne (FI) są instytucjami finansowymi¹, funkcjonującymi w ramach stosunku prawnego – powiernictwa, którym to inwestorzy posiadający wolny kapitał powierzają swoje środki finansowe i wpłacają środki pieniężne w ramach wspólnego inwestowania, FI zaś dysponują kapitałem inwestorów we własnym imieniu, ale inwestują na rzecz inwestorów i mają na celu wypracowanie korzyści majątkowych dla nich². Aktualnie obowiązujące zasady funkcjonowania FI reguluje ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (u.f.i.)³. Fundusz inwestycyjny jest osobą prawną, której wyłącznym przedmiotem działalności jest lokowanie środków pieniężnych zebranych w drodze, co do zasady, publicznego proponowania nabycia jednostek uczestnictwa albo certyfikatów inwestycyjnych, w określone w ustawie papiery wartościowe, instrumenty rynku pieniężnego i inne prawa majątkowe.

Fundusze inwestycyjne stanowią instytucje zaufania publicznego, gdyż zaufanie publiczne stanowi warunek niezbędny ich istnienia oraz należytego działania na rynku finansowym^{4,5}. Zaufanie publiczne występuje w relacjach uczestników FI do samego funduszu inwestycyjnego oraz jako zaufanie innych uczestników szeroko rozumianego rynku finansowego. Zaufanie to pozostaje, w szczególności, w związku z bezpieczeństwem organizacyjnym funduszy, którego elementem jest: tworzenie funduszy przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych⁶ (TFI) przy udziale Sądu Okręgowego w Warszawie, działalność depozytariusza, nadzór sprawowany przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF), nadzór sprawowany przez organy wewnętrzne (kontrolno-nadzorcze) FI w postaci rady

1 Zgodnie z art. 4 § 1 pkt. 7 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U., tj. 2017, poz. 1577).

2 K. Gabryelczyk, *Fundusze inwestycyjne. Rodzaje, zasady funkcjonowania, efektywność*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 9.

3 Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. 2004, nr 146, poz. 1546 ze zm.).

4 Rynek finansowy stanowi podstawowy filar szeroko rozumianego systemu finansowego, gdyż jest miejscem, w którym odbywa się świadczenie różnych usług i następuje krążenie siły nabywczej pieniądza w gospodarce; jest kategorią odrębną od systemu finansowego, który obejmuje całokształt instytucji finansowych, rynków finansowych oraz instrumentów stanowiących jego infrastrukturę, a także norm prawnych regulujących jego funkcjonowanie.

5 R. Mroczkowski, *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 17.

6 Zgodnie z u.f.i. – TFI jest spółką akcyjną, która posiada zezwolenie KNF na wykonywanie działalności w przedmiocie tworzenia funduszy inwestycyjnych lub funduszy zagranicznych, zarządzanie nimi, w tym pośrednictwo w zbywaniu i odkupywaniu tytułów uczestnictwa, reprezentowanie ich wobec osób trzecich oraz zarządzanie zbiorczym portfelem papierów wartościowych.

inwestorów lub zgromadzenia inwestorów, uprawnienia kontrolne biegłego rewidenta do badania sprawozdań finansowych, obowiązki informacyjne FI, czy dywersyfikacja portfela funduszu inwestycyjnego. Złożony mechanizm nadzorczo-kontrolny nad FI ma na celu zapewnić należyte działanie FI oraz służy zapewnieniu bezpieczeństwa środków pieniężnych powierzonych FI przez inwestorów⁷.

Głównym celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie i tym samym usytuowanie pozycji depozytariusza w strukturze działalności FI na tle regulacji prawnych dotyczących funduszy inwestycyjnych oraz wskazanie realnego wpływu depozytariusza na funkcjonowanie i bezpieczeństwo organizacyjne FI w ramach aktualnie obowiązujących przepisów prawnych, uwzględniając przy tym ostatnio implementowaną do porządku prawnego dyrektywę UCITS V⁸. Niezbędnym wydaje się sformułowanie hipotezy, że depozytariusz jako podmiot zewnętrzny FI pełniący swoje funkcje zgodnie z literą prawa, z uwagi na zakres działalności stanowi istotny element bezpieczeństwa organizacyjnego funduszy. Prawdziwość hipotezy zostanie zweryfikowana w wyniku odpowiedzi na następujące pytania badawcze: „Jak przedstawia się geneza podmiotu w postaci depozytariusza?”, „Kim jest depozytariusz?”, „Jak normowany jest zakres działalności depozytariusza?”, „Jaki jest realny wpływ depozytariusza na funkcjonowanie FI, przy współpracy z TFI?”

Geneza podmiotu zewnętrznego funduszu inwestycyjnego - depozytariusza

Podmiot zewnętrzny FI w postaci depozytariusza pojawił się po raz pierwszy w USA, gdzie doszło na początku XX w. do rozwoju amerykańskich funduszy inwestycyjnych. Regulacja organizacji i funkcjonowania rynku kapitałowego miała ówczesnie na celu zapewnienie bezpieczeństwa finansowego dla inwestorów. Stąd w ustawie o spółkach inwestycyjnych z 1940 r., będącej zbiorem zasad dotyczących struktury i funkcjonowania instytucji wspólnego inwestowania w USA, uregulowano m.in. rolę depozytariusza jako przechowawcy majątku funduszu inwestycyjnego w celu zabezpieczenia praw uczestników funduszu.

Unormowanie depozytariusza w przepisach amerykańskich stało się istotnym elementem bezpieczeństwa inwestowania w fundusze inwestycyjne, dlatego

7 Ibidem, s. 18.

8 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/91/UE z dnia 23 lipca 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2009/65/WE w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) w zakresie funkcji depozytariusza, polityki wynagrodzeń oraz sankcji z dnia 23 lipca 2014 r. (Dz. Urz. UE.L nr 257 z dnia 28.08.2014).

przy regulowaniu organizacji i zakresu funkcjonowania FI w Europie recypowano rolę depozytariusza do porządków prawnych państw europejskich. Następnie wzorem dla innych państw, depozytariusza przyjęto również w prawie unijnym w ramach dyrektywy UCITS I⁹, która dotyczyła koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe, czyli funduszy inwestycyjnych otwartych gromadzących kapitał na publicznym rynku papierów wartościowych w celu zbiorowych inwestycji w zbywalne papiery wartościowe. Dyrektywa UCITS I uregulowała m.in. formy prawne funduszy i zasady organizacyjne funduszy, wymogi w zakresie udzielania zezwoleń i struktury działalności przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania posiadających siedzibę w państwach członkowskich, zakres działalności funduszy, zakres informacji wymagającego publikowania, wymagania odnoszące się do inwestowania gromadzonych środków, zasady odkupu jednostek uczestnictwa oraz warunki nadzoru nad funkcjonowaniem funduszy, zasady dywersyfikacji portfela funduszy inwestycyjnych, zabezpieczenia płynności, zasady dotyczące procedur i mechanizmów kontroli ryzyka, zasady mierzenia oraz zarządzania ryzykiem instrumentów pochodnych, a ponadto zasady bezpieczeństwa elektronicznego przetwarzania danych¹⁰.

W świetle dyrektywy UCITS I aktywa funduszu inwestycyjnego musiały być przechowywane przez depozytariusza, który był podmiotem niezależnym od spółki zarządzającej funduszem, co miało na celu zwiększenie bezpieczeństwa kapitałów powierzonych funduszom przez inwestorów. Do zadań depozytariusza należało: przechowywanie środków gromadzonych przez fundusze, zapewnienie zgodności z prawem sprzedaży, emisji, odkupu i umorzenie jednostek uczestnictwa funduszu, zapewnienie, żeby wartość jednostek uczestnictwa obliczana była zgodnie z przepisami prawa oraz postanowieniami wewnętrznymi funduszu, wykonywanie poleceń spółki zarządzającej, z wyjątkiem poleceń niezgodnych z prawem lub regulaminem, gwarantowanie przekazywania wszelkich płatności związanych z aktywami funduszu w zwyczajowo ustalonych terminach, zapewnienie, żeby dochody funduszu przeznaczone zostały na cele zgodne z przepisami prawa oraz regulaminem¹¹.

9 Dyrektywa Rady 85/611/EWG z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS), (Dz. U. L 375 z dnia 31.12.1985).

10 J.M. Kowalski, *Fundusze inwestycyjne otwarte w Polsce (I) – ramy prawne funkcjonowania*, Zeszyty Naukowe WSB Poznań – Chorzów 2008, nr 10, s. 45.

11 A. Bazyłko, *Regulacje prawne dotyczące funduszy inwestycyjnych w Unii Europejskiej*, ZNZE WSLiZ, nr 1, Rzeszów 2011, s. 40.

W Polsce fundusze inwestycyjne pojawiły się dopiero po transformacji ustrojowej. W 1992 r. powstał w Polsce pierwszy fundusz powierniczy – Pioneer¹². Podstawą prawną funkcjonowania funduszy inwestycyjnych w Polsce była ówczesnie ustawa prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach inwestycyjnych z 1991 r.¹³ Ustawa ta nie posługiwała się terminem depozytariusza, jednakże przewidywała ustanowienie banku powiernika, który po podpisaniu umowy z danym TFI był zobowiązany bezpiecznie przechowywać aktywa funduszu oraz zapewnić zbywanie i umarżanie jednostek uczestnictwa zgodnie z prawem i regulaminem FI, a także obliczał wartość aktywów netto oraz wykonywał inne czynności powierzone mu przez TFI¹⁴. Bank powiernik wykonywał wówczas funkcje depozytariusza i *de facto* był depozytariuszem.

Instytucja depozytariusza została wprowadzona do prawa krajowego dopiero nową ustawą o funduszach inwestycyjnych z 1997 r.¹⁵ Niniejsza ustawa wprowadziła pojęcie depozytariusza jako podmiotu zewnętrznego aktywnie uczestniczącego w funkcjonowaniu FI. Zmiana regulacji w zakresie funkcjonowania FI miała związek z intensywnym w tamtych latach rozwojem polskiego rynku finansowego oraz aspiracjami Polski do wstąpienia do Unii Europejskiej (UE), co wymagały dostosowania polskich regulacji prawnych do standardów obowiązujących w UE. W ustawie tej przyjęto, że funkcjonowanie funduszy inwestycyjnych będzie się odbywać przy udziale depozytariusza, którego głównym zadaniem będzie przechowywanie zgromadzonego kapitału uczestników oraz prowadzenie rejestru aktywów funduszu inwestycyjnego.

W wyniku akcesji Polski do UE¹⁶ oraz wraz z koniecznością wdrożenia prawa wspólnotowego do prawa krajowego konieczne były zmiany regulacji prawnych funkcjonowania FI, z uwagi na wejście w życie dyrektyw UCITS III¹⁷

12 Obecnie działa pod nazwą Pioneer Pekao TFI S.A.

13 Ustawa z dnia 22 marca 1991 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach inwestycyjnych (Dz. U. 1991, nr 35, poz. 155 ze zm.).

14 Ibidem, s. 149.

15 Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. 1997 nr 139, poz. 933 ze zm.).

16 Polska stała się prawomocnym członkiem UE dnia 1 maja 2004 r. na mocy wejścia w życie traktatu akcesyjnego podpisanego przez rządy dziesięciu państwa kandydujących w dniu 16 kwietnia 2003 r. w Atenach.

17 Dyrektywa 2001/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 stycznia 2002 r. zmieniająca dyrektywę Rady 85/611/EWG w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS), w celu uregulowania działalności spółek zarządzających i uproszczonych prospektów emisyjnych (Dz. U. UE. L41 z dnia 13.02.2002), zwana „dyrektywą zarządczą” (ang. Management Directive); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 stycznia 2002 r. zmieniająca dyrektywę Rady 85/611/EWG w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dotyczących przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) w odniesieniu do inwestycji UCITS (2001/108/WE), (Dz. U. UE. L41, z dnia 13.02.2002), zwana „dyrektywą produktową” (ang. Productive Directive).

i UCITS IV¹⁸, które zostały implementowane przez Polskę na mocy Ustawy o funduszach inwestycyjnych z dnia 27 maja 2004 r.¹⁹ Zgodnie z ówczesnie brzmiącą treścią u.f.i. towarzystwo i depozytariusz działali niezależnie i w interesie uczestników FI (art. 10 u.f.i.). Depozytariusz, będąc niezależnym podmiotem, czuwał nad prawidłowym funkcjonowaniem i zarządzaniem funduszu w zakresie zgodności działań z prawem i statutem funduszu, a w szczególności prowadził rejestr aktywów funduszu inwestycyjnego, zapewniał zgodność z prawem i statutem zbywanie i odkupywanie jednostek uczestnictwa, emitowanie, wydawanie i wykupywanie certyfikatów inwestycyjnych, kontrolował terminowość rozliczania umów z uczestnikami funduszu, zapewniał prawidłowe obliczanie wartości netto aktywów funduszu inwestycyjnego i wartość jednostki uczestnictwa, zapewniał prawidłowość wykorzystania dochodów funduszu inwestycyjnego, wykonywał polecenia funduszu inwestycyjnego (art. 72 u.f.i.). Depozytariusz wypełniał stałą funkcję kontrolną czynności prawnych i faktycznych funduszu oraz nadzorował doprowadzenie do zgodności z prawem tych czynności. Depozytariusz w razie stwierdzenia niezgodności mógł występować w imieniu inwestorów przeciwko zarządzającemu²⁰. Depozytariuszem mógł być bank krajowy, oddział zagranicznej instytucji kredytowej z siedzibą w Polsce albo Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych SA. Wybór depozytariusza przez fundusz był zatwierdzany przez Komisję Nadzoru Finansowego.

W odniesieniu do depozytariusza kluczowe znaczenie ma dyrektywa UCITS V, której treścią jest szczegółowe wyznaczenie obowiązującej jego pozycji. W dyrektywie tej ustanowiono szeroki zbiór wymogów dotyczących obowiązków depozytariusza, ustaleń związanych z przekazaniem oraz systemem odpowiedzialności za utrzymywane aktywa. Dyrektywa precyzyjnie uregulowała katalog podmiotów mogących pełnić funkcję depozytariusza, zadania oraz obowiązki depozytariusza, także o charakterze nadzorczym, odpowiedzialność depozytariusza w sytuacji utraty instrumentów finansowych czy innych strat, a także zasady powierzenia obowiązków depozytariusza innym podmiotom. Zasadniczym celem dyrektywy UCITS V było zwiększenie zaufania inwestorów do otwartych fundu-

18 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS), (Dz. U. L 302 z dnia 17.11.2009).

19 Ustawa z 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. 2004, nr 146, poz. 1546 ze zm.).

20 W. Przybylska-Kapuścińska, K. Gabryelczyk, *Czynniki determinujące decyzje inwestorów indywidualnych o wyborze funduszy inwestycyjnych jako formy alokacji kapitału w Polsce*, [w:] D. Dziawgo (red.), *Indywidualni inwestorzy na rynku finansowym*, Wydawnictwo UMK, Toruń 2004, s. 346-347.

szy inwestycyjnych – co należy uznać za właściwe założenie i co zostało zrealizowane przez ustawodawcę m.in. w wyniku wzmocnienia wymogów w zakresie obowiązków i odpowiedzialności depozytariusza.

Dyrektywa UCITS V nałożyła obowiązek ustanowienia jednego depozytariusza na rzecz funduszu oraz zakazała prowadzenia działalności przez jeden podmiot jednocześnie jako spółka zarządzająca i depozytariusz. Ponadto dyrektywa ta określiła nowe obowiązki depozytariusza w postaci zapewnienia monitorowania przepływów pieniężnych UCITS poprzez otrzymanie wszystkich płatności dokonywanych przez inwestorów lub w ich imieniu w ramach subskrypcji jednostek uczestnictwa UCITS oraz zaksięgowanie wszystkich środków pieniężnych UCITS na rachunkach pieniężnych, które zostały otwarte w imieniu UCITS, spółki zarządzającej działającej na rzecz UCITS lub depozytariusza, co tym samym ma gwarantować zapewnienie prawidłowego księgowania pieniędzy i środków pieniężnych inwestorów należących do UCITS. W świetle i na podstawie niniejszej dyrektywy każdy składnik aktywów utrzymywany na rzecz UCITS powinien odróżniać się od aktywów własnych depozytariusza i powinien przez cały czas być jasno określony jako należący do danego UCITS, co ma w konsekwencji zapewnić dodatkowy poziom ochrony inwestorów na okoliczność ewentualnego niewykonania zobowiązań przez depozytariusza. Jednocześnie na mocy nowych przepisów podkreślono fakt, że aktywa utrzymywane przez depozytariusza nie mogą być ponownie wykorzystane przez depozytariusza ani osobę trzecią, której przekazano funkcje utrzymywania aktywów, na ich własny rachunek.

W świetle dyrektywy UCITS V depozytariusz może przekazać osobom trzecim przechowywanie aktywów funduszu, przy czym dyrektywa dookreśliła warunki przekazywania osobie trzeciej obowiązków depozytariusza w zakresie przechowywania aktywów UCITS, które muszą być obiektywnie uzasadnione, osoba trzecia podlega surowym kryterium wyboru, a depozytariusz przy wyborze tej osoby trzeciej powinien postępować z należytą fachowością, dbałością i starannością. Osoby trzecie, którym powierza się przekazywaną funkcję, muszą mieć niezbędne środki do wykonywania ich obowiązków oraz mają obowiązek wyodrębniania aktywów UCITS, z uwzględnieniem możliwości prowadzenia rachunku zbiorczego jako wspólnego wyodrębnionego rachunku dla wielu UCITS. Ponadto, depozytariusz ma obowiązek z należytą fachowością, dbałością i starannością – o czym już była mowa powyżej – dokonywać okresowych kontroli i stale monitorować podmiot, któremu przekazał swoje funkcje w zakresie przechowywania aktywów funduszu.

Depozytariusz ponosi odpowiedzialność wobec FI oraz posiadaczy jednostek uczestnictwa za utratę aktywów FI przez niego samego lub przez osobę trzecią. Depozytariusz w przypadku utraty utrzymywanego instrumentu finansowego jest zobowiązany zwrócić instrument finansowy identycznego rodzaju lub o odpowiadającej kwocie do UCITS, ewentualnie depozytariusz może zwolnić się od odpowiedzialności, w sytuacji gdy udowodni, że utrata nastąpiła w wyniku zdarzenia zewnętrznego pozostającego poza jego uzasadnioną kontrolą, którego skutki byłyby nieuniknione mimo wszystkich uzasadnionych działań podjętych w celu zapobieżenia im. Co więcej, jeżeli depozytariusz przekazuje zadania związane z utrzymywaniem, a instrumenty finansowe utrzymywane przez osobę trzecią zostają utracone, to w zaistniałej sytuacji odpowiedzialność ciąży na depozytariuszu. Na mocy dyrektywy UCITS V każdy inwestor FI ma możliwość bezpośredniego lub pośredniego (za pośrednictwem spółki zarządzającej lub spółki inwestycyjnej) występowania z roszczeniami względem samego depozytariusza. Wszelkie ustalenia umowne nie mogą stanowić podstawy do zwolnienia depozytariusza od odpowiedzialności, nie mogą skutkować przeniesieniem odpowiedzialności depozytariusza na osobę trzecią, jakiegokolwiek zmiany zakresu jego odpowiedzialności oraz nie mogą naruszać praw inwestorów w zakresie dochodzenia przysługujących im roszczeń.

W Polsce implementacji dyrektywy UCITS V dokonano ustawą z dnia 31 marca 2016 r.²¹ o zmianie ustawy o funduszach inwestycyjnych oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 6 czerwca 2016 r. Podsumowując kwestię dyrektywy UCITS V i jej implementacji do polskiego porządku prawnego w zakresie funkcjonowania depozytariusza, stwierdza się, że w wyniku nowelizacji u.f.i. dotychczasowy katalog obowiązków depozytariusza został uzupełniony o obowiązek zapewnienia, aby środki pieniężne funduszu były przechowywane przez podmiot uprawniony do prowadzenia rachunków, obowiązek właściwego monitorowania poziomu należności i zobowiązań funduszy inwestycyjnych oraz obowiązek weryfikowania uprawnień funduszu do aktywów innych niż papiery wartościowe. Na mocy nowelizacji wprowadzono instytucję subdepozytariusza, któremu można powierzyć wykonywanie obowiązków depozytariusza. Depozytariusz na podstawie pisemnej umowy został uprawniony do powierzenia subdepozytariuszowi zadania z zakresu przechowywania i prowadzenia rejestru aktywów funduszu. Możliwość powierzenia obowiązków depozytariusza innemu podmio-

²¹ Ustawa z dnia 31 marca 2016 r. o zmianie ustawy o funduszach inwestycyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2016, poz. 615).

towi została obwarowana licznymi wymogami, które mają zapewnić bezpieczeństwo inwestorów, jak: obiektywne uzasadnienie decyzji o powierzeniu, zachowanie należytej staranności przy wyborze subdepozytariusza, posiadanie przez nich wymaganych zezwoleń i stosowanie odpowiednich rozwiązań technicznych i organizacyjnych.

Ponadto obowiązki depozytariusza sprecyzowane zostały w rozporządzeniu delegowanym Komisji UE 2016/438 z dnia 17 grudnia 2015 r. uzupełniające dyrektywę 2009/65/WE w odniesieniu do obowiązków depozytariuszy²². Rozporządzenie to miało gwarantować bezpośrednio stosowanie szczegółowych jednolitych zasad dotyczących działalności przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) i depozytariuszy, które to zasady z założenia mają bezpośrednie zastosowanie, a tym samym nie wymagają dalszej transpozycji na szczeblu krajowym. Wynika to także z formy prawnej rozporządzenia, które zapewnia spójne ramy dla wszystkich podmiotów gospodarczych i stanowi gwarancję wspólnych odpowiednich standardów w zakresie ochrony inwestorów.

Pozycja depozytariusza w konstrukcji funkcjonowania funduszy inwestycyjnych

Obligatoryjnym podmiotem o szczególnej pozycji w konstrukcji funkcjonowania funduszy inwestycyjnych jest depozytariusz, który posiada niezależną pozycję wobec towarzystwa funduszy inwestycyjnych tworzącego i zarządzającego funduszem, a także funduszu inwestycyjnego jako jego podmiot zewnętrzny. Depozytariusz działa w interesie uczestników funduszy inwestycyjnego poprzez prowadzenie aktywów funduszu oraz wykonywanie licznych obowiązków powierzonych mu ustawowo i umownie, zwłaszcza o charakterze kontrolno-nadzorczym²³.

Ustawodawca wprowadził zamknięty katalog podmiotów mogących być depozytariuszami, który znajduje się w art. 71 u.f.i. W świetle tego przepisu TFI²⁴ umowę o wykonywanie funkcji depozytariusza FI może zawrzeć z bankiem krajo-

22 Rozporządzenie delegowane Komisji UE 2016/438 z dnia 17 grudnia 2015 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE w odniesieniu do obowiązków depozytariuszy, (Dz. U. U.E. L. 78/11 z dnia 24.03.2016).

23 R. Mroczkowski, *Rola depozytariusza w systemie nadzoru nad rynkiem usług funduszy inwestycyjnych w Polsce*, Gdańskie Studia Prawnicze, t. XVI, Gdańsk 2006, s. 73.

24 Literatura przedmiotu wskazuje, iż pierwotnie stroną umowy z depozytariuszem jest towarzystwo, natomiast dopiero z chwilą wpisania funduszu inwestycyjnego do rejestru (tj. z chwilą uzyskania przez fundusz osobowości prawnej) wstępuje on w prawa i obowiązki z tytułu niniejszej umowy.

wym, oddziałem instytucji kredytowej z siedzibą w Polsce²⁵ albo KDPW. Ponadto aby zostać depozytariuszem, z wyłączeniem KDPW, podmioty mogące pełnić tę funkcję muszą posiadać fundusze w wysokości co najmniej 100 mln zł. Z uwagi na wysokie wymagania kapitałowe małe banki i oddziały instytucji kredytowych nie mogą być w praktyce depozytariuszami, co jest celowym założeniem ustawodawcy²⁶ – ma to zapewnić ochronę interesów uczestników poprzez zagwarantowanie właściwego przygotowywania instytucji do wykonywanych zasada w zakresie osobowym i wyposażenia oraz zagwarantować wypłaty ewentualnych odszkodowań. W literaturze wskazuje się jednak, iż takie wysokie wymagania kapitałowe nie są konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa uczestników, a wpływają jedynie na wyższe koszty obsługi i ograniczają konkurencję²⁷.

Zgodnie z brzmieniem aktualnie obowiązującego art. 10 u.f.i. towarzystwo i depozytariusz oraz zarządzający ASI²⁸ i depozytariusz działają niezależnie i w interesie odpowiednio uczestników funduszu inwestycyjnego i inwestorów alternatywnej spółki inwestycyjnej, przy czym niniejszy wymóg ma na celu zapewnienie niezależności tych podmiotów, jak i ich wiarygodność²⁹. Niezależność zagwarantowana jest przez to, że depozytariusz nie może być akcjonariuszem TFI zarządzającego funduszem inwestycyjnym, którego aktywa rejestruje ten właśnie depozytariusz³⁰. Z kolei TFI nie może nabywać papierów wartościowych emitowanych przez depozytariusza. Ponadto żadna osoba nie może być jednocześnie członkiem organu zarządzającego spółki zarządzającej i członkiem organu zarządzającego depozytariusza; ani też członkiem organu zarządzającego spółki zarządzającej lub depozytariusza i jednocześnie pracownikiem depozytariusza czy pracownikiem spółki zarządzającej. Oznacza to rozgraniczenie personalne

25 Na mocy art. 22 ust. 1 Dyrektywy UCITS IV do polskiego porządku prawnego został wprowadzony jak najbardziej słuszny wymóg, aby depozytariusz miał siedzibę statutową w tym samym państwie członkowskim, w którym znajduje się siedziba funduszu inwestycyjnego albo prowadził zarejestrowane tam przedsiębiorstwo, o ile jego statutowa siedziba znajduje się w innym państwie członkowskim.

26 Wysokość i rodzaj wymogów kapitałowych pozostawione zostały do swobodnego ustalenia państwom członkowskim i nie zostały określone w przepisach unijnych – art. 33 ust. 2 Dyrektywy UCITS IV.

27 R. Mroczkowski, *Nadzór...*, op. cit., s. 164.

28 Zgodnie z nowelizacją u.f.i. z 2016 r. – wprowadzono nowy podmiot inwestujący, czyli alternatywną spółkę inwestycyjną (ASI), tj. spółki komandytowe oraz komandytowo-akcyjne, które pozyskują kapitał od wielu inwestorów z myślą o inwestowaniu go zgodnie z określoną polityką inwestycyjną z korzyścią dla tychże inwestorów.

29 P. Zawadzka, [w:] R. Mroczkowski (red.), *Komentarz. Ustawa o funduszach inwestycyjnych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 112.

30 Ibidem.

i kapitałowe depozytariusza i TFI. Ma to na celu wyeliminowanie szeroko rozumianego konfliktu interesów oraz wywierania realnego wpływu przez właściciela TFI bądź depozytariusza na decyzje drugiego podmiotu. Możliwe jest wprowadzenie, aby akcjonariuszami TFI były podmioty zależne od depozytariusza, chociaż u.f.i. w takiej sytuacji zaostrza zasady odpowiedzialności depozytariusza wobec uczestników funduszy. Jeżeli jednak między spółką zarządzającą lub spółką inwestycyjną a depozytariuszem istnieje powiązanie lub powiązanie w ramach grupy, wówczas podmioty te ustanawiają odpowiednie strategie i procedury zapewniające unikania konfliktów interesów.

Bezpieczeństwo inwestycji jest zapewnione właśnie m.in. przez depozytariusza, który jako podmiot zewnętrzny nie będący przy tym organem FI przechowuje majątek inwestorów, czuwając nad samym bezpieczeństwem uczestników FI oraz sprawując pieczę nad prawidłowością wyceny aktywów i obliczenia wartości aktywów netto funduszu. Bezpieczeństwo funduszy, wynika z rozdzielenia środków pozyskiwanych przez fundusz, od majątku towarzystwa nim zarządzającego lub depozytariusza. Jednocześnie w przypadku ewentualnego bankructwa depozytariusza, pieniądze zainwestowane przez uczestników funduszy są bezpieczne, bowiem nie wchodzi w skład masy upadłościowej tego podmiotu.

Depozytariusz jest rzecznikiem inwestorów uczestników FI, występując w ich imieniu przeciwko zarządzającym danym funduszem, gdy ci niewłaściwie wykonują obowiązki związane z pełnieniem przez nich funkcji organu funduszu. W konsekwencji depozytariusz posiada status instytucji zaufania publicznego, gdyż jego działalność służy interesowi publicznemu w postaci zapewnienia bezpieczeństwa obrotu, przestrzegania reguł uczciwego obrotu oraz zapewnienie ważnego interesu jednostki³¹. Depozytariusz jest obowiązany przy wykonywaniu swoich obowiązków działać w sposób rzetelny, dochowując najwyższej staranności wynikającej z profesjonalnego charakteru prowadzonej działalności, a także zgodnie z zasadami uczciwego obrotu. Depozytariusz działa przede wszystkim w interesie uczestników FI, który to cel jest nadrzędny nad interesem samego depozytariusza, jak również TFI³².

TFI obowiązany jest jeszcze przed złożeniem wniosku o zezwolenie na utworzenie FI dokonać wyboru depozytariusza i zawrzeć umowę o wykonywanie funkcji depozytariusza FI. Wybór depozytariusza przez FI jest każdorazowo za-

31 R. Mroczkowski, *Nadzór...*, op. cit., s. 163.

32 M. Michalski, [w:] M. Michalski, L. Sobolewski (red.), *Prawo o funduszach inwestycyjnych*. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 163.

twierdzany KNF, gdyż niniejsza umowa podlega kontroli ze strony KNF pod kątem jej zgodności z przepisami prawa³³. KNF udzielając zezwolenia na utworzenie FI jednocześnie zatwierdza wybór samego depozytariusza. Zgody KNF wymaga również ewentualna późniejsza zmiana depozytariusza.

Umowa o wykonywanie funkcji depozytariusza FI określa szczegółowe obowiązki depozytariusza i FI oraz sposób ich wykonywania, w tym zasady wymiany informacji między FI a depozytariuszem, niezbędnych depozytariuszowi do wykonywania jego obowiązków, a także wynagrodzenie depozytariusza i sposób kalkulacji kosztów obciążających fundusz (art. 74 u.f.i.). Pisemna umowa powinna zawierać wszelkie szczegóły niezbędne dla odpowiedniego przechowywania wszystkich aktywów przez depozytariusza, w tym w szczególności: opis usług, które mają być świadczone przez depozytariusza; opis procedur, które mają zostać przyjęte przez depozytariusza dla każdego rodzaju aktywów; opis sposobu, w jaki będą wykonywane funkcje w zakresie przechowywania i nadzoru, w zależności od rodzajów aktywów i regionów geograficznych, w których FI planuje inwestycje, w tym w odniesieniu do obowiązku przechowywania; okres obowiązywania oraz warunki zmiany i rozwiązania umowy; zobowiązania w zakresie poufności; środki i procedury, za pomocą których depozytariusz przekazuje spółce zarządzającej lub spółce inwestycyjnej wszystkie istotne informacje, jakich potrzebują w celu wypełniania swoich obowiązków; wszystkie niezbędne informacje dotyczące sprzedaży, subskrypcji, umorzenia, emisji, unieważnienia i odkupu jednostek uczestnictwa w FI; wszystkie niezbędne informacje dotyczące wykonywania obowiązków przez depozytariusza; procedury służące zapewnieniu TFI możliwości dokonania przeglądu wyników depozytariusza w zakresie wywiązywania się z jego obowiązków; a jeżeli strony umowy przewidziały możliwość wyznaczenia osób trzecich do celów wykonywania części ich odpowiednich zadań zobowiązanie do regularnego przedstawiania szczegółowych informacji na temat wszystkich wyznaczonych osób trzecich.

Zdaniem doktryny umowa zawierana z depozytariuszem ma charakter stanowczy, ale jest zawierana pod warunkiem, zajścia wymaganych ustawowo zdarzeń w postaci wydania decyzji przez KNF na utworzenie FI oraz wpisu funduszu do rejestru³⁴. Umowa podlega badaniu przez KNF w ramach postępowania

33 Nie jest to jedyny aspekt badany przez KNF na etapie postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia, KNF bada również m.in. uwzględnienie interesów uczestników funduszu w treści umowy.

34 M. Dyl, *Fundusze inwestycyjne. Zasady funkcjonowania*, KiK Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2001, s. 100.

o udzielenie zezwolenia na utworzenie FI, a badaniu podlegają również kwalifikacje zawodowe i etyczne oraz doświadczenie zawodowe członków zarządu depozytariusza odpowiedzialnych za wykonywanie jego funkcji, a także ocena osób wyznaczonych przez depozytariusza do wykonywania obowiązków określonych w umowie. KNF odmawia zezwolenia na utworzenie funduszu, gdy prowadzenie rejestru aktywów funduszu nie zabezpiecza należytego interesu uczestników funduszu, a także gdy członkowie zarządu depozytariusza lub osoby wyznaczone do wykonywania obowiązków mogą wykonywać obowiązki z naruszeniem zasad uczciwego obrotu albo w sposób niezabezpieczający należyte interesów uczestników funduszu³⁵.

Obowiązki depozytariusza

Depozytariusz został ustanowiony w celu zapewnienia bezpieczeństwa aktywów FI, a jego podstawowym zadaniem jest przechowywanie aktywów oraz prowadzenie rejestru aktywów FI lub ASI, przy zapewnieniu właściwego monitorowania przepływu środków pieniężnych tych podmiotów. Obowiązki spoczywające na depozytariuszu mają swoją podstawę w u.f.i. oraz umowie zawartej z TFI. Na podstawie art. 72 u.f.i.³⁶, do ustawowych obowiązków depozytariusza należy czuwanie nad prawidłowym funkcjonowaniem oraz zarządzaniem FI, w wyniku zawartej umowy o wykonywanie funkcji depozytariusza funduszu inwestycyjnego oraz w zakresie zgodności działań z prawem i statutem funduszu. Powyższy obowiązek depozytariusza realizowany jest przede wszystkim poprzez: przechowywanie aktywów FI; prowadzenie rejestru wszystkich aktywów FI; zapewnienie, aby środki pieniężne FI były przechowywane na rachunkach pieniężnych i rachunkach bankowych prowadzonych przez podmioty uprawnione do prowadzenia takich rachunków zgodnie z przepisami prawa polskiego lub spełniające w tym zakresie wymagania określone w prawie wspólnotowym lub równoważne tym wymaganiom; zapewnienie monitorowania przepływu środków pieniężnych FI; zapewnienie, aby zbywanie i odkupywanie jednostek uczestnictwa oraz emitowanie, wydawanie i wykupywanie certyfikatów inwestycyjnych odbywało się zgodnie z przepisami prawa i statutem FI; zapewnienie, aby rozliczanie umów dotyczących aktywów FI następowało bez nieuzasadnionego opóźnienia, oraz kontrolowanie terminowości rozliczania umów z uczestnikami FI; zapewnienie,

35 R. Mroczkowski, *Nadzór...*, op. cit., s. 326.

36 Z uwzględnieniem art. 83, art. 85-90 i art. 92-97 rozporządzenia 231/2013 – w przypadku specjalistycznego funduszu inwestycyjnego otwartego i funduszu inwestycyjnego zamkniętego.

aby wartość aktywów netto FI oraz wartość aktywów netto przypadających na jednostkę uczestnictwa lub certyfikat inwestycyjny była obliczana zgodnie z przepisami prawa i statutem FI; zapewnienie, aby dochody FI były wykorzystywane w sposób zgodny z przepisami prawa i ze statutem FI; wykonywanie poleceń FI, chyba że są sprzeczne z prawem lub statutem FI; weryfikowanie zgodności działania FI z przepisami prawa regulującymi działalność FI lub ze statutem w zakresie innym niż wynikający z punktów wskazanych powyżej, oraz z uwzględnieniem interesu uczestników.

W doktrynie słusznie wskazuje się, iż depozytariusz spełnia cztery kategorie podstawowych obowiązków, tj. sprawowanie pieczy nad aktywami FI; kompetencje nadzorcze mające charakter obowiązków publicznoprawnych z uwagi na interes uczestników FI; wykonywanie poleceń FI wynikających z umowy oraz przepisów u.f.i. oraz obowiązki o charakterze nadzwyczajnym dotyczące cofnięcia, wygaśnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności przez TFI, jak również likwidację FI³⁷.

Depozytariusz prowadzi rejestr aktywów FI, czyli odpowiada za ewidencjonowanie wszystkich jego aktywów, przy czym w zależności od charakteru aktywów sposób ewidencjonowania jest różny. W przypadku funduszu składającego się z subfunduszy depozytariusz prowadzi również subrejstry aktywów subfunduszy. Niektóre czynności w zakresie prowadzenia rejestru aktywów funduszu mogą być jednak wykonywane przez inne podmioty na podstawie umów zawartych przez depozytariusza na polecenie FI, jak częściowe prowadzenie rejestru aktywów przez subdepozytariusza, czy fizyczne przechowywanie aktywów występującej w postaci materialnej. W drodze umowy nie jest jednak możliwe wyłączenie całościowego prowadzenia rejestru aktywów przez depozytariusza³⁸. W przypadku zawarcia umowy z osobą trzecią, której przekazuje się funkcje w zakresie przechowywania, to depozytariusz musi posiadać zapewnione kompetencje, aby wypełniał prawidłowo swoje funkcje nadzorcze i kontrolne. Obowiązek przechowywania aktywów FI wiąże się z obowiązkiem sprawowania pieczy nad bieżącym stanem aktywów FI. Aktywa te nie mogą mieć charakteru inwestycyjnego, a muszą jedynie służyć zapewnieniu niezbędnej płynności aktywów³⁹.

37 R. Mroczkowski, *Nadzór...*, op. cit., s. 162-163.

38 W. Pochmara, A. Zapala, *Prawa uczestnika funduszu inwestycyjnego i sposób ich realizacji*, KPWiG, Warszawa 2004, s. 122.

39 R. Mroczkowski, [w:] A. Michór, R. Mroczkowski (red.), T. Nieborak i in., *Ustawa o funduszach inwestycyjnych*. Komentarz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 337.

Obowiązkiem depozytariusza jest nadzór nad prawidłowością zarządzania danym funduszem. Nadzorem objęte jest zbywanie i odkupywanie jednostek uczestnictwa bądź emitowanie, wydawanie i wykupywanie certyfikatów inwestycyjnych, rozliczanie umów dotyczących aktywów FI i rozliczanie umów z uczestnikami FI, wyliczanie aktywów netto FI oraz wartości jednostki uczestnictwa, a także wykorzystywanie dochodów funduszu inwestycyjnego. Depozytariusz opracowuje procedury nadzorcze, a następnie wdraża je i stosuje, przy czym kryterium nadzoru depozytariusza jest przede wszystkim zgodność z prawem i statutem FI. W szczególności sprawowana kontrola sposobu wykorzystywania funduszu powinna odbywać się w kontekście celów, na jakie mogą być wykorzystywane dochody FI w świetle ustawy i statutu.

Nadzór obejmuje także czynności kontrolne, gdyż depozytariusz dokonuje stałej kontroli czynności faktycznych i prawnych FI, chociaż depozytariusz opiera się wówczas generalnie na dokumentach przekazanych przez TFI, który powinien dostarczać depozytariuszowi na bieżąco wszystkie stosowne informacje, które są mu niezbędne do wypełniania przez niego zobowiązań. Ważne jest, że wprawdzie odpowiedzialność za decyzje inwestycyjne ponosi TFI, ale depozytariusz odpowiada za niedochowanie należytej staranności przy kontroli owych decyzji⁴⁰. W przypadku naruszenia przepisów prawa lub statutu depozytariusz zobowiązany jest wówczas do podjęcia działań w celu doprowadzenia działalności FI do zgodności z przepisami ustawowymi oraz samym statutem. W tym celu depozytariusz powiadamia FI o stwierdzonych nieprawidłowościach, w takiej sytuacji FI ma obowiązek podjąć działania dostosowania wykonywania czynności do przepisów oraz informować depozytariusza o podjętych działaniach. W szczególności jeżeli depozytariusz uzna, że wartość jednostek uczestnictwa nie została obliczona zgodnie z prawem czy statutem, to powiadamia o tym TFI i podejmuje działania zaradcze leżące w najlepszym interesie inwestorów. Jeżeli FI nie podejmuje właściwych czynności naprawczych, to depozytariusz ma kompetencję do powiadomienia o takim zachowaniu odbiegającym od norm prawnych KNE.

Depozytariusz jest zobowiązany do wykonywania poleceń FI, aby polecenia te były dla depozytariusza wiążące, to muszą mieć one podstawę prawną w ustawie oraz obowiązującej umowie między stronami⁴¹. Poleceniem FI o charakterze ustawowym jest, w szczególności, zawarcie umowy o przechowywanie aktywów z określonym podmiotem. Jeżeli polecenie to jest zgodne z prawem

40 Ibidem, s. 340.

41 R. Mroczkowski, *Nadzór...*, op. cit., s. 163.

i statutem, to wówczas depozytariusz odpowiada w tym przypadku jedynie za prawidłowe przekazanie aktywów objętych umową. Wynika to stąd, że wiążące są wyłącznie te polecenia FI, które nie są sprzeczne z prawem bądź statutem FI, a także które nie naruszają interesów uczestników FI. Wobec poleceń naruszających prawo, statut FI czy interesy uczestników, depozytariuszowi przysługuje prawo sprzeciwu, które jednak nie oznacza uprawnienia do zatwierdzania poleceń funduszu⁴².

Depozytariusz pełni również istotne funkcje o charakterze nadzwyczajnym w okresie tworzenia FI w ramach procesu zbierania wpłat do funduszu, w okresie funkcjonowania funduszy, gdy TFI przestaje zarządzać funduszem oraz w okresie likwidacji funduszu⁴³. Rola depozytariusza w procesie tworzenia funduszu polega na tym, że wpłaty do FI dokonywane są na wydzielony rachunek TFI tworzącego fundusz, który jest prowadzony przez depozytariusza. Ponadto, załącznikiem do wniosku o wpis do rejestru jest oświadczenie depozytariusza o zebraniu wpłat wymaganych statutem, o zgodności sposobu zebrania wpłat z ustawą, statutem i zezwoleniem KNF. W sytuacji gdy TFI nie może zarządzać funduszem wskutek wygaśnięcia zezwolenia na działalność towarzystwa bądź wydania przez KNF decyzji o cofnięciu zezwolenia, wówczas FI jest reprezentowany przez depozytariusza. Depozytariusz bowiem poprzez nadzór działalności FI jest właściwie przygotowany do przejęcia na maksymalnie trzy miesiące kompetencji TFI w zakresie zarządzania funduszem. Natomiast, w przypadku likwidacji FI zasadniczo likwidatorem jest depozytariusz, chyba że KNF wyznaczy innego likwidatora. Do zadań depozytariusza jako likwidatora należy zbywanie aktywów FI, ściąganie należności, zaspokajanie wierzycieli oraz umarzanie jednostek uczestnictwa poprzez wypłatę środków pieniężnych uczestnikom proporcjonalnie do liczby posiadanych tytułów uczestnictwa.

Oprócz powyżej wskazanych obowiązków, depozytariusz ma obowiązek działania w interesie uczestników FI. Dla realizacji tego obowiązku depozytariusz posiada dodatkowe kompetencje, w sytuacji stwierdzenia nieprawidłowej realizacji zadań przez FI polegające na konieczności zawiadomienia KNF, że działalność FI odbywa się z naruszeniem bądź nie uwzględnia interesów uczestników FI w sposób należyty. Ponadto, na wniosek uczestnika FI – depozytariusz jest obowiązany do wytoczenia powództwa m.in. na rzecz uczestników przeciwko TFI z tytułu szkody spowodowanej niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem

42 G. Borkowski A. Michór, R. Mroczkowski (red.), T. Nieborak, P. Petasz, P. Stanisławiszyn, P. Zawadzka, *Ustawa o funduszach inwestycyjnych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 342.

43 W. Pochmara, A. Zapala, *Prawa...*, op. cit., s. 114.

obowiązków w zakresie zarządzania FI i jego reprezentacji, co więcej depozytariusz może udzielić pełnomocnictwa procesowego adwokatowi lub radcy prawnemu. Jednak w sytuacji, gdy depozytariusz stwierdzi brak podstaw do wytoczenia takiego powództwa, jest obowiązany zawiadomić o tym uczestnika, nie później niż w terminie trzech tygodni od dnia złożenia wniosku przez uczestnika.

Odpowiedzialność depozytariusza

Depozytariusz z tytułu prawidłowego wykonywania obowiązków ponosi odpowiedzialność prawną, która wiąże się z istnieniem norm sankcjonujących polegających na obowiązku ponoszenia ujemnych następstw nieprzestrzegania wzorów zachowań określonych przez normy prawne, przy czym sankcją jest wymierzenie podmiotowi naruszającemu standardy zachowań przewidzianych w przepisach prawa odpowiedniej dolegliwości⁴⁴. W przypadku depozytariusza odpowiedzialność prawna może mieć charakter odpowiedzialności cywilnoprawnej i administracyjnej. Odpowiedzialność cywilna wynika ze zobowiązania określonego podmiotu zagrożonego sankcją cywilną, poprzez obowiązek świadczenia odszkodowania wobec poszkodowanego⁴⁵. Natomiast odpowiedzialność administracyjna oznacza uregulowaną prawem możliwość uruchomienia wobec określonego podmiotu z powodu jego działalności naruszającej przepisy materialnego prawa administracyjnego środków prawnych realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurach⁴⁶.

W przypadku niewłaściwego lub nienależytego wykonywania ustawowych zobowiązań⁴⁷, depozytariusz ponosi odpowiedzialność cywilnoprawną (odszkodowawczą) za powstałe szkody wynikające z niewykonania lub nienależytego wykonania swoich obowiązków (art. 75 u.f.i.). Depozytariusz działać musi bowiem wyłącznie w interesie uczestników FI, a brak należytej staranności przy zastrzonym mierniku staranności, z uwagi na profesjonalny charakter prowadzonej działalności, prowadzi do odpowiedzialności odszkodowawczej wobec FI i jego uczestników⁴⁸. Odpowiedzialność depozytariusza dotyczy obowiązków

44 T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 82.

45 A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1998, s. 209.

46 A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 39.

47 Mowa o obowiązkach określonych w art. 72 ust. 1 i art. 72a u.f.i.

48 J. Kropiwnicki, *Prawna ochrona interesów uczestników funduszy inwestycyjnych*, Dom Wydawniczy „Ostoja”, Kraków 2001, s. 139.

w zakresie prowadzenia rejestru aktywów FI, obowiązków nadzorczych, a także obowiązku występowania z powództwem przeciwko TFI.

Depozytariusz odpowiada wobec FI za utratę instrumentów finansowych⁴⁹ stanowiących aktywa FI oraz aktywów funduszu⁵⁰. Odpowiedzialność depozytariusza, o której mowa powyżej, nie może być wyłączona, ani też ograniczona w umowie o wykonywanie funkcji depozytariusza. Co więcej, odpowiedzialność ta w stosunku do FI jest odpowiedzialnością kontraktową, a w stosunku do uczestników FI jest odpowiedzialnością deliktową. Depozytariusz ponosi także odpowiedzialność administracyjno-prawną – zgodnie z art. 77 u.f.i., gdy depozytariusz nie wykonuje obowiązków zawartych w umowie o wykonywanie funkcji depozytariusza funduszu inwestycyjnego bądź wykonuje je nienależycie, wówczas fundusz inwestycyjny jest uprawniony do wypowiedzenia umowy w terminie krótszym niż sześć miesięcy, ponadto FI jest zobligowany do powiadomienia o zaistniałym fakcie KNF. Natomiast jeżeli depozytariusz nieprawidłowo wykonuje swoje obowiązki, to umowa może zostać rozwiązana za wypowiedzeniem krótszym niż sześć miesięcy, w takiej sytuacji również istnieje obowiązek po stronie FI, dotyczący poinformowania o rozwiązaniu umowy z depozytariuszem KNF.

Przesłankami skutecznego wystąpienia o odszkodowanie przeciwko depozytariuszowi przez uczestnika obejmują: wystąpienie szkody, niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków przez depozytariusza oraz związek adekwatnej przyczynowości pomiędzy niewłaściwym zachowaniem depozytariusza i poniesioną przez uczestnika lub uczestników szkodą. Odpowiedzialność depozytariusza za utratę instrumentów finansowych jest wyłączona, jeżeli: zdarzenie, które doprowadziło do utraty instrumentu finansowego, nie stanowiło konsekwencji jakiegokolwiek działania lub zaniechania ze strony depozytariusza bądź osoby trzeciej, której przekazano zadania związane z przechowywaniem utrzymywanych instrumentów finansowych; depozytariusz racjonalnie nie mógł zapobiec wystąpieniu zdarzenia, które doprowadziło do utraty mimo podjęcia wszelkich środków ostrożności, których zastosowania można oczekiwać od sumiennego depozytariusza zgodnie z powszechną praktyką branżową; a także gdy depozytariusz nie mógł zapobiec utracie mimo zachowania restrykcyjnej i kompleksowej należytej staranności. Istotne jest, że jeżeli uczestnicy FI ponieśli szkodę spowodowaną niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków TFI w zakresie zarządzania funduszem lub jego reprezentacji, to domniemywa się, że

49 O których mowa w art. 72b ust. 1 u.f.i.

50 O których mowa w art. 72b ust. 2. 3 u.f.i.

depozytariusz, będący podmiotem z grupy kapitałowej TFI, świadomie zaniechał wykonywania swoich obowiązków⁵¹.

Fundusz posiada swobodę co do wyboru podmiotu będącego depozytariuszem, jak również może zmienić depozytariusza pod warunkiem uzyskania zgody KNF. Zmiana depozytariusza stanowi potencjalne zagrożenia dla bezpieczeństwa środków przekazanych FI, dlatego ustawodawca przewidział w tym zakresie nadzór KNF, który ma na celu zapewnienie płynnego oraz niezakłóconego przejścia obowiązków depozytariusza na inny podmiot. W ten sposób zabezpieczone zostają interesy uczestników FI, gdyż zmiana depozytariusza powinna być dokonywana w sposób zapewniający nieprzerwane wykonywanie obowiązków.

Istotne jest, że w przypadku, gdy depozytariusz narusza przepisy prawa lub nie wypełnia obowiązków określonych w umowie, KNF może wówczas nakazać funduszowi zmianę depozytariusza lub nałożyć na depozytariusza karę pieniężną. Zasadniczo do nakazu przez KNF zmiany depozytariusza dochodzi w sytuacji, gdy organ nadzoru stwierdzi w postępowaniu kontrolnym lub wyjaśniającym naruszenie przez depozytariusza umowy, które nie było znane zarządzającemu FI, gdy uzyskał informacje o wadliwym wykonywaniu obowiązków przez depozytariusza, które były znane zarządzającemu FI, ale nie dokonał on wypowiedzenia umowy, a także gdy mimo wypowiedzenia umowy z depozytariuszem zarządzający FI nie zawarł umowy z następcą w terminie zapewniającym ciągłość pełnienia obowiązków depozytariusza⁵².

Podsumowanie

Uczestnictwo depozytariusza w działalności FI znacząco i realnie wpływa na jego bezpieczeństwo organizacyjne i stanowi niezwykle ważną instytucję systemu zbiorowego inwestowania, zapewniając rzeczywiste bezpieczeństwo inwestowania w FI i tym samym ograniczając ryzyko inwestycyjne. Doniosły wpływ depozytariusza na bezpieczeństwo FI wynika z szeregu ustawowych kompetencji m.in. z ograniczonego kręgu podmiotów uprawnionych do bycia depozytariuszem, jego licznych funkcji, obowiązków i kompetencji. Depozytariusz czuwa nad prawidłowym funkcjonowaniem oraz zarządzaniem FI i jednocześnie ma obowiązek działania w interesie uczestników FI m.in. poprzez przechowywanie aktywów funduszu, zakaz wykonywania poleceń TFI sprzecznych z prawem lub statutem, działalność kontrolno-nadzorczą, czy też obowiązek wytoczenia po-

51 W. Pochmara, A. Zapala, *Prawa...*, op. cit., s. 136-137.

52 R. Mroczkowski, *Nadzór...*, op. cit., s. 358.

wództwa na rzecz uczestników funduszu przeciwko TFI z tytułu szkody spowodowanej niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków w zakresie zarządzania funduszem i jego reprezentacji.

W tym miejscu należy również przypomnieć o Dyrektywie UCITS V, która precyzyjnie uregulowała katalog podmiotów mogących pełnić funkcję depozytariusza oraz obowiązki depozytariusza, a także wzmocniła wymogi co do odpowiedzialności depozytariuszy.

Konkludując, trzeba stwierdzić, że funkcja depozytariusza podnosi bezpieczeństwo zbiorowego inwestowania w FI, w tym bezpieczeństwo lokat w tytuły uczestnictwa FI, a także gwarantuje pewność obrotu. Uprawnienia w zakresie sprawowania pieczy nad aktywami funduszu oraz uprawnienia kontrolno-nadzorcze chronią w sposób skuteczny interesy uczestników funduszy, przy czym nadzór ze strony depozytariusza ma charakter uzupełniający wobec nadzoru organu administracji publicznej⁵³. Bezpieczeństwo rynku kapitałowego jest także zapewnione poprzez poddanie działalności depozytariusza nadzorowi KNF oraz odpowiedzialności depozytariusza za niewykonanie lub niewłaściwe wykonywanie ustawowych obowiązków.

Bibliografia

Bazyłko A., *Regulacje prawne dotyczące funduszy inwestycyjnych w Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, nr 1, Rzeszów 2011.

Borkowski G., *Wpływ nowelizacji Dyrektywy Unii Europejskiej o instytucjach wspólnego inwestowania na polskie regulacje dotyczące funduszy inwestycyjnych otwartych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Poznań 2003.

Borkowski G., Michór A., Mroczkowski R., Nieborak T., Petasz P., Stanisławiszyn P., Zawadzka P. (red.), *Ustawa o funduszach inwestycyjnych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.

Dyl M., *Fundusze inwestycyjne. Zasady funkcjonowania*, KiK Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2001.

53 Ibidem, s. 207.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 stycznia 2002 r. zmieniająca dyrektywę Rady 85/611/EWG w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dotyczących przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) w odniesieniu do inwestycji UCITS (2001/108/WE), (Dz.U.UE.L41, z dnia 13.02.2002), zwana „dyrektywą produktową” (ang. Productive Directive).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS), (Dz. U. L 302 z dnia 17.11.2009).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/91/UE z dnia 23 lipca 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2009/65/WE w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) w zakresie funkcji depozytariusza, polityki wynagrodzeń oraz sankcji z dnia 23 lipca 2014 r. (Dz. Urz. UE.L nr 257z dnia 28.08.2014).

Dyrektywa Rady 85/611/EWG z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS), (Dz. U. L 375 z dnia 31.12.1985).

Dyrektywa 2001/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 stycznia 2002 r. zmieniająca dyrektywę Rady 85/611/EWG w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS), w celu uregulowania działalności spółek zarządzających i uproszczonych prospektów emisyjnych, (Dz.U.UE.L41 z dnia 13.02.2002), zwana „dyrektywą zarządczą” (ang. Management Directive).

Gabryelczyk K., *Fundusze inwestycyjne. Rodzaje, zasady funkcjonowania, efektywność*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.

Kowalski J.M., *Fundusze inwestycyjne otwarte w Polsce (I) – ramy prawne funkcjonowania*, Zeszyty Naukowe WSB nr 10, Poznań – Chorzów 2008.

Kropiwnicki J., *Fundusze inwestycyjne – Prawna ochrona interesu uczestników*, Lexis Nexis, Warszawa 2009.

Kropiwnicki J., *Prawna ochrona interesów uczestników funduszy inwestycyjnych*, Dom Wydawniczy „Ostoja”, Kraków 2001.

Kurowski L., *System finansowy*, [w:] W. Jaworski (red.), *Leksykon finansowo-bankowy*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1991.

Matysek-Jędrych A., *System finansowy – definicja i funkcje*, „Bank i Kredyt”, nr 10/2007.

Michalski M., [w:] M. Michalski, L. Sobolewski (red.), *Prawo o funduszach inwestycyjnych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 1999.

Michór A., *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

Mroczkowski R., *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.

Mroczkowski R., [w:] A. Michór, R. Mroczkowski, T. Nieborak i in. (red.), *Ustawa o funduszach inwestycyjnych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.

Mroczkowski R., *Rola depozytariusza w systemie nadzoru nad rynkiem usług funduszy inwestycyjnych w Polsce*, Gdańskie Studia Prawnicze, t. XVI, Gdańsk 2006.

Perez K., *Fundusze inwestycyjne, rodzaje, zasady funkcjonowania, efektywność*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

Pochmara W., Zapala A., *Prawa uczestnika funduszu inwestycyjnego i sposób ich realizacji*, KPWiG, Warszawa 2004.

Przybylska-Kapuścińska W., Gabryelczyk K., *Czynniki determinujące decyzje inwestorów indywidualnych o wyborze funduszy inwestycyjnych jako formy alokacji kapitału w Polsce*, [w:] D. Dziawgo (red.), *Indywidualni inwestorzy na rynku finansowym*, Wydawnictwo UMK, Toruń 2004.

Rozporządzenie delegowane Komisji UE 2016/438 z dnia 17 grudnia 2015 r. uzupełniające Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE w odniesieniu do obowiązków depozytariuszy (Dz. U. U.E. L. 78/11 z dnia 24.03.2016).

Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.

Stelmachowski A., *Zarys teorii prawa cywilnego*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1998.

Ustawa z dnia 22 marca 1991 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach inwestycyjnych (Dz. U. 1991, nr 35, poz. 155 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. 1997 nr 139, poz. 933 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. tj. 2017, poz. 1577).

Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. 2004 nr 146, poz. 1546 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U., tj. 2016, poz. 996 ze zm.).

Ustawa z dnia 31 marca 2016 r. o zmianie ustawy o funduszach inwestycyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2016, poz. 615).

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U., tj. 2016, poz. 996 ze zm.).

Zawadzka P., [w:] R. Mroczkowski (red.), *Komentarz. Ustawa o funduszach inwestycyjnych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.

Zawadzka P., [w:] A. Michór, R. Mroczkowski, T. Nieborak i in. (red.), *Ustawa o funduszach inwestycyjnych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.

Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, PWN, Warszawa – Poznań 1983.

Agnieszka Danielewicz
Wyższa Szkoła Gospodarki

Porównanie systemu motywowania nauczycieli szkół średnich oraz szkół wyższych w świetle obowiązujących przepisów prawnych

The comparison of the motivation systems of secondary school and higher education teachers in the existing legislation

Zarys treści: Kapitał ludzki stanowi siłę napędową funkcjonowania firmy oraz ma istotny wpływ na jej konkurencyjność na rynku. Na zachowania i działanie kapitału ludzkiego wpływ ma sposób zarządzania, który obejmuje motywację odpowiedzialną za wzrost efektywności pracy. Obowiązujące akty prawne regulują kwestie finansowe, jak i pozafinansowe motywujące pracowników szkół, które są niewystarczające i często działają jako bodziec demotywujący. Nauczyciele zatrudnieni w placówkach oświatowych oraz szkołach wyższych znacznie częściej narażeni są wypalenie zawodowe, które częściowo może być związane z brakiem odpowiednich systemów motywacyjnych, których wdrożenie przyniosłoby oczekiwane efekty. Niniejszy artykuł ma na celu porównanie wykorzystywanych czynników motywacyjnych wynikających z obowiązujących w obu typach szkół aktów prawnych.

Słowa kluczowe: systemy motywacyjne, motywacja, system edukacji, szkolnictwo wyższe, nauczyciele, narzędzia motywacji.

Abstract: Human capital is the driving force of the company functioning and it has a significant impact on its competitiveness on the market. The behavior and performance of human capital are affected by the way of management which includes the motivation responsible for the increase in work efficiency. The existing legal acts regulate the financial as well as non-financial issues motivating school employees, which are inadequate and they often act as a demotivating stimulus. The teachers employed in educational institutions and universities are more often exposed to job burnout, which partially might be due to the lack of the appropriate motivation systems, the implementation of which would bring the expected results. This article is to compare the motivation factors resulting from the legal acts governing both types of school.

Keywords: motivation systems, motivation, educational system, higher education, teachers, motivational tools.

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest porównanie czynników motywujących nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych oraz w szkołach wyższych, wynikających z obowiązujących aktów prawnych. W obu typach szkół zauważa się niedostateczne wykorzystywanie dostępnych narzędzi motywacyjnych a same systemy motywacyjne są niedostosowane do potrzeb pracowników. Studia literatury poprzedzające przygotowanie artykułu pozwoliły na stwierdzenie braku wystarczającej ilości opracowań na temat systemów motywacyjnych w wymienionych wyżej typach szkół.

Motywacja bezpośrednio wpływa na wzrost efektywności pracy danej osoby, która zaczyna szybciej i sprawniej wykonywać zadania, potrafi radzić sobie ze stresem i szukać pomocy oraz poprawiają się jej relacje z klientami i współpracownikami – automatycznie korzysta z tego cała organizacja. Systemy motywacji stosowane w firmach często przynoszą efekty, które widoczne są bardzo szybko. W przypadku nauczycieli będziemy mieli działania raczej długoterminowe i efekty będą widoczne po zdecydowanie dłuższym czasie.

W artykule została poruszona problematyka motywacji nauczycieli w szkołach średnich i wyższych w aspekcie obowiązujących przepisów prawnych. Głównym celem niniejszego opracowania jest porównanie systemów motywacyjnych funkcjonujących w obu typach szkół, wynikających z przepisów prawa, które regulują ich funkcjonowanie. Opracowanie artykułu poprzedziły studia literatury dotyczącej motywacji nauczycieli pracujących w tak różnych, a jednak wzajemnie ze sobą powiązanych środowiskach.

1. System edukacji w Polsce

System edukacji w Polsce zarządzany jest przez dwie instytucje centralne: Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz składa się z dwóch części: systemu oświaty oraz systemu szkolnictwa wyższego. Ministerstwo Edukacji Narodowej wraz z kuratoriami oświaty, pełni nadzór pedagogiczny nad szkołami, natomiast system szkolnictwa wyższego jest kierowany przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, gdzie istotną funkcję doradczą pełni Rada Główna Szkolnictwa Wyższego w zakresie ustalania polityki państwa odnośnie szkolnictwa wyższego, polityki naukowej i innowacyjnej państwa.

Funkcjonowanie systemu oświaty w Polsce regulowane jest przez dwa podstawowe dokumenty:

- Ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty;
- Ustawę z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela.

Według Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. nr 95, poz. 425, z późn. zm.), polski system oświaty obejmuje:

- przedszkola, w tym z oddziałami integracyjnymi, przedszkola specjalne oraz inne formy wychowania przedszkolnego;
- szkoły: podstawowe (specjalne, integracyjne, z oddziałami integracyjnymi i sportowymi, sportowe i mistrzostwa sportowego), gimnazja (specjalne, integracyjne, dwujęzyczne, z oddziałami integracyjnymi, dwujęzycznymi, sportowymi i przysposabiającymi do pracy), ponadgimnazjalne (specjalne, integracyjne, dwujęzyczne, z oddziałami integracyjnymi, dwujęzycznymi i sportowymi, sportowe, mistrzostwa sportowego, rolnicze i leśne), artystyczne;
- placówki oświatowo-wychowawcze (w tym szkolne schroniska młodzieżowe), placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego oraz ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego, placówki artystyczne;
- poradnie psychologiczno-pedagogiczne (w tym poradnie specjalistyczne);
- młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży;
- placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania;
- placówki doskonalenia nauczycieli;
- biblioteki pedagogiczne;
- kolegia pracowników służb społecznych¹.

Szkoły wyższe stanowią odrębną część polskiego systemu edukacji a ich funkcjonowanie reguluje ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyż-

¹ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. nr 95, poz. 425, z późn. zm.).

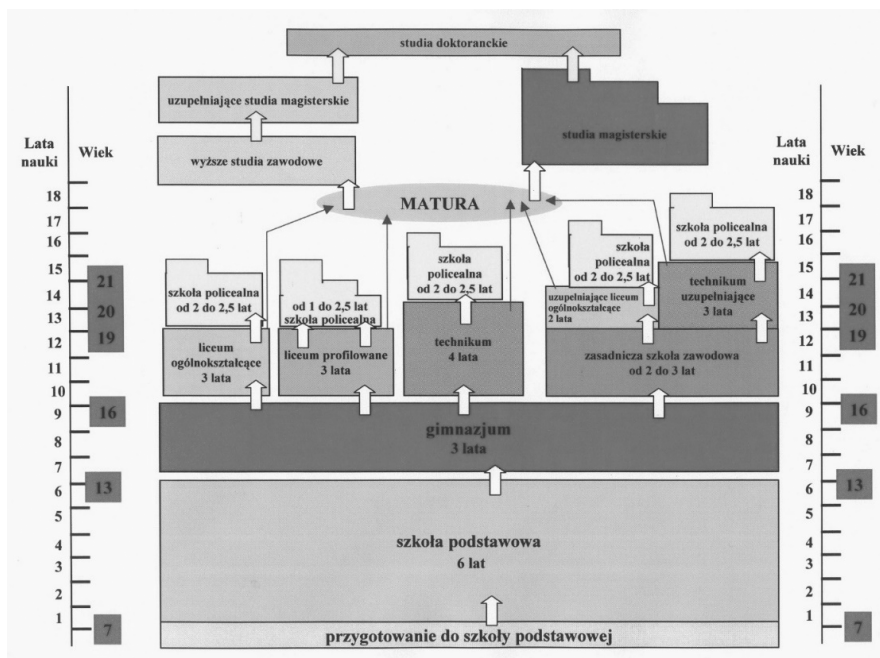
szym (Dz. U. nr 164, poz. 1365). Polski system szkolnictwa wyższego oparty jest na trójstopniowej strukturze studiów:

- studia pierwszego stopnia;
- studia drugiego stopnia

lub

- jednolite studia magisterski prowadzone przez uczelnię uprawnioną do ich prowadzenia;
- studia trzeciego stopnia (studia doktoranckie);
- studia podyplomowe.

Studia trzeciego stopnia oraz studia podyplomowe może prowadzić nie tylko uczelnia (uprawniona jednostka organizacyjna uczelni), lecz także instytut naukowy Polskiej Akademii Nauk, instytut badawczy lub międzynarodowy instytut naukowy działający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Strukturę systemu edukacji w Polsce przedstawiono na rys. 1.



Rysunek 1. Przykładowy proces zarządzania ryzykiem
Źródło: opracowanie własne.

2. Motywacja i narzędzia wykorzystywane w motywowaniu pracowników

Wszystkie organizacje zatrudniające i zrzeszające ludzi interesują się tematyką motywacji, która jest nieodzownym elementem osiągnięcia stałych wysokich efektów. Zmotywowani, świadomi swojego potencjału ludzie pracują wydajniej, są bardziej elastyczni i kreatywni, potrafią zachować równowagę między życiem osobistym i zawodowym.

Motywowanie polega na takim wpływie na innych, by zmierzali w pożądanym przez nas kierunku. Motywowanie siebie to z kolei niezależne wytyczenie kierunku, a następnie podjęcie działań pozwalających na zmierzanie w tym kierunku. Motywację opisać można jako zachowanie ukierunkowane na cel². W literaturze przedmiotu znaleźć można różnego rodzaju teorie motywacji, m.in.: teorię instrumentalną, treści, procesu, celu, sprawiedliwości oraz model dwuczynnikowy³. Wszystkie te teorie mają jednak wspólne założenia, które opierają się na końcowym efekcie zmotywowanego pracownika, co osiągnięte jest za pośrednictwem systemu nagród i kar, zależnością między włożonym wysiłkiem a osiągniętymi efektami, sprawiedliwym traktowaniem.

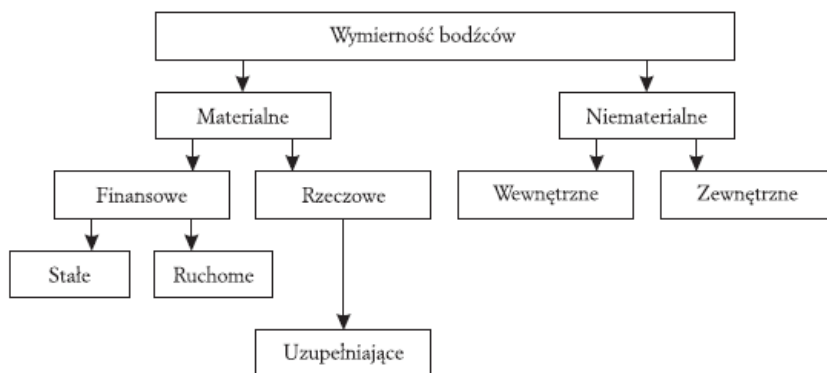
Narzędzia motywowania to zbiór metod, reguł, sposobów i form postępowania oraz rozwiązań organizacyjnych, które regulują proces motywowania w przedsiębiorstwie⁴. Proces motywowania w organizacji wymaga używania odpowiednich metod. Narzędzia motywowania wykorzystują bodźce (motywatory) do skutecznego oddziaływania na pracowników. Mogą nimi być zarówno czynniki zewnętrzne, jak i wewnętrzne, które mają za zadanie spowodować odpowiednie działania i zachowania ze strony pracownika. Oddziałują one indywidualnie lub grupowo i w założeniu mogą być obliczone na działanie doraźne lub długookresowe⁵. Systematyka narzędzi motywowania przedstawiona została na rys. 2.

2 M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna, Kraków 2007, s. 211.

3 Ibidem, s. 219.

4 Z. Sekuła, *Motywowanie ekonomiczne w warunkach gospodarki rynkowej*, Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2002, s. 24.

5 Ibidem, s. 186.



Rysunek 2. Systematyka narzędzi motywowania

Źródło: Z. Sekuła, *Motywowanie ekonomiczne w warunkach gospodarki rynkowej*, Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2002.

Motywacja w pracy może mieć charakter:

- wewnętrzny, czyli podyktowany zaspokajaniem wewnętrznych potrzeb pracownika;
- zewnętrzny, poprzez zarządzanie takimi bodźcami, jak płaca, awans, pochwała⁶.

W odniesieniu do placówki oświatowej można scharakteryzować ten podział w następujący sposób:

a) motywatory wewnętrzne:

- zamiłowanie do pracy, poprzez przydzielanie zadań zgodnie z kwalifikacjami i w miarę możliwości oczekiwaniami pracownika;
- identyfikacja z zakładem pracy, możliwość wpływania na sytuację zakładu pracy, odczuwanie zależności swojej sytuacji od sytuacji zakładu pracy;
- zaangażowanie w wykonywane zadania poprzez pokazanie istotnego wpływu wykonywanej pracy na działalność całej instytucji;
- przestrzeganie zasad i norm przez wszystkich pracowników;

⁶ M. Armstrong, op. cit., s. 212.

b) motywatory zewnętrzne:

- czynniki ekonomiczne (dodatki motywacyjne, wzrost płac);
- ujemne i dodatnie bodźce motywacyjne: nagrody i kary⁷.

Współczesne społeczeństwo wciąż za najważniejszy czynnik motywacyjny uznaje pieniądze. Na wynagrodzenie nauczycieli składa się płaca zasadnicza, płaca za pracę w godzinach ponadwymiarowych oraz dodatek za staż, za wychowawstwo i dodatek motywacyjny. Wysokość płacy zasadniczej oraz w godzinach ponadwymiarowych uzależniona jest od poziomu wykształcenia i stopnia awansu zawodowego. Należy jednak pamiętać, że obowiązujące przepisy prawa ściśle określają tryb i zasady stosowania finansowych bodźców motywacyjnych dla nauczycieli. Ważnym czynnikiem motywującym z punktu widzenia nauczyciela jest możliwość podnoszenia swoich kwalifikacji poprzez uczestnictwo w różnego typu szkoleniach, kursach, studiach podyplomowych finansowanych częściowo lub całościowo przez szkołę. Dyrektor szkoły dysponuje szerokim wachlarzem narzędzi, które może kompleksowo wykorzystywać w celu motywowania nauczycieli do podnoszenia swoich kwalifikacji, które jednocześnie wpływają na umocnienie pozycji szkoły na rynku lokalnym, która w dzisiejszych czasach podobnie jak przedsiębiorstwa nastawiona jest na pozyskiwanie klientów. Do głównych sposobów motywowania nauczycieli można zaliczyć:

- tworzenie korzystnej atmosfery w radzie pedagogicznej, sprzyjającej identyfikacji nauczycieli ze szkołą;
- doskonalenia wewnątrzszkolne i wyzwalanie chęci zdobywania coraz to nowych doświadczeń;
- uczynienie nauczyciela współodpowiedzialnym za ważne zadania szkoły;
- uświadomienie potrzeby dwuzawodowości;
- wyszukiwanie i proponowanie atrakcyjnych form doskonalenia;
- stworzenie atmosfery „zdrowej rywalizacji” z dyrektorem jako „sternikiem” na czele tego procesu;
- podawanie pozytywnych przykładów;

⁷ I. Bednarska-Wnuk, *Zarządzanie szkołą XXI wieku*, ABC, Warszawa 2010, s. 136.

- tworzenie atmosfery uznania wobec działań innych, podejmujących doskonalenie;
- własny przykład – konieczność „dorównania” dyrektorowi często stanowi czynnik motywujący;
- polecenie – nakaz z motywacją pozytywną;
- dostęp do pomocy naukowych i sprzętu;
- czynniki motywujące o charakterze finansowym typu: nagrody, dodatki motywacyjne do wynagrodzenia, zwroty kosztów delegacji, czy pokrycie finansowe różnych form szkolenia⁸.

Analizując publikacje naukowe opierające się na badaniach naukowych przeprowadzonych wśród nauczycieli, których celem była ocena systemu motywowania funkcjonującego w szkole (w którego skład wchodzi: wynagrodzenie zasadnicze, dodatki do wynagrodzenia, możliwość rozwoju osobistego i zawodowego, środowisko pracy oraz nagrody i kary), dochodzi się do wniosku, że w ogólnym zarysie nauczyciele negatywnie oceniają funkcjonowanie tego systemu. Wysokość wynagrodzenia zasadniczego oceniana jest jako nieadekwatna do wykonywanej pracy, natomiast skala dodatku motywacyjnego jest zaniżana przez błędne wyliczenie. Pozytywnie ocenia się możliwość korzystania ze szkoleń doskonalących przy wskazaniu jednak braku odpowiedniej ilości czasu. Często również negatywnie oceniana jest rola dyrektora, który skupia się na kierowaniu zapominając o możliwościach efektywnego motywowania swoich pracowników⁹.

Zagadnienia motywacji inaczej kształtują się w systemie szkolnictwa wyższego, gdzie motywowanie nauczycieli akademickich do pracy odbywa się w ramach procedur stosowanych przez uczelnie za pośrednictwem:

- oceny nauczyciela akademickiego;
- przeprowadzania ankiet ewaluacyjnych wśród studentów;
- hospitacji zajęć dydaktycznych w celu podnoszenia jakości kształcenia.

8 M. Dobrowolska-Wesołowska, *Zarządzanie przez motywowanie – motywująca rola dyrektora jednostki oświatowej*, Acta Scientifica Academiae Ostroviensis, Wydawnictwo Naukowe WSBiP, Ostrów Świętokrzyski 2012, s. 19.

9 J. Kapelan, B. Białecka, *Analiza systemu motywowania pracowników oświaty*, „Organizacja i Zarządzanie”, z. 63a, Wydawnictwo Naukowe Politechniki Śląskiej, Gliwice 2012, s. 202.

Wymienione wyżej procedury dotyczące oceny pracy dydaktycznej nie przekładają się w żaden sposób na nagrodę dla nauczyciela akademickiego, który wypadł pozytywnie, mowa tu zarówno o gratyfikacji finansowej, jak i samej pochwalie, wyróżnieniu przez przełożonych. System obligowania nauczycieli akademickich do lepszej pracy dydaktycznej w sytuacji otrzymania negatywnej oceny również funkcjonuje jedynie połowicznie. Często przyczyną takiego stanu rzeczy są zbyt rzadko przeprowadzane oceny (w zbyt dużym odstępie czasu), w związku z brakami kadrowymi nie przestrzega się zasady dwóch ocen negatywnych i rozwiązania stosunku pracy.

Dodatkowo w ramach rozwoju kompetencji kadry akademickiej uczelnia:

- organizuje wewnętrzne konferencje, spotkania podczas których pracownicy naukowcy zobowiązani są do wygłaszania referatów, publikowania swoich prac w formie monografii lub artykułu, angażowania studentów;
- dofinansowuje wydanie monografii i uczestnictwo w wyjazdach na konferencje krajowe i zagraniczne;
- rozdziela w trybie konkursowym środki na badania statutowe;
- wręcza nagrody.

Powyższe narzędzia motywowania funkcjonują faktycznie skutecznie w wydziałach, gdzie system pozyskiwania grantów jest dobrze rozwinięty a dziekan ma możliwość stosowania odczuwalnej finansowo motywacji. Na podstawie raportu końcowego w ramach projektu „Analiza zasobów kadrowych w uczelniach na poszczególnych kierunkach i wypracowanie zasad etatyacji” opracowanego w 2010 r. na zlecenie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego przez zespół Millward Brown SMG/KRC stwierdzono, że system motywacyjny w szkolnictwie wyższym nie istnieje, a stosowane są jedynie drobne zabiegi motywacyjne, które nie przynoszą założonych efektów. Jako jeden z głównych powodów takiego stanu rzeczy wskazuje się brak środków finansowych, które w realny sposób nagradzałyby osiągnięcia naukowo-dydaktyczne¹⁰.

10 L. Korporowicz, *Analiza zasobów ludzkich w uczelniach na poszczególnych kierunkach i wypracowanie zasad etatyacji – raport końcowy*, SMG / KRC Poland Media S.A., Warszawa 2010.

3. Prawne aspekty motywowania nauczycieli szkół ponadgimnazjalnych oraz nauczycieli akademickich zatrudnionych na uczelniach państwowych w Polsce

Porównując system motywacji nauczycieli wynikający z aktów prawnych obowiązujących w poszczególnych typach szkół, należy przede wszystkim wskazać dokumenty, które regulują te kwestie. W przypadku systemu edukacji decyzje dotyczące pracowników (procedury awansu zawodowego, system wynagradzania nauczycieli, ich ocenianie, nagradzanie, karanie i partycypacja we współrzędzeniu) nie są podejmowane samodzielnie przez szkołę, a przez organ prowadzący dane jednostki¹¹, np. starostwo powiatowe, decyzje te są jednak ściśle regulowane przez przepisy prawa (Karta Nauczyciela, Ustawa o systemie oświaty).

Karta Nauczyciela oraz ustawa o systemie oświaty podkreślają realizację przez szkołę jako instytucję funkcji wychowawczej, dydaktycznej, opiekuńczej oraz wskazują zadania jakie mają realizować nauczyciele:

- zapewnienie uczniom bezpieczeństwa podczas zajęć realizowanych przez szkołę;
- wspieranie rozwoju każdego ucznia;
- dążenie do pełni własnego rozwoju osobowego;
- kształcenie i wychowywanie młodzieży w duchu poszanowania godności;
- dbanie o kształtowanie u uczniów postaw moralnych i obywatelskich¹².

Większość różnego typu opracowań skupia się na czynnikach demotywujących, do których należy zaliczyć: niskie zarobki w stosunku do średniej krajowej, brak stabilizacji i bezpieczeństwa zawodowego, ciągłe zmiany w systemie oświaty, złe zarządzanie, brak wsparcia ze strony dyrekcji, zmiana zachowania i funkcjonowania uczniów. Brak motywacji lub słaby jej poziom odbijają się na zdrowiu psychicznym i fizycznym nauczycieli, którzy dwa razy częściej niż inni pracownicy wykonujący usługi społeczne, cierpią na wypalenie zawodowe¹³. Główne czynniki wpływające na motywację nauczycieli to przede wszystkim:

11 Z. Sekuła, *Motywowanie do pracy. Teorie i instrumenty*, PWE, Warszawa 2008, s. 224.

12 Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tj.: Dz. U. z 2006 r. nr 97, poz. 674 z późn. zm.).

13 M. Rafalska, *Motywacja nauczycieli*, Benefit, 9, 2012, <http://www miesiecznik-benefit.pl/index.php?wiad=226> 16 grudnia 2016.

- możliwość rozwoju zawodowego (nauczyciele mają pierwszeństwo uczestniczenia w formach doskonalenia zawodowego organizowanych przez ośrodki doskonalenia zawodowego oraz mogą skorzystać z dofinansowania kształcenia w ramach budżetu przypadającego na daną placówkę);
- czynniki ekonomiczne (wynagrodzenie zasadnicze, dodatki motywacyjne, za wysługę lat, funkcyjne oraz za warunki pracy, wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, dodatek za pracę w porze nocnej, nagrody i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń i dodatków socjalnych¹⁴);
- urlop wypoczynkowy w wymiarze odpowiadającym okresowi ferii i w czasie ich trwania;
- pomoc zdrowotna dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej, urlop dla poratowania zdrowia;
- kary dyscyplinarne (jako negatywne narzędzie motywacji).

Wysokość wynagrodzenia zasadniczego jest ściśle uzależniona od stopnia awansu zawodowego (wyróżniamy cztery stopnie: nauczyciel stażysta, nauczyciel kontraktowy, nauczyciel mianowany i nauczyciel dyplomowany), kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, natomiast wysokość dodatków zależy od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy, dodatkowych zajęć oraz trudnych warunków pracy¹⁵. Wysokość dodatków określa odrębny regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach podlegających pod konkretny organ prowadzący. Regulamin ten określa wysokość oraz zasady przyznawania:

- dodatku motywacyjnego;
- dodatków funkcyjnych;
- dodatków za warunki pracy, w tym: za trudne warunki, warunki uciążliwe;

14 Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tj.: Dz. U. z 2006 r. nr 97, poz. 674 z późn. zm.).

15 A. Wasiluk, L. Janczulewicz, *Motywacja pracowników w szkołach polskich i litewskich*, [w:] J. Ejdys (red.), „Ekonomia i Zarządzanie” 6 (1), Politechnika Białostocka, Białystok 2014, s. 184.

- wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;
- nagród i innych świadczeń¹⁶.

System funkcjonowania pracowników uczelni publicznych a aspekcie nauczycieli regulowany jest następującymi dokumentami:

- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. nr 164, poz. 1365);
- Statut uczelni;
- Regulamin pracy uczelni;
- Regulamin oceny nauczycieli akademickich;
- Regulamin zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

Zgodnie z ustawą, nauczycielami akademickimi są pracownicy naukowo-dydaktyczni i pracownicy naukowcy (zatrudnieni na stanowiskach: profesora zwyczajnego, profesora nadzwyczajnego, profesora wizytującego, adiunkta, asystenta), pracownicy dydaktyczni (zatrudnieni na stanowiskach: starszego wykładowcy, wykładowcy, lektora lub instruktora), dyplomowani bibliotekarze oraz dyplomowani pracownicy dokumentacji i informacji naukowej¹⁷. Do obowiązków pracowników naukowo-dydaktycznych należy:

- kształcenie i wychowywanie studentów (w tym nadzór nad opracowywanymi przez studentów pracami zaliczeniowymi, semestralnymi, dyplomowymi);
- prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, rozwijanie twórczości naukowej albo artystycznej;
- uczestnictwo w pracach organizacyjnych uczelni;
- kształcenie kadry naukowej (obowiązek nauczycieli akademickich posiadających tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego).

¹⁶ REGULAMIN wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Powiat Ełcki (zał. nr 1 do Uchwały nr XIV.119.2016 Rady Powiatu Ełckiego z dnia 21 stycznia 2016 r.).

¹⁷ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. nr 164, poz. 1365).

Analizując istniejące dokumenty jako główne czynniki motywujące nauczycieli akademickich do pracy, można wskazać:

- możliwość rozwoju zawodowego (dodatkowo regulowana 8-letnim okresem na zdobycie tytułu doktora lub doktora habilitowanego dla osób zatrudnionych na stanowisku asystenta, adiunkta);
- rozwój naukowy (prace badawcze, publikacje, książki);
- czynniki ekonomiczne (w tym nagrody rektora oraz ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego oraz nagrody jubileuszowe);
- urlop wypoczynkowy w wymiarze 36 dni;
- świadczenia socjalne.

System edukacji funkcjonujący w Polsce i regulujący go akty prawne w bardzo wąskim zakresie obejmuje kwestie motywacji zatrudnianych nauczycieli. Dokumenty zawierają ogólne wytyczne dotyczące głównie czynników ekonomicznych (wysokość wynagrodzenia, nagrody, dodatki) oraz wskazują możliwości rozwoju zawodowego, który często realizowany jest pod presją czasu i pracodawców, przez co – zamiast motywować – demotywuje. Brak wzorców dotyczących innych możliwości do wykorzystania narzędzi motywujących lub chociażby wskazania potrzeby ich poszukiwania przez kadrę zarządzającą i przełożonych

Podsumowanie

Podsumowując, można stwierdzić, że mimo bardzo dużej popularności, jaką cieszy się zagadnienie motywacji w pracy i wykorzystywanych systemów motywacyjnych, temat ten zwłaszcza w obszarze oświaty pozostawia znaczny obszar do badań i poszukiwania optymalnych rozwiązań. Brak opracowań, które jednoznacznie porównują zagadnienia związane z motywacją pracowników w szkołach średnich i wyższych. System motywacyjny wynikający z Karty Nauczyciela i obowiązujący w szkołach średnich jest mało efektywny i często mimo możliwości nie jest uzupełniany przez działania kierownicze dyrektora placówki. W szkołach wyższych można stwierdzić, że system motywacji, który faktycznie wpływałby na pracę nauczycieli akademickich, nie istnieje. Sytuacja ta podyktowana jest często brakiem środków finansowych oraz brakiem systemu, który obliłowałby nauczycieli do lepszej pracy dydaktycznej. W obu typach szkół konieczne jest wprowa-

dzenie bardziej skutecznego systemu motywacyjnego – zarówno obejmującego sferę finansową, jak i pozafinansową, który mógłby wpłynąć na zmniejszenie się grupy nauczycieli objętych wypaleniem zawodowym.

Bibliografia

- Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna, Kraków 2007.
- Bednarska-Wnuk I., *Zarządzanie szkołą XXI wieku*, ABC, Warszawa 2010.
- Dobrowolska-Wesołowska M., *Zarządzanie przez motywowanie – motywująca rola dyrektora jednostki oświatowej*, Acta Scientifica Academiae Ostroviensis, Wydawnictwo Naukowe WSBiP, Ostrów Świętokrzyski 2012.
- Kapelan J., Białecka B., *Analiza systemu motywowania pracowników oświaty*, „Organizacja i Zarządzanie”, z. 63a, Wydawnictwo Naukowe Politechniki Śląskiej, Gliwice 2012.
- Korporowicz L., *Analiza zasobów ludzkich w uczelniach na poszczególnych kierunkach i wypracowanie zasad etatyzacji – raport końcowy*, SMG / KRC Poland Media S.A., Warszawa 2010, http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/215fd69485a3e2e4ffecbe41cf9183d6.pdf, 06.06.2017.
- Sekuła Z., *Motywowanie do pracy. Teorie i instrumenty*, PWE, Warszawa 2008.
- Sekuła Z., *Motywowanie ekonomiczne w warunkach gospodarki rynkowej*, Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2002.
- Rafalska M., *Motywacja nauczycieli*, „Benefit”, nr 9, 2012, <<http://www.miesiecznik-benefit.pl/index.php?wiad=226>>, 16 grudnia 2016.
- Wasiluk A., Janczulewicz L., *Motywacja pracowników w szkołach polskich i litewskich*, [w:] J. Ejdys (red.), „Ekonomia i Zarządzanie”, 6 (1), Politechnika Białostocka, Białystok 2014.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. nr 95, poz. 425, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tj.: Dz. U. z 2006 r. nr 97, poz. 674 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. nr 164, poz. 1365).

REGULAMIN wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Powiat Ełcki (zał. nr 1 do Uchwały nr XIV.119.2016 Rady Powiatu Ełckiego z dnia 21 stycznia 2016 r.).

<http://www.kuratorium.lublin.pl/?akc=akt&op=szcz&id=1220> (15.12.2016).

Andrzej Potoczek

Urząd Marszałkowski w Toruniu,

Wyższa Szkoła Gospodarki

Gospodarowanie zasobami wody jako element bezpieczeństwa lokalnego w procesie zarządzania jednostką terytorialną

Management of water resources as an element of local security in the process of managing a territorial unit

Zarys treści: Zarządzanie rozwojem stanowi współcześnie jeden z najważniejszych obszarów aktywności samorządu terytorialnego. Z punktu widzenia układu terytorialnego niezwykle istotne staje się zapewnienie bezpieczeństwa jako ważnej kategorii jakości życia. Jest to związane z problematyką wysokiej jakości przestrzeni publicznej oraz racjonalnym wykorzystywaniem jej zasobów. Szczęólnego znaczenia nabiera tutaj proces zarządzania zasobami wodnymi, które winny służyć zaspokojeniu potrzeb ludności, gospodarce oraz ochronie środowiska. Wiąże się to z procesem zarządzania zasobami wodnymi, co musi być zgodne z racjonalnym kształtowaniem i wykorzystaniem zasobów wód powierzchniowych i podziemnych z uwzględnieniem ich ilości i jakości, potrzeb użytkowników i konsumentów wód oraz zależnych od wód ekosystemów.

Słowa kluczowe: zarządzanie, samorząd, gospodarka wodna, przestrzeń, rozwój.

Abstract: Development management is currently one of the most important areas of local government activity. From the point of view of the territorial system, it is extremely important to ensure safety as an important category of quality of life. It is related to the issue of high-quality public space and the rational use of its resources. The process of water resources management, which should serve the needs of the population, the economy and environmental protection, is of particular importance here. This is connected with the process of water resources management, which must be consistent with the rational shaping and utilization of surface and underground water resources, taking into account their quantity and quality, the needs of users and consumers of water and water-dependent ecosystems.

Keywords: management, local government, water management, space, development.

Wprowadzenie

Z punktu widzenia zadań samorządu terytorialnego niezwykle istotnym problemem staje się proces zarządzania gospodarką lokalną i regionalną z uwzględnieniem czynników warunkujących rozwój oraz sprawność funkcjonowania obydwu systemów, gdzie istotną rolę odgrywa problematyka bezpieczeństwa. Współcześnie proces zarządzania musi uwzględniać szczegółową identyfikację różnych zagrożeń, ich wzajemne korelacje, możliwości zmniejszania prawdopodobieństwa ich wystąpienia, jak też łagodzenia potencjalnych skutków. Kształtowanie bezpieczeństwa staje się aktualnie jednym z ważniejszych zadań władz publicznych. Wszystkie podejmowane w związku z tym działania powinny się wpisywać w realizację szeroko pojmowanej polityki bezpieczeństwa, która wskazuje cele oraz priorytety istotne z punktu widzenia aktywności samorządu na rzecz bezpieczeństwa jednostki terytorialnej. Takim właśnie ważnym celem jest zapewnienie dostępności zasobów wody dla celów gospodarczych, komunalnych oraz na potrzeby mieszkańców. Brak możliwości realizacji zadań w tym zakresie może wywołać w społecznościach lokalnych i regionalnych poczucie zagrożenia bezpieczeństwa. Władze lokalne mają zatem obowiązek zapewnienia odpowiedniego zaopatrzenia ludności w dobrej jakości wodę powierzchniową i podziemną, co jest niezbędne dla zrównoważonego i sprawiedliwego korzystania z wód. W związku z tym polityka w zakresie gospodarowania wodą powinna być prowadzona w taki sposób, aby zapewniała bezpieczeństwo korzystania z zasobów społeczeństwu i gospodarce. Jest to zatem obszar aktywności wymagający stałego zainteresowania władz samorządowych oraz partnerów społeczno-gospodarczych, jak też systematycznych analiz i badań w celu wypracowania optymalnych form i metod działania. W ten sposób zagadnienie to wpisuje się w obszar polityki bezpieczeństwa będącej integralną częścią realizowanej w układzie terytorialnym polityki publicznej.

1. Zarządzanie jednostką terytorialną

Występujące uwarunkowania oraz specyfika rozwoju społeczno-gospodarczego powodują, iż główną sferą aktywności samorządu terytorialnego jest dzisiaj zarządzanie rozwojem. Pojemność problematyki owego zarządzania jest duża i obejmuje warunki, mechanizmy, zasady oraz formy działania w zakresie ważnym dla danej wspólnoty samorządowej z punktu widzenia realizacji celów publicznych. Odnosi się to do skomplikowanych zagadnień lokalnych i regionalnych, których rozwiązywanie wymaga analizy wielu procesów decyzyjnych

i ich licznych uwarunkowań. Wspólnotom samorządowym przyznane zostało generalne prawo do samodzielnego zarządzania swoimi sprawami. Dzięki tak pojętemu zarządzaniu istnieje możliwość przygotowania, a następnie realizacji polityki rozwoju, która stanowi koncepcyjno-praktyczną podstawę aktywności samorządu. W związku z tym na zarządzanie należy patrzeć przez pryzmat zmian społecznych, gospodarczych oraz politycznych, które wpływają na warunki działania władzy publicznej. Problematyka zarządzania w systemie samorządu terytorialnego, a tym samym w systemie administracji publicznej, ma istotne znaczenie dla zapewnienia skutecznego sterowania rozwojem jako procesem zmian. W aktualnej sytuacji problematyka szeroko pojętego zarządzania powinna znaleźć miejsce zarówno w obszarze kreowania docelowego modelu rozwojowego jednostki terytorialnej, jak i w kształtowaniu obecnego i przyszłego modelu administracji publicznej. Z perspektywy zadań samorządu terytorialnego niezwykle istotnym problemem staje się proces zarządzania gospodarką lokalną i regionalną z uwzględnieniem czynników warunkujących rozwój oraz sprawność funkcjonowania obydwu systemów, gdzie istotną rolę odgrywa problematyka bezpieczeństwa. Dlatego ważną funkcją zarządzania w układach lokalnych i regionalnych jest współdziałanie z ludźmi, które obejmuje współpracę zarówno na etapie przygotowania procesu rozwoju, jak i jego realizację. Stąd potrzeba zwrócić uwagę na społeczny wymiar problematyki zarządzania rozwojem w kontekście poziomu społecznej akceptacji działalności władz publicznych.

Należy podkreślić, że warunkiem skutecznego zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym jest z jednej strony identyfikacja szans i możliwości, a także potencjalnych zagrożeń, z drugiej zaś kompleksowe oddziaływanie władz publicznych na społeczeństwo, gospodarkę, przestrzeń i ekosystem w celu tworzenia warunków stymulujących wykorzystanie szans i ograniczenie zagrożeń rozwoju. W zakresie zarządzania rozwojem administracja publiczna podejmuje wielokierunkowe działania obejmujące różnorodne obszary aktywności, gdzie jednym z kluczowych staje się dzisiaj zagadnienie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, które umożliwia funkcjonowanie i rozwój innych sfer życia publicznego. Z tego punktu widzenia bezpieczeństwo jest systemem powiązanych ze sobą elementów, które wzajemnie na siebie oddziałują i muszą być skutecznie zarządzane. Jednocześnie zarządzanie bezpieczeństwem może być postrzegane jako przeciwdziałanie niebezpieczeństwu¹. Zarządzanie bezpieczeństwem, zgodnie z zasadą decen-

1 T. Hanausek, *Zarządzanie bezpieczeństwem – nowa dziedzina nauki*, [w:] *Bezpieczeństwo a ochrona majątku*, Zeszyt Naukowy European Association for Security, 2001, nr 4.

tralizacji, w znacznej mierze powierzone jest organom samorządu terytorialnego różnych szczebli i wymaga sprawności oraz jasności działań z punktu widzenia przyznanych kompetencji – stąd konieczność upraszczania i porządkowania struktur i zadań, tak by proces zarządzania bezpieczeństwem spełniał wymóg sprawności i efektywności, co w konsekwencji zapewni poczucie bezpieczeństwa społeczności lokalnych i regionalnych. Osiąga się dzięki temu określony stan bezpieczeństwa, który jednakże nie jest stanem stabilnym, gdyż w rzeczywistości występują ciągle jego zagrożenia, zarówno ze strony sił natury, jak i niezamierzonych oraz zamierzonych skutków działalności człowieka. Każdy podmiot musi zatem czynić starania o zapewnienie sobie stabilności stanu bezpieczeństwa. W tym celu stworzony jest system bezpieczeństwa podmiotu, określany jako zespół sił i środków zapewniających akceptowalny przez dany podmiot stan bezpieczeństwa². Efektem procesu zarządzania powinno być systematyczne zwiększanie poziomu bezpieczeństwa zarówno dziedzinowego, jak i ogólnego. Proces zarządzania musi uwzględniać szczegółową identyfikację różnych zagrożeń, ich wzajemne korelacje, możliwości zmniejszania prawdopodobieństwa ich wystąpienia, jak też łagodzenia potencjalnych skutków. Pozwoli to na opracowanie procedur zarządzania bezpieczeństwem oraz wspomagania i optymalizacji związanych z tym procesów informacyjno-decyzyjnych.

System bezpieczeństwa powinien być dostosowany do specyfiki oraz potencjalnych zagrożeń danego obszaru, jak też pożądanego poziomu bezpieczeństwa. Z punktu widzenia problematyki bezpieczeństwa zarządzanie w jednostce samorządu terytorialnego związane jest z gospodarowaniem przestrzenią, co powoduje, że uwzględniane są uwarunkowania oraz instrumenty planowania przestrzennego w kształtowaniu kierunków rozwojowych jednostki terytorialnej. Wiodącym zagadnieniem staje się także perspektywiczne i bieżące zapewnienie środków, pozwalające skutecznie i ekonomicznie realizować zamierzenia wynikające z potrzeby kreowania i utrwalania systemu bezpieczeństwa zgodnego ze strategią rozwoju. Bardzo istotną sprawą jest także racjonalny podział uprawnień i odpowiedzialności w zakresie podejmowania decyzji dotyczących problematyki rozwoju. W tym kontekście chodzi o przejrzystość podziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi podmiotami, rozmieszczenie uprawnień do decydowania oraz ustalenie procedur dla eliminowania nakładania się zadań i kompetencji.

2 E. Kołodziński, *Wprowadzenie do zarządzania bezpieczeństwem*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, www.uwm.edu.pl/kis z dnia 25.05.2018.

W procesie zarządzania jednostką terytorialną główną rolę odgrywa efektywność komunikacji wewnętrznej, dlatego też w ramach obszaru zarządzania obejmującego bezpieczeństwo ważne stają się: komunikacja i partycypacja społeczna, współpraca z organizacjami pozarządowymi czy wspieranie inicjatyw społecznych, co stanowi niezbędny element funkcjonowania systemu bezpieczeństwa w układzie terytorialnym. Duże znaczenie ma także proces podejmowania decyzji kierowniczych i realizacja spójnych działań, zmierzających do zapewnienia efektywności zarządzania oraz racjonalnego niezbędnego wykorzystania zasobów w wymiarze ilościowym i jakościowym, zgodnie z misją i celem rozwoju uwzględniającego wymogi i standardy szeroko pojmowanego bezpieczeństwa.

Zarządzanie rozwojem to szeroki zakres aktywności władz publicznych, przybierający różnorodne formy organizacyjne. Mieszczą się w tym działania podejmowane m.in. w kategorii bezpieczeństwa społecznego, socjalnego, ekologicznego czy zbiorowego, a także stymulowanie rozwoju społeczno-gospodarczego. Jakość zarządzania wywiera coraz większy wpływ na rozwój gospodarczy i w związku z tym istotne staje się doskonalenie podejmowanych działań w ramach realizacji przyjętego programu rozwoju, w tym także w obszarze systemu bezpieczeństwa mającego wpływ na wszystkie sfery lokalnej gospodarki. Z punktu widzenia organizacji i zarządzania bezpieczeństwem publicznym należy zwrócić uwagę na aktywność poszczególnych struktur władzy publicznej w kontekście prawnym i organizacyjnym, co jest związane z realizacją zadań w zakresie zarządzania publicznego na rzecz szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, będącego odpowiedzią na potrzeby rynku. Z perspektywy skuteczności procesu zarządzania w obszarze bezpieczeństwa istotną sprawą jest definiowanie środowiska bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem jego aspektów społecznych. Z perspektywy lokalnego poziomu zarządzania zainteresowanymi podmiotami mogą być wszyscy mieszkańcy oraz grupy społeczne wraz z ich ambicjami społeczno-zawodowymi oraz możliwości ich realizacji. Ważne są tutaj wyznawane wartości, poczucie tożsamości, identyfikacja terytorialna, aspiracje oraz dążenia do zaspokojenia bieżących i przyszłych potrzeb³. Należy też zwrócić uwagę na zmiany zachodzące w percepcji bezpieczeństwa przez społeczeństwo oraz związaną z tym konieczność wprowadzania do działań korekt systemowych dostosowanych do nowej sytuacji, uwzględniających inną hierarchię rzeczywistych i prawdopodobnych zagrożeń oraz potrzeb i oczekiwań społecznych, zarówno wewnętrznych,

³ Z. Witaszek, *Bezpieczeństwo społeczne*, [w:] A. Urbanek (red. nauk.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa*, Wyd. Społeczno-Prawne, Słupsk 2013.

jak i zewnętrznych⁴. Współpraca administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa obejmuje takie obszary, jak: doskonalenie i wdrażanie zasad oraz procedur współpracy, realizowanie przedsięwzięć zmierzających do utrzymywania i zwiększania posiadanych potencjałów, wzajemne wsparcie, przejawiające się realizacją zadań na korzyść współdziałających podmiotów, a także wymianę informacji⁵. Wykorzystywanie efektów współpracy na rzecz bezpieczeństwa zarówno lokalnego, jak i personalnego powinno mieć charakter priorytetowy, a instytucje pozarządowe zajmujące się kształtowaniem bezpieczeństwa publicznego powinny w współpracować ze wszystkimi podmiotami, które odpowiadają za bezpieczeństwo w układzie terytorialnym. Pozwoli to na spełnienie oczekiwań społecznych i indywidualnych i będzie mieć odzwierciedlenie w poziomie oraz zakresie współpracy wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za kształtowanie obszaru bezpieczeństwa. Realizując zadania w zakresie zarządzania bezpieczeństwem w wymiarze terytorialnym, należy zwrócić uwagę na szerokie i kompleksowe podejście do bezpieczeństwa, opracowanie kompleksowego modelu wymiany informacji, a także szeroki zakres różnych form współpracy. Konieczne jest także elastyczne dostosowywanie się do przyszłych wyzwań oraz zmian w otoczeniu jednostki terytorialnej, jak również stosowanie innowacyjnego podejścia do problematyki budowy systemu bezpieczeństwa. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na nowe zagrożenia związane z organizacją i funkcjonowaniem przestrzeni publicznej, które naruszają bezpieczeństwo na wielu płaszczyznach życia społecznego. Stąd w miarę ich narastania obserwuje się coraz większą determinację w poszukiwaniu bezpieczeństwa, które jest nie tylko nadrzędną wartością, ale również celem każdej społeczności. Zarazem odczucia i oceny, jakie są kreowane przez podmioty życia społecznego w określonych stanach zagrożenia, mają duży wpływ na działania podejmowane przez odpowiednie organy publiczne w zakresie kształtowania bezpieczeństwa lokalnego. Efektywność działań w tym zakresie wiąże się z uwzględnieniem przeobrażeń dotyczących codziennego życia jednostki, co niejednokrotnie prowadzi w swej negatywnej odsłonie do wzrostu poczucia zagrożenia i braku bezpieczeństwa. Dlatego też przedsięwzięcia dotyczące tego obszaru będą tym bardziej skuteczne, im większy będzie poziom wiedzy w tym zakresie,

4 S. Kwiatkowski, *Spoleczne reperkusje nowego paradygmatu w polityce bezpieczeństwa*, [w:] M. Włodarczyk, A. Marjański (red. nauk.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – uwarunkowania XXI wieku. Współczesne aspekty zarządzania bezpieczeństwem*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XI, z. 12, Łódź 2010.

5 B. Wiśniewski, *Podstawowe problemy współpracy administracji publicznej*, [w:] A. Osierda, B. Wiśniewski (red.), *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2008.

a co za tym idzie – zaangażowanie oraz świadomość wagi i złożoności problematyki bezpieczeństwa w wymiarze terytorialnym. Implikuje to podejmowanie przez władze lokalne szerokiego zakresu działań na rzecz edukacji oraz kształtowania postaw i formowania poglądów członków danej społeczności w odniesieniu do teorii i praktyki systemu bezpieczeństwa lokalnego. Jest to ważny i złożony element warunkujący skuteczność i efektywność procesu zarządzania bezpieczeństwem. Nieodzowna staje się w związku z tym edukacja dla bezpieczeństwa lokalnego, jako zadanie dotyczące zarządzania rozwojem w obszarze bezpieczeństwa, co umożliwi wprowadzenie pozytywnych zmian w zakresie tej problematyki, jak też wskaże propozycje rozwiązań dotyczące wzrostu poczucia bezpieczeństwa jednostki oraz kreowania bezpiecznego środowiska lokalnego. Trzeba też zwrócić uwagę na potrzebę działań w zakresie profilaktyki zachowań środowiskowych ze względu na dynamikę dysfunkcji społecznej, zmieniającej swój zakres i kierunek, co wymaga kompleksowego oraz dogłębnego rozpoznania wewnętrznych i zewnętrznych czynników ryzyka, jak też wyodrębnienia uwarunkowań chroniących przed jego występowaniem. Bardzo pomocna będzie tutaj wymiana wypracowanych doświadczeń oraz promocja dobrych praktyk eksponujących kierunki instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych działań kształtujących rozwiązania w sferze bezpieczeństwa publicznego i porządku prawnego. Kolejna sprawa to stworzenie warunków do działań instytucjom powołanym do zapewnienia porządku publicznego z uwzględnieniem specyfiki danego środowiska oraz odpowiadających mu społecznie pożądanym wartości, co doprowadzi w konsekwencji do akceptacji proponowanych rozwiązań oraz podejmowanych działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa jednostki terytorialnej. Z perspektywy procesu zarządzania bezpieczeństwo i rozwój stanowią dwa podstawowe wymiary istnienia jednostek terytorialnych oraz ich społeczności, bowiem te dwa wymiary wzajemnie się warunkują, gdyż nie można mówić o rozwoju z pominięciem bezpieczeństwa, z kolei rozwój ułatwia zapewnianie bezpieczeństwa. Z tego punktu widzenia należy podkreślić dynamiczny charakter bezpieczeństwa, które przejawia się we wszystkich dziedzinach aktywności jednostki terytorialnej, a jego struktura jest w znacznej mierze tożsama ze strukturą funkcjonowania układu terytorialnego. Kształtowanie bezpieczeństwa jest w dużej mierze zadaniem strategii działania w tej dziedzinie, będącej teorią i praktyką kierowania sprawami bezpieczeństwa danego obszaru ze szczególnym uwzględnieniem procesu ustalania celów bezpieczeństwa oraz sposobów ich osiągnięcia. W tym kontekście należy wskazać na interesy podmiotu odpowiedzialnego za budowanie systemu bezpieczeństwa, środo-

wisko oraz szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia dla realizacji interesów na rzecz osiągania celów w dziedzinie bezpieczeństwa, a także społeczne uwarunkowania, w jakich realizowana jest idea bezpieczeństwa. Należy też zwrócić uwagę na możliwe lub istniejące konflikty mające charakter polityczny, społeczny, lub gospodarczy, a także posiadane zasoby niezbędne dla realizacji przyjętych koncepcji i zadań w zakresie bezpieczeństwa⁶.

W zakresie zarządzania bezpieczeństwem niezwykle istotne jest określenie wyzwań rozwojowych oraz działanie na rzecz usprawniania systemu bezpieczeństwa, co wymaga skuteczności oraz konsekwentnej koordynacji. Kluczem do sukcesu będzie tutaj zrozumienie otoczenia i jego potrzeb, właściwe wytyczenie celów oraz optymalne wykorzystanie mechanizmów strategicznego programowania dla zwiększenia skuteczności i efektywności zarządzania. W obszarze zarządzania oraz programowania strategicznego konieczne jest prowadzenie świadomej polityki rozwoju systemu bezpieczeństwa oraz ukierunkowane przedsięwzięć na uporządkowanie i usystematyzowanie podejmowanych działań, jak również upowszechnienie idei myślenia strategicznego w zakresie problematyki bezpieczeństwa. Umożliwi to wzmocnienie systemu bezpieczeństwa w układzie terytorialnym oraz poprawi sprawność działania podmiotów realizujących zadania na rzecz bezpieczeństwa. Powinno to prowadzić do doskonalenia systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz zwiększenie integracji polityk publicznych z polityką bezpieczeństwa. Kolejna sprawa to wzmocnienie relacji pomiędzy rozwojem lokalnym i regionalnym a polityką bezpieczeństwa, a także koordynacja procedur planowania rozwoju z wymogami systemu bezpieczeństwa.

Wszystkie podejmowane działania powinny się wpisywać w realizację szeroko pojmowanej polityki bezpieczeństwa, która wskazuje cele oraz priorytety istotne z punktu widzenia aktywności samorządu na rzecz bezpieczeństwa jednostki terytorialnej. Wydaje się, że w kontekście doświadczeń europejskich proces zarządzania bezpieczeństwem wpisuje się w zakres zarządzania publicznego, istotnego dla realizacji zadań żywotnie interesujących społeczność lokalną. Współczesne zarządzanie publiczne harmonizuje działania zapewniające prawidłowe wyznaczenie celów w sferze publicznej oraz tworzy warunki dla optymalnego wykorzystania możliwości zorganizowanego działania nakierowanego na kreowanie publicznych wartości oraz realizacji interesu publicznego. Odnosi się ono do procesów, w których społeczność lokalna zaczyna wpływać na decyzje po-

6 S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, [w:] *Polityczno-strategiczne aspekty bezpieczeństwa*, II-2011/18.

lityczne oraz społeczno-gospodarcze związane z poziomem życia oraz rozwojem jednostki terytorialnej⁷.

Zarządzanie publiczne skoncentrowane jest też na organizatorskich funkcjach administracji nastawionych na świadczenie szerokiego zakresu usług publicznych związanych z poprawą jakości życia mieszkańców, gdzie istotną kategorię stanowi zapewnienie oraz świadomość bezpieczeństwa. Stąd ważną staje się społeczna akceptacja działań w tym zakresie, która jest też jednym z kryteriów skuteczności działań w obszarze bezpieczeństwa. Działania podejmowane w sferze zarządzania bezpieczeństwem oraz związane z tym cele, formy, metody oraz instrumenty realizacji ulegają systematycznej modyfikacji i wymagają ciągłego dostosowywania do specyfiki oraz potrzeb i możliwości danej społeczności. Jest to zatem proces dynamiczny, wymagający podejmowania systematycznych ocen, analiz oraz weryfikacji efektów, a także odniesienia do ogólnych kierunków rozwoju jednostki terytorialnej.

2. Bezpieczeństwo jako obszar aktywności samorządu terytorialnego

Bezpieczeństwo jednostek samorządu terytorialnego jest swoistym dobrem publicznym i posiada zdolność do zaspokajania potrzeb indywidualnych i zbiorowych, przy czym korzystają z niego wszyscy członkowie danej społeczności. Jest także dobrem podstawowym, bowiem warunkuje korzystanie z innych dóbr, jak też warunkuje trwanie danej wspólnoty oraz stały rozwój poziomu życia. Bezpieczeństwo społeczności lokalnych można postrzegać w szerokim kontekście, m.in. jako bezpieczeństwo ekologiczne dotyczące zagrożeń dla trwałego rozwoju, zachowania środowiska naturalnego człowieka na poziomie lokalnym lub regionalnym. W tym przypadku należy zwrócić uwagę na bezpieczeństwo wodne, które określa zdolność populacji do zapewnienia sobie źródeł wody pitnej, przy czym zapewnienie owego bezpieczeństwa to jedno z zadań władz publicznych. Wiąże się to z narastającym problemem, na który mają wpływ takie czynniki, jak: susze, zmiany klimatu, przyrost naturalny oraz różne anomalie pogodowe. Duży wpływ na zapewnienie społeczeństwu dostępu do wody mają również zanieczyszczenia źródeł wody oraz zbędne zużycie wody przez przemysł. Problem polityki wodnej możemy również rozpatrywać pod kątem bezpieczeństwa na obszarach wodnych. Bezpieczeństwo to jest niewątpliwie wartością samą w sobie ze względu na znaczenie problematyki dostępu do zasobów wodnych dla jakości życia społeczności

⁷ B. Kozuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2004, s. 255.

lokalnych. Można przyjąć, że staje się to najważniejszą wartością, potrzebą oraz priorytetowym celem działania władz samorządowych, jednostek i grup społecznych, a jednocześnie jest to proces obejmujący różnorodne środki gwarantujące trwałą, wolną od zakłóceń byt społeczności lokalnej⁸. Jest to także ważna kategoria społeczna, gdyż dotyczy zarówno jednostek, jak i grup społecznych⁹. Podkreślić należy, że w definiowaniu bezpieczeństwa wodnego pojawia się kryterium zabezpieczania zasobów naturalnych przed wyczerpaniem i degradacją. Podkreśla to rolę czynników środowiskowych w jego kształtowaniu. Niezbędne jest zatem rozpatrywanie tych kwestii w połączeniu z zagadnieniem bezpieczeństwa ekologicznego. Może być ono pojmowane w aspekcie negatywnym, ograniczając się do eliminowania zagrożeń dla środowiska przyrodniczego, ze szczególnym uwzględnieniem środowiska wodnego lub też w kontekście utożsamiania się z szeregiem idei i koncepcji, które miałyby na celu przeciwdziałać powstaniu różnorodnych zagrożeń. Wydaje się, że zadania władz publicznych w zakresie bezpieczeństwa powinny się koncentrować na ochronie członków wspólnoty przed niebezpieczeństwami wynikającymi z zewnątrz, zarówno naturalnymi, jak i generowanymi przez inne jednostki i zbiorowości ludzkie. Ponadto ważna jest wzajemna ochrona członków wspólnoty, poprzez regulowanie uzewnętrzniających się napięć emocjonalnych we wspólnocie, w tym skuteczna kontrola dewiacji społecznych, a także działania prewencyjno-informacyjne. Należy też wskazać na ochronę dóbr materialnych i intelektualnych, głównie poprzez wymuszanie poszanowania prawa własności oraz takie rozumienie niebezpieczeństw o charakterze ekonomicznym, które rozróżnia teoretyczne i faktyczne zagrożenie wpływów powodujących dobrobyt i warunkujących wzrost jakości życia we wspólnocie¹⁰.

Pojęcie bezpieczeństwa publicznego odnosi się przede wszystkim do ochrony społeczeństwa przed negatywnymi działaniami, a jego ochrona, bez względu na model ustrojowy państwa, stanowi najstarszy obszar aktywności administracji publicznej jako władzy wykonawczej w państwie demokratycznym. Odnosząc się do ochrony bezpieczeństwa publicznego, należy zwrócić uwagę na charakter tej sfery zadań publicznych, co wynika z podwójnego wymiaru: indywi-

8 W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe: podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Zeszyt Problemowy Towarzystwo Wiedzy Obronnej, nr 1, 2010, s. 25.

9 M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000.

10 M. Mączyński, *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Opole 1998, s. 185.

dualnego i ponadindywidualnego, i oznacza, że bezpieczeństwo publiczne przedstawia określoną wartość zarówno dla pojedynczego podmiotu (człowieka jako jednostki) oraz podmiotu zbiorowego pojmowanego jako zbiorowość czy społeczeństwo. W związku z tym bezpieczeństwo publiczne i jego ochrona stanowią dobro wspólne i jako cel życia społecznego nie różnią się od tego, co jest celem poszczególnych członków wspólnoty¹¹. Bezpieczeństwo publiczne można zatem zdefiniować jako stan braku zagrożenia dla funkcjonowania jednostki terytorialnej oraz realizacji jej interesów, co umożliwia jej normalny i swobodny rozwój¹². Tak więc ochrona bezpieczeństwa społeczności lokalnych jest podstawową formą faktycznej ochrony bezpieczeństwa całego społeczeństwa. Głównym zadaniem staje się wykształcenie ludzi świadomych swej odpowiedzialności wobec własnej społeczności, a także dążenie do zrozumienia uwarunkowań, w szczególności zagrożeń procesu rozwojowego, ponadto rozwijanie w sobie zaangażowania na rzecz lokalnego środowiska pod kątem bezpieczeństwa i godnego życia wszystkich, którzy zamieszkują dany obszar. Potrzebne jest także poczucie solidarności, umiejętności współpracy, zrozumienia i tolerancji, co pomaga w kształtowaniu i rozwijaniu zaufania społecznego. Istotną rolę odgrywa tutaj zaufanie społeczne, które jako podstawowy składnik życia społecznego jest obecne w każdym jego wymiarze. Z perspektywy procesów rozwojowych istotą bezpieczeństwa jest zapewnienie funkcjonowania danego układu terytorialnego stanowiącego warunek jego swobodnego rozwoju. Ważny jest tutaj proces tworzenia i utrzymywania koniecznego poziomu rozwoju w celu zapewnienia żywotnych interesów danego obszaru, w tym zabezpieczenia interesów społeczności lokalnej we wszystkich sferach jej funkcjonowania. Stąd duże znaczenie działań zmierzających do ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, zapewnienie trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego, a także przeciwdziałanie niepożądanym zmianom oraz ochrona wartości istotnych dla danego terytorium. Z punktu widzenia zadań i funkcji władzy publicznej konieczne jest zwrócenie uwagi na pojmowanie bezpieczeństwa jako ogółu warunków wewnętrznych i zewnętrznych, które zagwarantują stabilny rozwój danej społeczności oraz ochronę obszaru jednostki terytorialnej przed zagrożeniami będącymi wynikiem działalności człowieka, jak też zjawisk przyrodniczych. Poczucie bezpieczeństwa można odnieść do

11 A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Spółka z o.o., Wrocław 2009, s. 33.

12 A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 17.

wielu płaszczyzn gospodarki lokalnej i regionalnej, przyjmując, że stymuluje ono procesy rozwojowe i sprzyja osiągnięciu stabilizacji społecznej i gospodarczej. Ze względu na swą wagę, znaczenie i złożoność, proces zapewniania bezpieczeństwa mieści się w katalogu podstawowych potrzeb i zadań każdego samorządu oraz występującej w różnych konfiguracjach społeczności lokalnej i regionalnej.

3. Gospodarowanie zasobami wody w kontekście procesu kształtowania przestrzeni jednostki terytorialnej

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ład przestrzenny stanowi harmonijne ukształtowanie przestrzeni, uwzględniające w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Należy przyjąć, że poziom ładu przestrzennego nie zapewnia oczekiwanego porządku w większej skali terytorialnej, co oznacza, iż suma optymalnych rozwiązań cząstkowych nie zapewnia optymalnej wartości oczekiwanej na poziomie lokalnym lub regionalnym. Należy w tym kontekście zwrócić uwagę na gospodarkę walorami i zasobami środowiska przyrodniczego, które ma z reguły wymiar ponadlokalny i jest przedmiotem określania ładu ekologicznego w gospodarce przestrzennej regionu oraz poszczególnych jednostek terytorialnych. Z tego względu konieczne jest określenie uwarunkowań regionalnych i lokalnych w kontekście planowania przestrzennego i rozwoju społeczno-gospodarczego. Kolejna sprawa to różnorodne strefy funkcjonalne i problemowe, które powinny być poddane koordynacji w skali lokalnej i regionalnej. Istotny staje się tutaj ten aspekt ładu przestrzennego, który odnosi się do specyfiki walorów oraz zasobów przyrodniczych i środowiskowych układu terytorialnego. W kształtowaniu ładu przestrzennego w skali regionalnej i lokalnej ważną rolę odgrywa też kształtowanie konkurencyjnej przestrzeni społecznej i ekonomicznej i od zaakcentowania tej przestrzeni jako wiodącej w polityce zagospodarowania regionu w dużym stopniu będzie zależał wizerunek przestrzeni przyrodniczej. Zarazem należy pamiętać, że komplementarność wszystkich aspektów ładu przestrzennego zbiega się w polityce ekologicznej danego terytorium, co należy postrzegać w aspekcie rozwoju zrównoważonego. Obecnie jednym z najważniejszych celów w polityce gospodarczej i przestrzennej jest osiągnięcie rozwoju zrównoważonego, głównie z punktu widzenia kurczących się i coraz bardziej zdegradowanych zasobów i walorów środowiska przyrodniczego. Z jednej strony narasta konieczność ich ochrony, a nawet odtwarzania, a z drugiej rozwój społeczno-gospodarczy wywiera niepohamowaną presję na środowisko. Jed-

nym z kierunków równoważenia racji przyrodniczych i społeczno-gospodarczych jest stała i skuteczna poprawa ładu przestrzennego. Jego wiodącym instrumentem jest planowanie przestrzenne wymagające wielostronnego doskonalenia pod względem merytorycznym, organizacyjno-instytucjonalnym i warsztatowym. Znaczenie ładu przestrzennego, jako nierozłącznego atrybutu rozwoju zrównoważonego w kontekście warunków życia mieszkańców, funkcjonowania gospodarki i szans rozwojowych powoduje, że racjonalizacja procesów przestrzennych staje się obecnie jednym z najważniejszych zadań władz publicznych. W konsekwencji racjonalizacja polityki przestrzennej, przywrócenie i poszerzenie ładu przestrzennego stają się strategicznym wyzwaniem nowoczesnej zintegrowanej polityki spójności terytorialnej.

Poruszone zagadnienia wiążą się z problematyką wysokiej jakości przestrzeni publicznej, przez którą w kategoriach społeczno-ekonomicznych rozumiemy dobro wspólnie użytkowane, celowo kształtowane przez człowieka, zgodnie ze społecznymi zasadami wartościami – służące zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnych i ponadlokalnych. Kształtowanie atrakcyjnych i dostępnych przestrzeni publicznych wymaga zróżnicowanych działań, w tym również ukierunkowanych na zwiększanie poczucia i poziomu bezpieczeństwa¹³. Tak więc jednym z działań poprawiających bezpieczeństwo publiczne jest projektowanie takiej przestrzeni publicznej, która zmniejsza prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia. Odpowiedniego znaczenia nabiera w tym przypadku odpowiednie zagospodarowanie przestrzeni, przygotowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy, projektów inwestycyjnych oraz infrastrukturalnych mających na uwadze poprawę bezpieczeństwa publicznego w tym zagospodarowanie i wykorzystania zasobów wodnych¹⁴. Ze względu na specyfikę jednostki terytorialnej zarówno miejsce, jak i otoczenie wiążą się z projektowaniem bezpiecznej przestrzeni publicznej, czyli takiej, która wpływa na zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia negatywnych zjawisk. Ważne jest zatem założenie, że właściwe projektowanie oraz kształtowanie środowiska funkcjonowania człowieka może prowadzić do zmniejszenia poziomu zagrożeń, wzrostu poczucia bezpieczeństwa oraz poprawy jakości życia¹⁵. Należy w związku z tym dążyć do takich rozwiązań

13 *What Makes a Successful Place? Project for public spaces*, <http://www.pps.org/reference/grplacefeat/>, [dostęp: 11.03.2018].

14 J. Kopietz-Unger, *Bezpieczeństwo i globalizacja. Zintegrowany rozwój miast*, [w:] Z. Bać (red.), *Habitaty bezpieczne*, Wyd. Politechnika Wroclawska, Wrocław 2010.

15 K. Łojek, *Zapobieganie przestępczości przez kształtowanie bezpiecznej przestrzeni*, „Przegląd Policyjny”, nr 1-2, 2004.

w przestrzeni, które w kompleksowy sposób zapewnią wysoki poziom bezpieczeństwa w szerokim zakresie uwarunkowań wpływających na poziom jakości życia. Dzięki temu możliwe będzie wypracowanie instrumentów zapewniających prowadzenie racjonalnej polityki gospodarowania wodą spełniającej kryteria funkcjonalności i bezpieczeństwa oraz zrównoważonego rozwoju, efektywności ekonomicznej, trwałości ekosystemów i akceptacji społecznej zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Konieczne jest więc ukształtowanie rozwiązań prawnych, organizacyjnych, finansowych i technicznych w gospodarowaniu wodami, które będą sprzyjać trwałemu i zrównoważonemu rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Gospodarowanie wodami powinno uwzględniać zasadę wspólnych interesów i być realizowane przez współpracę administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności tak, aby uzyskać maksymalne korzyści społeczne. W związku z tym proces zarządzania zasobami wodnymi winien służyć zaspokojeniu potrzeb ludności, gospodarki oraz ochronie wód i środowiska, w szczególności w zakresie: zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności ochrony zasobów wodnych przed zanieczyszczeniami oraz niewłaściwej lub nadmiernej eksploatacji utrzymania lub poprawy stanu ekosystemów wodnych i od wód zależnych, ochrony przed powodzią i suszą, zapewnienia wody na potrzeby rolnictwa oraz przemysłu, zaspokojenia potrzeb związanych z turystyką, sportem oraz rekreacją, tworzenia warunków dla energetycznego, transportowego oraz rybackiego wykorzystania wód. Ważne jest także podjęcie wysiłku programowania i koordynowaniu działań mających na celu: osiągnięcie lub utrzymanie co najmniej dobrego stanu wód oraz ekosystemów od wody zależnych, poprawę stanu zasobów wodnych, poprawę możliwości korzystania z wód, zmniejszanie ilości wprowadzanych do wód lub do ziemi substancji i energii mogących negatywnie oddziaływać na wody, poprawę ochrony przeciwpowodziowej.

Z punktu widzenia układu terytorialnego zasoby przeznaczone do wykorzystania jako wody do spożycia powinny być przedmiotem szczególnej ochrony. Konieczne jest w związku z tym przyjęcie odpowiednich standardów jakości środowiska wodnego dla wód służących do spożycia. Dla osiągnięcia tego ogólnego celu niezbędne jest ukształtowanie systemu zarządzania jakością wód oraz systematyczny i kompleksowy monitoring, co umożliwi w razie potrzeby podjęcie właściwych środków zaradczych i adaptacyjnych. Wiąże się to z procesem zarządzania zasobami wodnymi, co musi być zgodne z racjonalnym kształtowaniem i wykorzystaniem zasobów wód powierzchniowych i podziemnych z uwzględ-

nieniem ich ilości i jakości, potrzeb użytkowników i konsumentów wód oraz zależnych od wód ekosystemów. Należy pokreślić konieczność zintegrowanego zarządzania zasobami wodnymi, polegającego na koordynacji działań politycznych, gospodarczych i społecznych w zakresie realizacji idei zrównoważonego rozwoju oraz zarządzania wodą, przestrzenią i innymi zasobami w celu zwiększenia korzyści społecznych i ekonomicznych w sposób równorzędny, bez konieczności naruszania równowagi przyrodniczej¹⁶. Zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi należy traktować jako ważny czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego, bowiem pożądaný stan i jakość zasobów wodnych jest jednym z czynników warunkujących rozwój jednostki terytorialnej. W tym kontekście istotne są działania z zakresu racjonalizacji gospodarowania zasobami wód, które zapobiegają występowaniu stanów niekorzystnych. Konieczne staje się w związku z tym uspołecznienie procesu podejmowania decyzji, w tym takie sprawy, jak: możliwość współdecydowania o sprawach, które dotyczą danej społeczności, weryfikacja postrzegania problemów swojego środowiska, dostrzeżenie ewentualnego konfliktu interesów, zwiększenie świadomości ekologicznej, lepszy dostęp informacji o stanie środowiska i przyczynach jego zagrożenia, budowanie relacji z daną społecznością. Kolejna kwestia to integralne podejście do wód powierzchniowych i podziemnych, a także uwzględnienie aspektów środowiska naturalnego. Model ten wyznacza optymalne zagospodarowanie potrzeb wodnych, działania na rzecz ochrony zasobów wodnych, osiągnięcie wyznaczonych celów środowiskowych, poprawę jakości zarządzania w obszarze gospodarki wodnej. Ponadto kreuje priorytety działań planistycznych w gospodarowaniu wodami, integruje polityki gospodarowania wodą, usprawnienia system planowania w gospodarce wodnej, wprowadza zasady gospodarowania wodą. Z punktu widzenia zapewnienia poczucia bezpieczeństwa w omawianym obszarze należy odnieść się do idei rozwoju zrównoważonego określanego jako rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń¹⁷. Zasady zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego, powinny być odnoszone do procesu planowania i zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej, gdzie problematyka bezpieczeństwa stanowi wspólnie

16 Global Water Partnership 2000, Narodowa Strategia Gospodarowania Wodami 2030.

17 Art. 3 Ustawy Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r.

istotny obszar podejmowanych działań. Z perspektywy teorii i praktyki odnoszonej do bezpieczeństwa jako pewnej sfery aktywności w zakresie zarządzania rozwojem oraz swoistej kategorii jakości życia, konieczne jest zwrócenie uwagi na:

- a) istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu;
- b) istniejące problemy ochrony środowiska, ważne z punktu widzenia specyfiki jednostki terytorialnej;
- c) cele ochrony środowiska na szczeblu wspólnotowym, istotne z punktu widzenia danej społeczności;
- d) przewidywane znaczące oddziaływania na integralność środowiskową obszaru.

Wydaje się, że konieczne jest uwzględnienie zależności między wymienionymi elementami środowiska oraz między oddziaływaniami na te elementy, co wyraźnie ukazuje spójność zasady zrównoważonego rozwoju z planowaniem i ładem przestrzennym.

4. Zadania samorządu terytorialnego w gospodarowaniu zasobami wody

Jednym z najważniejszych zadań samorządu jest zapewnienie dostępności zasobów wody dla celów gospodarczych, komunalnych oraz na potrzeby mieszkańców. Brak możliwości realizacji zadań w tym zakresie może wywołać w społecznościach lokalnych i regionalnych poczucie zagrożenia bezpieczeństwa¹⁸. Władze lokalne mają obowiązek zapewnienia odpowiedniego zaopatrzenia ludności w dobrej jakości wodę powierzchniową i podziemną, co jest niezbędne dla zrównoważonego i sprawiedliwego korzystania z wód. W związku z tym polityka w zakresie gospodarowania wodą powinna być prowadzona w taki sposób, aby zapewniała bezpieczeństwo korzystania z zasobów społeczeństwu i gospodarce. W zapewnieniu bezpieczeństwa w odniesieniu do korzystania z zasobów wodnych ważny jest wymiar przestrzenny, co pozwala na wyodrębnienie ewentualnych obszarów występowania zagrożeń w tym zakresie. Należy podkreślić, że zasoby wodne stanowią integralną część spójnego funkcjonalnie układu przestrzennego, w którego strukturze wyróżniają się strefy stałego oddziaływania i tereny możliwo-

¹⁸ U. Szymańska, M. Adamczuk, *Prawo do czystej wody w świetle prawodawstwa polskiego i europejskiego*, [w:] B. Sitek (red.), *Prawo do życia a jakość życia w wielokulturowej Europie*. Materiały V Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka, Olsztyn, 30-31 maja 2005, Olsztyn 2007, s. 596-602.

ści rozwojowych, co wymaga systematycznego oddziaływania poprzez prowadzony racjonalnie proces zarządzania uwzględniający wzrost zapotrzebowania na wodę oraz optymalizację gospodarowania zasobami wodnymi. Powinno to doprowadzić do wykreowania nowego modelu gospodarki wodnej zapewniającego skuteczną ochronę zasobów dyspozycyjnych oraz koordynację działań w zakresie osiągnięcia spójności budowanego systemu. W praktyce niezbędne jest zabezpieczenie dostępu do wody z uwzględnieniem jej ilości i jakości. Stąd też wspólnota samorządowa, jaką jest gmina, powinna mieć prawne i organizacyjne możliwości działania w zakresie zapewnienia dostępu do wody oraz jej należytej jakości dla swoich mieszkańców. Wskazuje na to zakres zadań własnych gminy, które wykonuje ona w swoim imieniu i na swoją odpowiedzialność w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Tak więc ustawa o samorządzie gminnym wskazuje, że do zadań własnych gminy zalicza się: sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej ponadto wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych. Ustawa wskazuje również, że do zadań gminy należy utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrona przeciwpowodziowa. Bezpieczeństwo w sferze gospodarowania wodą powinno być zaliczane do składowych bezpieczeństwa narodowego obok bezpieczeństwa gospodarczego, energetycznego, ekonomicznego, obywatelskiego, społecznego czy militarne. Sposób rozumienia tego terminu, jego zmiany oraz towarzyszące mu uwarunkowania odzwierciedlają procesy przemian społeczno-gospodarczych, kulturowych czy wręcz politycznych, odnoszące się do obszaru problemowego, jakim jest gospodarowanie wodami. Tak więc bezpieczeństwo ekologiczne odnoszące się do zagadnień związanych z szeroko rozumianą sferą gospodarki wodnej znajduje pierwszoplanowe miejsce w całości problematyki szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. W tym kontekście znajdujemy odniesienia do procesu przeciwdziałania klęskom żywiołowym, katastrofom i awariom wchodząc zarazem w zakres kompleksowych działań tzw. obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego. Na proces gospodarowania zasobami wodnymi oraz likwidowania ewentualnych zagrożeń wpływają zmiany klimatyczne, zmienność warunków pogodowych, sposób wykorzystania zasobów naturalnych, poziom wiedzy i świadomości członków społeczności lokalnej. Kluczową kwestią staje się także zbudowanie systemu gromadzenia przetwarzania i udostępniania informacji, w tym wczesnego ostrzegania z uwzględnieniem oceny występującego ryzyka, a także generowania map zagrożenia umożliwiającymi podejmowanie działań wyprzedzających oraz koordynację stosownych przedsięwzięć. Wszystkie

związane z tym działania odbywają się w określonej przestrzeni, która jest tworem podlegającym ciągłym przemianom, które następują w wyniku zmian środowiska przyrodniczego oraz procesów prawnych i społecznych wynikających z chęci dopasowania obszaru do ciągle rosnących potrzeb człowieka. Konieczne jest zatem wypracowanie i konsekwentna realizacja polityki gospodarowania wodą w układzie jednostki terytorialnej spełniającej kryteria funkcjonalności i bezpieczeństwa oraz zrównoważonego rozwoju, efektywności ekonomicznej, trwałości ekosystemów i akceptacji społecznej zgodnie z zasadą zrównoważonego gospodarowania wodami, w tym także z gospodarczym korzystaniem z zasobów wodnych. Konieczne jest więc ukształtowanie rozwiązań, organizacyjnych, finansowych i technicznych w gospodarowaniu wodą, które zapewnią trwałe i zrównoważony społeczno-gospodarczy rozwój lokalny, z uwzględnieniem potrzeb społecznego i gospodarczego wykorzystania wód oraz zapewnieniem dostępności zasobów wodnych o odpowiedniej jakości i we właściwej ilości (stąd potrzeba zapewnienia realnego i efektywnego wpływu na sprawy gospodarki wodnej, w tym w szczególności planowania w gospodarowaniu wodą, ochrony zasobów wodnych oraz kształtowania społecznie pożądaných postaw i zachowań w tym zakresie). Niezbędne jest także podejmowanie racjonalnych działań w odniesieniu do kierunków prowadzenia inwestycji w zakresie gospodarowania wodą oraz utrzymania urządzeń wodnych, a także zapewnienie osiągnięcia dobrego stanu wód, jak też minimalizacja ryzyka powodziowego w układzie terytorialnym. Należy też zwrócić uwagę na finansowe aspekty podejmowanych działań, co przyczyni się do efektywnego i sprawnego gospodarowania zasobami wodnymi oraz do racjonalnego wydatkowania środków na działania związane z zapewnieniem dostępności wód o odpowiednich parametrach. Samorząd terytorialny, spełniając kryteria funkcjonalności i bezpieczeństwa, a także zrównoważonego rozwoju oraz efektywności ekonomicznej, trwałości ekosystemów i akceptacji społecznej powinien dążyć do takiego ukształtowania rozwiązań prawnych, organizacyjnych, finansowych i technicznych w gospodarowaniu wodą, które zapewnią trwałe i zrównoważony społeczno-gospodarczy rozwój jednostki terytorialnej, z uwzględnieniem występujących i przewidywanych potrzeb, a także adaptacji do zachodzących zmian klimatu.

W szczególności należy mieć na względzie:¹⁹

- 1) zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi, z uwzględnieniem potrzeb człowieka i gospodarki;

¹⁹ Prawo wodne, Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r., Dz. U. 2017, poz. 1566.

- 2) zaspokojenie potrzeb ludności w zakresie zaopatrzenia w wodę do spożycia i dla celów sanitarnych;
- 3) zaspokojenie społecznie i ekonomicznie uzasadnionych potrzeb wodnych w sferze gospodarczej;
- 4) osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu i potencjału wód i związanych z nimi ekosystemów;
- 5) konieczność adaptacji do zmian klimatu oraz wzrastające ryzyko występowania gwałtownych zjawisk pogodowych, w tym minimalizacja ryzyka powodziowego;
- 6) możliwości tkwiące w polityce oszczędzania wody z zastosowaniem mechanizmu usług wodnych;
- 7) ewentualne zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym w kontekście alokacji zasobów w przestrzeni w połączeniu z potrzebą minimalizacji ryzyka powodziowego i zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa i ochrony przeciwpowodziowej;
- 8) zapewnienie skutecznego i efektywnego nadzoru nad wszystkimi działaniami w zakresie gospodarowania wodą.

W efekcie uzyskujemy bezpieczny system zaopatrzenia w wodę, zapewniający spełnienie określonych standardów, m.in. poprzez minimalizację zanieczyszczeń, identyfikowanie potencjalnych zagrożeń, analizę i zarządzanie ryzykiem, ustalenie środków kontrolnych²⁰. Pozwoli to na bezpieczne korzystania z zasobów wody korzystając z kategorii niezawodności, jak też oceny relacji pomiędzy występującymi zagrożeniami a stosowanymi barierami bezpieczeństwa, ochrony oraz zagrożeniami. Efektywność zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania systemu zabezpieczenia w wodę polega na upowszechnieniu wiedzy w tym zakresie oraz prowadzeniu dialogu ze społeczeństwem, jak też posiadaniu możliwości skutecznego działania²¹. Działania w tym zakresie będą wzmocnione poprzez wdrażanie idei zrównoważonego rozwoju, w tym zintegrowanego zarządzania zasobami wodnymi poprzez stosowne zapisy w strategiach i programach

20 J. Rak, B. Tchórzewska-Cieślak, *Metody analizy oceny ryzyka w systemie zaopatrzenia w wodę*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2005.

21 J.R. Rak, B. Tchórzewska-Cieślak, *O bezpieczeństwie zaopatrzenia w wodę*, Politechnika Rzeszowska, Katedra Zaopatrzenia w Wodę i Odprowadzania Ścieków, Rzeszów (dostęp 20.05.2017).

rozwoju, a następnie odzwierciedlenie ich w lokalnych działaniach jednostek terytorialnych stawiających cele zintegrowanej gospodarki wodnej wśród priorytetów swojego rozwoju. Równie ważne są decyzje związane z zagospodarowaniem przestrzennym, zapisane w podstawowych dokumentach planistycznych, bowiem skuteczność gospodarowania wodą w układzie terytorialnym zależy nie tylko od sprawności infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i przeciwpowodziowej, ale przede wszystkim od stopnia uszczelnienia gruntów i możliwości zagospodarowania deszczówki na miejscu zaistnienia opadów. Gminy i miasta, mając dużą swobodę przy konstruowaniu własnych programów strategicznych stanowiących podstawę efektywnego działania na swoim terenie, najczęściej formułują swoje cele społeczno-gospodarcze w oderwaniu od korzyści wynikających z zarządzania potencjałem przyrodniczym posiadanych ekosystemów. Także gospodarowanie wodami uwzględniane jest zwykle jedynie w wąskim zakresie, niezbędnym do zaspokajania potrzeb wodnych ludności i gospodarki oraz zabezpieczenia przed powodzią. Niezmiernie rzadko pojawiają się strategie i programy lokalne, uwzględniające potrzeby małej retencji lub renaturyzacji rzek w celu poprawy jakości wody²². Cele działań w zakresie gospodarki wodnej powinny być ściśle określone przez polityki lokalne, których realizacja daje znaczną swobodę władzom samorządowym w tworzeniu własnych mechanizmów wdrażania. Wykorzystywane są w tym celu lokalne narzędzia dostosowane do specyfiki poszczególnych jednostek terytorialnych.

Wydaje się jednak, że dla osiągnięcia zamierzonych celów konieczna jest integracja działań w sferze społecznej, gospodarczej i przestrzennej oraz kompleksowe podejście do planowania i zarządzania wodą w mieście lub gminie. W wymiarze praktycznym oznacza to włączenie do wszystkich działań w przestrzeni lokalnej zintegrowanych rozwiązań, uwzględniających warunki środowiskowe oraz najlepsze praktyki w zagospodarowaniu wód opadowych i rozwiązania ekohydrologiczne. W efekcie uzyskujemy stan polegający na tym, że gospodarowanie wodami jest prowadzone z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości, a także zasady wspólnych interesów i realizowane jest przez współpracę administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności w celu uzyskania maksymalnych korzyści społecznych. Służy temu wypracowany system zarządzania zasobami wodnymi dla zaspokojenia po-

22 I. Wagner, A. Januchta-Szostak, A. Waack-Zajac, *Narzędzia planowania i zarządzania strategicznego wodą w przestrzeni miejskiej*, „Zrównoważony Rozwój – Zastosowania”, nr 5, 2014.

trzeb ludności, gospodarki, ochrony wód i środowiska związanego z tymi zasobami, a jego szczegółowe działania nastawione są na: zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności, ochronę zasobów wodnych przed zanieczyszczeniami oraz niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją, utrzymanie lub poprawę stanu ekosystemów wodnych, ochronę przed powodzią i suszą, zapewnienie wody na potrzeby rolnictwa oraz przemysłu, a także zaspokojenie potrzeb związanych z turystyką, sportem i rekreacją oraz tworzenie warunków dla energetycznego, transportowego i rybackiego wykorzystania wód. Ponadto istotne są następujące kwestie: optymalne zagospodarowanie potrzeb wodnych, ochrona zasobów wodnych, osiąganie celów środowiskowych w obszarze gospodarki wodnej, a także integracja polityki gospodarowania wodą oraz systematyczne usprawnianie systemu planowania w gospodarce wodnej poprzez wprowadzenie i przestrzeganie odpowiednich zasad.

Dla zapewnienia pożądaných efektów oraz doskonalenia jakości działań w tym zakresie konieczne jest spełnienie warunków dla zapewnienia społecznego udziału w procesie planowania i podejmowania decyzji związanych ze środowiskiem wodnym. Wynika to z faktu, iż gospodarowanie wodami wywiera decydujący wpływ na sytuację społeczno-ekonomiczną społeczeństwa. Realizacja planów gospodarowania wodami tworzy perspektywy rozwojowe dla społeczności lokalnych oraz indywidualnych mieszkańców. W związku z tym wpływa na poziom jakości życia, a także kształtowanie postaw i zachowań społecznych. Współcześnie staje się to jednym z ważnych aspektów poczucia szeroko pojmowanego bezpieczeństwa w stale zmieniających się warunkach kształtujących rozwój przestrzeni i społeczeństwa w wymiarze terytorialnym.

Podsumowanie

Należy podkreślić, że warunkiem skutecznego zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym jest z jednej strony identyfikacja szans i możliwości, a także potencjalnych zagrożeń, z drugiej zaś kompleksowe oddziaływanie władz publicznych na społeczeństwo, gospodarkę, przestrzeń i ekosystem w celu tworzenia warunków stymulujących wykorzystanie szans i ograniczenie zagrożeń rozwoju. Zarządzanie bezpieczeństwem wymaga sprawności oraz jasności działań z punktu widzenia przyznanych kompetencji, jak też upraszczania i porządkowania struktur i zadań. Dzięki temu proces zarządzania bezpieczeństwem będzie spełniał wymóg sprawności i efektywności, co w konsekwencji zapewni poczucie bezpieczeństwa społeczności lokalnych i regionalnych. W odniesieniu do procesu

zarządzania, bezpieczeństwo i rozwój stanowią obecnie dwa podstawowe wymiary istnienia jednostek terytorialnych oraz ich społeczności, bowiem te dwa wymiary wzajemnie się warunkują, gdyż nie można mówić o rozwoju, nie wspomniawszy o bezpieczeństwie, z kolei rozwój ułatwia zapewnianie bezpieczeństwa. Wszystkie związane z tym działania odbywają się w określonej przestrzeni, która jest tworem podlegającym ciągłym przemianom, następującym w wyniku zmian środowiska przyrodniczego oraz procesów prawnych i społecznych wynikających z chęci dopasowania obszaru do ciągle rosnących potrzeb człowieka. Konieczne jest zatem wypracowanie i konsekwentna realizacja polityki gospodarowania wodą w układzie jednostki terytorialnej spełniającej kryteria funkcjonalności i bezpieczeństwa oraz zrównoważonego rozwoju, efektywności ekonomicznej, trwałości ekosystemów i akceptacji społecznej zgodnie z zasadą zrównoważonego gospodarowania wodami, w tym także z gospodarczym korzystaniem z zasobów wodnych.

Bibliografia

Chajbowicz A., Kocowski T. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Spółka z o.o., Wrocław 2009.

Global Water Partnership 2000, Narodowa Strategia Gospodarowania Wodami 2030.

Hanausek T., *Zarządzanie bezpieczeństwem – nowa dziedzina nauki*, [w:] *Bezpieczeństwo a ochrona majątku*, Zeszyt Naukowy European Association for Security, nr 4, 2001.

Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe: podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Zeszyt Problemowy Towarzystwo Wiedzy Obronnej, nr 1, 2010.

Kołodziński E., *Wprowadzenie do zarządzania bezpieczeństwem*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, www.uwm.edu.pl/kis z dnia 25.05.2017.

Kopietz-Unger J., *Bezpieczeństwo i globalizacja. Zintegrowany rozwój miast*, [w:] Z. Bać (red.), *Habitaty bezpieczne*, Wyd. Politechnika Wrocławska, Wrocław 2010.

Koziej S., *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, [w:] *Polityczno-strategiczne aspekty bezpieczeństwa II-2011/18*.

Koźuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2004.

Kwiatkowski S., *Społeczne reperkusje nowego paradygmatu w polityce bezpieczeństwa*, [w:] M. Włodarczyk, A. Marjański (red. nauk.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – uwarunkowania XXI wieku*. Współczesne aspekty zarządzania bezpieczeństwem, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XI, z. 12, Łódź 2010.

Mączyński M., *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Opole 1998.

Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Pietraś M., *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*. Studium politologiczne, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000.

Rak J., Tchórzewska-Cieślak B., *Metody analizy oceny ryzyka w systemie zaopatrzenia w wodę*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2005.

Szymańska U., Adamczuk M., *Prawo do czystej wody w świetle prawodawstwa polskiego i europejskiego*, [w:] B. Sitek (red.), *Prawo do życia a jakość życia w wielokulturowej Europie*. Materiały V Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka, Olsztyn, 30-31 maja 2005, Olsztyn 2007.

Wagner I., Januchta-Szostak A., Waack-Zajęc A., *Narzędzia planowania i zarządzania strategicznego wodą w przestrzeni miejskiej*, „Zrównoważony Rozwój – Zastosowania”, nr 5, 2014.

Wiśniewski B., *Podstawowe problemy współpracy administracji publicznej*, [w:] A. Osierda, B. Wiśniewski (red.), *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2008.

Witaszek Z., *Bezpieczeństwo społeczne*, [w:] A. Urbanek (red. nauk.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa*. Dziedziny bezpieczeństwa, Wyd. Społeczno-Prawne, Słupsk 2013.

Joanna Dyczkowska,
Katarzyna Skrzypczak
Politechnika Koszalińska

Zarządzanie obsługą klienta w średnim przedsiębiorstwie transportowym

The management of customer service in the medium-sized transport company

Zarys treści: Rozwój transportu znacznie zbliża do siebie rynki, wpływając w ten sposób na wzrost gospodarczy. Celem artykułu była próba zbadania poziomu zadowolenia klientów z usług oferowanych przez średnie przedsiębiorstwo transportowe. W artykule omówiono rodzaje procesów transportowych i transport jako gałąź gospodarki narodowej. W drugiej części przedstawiono proces obsługi klienta wraz z najważniejszymi elementami obsługi logistycznej. Analizą objęto obsługę klienta oferowaną przez średnie przedsiębiorstwo transportowe znajdujące się na Pomorzu Środkowym. Metody zastosowane w opracowaniu to: analiza literatury, studium przypadku i sondaż diagnostyczny w formie kwestionariusza ankiety. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że poziom obsługi klienta jest determinantą sukcesu przedsiębiorstw transportowych.

Słowa kluczowe: obsługa klienta, przedsiębiorstwo transportowe, proces.

Abstract: Development of transport much closer to each other markets, thus affecting economic growth. The aim of the article was an attempt to investigate the level of customer satisfaction with the services offered by the medium-sized transport company. The article discusses the types of transport processes and transport as a branch of the national economy. The second part presents the process of customer service along with the most important elements of logistic service. The analysis included customer service offered by the medium-sized transport company located in Middle Pomerania. The methods used in the study is an analysis of the literature, case studies and diagnostic survey in the form of a questionnaire. The results showed that the level of customer service is determinant of the success of transport companies.

Keywords: customer service, transport company, process.

Wstęp

Na proces obsługi klienta składa się wiele czynników, które mogą stanowić o satysfakcji z usługi przewozu. Dynamiczny rozwój rynku usług transportowych przedsiębiorstwa działającego w tej branży powinien charakteryzować się różnorodnością oferowanych usług. Z uwagi, iż w żadnej dziedzinie nie można spotkać dwóch takich samych rodzajów klientów, ich obsługa powinna być dopasowana nawet do tych najbardziej wymagających. W obecnych czasach do najszybciej rozwijających się gałęzi gospodarki zaliczyć można: transport, spedycję i logistykę (TSL). Celem artykułu była próba zbadania poziomu zadowolenia klientów z usług oferowanych przez średnie przedsiębiorstwo transportowe na Pomorzu Środkowym. Metody zastosowane w opracowaniu to: analiza literatury, studium przypadku i sondaż diagnostyczny w formie kwestionariusza ankiety. W wielu przedsiębiorstwach z góry zakłada się, że rozumieją swoich klientów i nie ma potrzeby przeprowadzania szczegółowych badań wśród obecnych i potencjalnych klientów w celu określenia czynników niezbędnych w ich zdobywaniu czy utrzymywaniu. Aby dobrze zrozumieć potrzeby klientów w zakresie obsługi w różnych segmentach rynku transportowego, należy dokładnie przyjrzeć się podejściu do danego zagadnienia, jak chociażby konkurencji, elementów obsługi klienta i segmentacji rynku.

Usługi transportowe

Rozwój transportu znacznie zbliża do siebie rynki, umożliwiając zwiększanie produkcji, a co za tym idzie – wzrost gospodarczy. Utrzymanie rozwoju na odpowiednim poziomie wiąże się jednoznacznie z koniecznością inwestowania. Pojęcie transportu można zdefiniować jako działalność człowieka, która ma na celu pokonywanie określonych odległości za pomocą odpowiedniej infrastruktury transportowej i środków przewozowych¹. Uznawany jest za jeden z najważniejszych czynników wpływających na rozwój gospodarki kraju. Transport z jednej strony korzysta z produkcji konkretnych gałęzi gospodarki narodowej, z drugiej zaś świadczy usługi przewozowe. Można stwierdzić, że spełnia trzy podstawowe funkcje w gospodarowaniu²:

- funkcję konsumpcyjną, oznaczającą zaspokojenie potrzeb przewozowych przez świadczone usługi transportowe;

1 R. Kacperczyk, *Środki transportu*, Difin, Warszawa 2012, s. 5.

2 W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król (red.), *Transport*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 2.

- funkcję produkcyjną, oznaczającą zaspokojenie potrzeb produkcyjnych przez świadczenie usług transportowych;
- funkcję integracyjną, pozwalającą zintegrować państwo i społeczeństwo poprzez usługi transportowe.

Ważna jest rola transportu w całym procesie ekonomicznym. Za czynniki, od których zależy wielkość i tempo przyrostu zapotrzebowania na usługi transportowe, można uznać³:

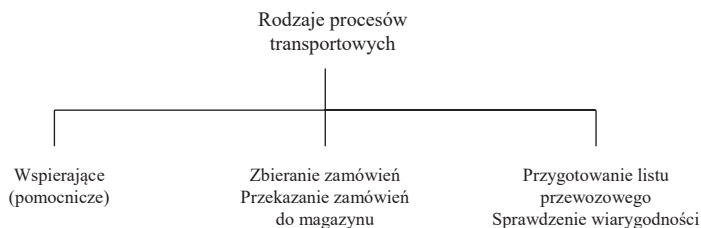
- rozmiar i strukturę potencjału produkcyjnego;
- stopień aktywizacji społeczeństwa;
- stopień realizacji społecznego podziału pracy;
- preferencje dziedzin gospodarki.

Największą część wartości dodanej, czyli wszystkich czynności przewozowych, stanowią procesy podstawowe, inaczej zwane wykonawczymi. Niezbędne w racjonalnym funkcjonowaniu całego procesu transportowego są również procesy wspierające (pomocnicze), bez których nie może odbyć się proces wykonawczy. Procesy rozwojowe zaś (doskonalące) przyczyniają się do doskonalenia procesów podstawowych i pomocniczych przez przeprowadzanie badań, szkoleń pracowników, udziałów w sympozjach, konferencjach czy targach. Proces transportowy składa się z trzech podstawowych elementów, do których zaliczany czynności przewozowe, pomocnicze (przed i po wyładunku) i rozwojowe.

Z definicją transportu związane jest również pojęcie procesu transportowego. Można je rozumieć jako zdarzenia następujące po sobie w określonym miejscu i czasie (zjawiska przeszłe i przyszłe) w dziedzinie fizycznego przemieszczania osób oraz ładunków w przestrzeni za pomocą odpowiednich środków transportu⁴. Procesy transportowe można podzielić na trzy grupy przedstawione na rysunku 1.

³ E. Januła, *Podstawy transportu i spedycji*, Difin, Warszawa 2014, s. 94.

⁴ J.J. Coyle, E.J. Bardi, C. Langley, *Zarządzanie logistyczne*, PWE, Warszawa 2002, s. 402-404.



Rysunek 1. Rodzaje procesów transportowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Szymonik, *Ekonomika transportu dla potrzeb logistyka(i). Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2013, s. 16.

Dodatkowo przebieg procesu transportowego można podzielić na następujące etapy⁵:

- koncepcyjne przygotowanie procesu przemieszczania;
- przygotowanie ładunku do przewozu;
- organizacja procesu przemieszczania;
- fizyczne przemieszczenie ładunku;
- obsługa procesu od strony prawno-finansowej;
- analiza kosztów i ocena przebiegu procesu transportowego.

Procesy transportowe są powtarzalne i często występuje między nimi podobieństwo, jednak żaden z nich nie jest taki sam, jak poprzedni. Stanowi to niezmiernie ważny element w całym procesie, gdyż do każdego klienta powinno się podejść indywidualnie, rozpatrując każdą potrzebę transportową i sposób jej realizacji. Biorąc pod uwagę ogół wszystkich klientów, każdy proces transportowy powinien spełniać cztery podstawowe wymagania, które według nich są niezbędne. Są to:

- 1) Terminowość – zapewnienie przez odbiorcę dostarczenia ładunku w określonym czasie jest kwestią priorytetową. Bez znaczenia jest tutaj środek transportu, jakim dany towar będzie dostarczony, chodzi o to, aby dotarł w określonym terminie.
- 2) Pewność – przekonanie, iż realizacja procesu transportowego nie spotka się z jakimikolwiek przeszkodami, które mogłyby uniemożliwić dostarczenie odbiorcy towaru na czas.

⁵ J. Neider, *Transport międzynarodowy*, PWE, Warszawa 2012, s. 299.

- 3) Bezpieczeństwo – do przemieszczania ładunku wykorzystywane muszą być takie urządzenia i środki, które uchronią go przed uszkodzeniami bądź stratami, zaś wykonawcy zobowiązują się do dołożenia odpowiednich starań.
- 4) Atrakcyjność ekonomiczna – cena wybranego wariantu procesu transportowego powinna być satysfakcjonująca dla zleceniodawcy.

Terminowość odgrywa najistotniejszą rolę, albowiem w każdej umowie, która jest zawierana między nabywcą a sprzedawcą określany jest termin dostawy towaru. Decydując się na bardzo bliski termin dostawy, sprzedawca musi liczyć się z koniecznością skorzystania z droższego i szybszego środka transportu lotniczego bądź samochodowego. Bardziej odległy termin natomiast pozwala na wybór tańszych, lecz wolniejszych środków transportu.

Proces obsługi klienta

Procesom logistycznym przypisuje się kluczową rolę w obsłudze klienta w celu zaspokojenia stale zmieniających się potrzeb i ich oczekiwań. Obsługa logistyczna realizowana przez przedsiębiorstwa TSL może stanowić podstawowy instrument pozyskiwania i utrzymywania klientów, związanych z zapewnieniem ciągłości, szybkości i niezawodności dostaw wraz z odpowiednim poziomem komunikacji w całym łańcuchu logistycznym⁶.

W komunikowaniu się przedsiębiorstwa z rynkiem obsługa klienta spełnia następujące funkcje⁷:

- pozyskania informacji o potrzebach klientów i popycie na rynku;
- zjednywania klientów w procesie obsługi i składania im propozycji zakupu, przyjmowania od nich zamówień i podtrzymywania kontaktów;
- informowania klienta o usłudze, jego właściwościach, cechach i warunkach dostawy;
- wspierania sprzedaży poradami, wyjaśnieniami, co powoduje zmniejszenie ryzyka związanego z zakupem;
- kształtowania wizerunku firmy i pozytywnego wrażenia o obsłudze klienta oraz sprzedawcy;

6 J. Dyczkowska, *Processes of logistic customer service: behaviour of senders and recipients*, Wyd. AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research, Vol. 3, issue 1, 2013, s. 23.

7 B. Zatwarnicka-Madura, *Techniki sprzedaży osobistej*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2005, s. 35.

- organizowania czynności logistycznych, czyli dostawy, transportu i magazynowania.

Sprawny proces logistyczny pozwala na zdobycie przewagi konkurencyjnej w stosunku do innych przedsiębiorstw transportowych działających na tym samym terenie. W usłudze przewozu, czy logistycznej według kryterium, Ch. Lovelock⁸ wyróżnia proces usługowy jako dotyczący własności konsumenta, nie wymaga dużego zaangażowania klientów w proces ich świadczenia. Udział klientów ogranicza się do zamówienia usługi oraz zapłacenia po stronie nadawcy lub odbiorcy przesyłki. W zależności, czy jest to przewóz z miejsca A do B (proces niezłożony), czy dotyczy konsolidacji, pakowania, magazynowania i następnie przewozu, mamy do czynienia z procesem złożonym. Usługi świadczone przez przedsiębiorstwa transportowe charakteryzują się dużą różnorodnością⁹, gdyż starają się dostosowywać procesy do obsługiwanego sektora i potrzeb klienta.

W transporcie i logistyce na centralnym miejscu znajduje się obsługa klienta, postrzegana jako umiejętność lub zdolność zaspokajania wymagań i oczekiwań klientów na zasadzie 7W, przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych form aktywności logistycznej, w tym transportu, magazynowania, zarządzania zapasami, informacją i opakowaniami. Obsługa klienta często współcześnie nazywana jest logistyką klienta, ze względu na działania na rzecz klienta i procesy logistyczne zaprojektowane specjalnie pod system obsługi danego przedsiębiorstwa¹⁰. Obsługa klienta w wymiarze logistycznym koncentruje się przede wszystkim na obszarze fizycznej dystrybucji towarów, realizowanej według wspomnianej wcześniej zasady 7W¹¹. Obsługa klienta może być pojmowana bardzo szeroko i jej postrzeganie sprowadza się do¹²:

- określonej koncepcji kształtowania relacji z klientami;
- systemu bezpośrednich i pośrednich kontaktów z klientami;

8 Ch. Lovelock, *Service Marketing*, Prentice Hall International, London 1996, s. 30.

9 A. Czubała, A. Jonas, T. Smoleń, J. Wiktor, *Marketing usług*, Oficyna Ekonomiczna Wolters Kluwer Polska, Kraków 2006, s. 153.

10 D. Kempny, *Logistyczna obsługa klienta*, PWE, Warszawa 2001, s. 15.

11 R. Matwiejczuk, *Zarządzanie marketingowo-logistyczne. Wartość i efektywność*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 30.

12 I. Dembińska-Cyran, J. Hołub-Iwan, J. Perenc, *Zarządzanie relacjami z klientem*, Difin, Warszawa 2004, s. 36.

- zbioru określonych funkcji w przedsiębiorstwie;
- zbioru decyzji wyznaczających użyteczność miejsca i czasu produktu;
- systemu przepływu strumieni towarów, informacji i kapitału do klienta;
- części systemu dystrybucji;
- zintegrowania procesów marketingowych i logistycznych.

Tylko poprzez identyfikację potrzeb i preferencji klientów przedsiębiorstwa transportowe są w stanie przygotować dopasowaną usługę, która umożliwi budowanie przewagi konkurencyjnej na rynku¹³. Do najważniejszych elementów logistycznej obsługi klienta należą¹⁴:

- 1) Czas dostaw – czas upływający od momentu złożenia zamówienia do momentu otrzymania przez klienta.
- 2) Dostępność produktów z zapasu – dostępność zapasu, która może być natychmiast zrealizowana z zapasów pozostających w magazynie u nadawcy.
- 3) Elastyczność dostaw – zdolność dostosowania czasu, wielkości, asortymentu i sposobu dostawy do oczekiwań klientów (odbiorców).
- 4) Częstotliwość dostaw – liczba dostaw w danym czasie zależy od rodzaju dostarczanych produktów i systemu organizacji dostaw.
- 5) Niezawodność dostaw – prawidłowa realizacja i punktualność oczekiwanych dostaw.
- 6) Kompletność dostaw – zdolność dostaw do realizacji pełnej specyfikacji zamówionych produktów.
- 7) Dokładność dostaw – zgodność asortymentowa dostawy z zamówieniem, w przypadku kompletacji przesyłki przez przedsiębiorstwa transportowe.
- 8) Dogodność składania zamówień – w przypadku obsługi klienta przedsiębiorstwa korzystają z systemu on-line.

13 J. Dyczkowska, *Marketing usług logistycznych*, Difin, Warszawa 2014, s. 124.

14 D. Kempny, op. cit., s. 19-24 oraz D.M. Lambert, J.R. Stock, *Strategic Logistics Management*, Wyd. R. D. Irwin Inc., Boston 1993, s. 113-116.

- 9) Dogodność dokumentacji – nadawca wypisuje list przewozowy korzystając z programu przedsiębiorstwa transportowego.

Elementy obsługi klienta wskazują na rolę przedsiębiorstwa TSL w procesie obsługi każdego zlecenia i klienta. Procedury obsługi sformułowane są na piśmie i przedkładane klientowi w formie deklaracji obsługi, które chronią przewoźnika przed nierealnymi oczekiwaniami.

Proces obsługi klienta analizowany jest w literaturze w kontekście trzech faz, w ramach których wyróżnione są następujące elementy¹⁵:

- 1) Elementy przedtransakcyjne – związane są z przygotowaniem organizacji do obsługi klienta. Odgrywają ogromną rolę w kształtowaniu oczekiwań klienta, wpływają na jego postrzeganie firmy, a także ogólną satysfakcję z szeroko rozumianej oferty¹⁶.
- 2) Elementy transakcyjne – dotyczą bezpośredniego kontaktu firmy z klientem, a prawidłowe ich wypełnianie w znacznym stopniu decyduje o satysfakcji klienta z oferty, dlatego zalecane jest ciągle monitorowanie tych elementów, wyłapywanie błędów firmy w ich dostarczaniu, poszukiwanie przyczyn usterek, a następnie ich eliminowanie.
- 3) Elementy potransakcyjne, które pozwalają na przedłużenie kontaktu firmy z klientem.

Elementy obsługi klienta są istotne z punktu widzenia transportu i logistyki, wskaźniki logistyczne służą do pomiaru efektywności, a mierniki umożliwiają ocenę aktualnego stanu realizacji zlecenia oraz pozwalają ujmować długoterminowe efekty tego stanu¹⁷.

Analiza obsługi klienta

W artykule zostały zaprezentowane badania dotyczące poziomu zadowolenia klientów z oferowanych usług przez średnie przedsiębiorstwo transportowe znajdujące się na obszarze województwa zachodniopomorskiego obsługujących klientów na terenie Polski i Europy. Badania przeprowadzone zostały pod kątem

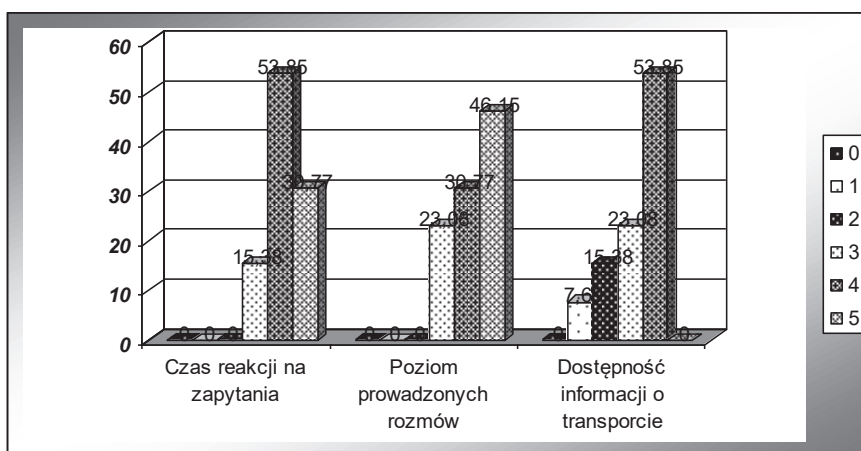
15 D. Dobrzyński, *Strategia obsługi klienta w zarządzaniu łańcuchem dostaw*, Wyd. Politechniki Białostockiej, Białystok 2007, s. 24.

16 K. Rutkowski, *Logistyka dystrybucji*, Difin, Warszawa 2001, s. 86.

17 K. Grzybowska, *Podstawy logistyki*, Difin, Warszawa 2009, s. 111.

oceny poziomu realizacji usługi, zadowolenia z poszczególnych jej elementów, poziomu przeprowadzonej usługi oraz poziomu obsługi klienta przez personel. Próbą objęto wszystkich klientów instytucjonalnych przedsiębiorstwa, którzy stanowili: 31% – małe przedsiębiorstwa, 23% – średnie przedsiębiorstwa, 15% – duże przedsiębiorstwa i 31% – wielkie przedsiębiorstwa pod kątem liczby zatrudnionych pracowników. W 54% realizowany jest transport na terenie Polski, a pozostałe 46% za terenie Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę czas reakcji na zapytania odnośnie zamówienia ankietowani w zdecydowanej większości wykazali się zadowoleniem na poziomie oceny 4 (rysunek 2).

Respondenci oceniali poszczególne zagadnienia według pięciostopniowej skali, na której 1 oznaczało całkowite niezadowolenie, 5 – całkowitą satysfakcję, a 0 – brak zdania. Większość klientów zadowolonych z czasu reakcji na zapytania (84,62%), poziomu prowadzonych rozmów (76,92%) i dostępnej informacji o transporcie (53,85%).



Rysunek 2. Ocena poziomu realizacji usługi
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Czynnikiem niezmiernie ważnym w utrzymaniu klientów jest odpowiedni poziom ich obsługi przez kadre pracowniczą. Dla usprawnienia efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa w tym właśnie zakresie ankietowani oceniali poziom obsługi klienta przez personel dotyczący komunikacji z pracownikami, sprawności realizacji zamówień przez przedsiębiorstwo, pomocy w rozwiązywaniu problemów oraz jaką wiedzę i kompetencjami dysponują pracownicy przedsiębiorstwa, a także oferowany przez nich poziom obsługi.

Tabela 1. Odpowiedzi ankietowanych na temat poziomu obsługi klienta przez personel

Kryterium oceny	0	1	2	3	4	5
Komunikacja z pracownikami	–	–	–	15,38%	76,92%	7,69%
Sprawność realizacji zamówienia	–	–	–	–	69,23%	30,77%
Pomoc w rozwiązywaniu problemów	–	–	–	30,77%	61,54%	7,69%
Wiedza i kompetencje pracowników	–	–	–	15,38%	76,92%	7,69%
Poziom obsługi klienta przez pracownika	–	–	–	–	76,92%	23,08%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Poziom obsługi klienta przez personel wypadł najkorzystniej na tle pozostałych zagadnień. Żadnego z pytań nie oceniono na niezadowolającym poziomie. W przypadku pierwszego pytania dotyczącego komunikacji z pracownikami wypadło ono zadowolająco kształtując wskaźnik odpowiedzi o wartości 4 (duże zadowolenie) na poziomie prawie 77%. Za całkowitym zadowoleniem z obsługi przez personel opowiedziało się około 8% badanych, zaś za średnim zadowoleniem – około 15%.

Sprawność realizacji zamówienia oceniona została również bardzo zadowolająco. Odnotowano dwie oceny – pełne zadowolenie na poziomie 30,77% oraz duże zadowolenie na poziomie 69,22%.

Nieco słabiej oceniona została pomoc pracowników w rozwiązywaniu problemów zaistniałych w trakcie świadczenia usługi. Około 62% badanych wyraziło swoje duże zadowolenie, natomiast aż 30,77% ankietowanych opowiedziało się za średnim zadowoleniem. Za całkowitym zadowoleniem zagłosowało około 8% badanych.

Wiedza i kompetencje pracowników wypadły zadowolająco. Aż 76,92% ankietowanych wyraziło swoje duże zadowolenie ze współpracy, co stanowi bardzo efektywny wynik. Za całkowitym zadowoleniem opowiedziało się około 8% respondentów, a pozostałe 15,38% – za średnim zadowoleniem.

Zakończenie

Poziom obsługi klienta jest jednym z podstawowych czynników determinujących rozwój współczesnych przedsiębiorstw transportowych. Indywidualne podejście do klienta firmy z uwzględnieniem elementów obsługi pozwala na utrzymanie i pozyskiwanie nowych klientów. Pracownicy powinni wykazać się komunikatywnością, profesjonalizmem i pomocą w rozwiązywaniu problemów. Na efektywność obsługi klienta wpływa jakość rozumiana jako terminowość

i niezawodność dostaw, wygoda i szybkość obsługi. Spełnienie powyższych warunków może przyczynić się do sukcesu firmy na rynku. Średnie przedsiębiorstwa transportowe w celu utrzymania się na rynku powinny analizować ocenę poziomu realizacji usługi poprzez czas reakcji na zapytania, poziomu dostępności transportu i poziomu prowadzonych rozmów, gdyż w przypadku braku odpowiedzi klient może przejść do konkurencji. Wysokie oceny dotyczące komunikacji z pracownikami przedsiębiorstwa i sprawności realizacji zamówienia mogą powodować zadowolenie kierownictwa (właścicieli) przedsiębiorstwa transportowego, ale wymagania klienta w zakresie obsługi transportu stale rosną i należy podnosić jakość procesów w zakresie zarządzania obsługą klienta.

Bibliografia

- Coyle J.J., Bardi E.J., Langley C., *Zarządzanie logistyczne*, PWE, Warszawa 2002.
- Czubała A., Jonas A., Smoleń T., Wiktor J., *Marketing usług*, Oficyna Ekonomiczna Wolters Kluwer Polska, Kraków 2006.
- Dembińska-Cyran I., Hołub-Iwan J., Perenc J., *Zarządzanie relacjami z klientem*, Difin, Warszawa 2004.
- Dobrzyński D., *Strategia obsługi klienta w zarządzaniu łańcuchem dostaw*, Wyd. Politechniki Białostockiej, Białystok 2007.
- Dyczkowska J., *Marketing usług logistycznych*, Difin, Warszawa 2014.
- Dyczkowska J., *Processes of logistic customer service: behaviour of senders and recipients*, "AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research", Vol. 3, issue 1, Hradec Kralove 2013.
- Grzybowska K., *Podstawy logistyki*, Difin, Warszawa 2009.
- Januła E., *Podstawy transportu i spedycji*, Difin, Warszawa 2014.
- Kasperczyk R., *Środki transportu*, Difin, Warszawa 2012.
- Kempy D., *Logistyczna obsługa klienta*, PWE, Warszawa 2001.
- Lambert D.M., Stock J.R., *Strategic Logistics Management*, Wyd. R.D. Irwin Inc., Boston 1993.

Lovelock Ch., *Service Marketing*, Prentice Hall International, London 1996.

Matwiejczuk R., *Zarządzanie marketingowo-logistyczne. Wartość i efektywność*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2006.

Neider J., *Transport międzynarodowy*, PWE, Warszawa 2012.

Rydzkowski W., Wojewódzka-Król K., *Transport*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

Szymonik A., *Ekonomika transportu dla potrzeb logistyka. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2013.

Zatwarnicka-Madura B., *Techniki sprzedaży osobistej*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2005.

Józef Bolesław Sowiński
Wyższa Szkoła Gospodarki
Fundacja Akademia Transportu

Aktualna sytuacja na rynku pracy w branży transportowej – wybrane problemy

Current situation on labour market in transport industry – selected issues

Zarys treści: Transport międzynarodowy stanowi bardzo istotny element gospodarki narodowej. Firmy transportowe w Polsce rozwijają się bardzo dynamicznie, jednak dalszy rozwój firm transportowych jest ograniczony z powodu braku dostatecznej liczby kierowców zawodowych. W artykule podjęto tematykę dotyczącą niezbędnych działań, jakie muszą być podjęte w celu zwiększenia liczby kierowców zawodowych.

Słowa kluczowe: transport drogowy, kierowca zawodowy, finansowanie szkoleń, prawo jazdy, kierowca z Ukrainy.

Abstract: International transport is a very important element of the national economy. Transport companies in Poland are developing very dynamically. However, the further development of transport companies is limited due to the lack of sufficient professional drivers. This article describes actions that are taken to increase the number of drivers.

Keywords: road transport, professional driver, training financing, driving license, driver from Ukraine.

Wstęp

Niniejsze opracowanie ograniczone zostało do problemów związanych z brakiem i pozyskiwaniem kierowców, ponieważ odpowiednia liczba kierowców determinuje funkcjonowanie transportu samochodowego w Polsce. Spostrzeżenia zawarte w tym opracowaniu wynikają z obserwacji autora jako praktyka w branży

transportowej. Celem niniejszej pracy jest przedstawienie problematyki aktualnego stanu liczebnego kierowców, wymagań związanych z zatrudnieniem oraz sposobu i warunków pozyskiwania kierowców.

Dla realizacji tak postawionego celu dokonano analizy podstawowych danych dotyczących liczby kierowców, kosztów szkolenia oraz stawianych wymagań. Jako metodę badawczą wykorzystano analizę danych empirycznych dostępnych w literaturze przedmiotu, statystyki GUS oraz obserwację sytuacji na badanym rynku. Jednak literatura odnosząca się do podjętego problemu badań jest ograniczona. Badania dotyczące rynku transportowego, jego podaży i popytu opracowane zostały przez A. Koźlak¹, E. Mendyka², R. Tomanka³, a infrastruktura transportowa opracowana została m.in. przez K. Wojewódką-Król⁴. Brakuje natomiast pozycji dedykowanych wyłącznie rynkowi pracy w transporcie drogowym. Transport samochodowy w Polsce rozwija się w ostatnich latach bardzo dynamicznie i obecnie obsługuje 25% przewozów międzynarodowych na obszarze Unii Europejskiej⁵. Na dynamiczny rozwój branży transportowej składają się następujące czynniki: zaangażowanie przedsiębiorców prowadzących firmy transportowe, ich kreatywność, odwaga w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych, zakup samochodów ciężarowych, a także skuteczne radzenie sobie z bieżącymi trudnościami. Polscy przewoźnicy dysponują w większości nowoczesnym taborem (ciągnikami siodłowymi z naczepami). Obecnie problemem staje się brak dostatecznej liczby kierowców zawodowych z uprawnieniami do prowadzenia samochodów ciężarowych (kat C i C+E), a także do prowadzenia autobusów (kat. D i D+E).

1. Koszty szkolenia – bariera pozyskiwania kierowców

Aby uzmysłwić skalę problemu, należy przede wszystkim określić wielkość kosztów niezbędnych do uzyskania zawodowego prawa jazdy. Te koszty wiążą się z zakresem szkolenia na poszczególnych etapach. Są trzy etapy: uzyskanie prawa jazdy kat. B, następnie kat. C lub D oraz uzyskanie świadectwa kwalifikacji zawodowej. Wszystkie etapy kończą się egzaminami.

1 A. Koźlak, *Ekonomika transportu. Teoria i praktyka gospodarcza*, WUG, Gdańsk 2010, s. 91-100.

2 E. Mendyk, *Ekonomika transportu*, WSL, Poznań 2009, s. 106-108.

3 R. Tomanek, *Funkcjonowanie transportu*, Wydawnictwo AE, Katowice 2004, s. 80.

4 W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król (red.), *Rozwój infrastruktury transportu*, WUG, Gdańsk 2002, s. 18-20.

5 D. Masajło, *Zawodowego kierowcę zatrudnię*, „Puls Biznesu”, nr 69/ 2018, s. 13.

Aby rozpocząć szkolenie na zawodowe prawo jazdy kategorii C lub D – każdy kandydat musi uzyskać wcześniej prawo jazdy kat. B, uprawniające do kierowania pojazdem do 3,5 tony DMC. Uzyskanie prawa jazdy kat. B to koszt z badaniami lekarskimi około 1500 zł. Następnie kandydat musi uzyskać prawo jazdy kat. C (dotyczy samochodów ciężarowych) i C+E (dotyczy samochodu ciężarowego z naczepą/przyczepą) lub kategorii D (dotyczy autobusów) i D+E (dotyczy autobusu z przyczepą). Uzyskanie prawa jazdy z badaniami lekarskimi i psychologicznymi kosztuje: dla kat. C około 2400 zł, a dla kat. C+E dodatkowo około 2100 zł. Ten wydatek rzędu 4500 zł nie jest jeszcze wystarczający, aby posiadacz takiego prawa jazdy mógł być zatrudniony na stanowisku kierowcy zawodowego. Kandydat na kierowcę zawodowego musi jeszcze uzyskać świadectwo kwalifikacji zawodowej. Szkolenie w zakresie kwalifikacji wstępnej (popularnie zwanej pełną) trwa 280 godzin, a w zakresie kwalifikacji wstępnej przyspieszonej trwa 140 godzin. Szkolenie 280 godzin obejmuje 260 godzin teorii, 16 godzin jazdy indywidualnej i 4 godziny zajęć praktycznych z jazdy w warunkach specjalnych⁶. Koszt szkolenia trwającego 140 godzin z egzaminem, badaniami lekarskimi i psychologicznymi kształtuje się na poziomie 3500 zł w grupie 5-, 10-osobowej, a koszt szkolenia osoby na kwalifikację wstępną (280 godzin) wynosi około 5000 zł. Łączny koszt uzyskania zawodowego prawa jazdy to około 10 tys. zł. Oczywiście są to dane szacunkowe uśrednione.

2. Wymagania wobec kierowców zawodowych

Zgodnie z Ustawą o transporcie drogowym⁷ przedsiębiorca wykonujący przewozy drogowe może zatrudnić kierowcę, jeżeli osoba ta ukończyła 18 lat w przypadku kierowcy prowadzącego pojazd samochodowy, dla którego wymagane jest posiadanie prawa jazdy kategorii C lub C+E, o ile uzyskał on odpowiednią kwalifikację wstępną (pełną), a dla kat. C1 lub C1+E, o ile uzyskał on odpowiednią kwalifikację wstępną przyspieszoną. Przedsiębiorca może zatrudnić kierowcę, który ukończył 21 lat, w przypadku kierowcy prowadzącego pojazd samochodowy, dla którego wymagane jest posiadanie prawa jazdy D lub D+E, o ile uzyskał on odpowiednią kwalifikację wstępną, a dla kat. C lub C+E, o ile uzyskał on kwalifikację wstępną przyspieszoną. Natomiast kierowca, dla którego wymagane jest

⁶ Rozdz. 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 1 kwietnia 2010 r. w sprawie szkolenia kierowców wykonujących przewóz drogowy, Dz. U. nr 53, poz. 314.

⁷ Art. 39a Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. 2001, nr 125, poz. 1371).

posiadanie prawa jazdy kat. D lub D+E, a który ukończył kwalifikację wstępną przyspieszoną – musi mieć ukończone 23 lata. Wiek kandydata to jedno z kryteriów umożliwiające zatrudnienie kierowcy. Ponadto przedsiębiorca zamierzający zatrudnić kierowcę musi sprawdzić, czy kandydat do pracy na stanowisku kierowcy ma odpowiednie uprawnienia do kierowania pojazdem samochodowym, określone w Ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami⁸, czy uzyskał odpowiednią kwalifikację wstępną lub kwalifikację wstępną przyspieszoną i czy nie ma przeciwwskazań zdrowotnych i psychologicznych do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy. Co 5 lat kierowcy zawodowi muszą przedłużać ważność uprawnień poprzez ukończenie szkolenia okresowego trwającego 35 godzin oraz poddawać się badaniom lekarskim i psychologicznym (a powyżej 60. roku życia badania co 30 miesięcy). Kierowca wykonujący przewóz drogowy obowiązany jest uzyskać wpis do polskiego krajowego prawa jazdy, potwierdzający spełnienie wymagań (kod 95 w kolumnie 12 prawa jazdy).

3. Aktualne zapotrzebowanie na kierowców na rynku transportu drogowego

Dokładna liczba brakujących kierowców jest trudna do ustalenia, ponieważ nie ma jednego ośrodka, który zbierałby wszystkie informacje i nie wszyscy przewoźnicy zgłaszają swoje zapotrzebowania w tym zakresie. O ilości brakujących 100 tys. kierowców informowano we wrześniu 2017 r. na konferencji w Tęgoborzy, w której wzięło udział ponad 450 właścicieli firm transportowych⁹. W artykule D. Masajło pt. *Zawodowego kierowcę zatrudnię*¹⁰ podano, że według przewoźników w skali całego kraju czynnych zawodowo jest 600-650 tys.¹¹ kierowców zawodowych, a brakuje jeszcze około 100 tys. kierowców. Natomiast portal wyborcza.pl w dniu 11 kwietnia 2018 r. podaje, że w Polsce brakuje co najmniej 50 tys. kierowców ciężarówek¹². Rozpiętość szacowanej liczby brakujących kierowców jest duża, waha się pomiędzy 50 tys. a 100 tys. Jeżeli przyjmiemy, że brakuje minimum 50 tys. kierowców, co stanowi szacunkowo około 10% ogólnej

8 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. 2017, poz. 978).

9 G. Ramza, *Polski transport pod znakiem zapytania*, Miesięcznik Transportu Drogowego i Spedycji „Polski Traker”, nr 10/2017, s. 34.

10 D. Masajło, *Zawodowego kierowcę zatrudnię*, op. cit., s. 13.

11 Ibidem, s. 34.

12 A. Kublik 28.02.2017 <http://wyborcza.pl/7,155287,21434417,brakuje-kierowcow-ciezarowek-bo-rzadzki-na-ich-nauke.html> dostęp 11.04.2018 r.

liczby kierowców – może to oznaczać, że nie jest w pełni wykorzystany potencjał polskich firm transportowych. Oznaczałoby to, że na 10 pojazdów jeden pojazd nie jest wykorzystywany z powodu braku kierowcy. Jednak nie jest to do końca prawdziwy obraz, ponieważ przewoźnicy rozwiązują problem niedoboru kierowców poprzez wydłużanie czasu pracy. Trzeba wziąć pod uwagę, że przepisy rozporządzenia UE 561/2006 ograniczają rygorystycznie czas prowadzenia pojazdu w ciągu doby, w ciągu tygodnia, a także w okresie dwóch tygodni. Czas pracy kierowcy jest rejestrowany przez tachograf cyfrowy lub analogowy i przewoźnik nie ma tu dużego pola manewru w zakresie wydłużania czasu prowadzenia pojazdu. Konsekwencją braku kierowców jest obniżony PKB branży transportowej.

Polscy przewoźnicy dysponują w większości nowoczesnym taborem (ciągnikami siodłowymi z naczepą). Pomimo dużej konkurencji ze strony przewoźników z innych krajów, trudności związanych z zastosowaniem reguły płacy minimalnej w Niemczech, Francji i innych krajach, a także zakazem wykorzystywania odpoczynku tygodniowego w kabinie pojazdu – polscy przewoźnicy utrzymują pozycję lidera na europejskim rynku przewozów międzynarodowych.

Według cytowanego artykułu, zamieszczonego w „Pulsie Biznesu” – rocznie około 35 tys. osób uzyskuje uprawnienia kierowcy zawodowego w wyniku zdanych egzaminów na kwalifikacje zawodowe, natomiast odchodzi z zawodu około 25 tys. kierowców. Ta nadwyżka 10 tys. kierowców nie jest w stanie uzupełnić braków w krótkim okresie. Przyjmując, że brakuje 50 tys. kierowców – to okres uzupełniania brakującej liczby kierowców zawodowych potrwa co najmniej 5 lat, a potrzeby przewoźników występują już dzisiaj. Jak temu zaradzić? Jakie są możliwości uzupełnienia brakującej ilości kierowców?

Dotychczasowa praktyka wskazuje, że są cztery możliwości rozwiązywania tego problemu:

- A. Finansowanie szkoleń przez zainteresowane firmy transportowe;
- B. Pozyskiwanie kierowców z Ukrainy;
- C. Szkolenie uczniów w szkołach zawodowych;
- D. Finansowanie szkoleń z innych źródeł.

Ad A. Finansowanie szkolenia kierowców przez zainteresowane firmy transportowe

Kierowcy samochodów ciężarowych w transporcie międzynarodowym osiągają relatywnie wysokie zarobki, nawet do 6-8 tys. zł (doświadczeni kierowcy

z odpowiednio długim stażem). Jest to istotny czynnik zachęcający do obierania drogi zawodowej w transporcie. Jednak ta zachęta nie wystarcza, ponieważ młody człowiek, aby stać się kierowcą zawodowym, musi pokonać kilka stopni szkolenia, ponosząc znaczne koszty. Koszty te kształtują się na poziomie 10 tys. zł. Młode osoby, które planują zostać kierowcą zawodowym, w większości przypadków nie są w stanie ponieść takich kosztów. Również firmy transportowe nie chcą finansować wydatków. Są jednak firmy, które z braku kierowców zmuszone są przystać na taką formę pozyskiwania pracowników. Najczęściej pracodawcy proponują własnym sprawdzonym pracownikom zaplecza technicznego zdobycie zawodowego prawa jazdy i kierują na kursy. Dodatkowo pracodawcy zabezpieczają się umową zobowiązującą pracownika do przepracowania minimum kolejnych trzech lat. W przypadku, gdy pracownik zwolni się przed upływem tego okresu – musi zwrócić pracodawcy koszty szkolenia. Cykl szkoleniowy dla osoby pracującej trwa około pół roku. Szybszym rozwiązaniem jest zatrudnienie kierowcy z Ukrainy, który posiada odpowiednie prawo jazdy. Jednak zatrudnienie kierowcy spoza Unii Europejskiej wymaga spełnienia określonych warunków. Problemy te zostały opisane poniżej.

Ad B. Pozyskiwanie kierowców z Ukrainy

Przedsiębiorcy nie mogą pozwolić sobie na to, aby zakupione pojazdy stały beczynnie na placu. Jest to istotne, gdy pojazd został zakupiony w kredycie lub jest wyleasingowany i co miesiąc muszą być spłacane raty. Ponadto przewoźnicy muszą realizować umowy przewozowe i potrzebują kierowców z uprawnieniami. Zatrudnienie kierowcy z Ukrainy jest koniecznością, pomimo że istnieją problemy: językowe, brak zaufania w prawdziwe umiejętności kierowcy, ryzyko porzucenia pracy i małe są możliwości wygzekwowania pokrycia ewentualnych strat spowodowanych przez kierowcę. Według informacji otrzymywanych od przedsiębiorców, zdarza się, że kierowca z Ukrainy nie ma żadnej praktyki, bo ma świeżo ukończony kurs. Nie można go samodzielnie wysłać w trasę. Jednak przedsiębiorcy decydują się na zatrudnienie kierowcy z Ukrainy, ponieważ nie mają innego wyjścia.

Aby zatrudnić obcokrajowca, pracodawca musi pokonać uciążliwą drogę administracyjnych procedur. Podstawą jest uzyskanie dokumentu, który nazywa się *świadectwo kierowcy*. Dla kierowcy niebędącego obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej świadectwo kierowcy jest potwierdzeniem spełnienia wymagań uprawniających do pracy w Polsce. Świadectwo kierowcy może uży-

ską osobą posiadającą prawo jazdy wydane przez państwo trzecie, wykonująca lub zamierzająca wykonywać przewóz drogowy rzeczy na rzecz przedsiębiorstwa mającego siedzibę na terytorium Polski. Kierowcy niebędącemu obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, który uzyskał kwalifikację wstępną lub ukończył szkolenie okresowe i ubiega się o wpis do prawa jazdy potwierdzający spełnienie wymagań – właściwy starosta ze względu na miejsce zamieszkania wymienia posiadane zagraniczne prawo jazdy na polskie prawo jazdy, dokonując jednocześnie wpisu potwierdzającego spełnienie wymagań¹³. Dodatkowym bardzo ważnym warunkiem wymiany prawa jazdy jest złożenie przez przedsiębiorcę oświadczenia o zatrudnieniu lub nawiązaniu współpracy z tym kierowcą, który będzie wykonywał lub wykonuje przewozy drogowe na jego rzecz. Wymagania uznaje się za spełnione, jeżeli osoba ta posiada w prawie jazdy lub w karcie kwalifikacji kierowcy aktualny wpis potwierdzający ukończenia kwalifikacji wstępnej lub szkolenia okresowego w innym państwie członkowskim UE, kraju EFTA lub Konfederacji Szwajcarskiej. Ustawa o transporcie drogowym określa szczegółowo warunki wydania świadectwa kierowcy. Główny Inspektor Transportu Drogowego, w drodze decyzji administracyjnej, wydaje albo odmawia wydania świadectwa. Może również cofnąć lub zmienić świadectwo kierowcy. Ważne jest, że świadectwo wydawane jest na wniosek przedsiębiorcy, posiadającego licencję wspólnotową. Wniosek składany może być w formie papierowej lub w formie elektronicznej. Ponadto każdy kierowca z Ukrainy, aby mógł pracować w Polsce i jeździć za granicę – musi otrzymać tzw. zaświadczenie A1, które potwierdza, że będą odprowadzane składki na ubezpieczenia społeczne. Załatwienie wszystkich spraw jest bardzo uciążliwe i czasochłonne zarówno dla kierowcy, jak i dla przedsiębiorcy. Bardzo ważne jest uproszczenie procedur i skrócenie czasu oczekiwania na uzyskanie zezwolenia na pobyt i pracę cudzoziemca. Ciągłe brakuje pełnej informacji na temat praw i obowiązków obcokrajowców w Polsce. Również pracodawcy potrzebują konkretnych i łatwo dostępnych informacji na temat legalnego zatrudnienia cudzoziemców.

Ad C. Szkolenie młodzieży w szkołach zawodowych

Szkołnictwo zawodowe po wielu latach nieobecności wraca, ponieważ dostrzeżono lukę, jaka wytworzyła się na rynku pracy. Uzupełnienie braku kierowców poprzez tworzenie szkół zawodowych o kierunku „kierowca-mechanik” jest dobrym pomysłem, ale uzupełnienie braków na rynku stanowi długotrwały,

13 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. 2001, nr 125, poz. 1371).

kilkuletni proces. Na wspomnianej wcześniej konferencji (w cytowanym artykule G. Ramzy *Polski transport pod znakiem zapytania*) – jednym z głównych tematów było: „Szkolnictwo zawodowe kierowców podstawą bezpieczeństwa w transporcie drogowym”. Pozyskanie kierowców poprzez szkoły zawodowe (branżowe) jest bardzo korzystne, zwłaszcza dla młodzieży z rodzin niezamożnych. Problemem nie jest też wiek, ponieważ szkolenie można rozpocząć już od pierwszej klasy szkoły zawodowej. W 2015 r. do szkół wrócił zawód „kierowca-mechanik” i od tego czasu w całej Polsce powstało już ponad 150 klas o tym profilu. Jednak żadna szkoła zawodowa ani technikum nie kształcą kierowców kategorii C, C+E oraz D. Podstawa programowa daje szkołom możliwość kształcenia wyłącznie kierowców z kategorią B prawa jazdy¹⁴. Ważne jest wprowadzenie do podstawy programowej treści z zakresu przygotowania do uzyskania prawa jazdy kategorii C. Związek Miast Polskich, zaniepokojony brakiem kierowców autobusów proponuje, by szkoły branżowe I stopnia kształciły kierowców-mechaników w kierunku uzyskania uprawnień na prawo jazdy kategorii C, natomiast by szkoły branżowe II stopnia kształciły techników transportu drogowego z kategorią C+E oraz D prawa jazdy¹⁵. Ponieważ szkolenie na kwalifikację wstępną przewiduje 280 godzin zajęć teoretycznych i praktycznych – trudno będzie spełnić ten warunek w toku nauczania, a bez kwalifikacji wstępnej nie można uzyskać uprawnień kierowcy zawodowego. Należy wyrazić nadzieję, że w obliczu konieczności uzupełnienia brakującej ilości kierowców zawodowych – odpowiednie władze państwowe zrobią wszystko, aby te problemy były możliwie szybko rozwiązane.

Ad D. Finansowanie szkoleń z innych źródeł

Kolejnym sposobem rozwiązania problemu braku kierowców na rynku pracy jest wykorzystywanie Krajowego Funduszu Szkoleniowego, którym dysponują powiatowe urzędy pracy. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy określa zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej¹⁶. Fundusz wspiera pracodawców chcących inwestować w kapitał ludzki. Pracodawcy oraz pracownicy, którym zależy na szkoleniu lub innej formie podnoszenia

14 Apel Związku Miast Polskich o pilne stworzenie dwustopniowego systemu kształcenia kierowców, https://zmpd.pl/aktualnosc.php?akt_id=1506 dostęp: 12.04.2018 r.

15 Więcej kierowców autobusów <http://www.zmp.poznan.pl/aktualnosci/wiecej-kierowcow-autobusow>, dostęp 12.04.2018 r.

16 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

kompetencji, mogą zgłosić się do urzędu pracy o pomoc w finansowaniu. Urząd w ramach środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego może sfinansować koszty kursów, studiów podyplomowych oraz egzaminów umożliwiających uzyskanie dokumentów potwierdzających nabycie umiejętności, kwalifikacji lub uprawnień zawodowych. Maksymalna wysokość przyznanych środków na pokrycie kosztów podnoszenia kwalifikacji uzależniona jest od wielkości przedsiębiorstwa. W przypadku mikroprzedsiębiorstw (mniej niż 10 pracowników) starosta może sfinansować 100% poniesionych kosztów, nie więcej jednak niż do wysokości 300% przeciętnego wynagrodzenia. To oznacza, że maksymalnie można otrzymać ponad 12 tys. zł dofinansowania. Pozostałe przedsiębiorstwa mogą otrzymać dofinansowanie w wysokości 80% poniesionych kosztów, ale tylko do wysokości 300% przeciętnego wynagrodzenia. Z ww. Funduszu są obecnie finansowane również szkolenia kierowców zawodowych. Jednakże w stosunku do potrzeb – środki, którymi dysponuje Fundusz, są niewystarczające. Powiatowe urzędy pracy są „zawalone” wnioskami zainteresowanych osób i firm. Fundusze „rozchodzą się” w kilka godzin od chwili uruchomienia każdej transzy. Również samorządy zaczynają dofinansowywać szkolenia w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Podsumowanie

Wszystkie opisane powyżej działania są konieczne, chociaż bardzo spóźnione. Branża transportowa od kilku lat sygnalizowała problem braku kierowców na rynku pracy. Dopiero w ostatnich latach pod naciskiem organizacji branżowych, szczególnie Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Warszawie, problem ten przebija się do odpowiednich ministerstw i do parlamentarzystów. Ministerstwo Edukacji Narodowej pod naciskiem branży zaczyna pracować nad zmianami w podstawie programowej szkolenia kierowców. Chętnych do zawodu kierowcy nie brakuje, ale potrzebne są pieniądze. Jeżeli przyjmemy, że w Polsce brakuje 50 tys. kierowców, a wyszkolenie jednego kierowcy kosztuje 10 tys. zł, to na szkolenie zaprezentowanej liczby kierowców potrzebne są środki finansowe na poziomie 500 mln zł.

Bibliografia

Apel Związku Miast Polskich o pilne stworzenie dwustopniowego systemu kształcenia kierowców, https://zmpd.pl/aktualnosc.php?akt_id=1506 dostęp: 12.04.2018 r.

Koźlak A., *Ekonomika transportu. Teoria i praktyka gospodarcza*, WUG, Gdańsk 2010.

Kublik A., *W Polsce brakuje 50 tys. kierowców ciężarówek. Rząd skąpi na naukę tego zawodu*; <http://wyborcza.pl/7,155287,21434417,brakuje-kierowcow-ciezarowek-bo-rzad-skapi-na-ich-nauke.html> dostęp: 11.04.2018 r.

Mendyk E., *Ekonomika transportu*, WSL, Poznań 2009.

Masajło D., *Zawodowego kierowcę zatrudnię*, „Puls Biznesu”, nr 69/2018, s. 13.

Ramza G., *Polski transport pod znakiem zapytania*, Miesięcznik Transportu Drogowego i Spedycji „Polski Traker”, nr 10/2017, s. 34.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 1 kwietnia 2010 r. w sprawie szkolenia kierowców wykonujących przewóz drogowy, Dz. U. nr 53, poz. 314.

Tomanek R., *Funkcjonowanie transportu*, Wydawnictwo AE, Katowice 2004.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Dz. U. 2001, nr 125, poz. 1371.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2004, nr 99, poz.1001.

Więcej kierowców autobusów <http://www.zmp.poznan.pl/aktualnosci/wiecej-kierowcow-autobusow>, dostęp: 12.04.2018 r.

Wojewódzka-Król K. (red.), *Rozwój infrastruktury transportu*, WUG, Gdańsk 2002.

Jonasz Suchy
Uniwersytet Wrocławski

Prawo do ochrony zdrowia jako publiczne prawo podmiotowe jednostki

The right to healthcare as public subjective right of an individual

Zarys treści: Celem artykułu jest przedstawienie problematyki ochrony zdrowia z punktu widzenia publicznych praw podmiotowych jednostek. W pracy rozważana jest możliwość dochodzenia przez jednostkę roszczeń z zakresu ochrony zdrowia. Podejmowana jest również próba zdefiniowania prawa do ochrony zdrowia w kontekście istniejącej systematyki praw podstawowych oraz praw socjalnych. W ramach omawianego tematu przytaczane są również poglądy polskiego orzecznictwa, jak i doktryny.

Słowa kluczowe: godność, prawo do ochrony zdrowia, prawo podmiotowe.

Abstract: The aim of the article is to analyze the problem of healthcare system with taking under the consideration the point of view of fundamental rights of individuals. The article also presents possible ways to enforce healthcare rights belonging to individuals. The author tries to define the right to healthcare in the context of fundamental and social rights. To prove the thesis presented in the article, the author mentions judgments of the courts and the views established among legal scholars.

Keywords: dignity, right to healthcare, subjective right.

Idea publicznych praw podmiotowych ma z założenia regulować relacje występujące pomiędzy instytucjami państwowymi oraz ich organami a obywatelami. W takim ujęciu prawo podmiotowe znajduje swoje źródło w normach bezwzględnie obowiązujących, które są gwarantem realizacji praw jednostki w ramach

demokratycznego państwa¹. Publiczne prawo podmiotowe określa również zakres ingerencji organów państwa, a co za tym idzie – chroni w sposób proporcjonalnych prawa i wolności jednostek. Koncepcja publicznych praw podmiotowych ponadto determinuje pozycję obywatela w zderzeniu z władztwem państwowym. Obywatel w takiej konfiguracji występuje jako podmiot administrowany, którego prawa, przynajmniej z początku, utożsamiano z tzw. triadą Bernatzika². Pojęcie to określa sytuację, w której podmiot administrowany udowadnia istnienie interesu prawnego, co rodzi po stronie organu zobowiązanie do rozważenia tego interesu, a następnie jego pozytywnego rozpatrzenia. W sytuacji, w której zachodziłaby konieczność odmowy uwzględnienia interesu prawnego jednostki, organ nadal miałby obowiązek uzasadnienia swojego stanowiska w tym zakresie³. Poza interesem prawnym podmiot administrowany ma również możliwość przedstawienia swojego interesu faktycznego. Trzeba w tym miejscu stwierdzić, iż działania, jak i zaniechania organów administracji publicznej bezpośrednio oddziałują na obywateli w pozytywny, jak i negatywny sposób. Jednostka więc może wykazywać, że konkretne działanie organu państwowego pozytywnie wpłynie na jej sytuację. Interes faktyczny, w przeciwieństwie do prawnego, nie korzysta jednak z ochrony prawnej. Na tym tle najistotniejsze w ujęciu przedmiotowym jest wspomniane publiczne prawo podmiotowe. Stwierdzenie istnienia tego prawa sprawia, że dany organ administracji publicznej nie może podejmować działań sprzecznych z istotą tego prawa. Po stronie jednostki natomiast powstaje uprawnienie do domagania się od organów państwa właściwego zachowania polegającego na dokonaniu lub zaniechaniu danego działania. Gdyby organ zignorował wniosek jednostki w tym przedmiocie, obywatel ma możliwość zaskarżenia tej czynności organu w ramach skargi skierowanej do sądu administracyjnego⁴.

Charakteryzując publiczne prawa podmiotowe w porównaniu do praw człowieka, należy stwierdzić natomiast, iż w przeciwieństwie do praw człowieka, publiczne prawa podmiotowe posiadają szerszy zakres podmiotowy i nie odnoszą się jedynie do jednostek i ich zrzeszeń, ale do wszystkich podmiotów administrowanych. Następną różnicą, na którą warto wskazać, jest fakt, iż publiczne prawa

1 Por. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002.

2 Koncepcję tę opracował Edmund Bernatzik, austriacki prawnik żyjący w latach 1854–1919; zob. K. Tomaszewska, *Znaczenie i zakres ochrony publicznych praw podmiotowych a ochrona interesu jednostki*, „Folia Iuridica Wratislaviensis”, Vol. 1, No. 1, 2012, s.118.

3 Ibidem, s. 119.

4 Ibidem, s. 120.

podmiotowe nie są bezpośrednią podstawą roszczeń przeciwko organom publicznym, co zbliża te prawa do praw człowieka drugiej i trzeciej generacji⁵.

Do praw człowieka drugiej generacji włącza się prawo do ochrony zdrowia. Nie oznacza to jednak, iż prawo do ochrony zdrowia przestaje być tym samym prawem osobistym, gdyż uznawane jest również za prawo o charakterze fundamentalnym⁶. Nie bez znaczenia jest również, iż za źródło publicznego prawa podmiotowego przyjąć można tylko taką normę prawną, która może być podstawą zaistnienia stosunku prawnego pomiędzy stronami, z których każda posiada swoje prawa i obowiązki. Publiczne prawo podmiotowe nie będzie więc wynikało z normy, która jest jedynie podstawą nałożenia na dany organ obowiązków, których celem ma być zapewnienie ochrony interesu publicznego⁷.

Zdefiniowanie prawa do ochrony zdrowia nie sprowadza się jednak do prostych klasyfikacji. Prawo to ze swej natury jest wielowymiarowe, i jako takie nie może zostać zaliczone tylko do jednej z kategorii omówionych praw. Pomimo trudności klasyfikacyjnych jest to jedno z ważniejszych i najbardziej podstawowych praw jednostki⁸. Źródła prawa do ochrony zdrowia są także różnorodne, gdyż prawo to jest unormowane zarówno w Konstytucji, jak i ustawach, a także aktach prawa międzynarodowego⁹. Z kolei Konstytucja RP, systematyzując ochronę praw i wolności człowieka i obywatela, tworzy kilka kategorii w zależności od spełnianych przesłanek. Głównym rozróżnieniem, determinującym korzystanie z przytaczanych praw, jest zdefiniowanie osobno praw podstawowych oraz praw socjalnych. Kryterium decydującym dla zdefiniowania danego prawa jako socjalnego lub podstawowego jest wykazanie istnienia relacji pomiędzy tym prawem a ludzką godnością¹⁰. W takim ujęciu to prawa podstawowe uznawane są za podstawę praw podmiotowych. Prawa te mogą być źródłem roszczeń obywateli kierowanych przeciwko państwu na drodze postępowania sądowego. Prawa socjalne natomiast charakteryzowane są jako normy programowe, co oznacza, iż

5 Ibidem, s. 121.

6 T. Jasudowicz, *Prawo do zdrowia*, [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 491.

7 J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 361.

8 K. Ryś, *Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia i prawo do szczególnej opieki zdrowotnej*, Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego, nr 10/2017, s. 113-126, https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/19342/1/Rys_artikul_ZNPK.pdf (dostęp: 18.11.2018 r.).

9 K. Tomaszewska, *Znaczenie i zakres ochrony...*, op. cit., s. 122.

10 M. Piechota, *Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia jako prawo socjalne i prawo podstawowe*, „Roczniki Administracji i Prawa”, nr 12/2012, s. 93-102.

wymuszają na władzach publicznych określone zachowanie, którego celem jest realizacja danej normy¹¹.

Jak więc wskazano, prawa socjalne ze względu na swój charakter nie są z zasady podstawą roszczeń jednostek w stosunku do państwa, co odróżnia te prawa od praw podstawowych¹². Omawiając powyższe zagadnienie, warto również wskazać na art. 2 Konstytucji, który wskazuje, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej¹³. Taki typ państwa w odniesieniu do praw podstawowych oraz socjalnych oznacza, iż prawa podstawowe należy utożsamiać z zasadą demokratycznego państwa prawnego, z kolei prawa socjalne stanowią emanację zasady sprawiedliwości społecznej. Nie oznacza to jednak, iż zawsze istnieje możliwość precyzyjnego oddzielenia tego, co jest jeszcze prawem podstawowym, a co jedynie socjalnym. Wynika to stąd, że zakresy tych praw mogą się wzajemnie przenikać, co nie pozostaje bez wpływu na ich właściwie zdefiniowanie¹⁴.

W nauce prawa wskazuje się na pewną zależność, która ułatwia powiązanie danego prawa z jego kategorią. Jedną z możliwości jest wykazanie, że realizacja danego prawa jest gwarancją ochrony godności człowieka. Jeżeli taka zależność zostanie udowodniona, to takie prawo można uznać za prawo podstawowe. W wypracowanym przez Trybunał Konstytucyjny stanowisku wskazuje się na podział praw i wolności konstytucyjnych na te, które można uznać za bezpośrednio związane z godnością ludzką oraz na prawa, które jedynie stanowią gwarancję realizacji uprawnień obywateli. Zgodnie z powyższym TK potwierdza tezę, iż prawa, które wykazują bezpośredni związek z godnością człowieka, należy kwalifikować jako prawa podstawowe. Prawa socjalne z kolei służą efektywnej realizacji praw podstawowych. Powyższy podział znajduje odzwierciedlenie również w ramach systematyzacji wartości nadrzędnych oraz instrumentalnych. W tym rozumieniu wartości nadrzędne definiowane są jako wynikające bezpośrednio z godności człowieka, która jest chroniona jako wartość konstytucyjna¹⁵. Trybunał w wyroku z dnia 1 września 2006 r. zauważył, że odwołanie się do art. 30

11 W. Śniecikowski, *Charakter prawny świadczenia zdrowotnego jako publicznego prawa podmiotowego*, „Państwo i Prawo”, r. 58, nr 11/2003, s. 56.

12 Naruszenie praw socjalnych nie jest w szczególności samoistną podstawą do wniesienia skargi konstytucyjnej.

13 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2009, s. 100.

14 Ibidem, s. 101-102.

15 Ibidem, s. 138.

Konstytucji jest właściwe, o ile bada się kwestie związane z ochroną podstawowych interesów jednostki, a więc takich, które odwołują się do takich wartości, jak życie, zdrowie, czy integralność cielesna¹⁶. Warto więc podkreślić, iż orzecznictwo TK potwierdza pogląd, że działanie, które zmierza do naruszenia podstawowych praw człowieka, jest jednocześnie zagrożeniem dla godności jednostki. Oznacza to również, iż prawa podstawowe nie mogą być ograniczane w drodze regulacji ustawowych oraz władczych działań organów państwa¹⁷.

Przyjęcie, że do wartości nadrzędnych zaliczają się zdrowie oraz życie, oznacza również wpływ na rozumienie prawa do ochrony zdrowia, gdyż prawo to z założenia ma służyć ochronie właśnie tych wartości. Stąd też uznać należy, iż w zakresie, w jakim prawo do ochrony zdrowia stanowi gwarancję ochrony życia i zdrowia ludzkiego, jest prawem podstawowym. Nie bez znaczenia jest również, iż to właśnie życie oraz zdrowie umożliwiają jednostce korzystanie z pozostałych praw i wolności¹⁸. Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia w preambule mówi o prawie do korzystania z najwyższego, osiągalnego poziomu zdrowia, charakteryzując je jako prawo podstawowe dla każdego człowieka. Stąd też uprawnione wydaje się twierdzenie, że w zakresie, w jakim prawo do ochrony zdrowia zapewnia nienaruszalność powyższych wartości, pozostaje jednocześnie w bezpośrednim związku z godnością człowieka¹⁹.

Opisując prawa socjalne z punktu widzenia aktywnej polityki państwowej, wskazać trzeba, że w odróżnieniu od praw podstawowych, to właśnie prawa socjalne wymagają bezpośredniego wkładu państwa dla ich realizacji. Ponadto, jak zauważa L. Garlicki, godność człowieka stanowi wartość uniwersalną, której rozumienie nie różni się znacząco wśród krajów ogólnie pojętej cywilizacji Zachodu²⁰. Stąd też, mimo różnic wynikających z cech charakterystycznych wewnętrznych porządków prawnych, łatwo odnaleźć cechy wspólne w sposobie ochrony godności człowieka. Uniwersalny system praw człowieka, na który składa się

16 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 września 2006 r., SK 14/05, Dz. U. 2006 nr 164, poz. 1166; orzeczenie to dotyczyło niezgodności Kodeksu cywilnego (art. 442 § 1) z Konstytucją RP (art. 2 i art. 77 ust. 1).

17 Zob. J. Potrzebszcz, *Godność człowieka w orzecznictwie polskiego trybunału konstytucyjnego*, „Roczniki Nauk Prawnych”, t. XV, nr 1/2005, s. 27-45.

18 A. Ostrzyżek, *Prawo do ochrony zdrowia w świetle artykułu 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, „Prawo i Medycyna”, nr 4/2005, s. 65.

19 Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia, Porozumienie zawarte przez Rządy reprezentowane na Międzynarodowej Konferencji Zdrowia i Protokół dotyczący Międzynarodowego Urzędu Higieny Publicznej, podpisane w Nowym Jorku dnia 22 lipca 1946 r., Dz. U. z 1948 r., nr 61, poz. 477.

20 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 86.

przede wszystkim Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, ale również Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia, odwołuje się do godności jako do najwyższej wartości, z której wynika uprawnienie do korzystania z najwyższego, osiągalnego z uwzględnieniem danego systemu, poziomu ochrony zdrowia. W tym ujęciu godność może być rozumiana jako swego rodzaju klauzula generalna²¹. Można zatem odnaleźć w niej treści normatywne, które nie są wprost ujęte w art. 30 Konstytucji RP, jak np. wspomniane prawo do korzystania z najwyższego osiągalnego poziomu zdrowia. Gdyby Konstytucja nie zawierała bezpośredniego odwołania do prawa dotyczącego ochrony zdrowia, prawo to wynikałoby bezpośrednio z konieczności ochrony godności jednostki. Podkreślić trzeba jednak, iż związek ochrony zdrowia z godnością nie oznacza, iż w żadnych okolicznościach prawo to nie może być ograniczane. Zgodnie z art. 233 ust. 1 Konstytucji RP do takich okoliczności zaliczyć można stan wojenny oraz stan wyjątkowy. Nie oznacza to jednak, iż państwo może się usprawiedliwiać za każdym razem brakiem wystarczającej ochrony takimi właśnie zdarzeniami. Sytuacje te mogą być usprawiedliwieniem jedynie wyjątkowo, gdy organy państwa, pomimo podejmowanych wysiłków, nie są w stanie zapewnić odpowiedniej ochrony zdrowia ze względu na działanie w warunkach siły wyższej. W tym kontekście prawa wynikające z art. 30 i 38 Konstytucji nie mogą zostać ograniczone. Stanowisko to jest potwierdzeniem socjalnego charakteru prawa do ochrony zdrowia, ponieważ we wspomnianym stanie wojennym oraz wyjątkowym organy państwa mogą zostać zmuszone przez okoliczności do zmniejszenia zakresu działań dla zapewnienia jego ochrony. Omawiane ograniczenie nie będzie jednak dotyczyło praw wynikających wprost z godności człowieka. Obywatele więc, nawet w szczególnie trudnych okolicznościach, zachowują uprawnienie do otrzymywania najwyższej możliwej do uzyskania ochrony medycznej.

Osobną kwestią jest relacja między zdrowiem i życiem jednostki. Życie definiowane jest jako ciągłość biologicznego funkcjonowania człowieka. W tym kontekście prawo do ochrony zdrowia chronić ma właśnie tę biologiczną stronę istoty ludzkiej. Jak wskazuje A. Zoll, analizując art. 68 ust. 1, należy go odczytywać w kontekście art. 30 i 38 Konstytucji RP²². Podobne stanowisko przyjął Trybunał Konstytucyjny, który uznał, że prawo do ochrony zdrowia wyraża się przede wszystkim w prawie do utrzymania życia i jego aktywnej obrony w sytuacji zagrożenia²³. Wzajemna relacja między ochroną życia i zdrowia jest również

21 Ibidem, s. 88.

22 A. Zoll, *Problemy służby zdrowia w świetle doświadczeń RPO*, „Prawo i Medycyna”, Vol. 2, nr 8/2000, s. 8.

23 W przywoływanym już wyroku TK z dnia 1 września 2006 r., SK 14/05, SK 14/05, Dz. U. nr 164, poz. 1166.

widoczna na tle rozważań zawartych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu na tle art. 2 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Na uwagę zasługuje tu fakt, że prawo do ochrony zdrowia nie jest prawem jednoznacznie i wprost zagwarantowanym w ramach unormowań konwencji. By można było dokonać oceny, czy zachodzi obowiązek ochrony tego prawa, wymagane jest zaistnienie dodatkowych okoliczności. Wnioski zawarte w orzecznictwie Trybunału zachowują również aktualność w przypadku osób, które zostały pozbawione wolności. W takiej sytuacji organy państwa mogą odpowiadać za naruszenie konwencji, gdy nie zagwarantowały minimum ochrony zdrowia, w wyniku czego doszło do śmierci osadzonego na skutek choroby. Odpowiedzialność ta odnosi się do przypadków, kiedy osoba pozbawiona wolności nie była leczona lub leczenie było wystarczające dla ratowania jej życia.

Konwencja może zostać także naruszona w sytuacji, gdy działanie systemu ochrony zdrowia jest na tyle wadliwe, że dochodzi do trwałego lub okresowego wstrzymania świadczeń medycznych zapewniających realną ochronę zdrowia oraz życia²⁴. Choć warto zauważyć, że w tym samym wyroku Trybunał uznał, że nie jest konieczne ustalenie, w jakim zakresie art. 2 Konwencji może tworzyć obowiązek państwa do zapewnienia określonego, minimalnego poziomu opieki medycznej, gdyż zależy to od możliwości finansowych państwa²⁵. *A contrario* zatem państwo będzie odpowiadało za zaniedbania ujawnione w systemie opieki zdrowotnej, jeśli mimo istniejących zasobów finansowych, nie było ono w stanie dostarczyć najwyższego możliwego do osiągnięcia w danych warunkach poziomu opieki zdrowotnej. Tak rozumiane prawo do ochrony zdrowia obejmuje zatem swym zakresem zapewnienie ochrony medycznej na poziomie umożliwiającym zachowanie zdrowia w stopniu zapewniającym utrzymanie życia.

Odwołując się natomiast unormowań zawartych w art. 35 Karty praw podstawowych, warto wskazać, iż zapewnia ono prawo do świadczeń wynikających z systemu opieki zdrowotnej²⁶. Powyższy przepis jest więc źródłem prawa

24 Wyrok ETPCz z 10 maja 2001 r. w sprawie Cypr przeciwko Turcji, sprawa dotyczyła ludności greckiej na terytoriach zajętych przez Turcję, skarga nr 25781/94.

25 Wyrok ETPCz z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie: Dzieciak przeciwko Polsce, skarga nr 77766/01.

26 A. Nußberger, *Artikel 35 GRCh (Art. II – 95 VVE) Gesundheitsschutz*, [w:] P.J. Tettinger, K. Stern (Hrsg.), *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta*, Verlag C.H. Beck, München 2006, s. 592; cyt. za: S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do ochrony zdrowia i dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, 662.

ochronnego oraz prawa do równego dostępu. Prawo ochronne oznacza, iż UE, jak i państwa członkowskie nie mogą w ramach stosowania zapisów prawa unijnego zmierzać do sytuacji, której skutkiem byłoby limitowanie dostępu do systemu ochrony zdrowia. W szczególności państwa członkowskie w żadnej sytuacji nie mogą dopuszczać naruszania uprawnień obywateli do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej. Definiując z kolei prawo do równego dostępu wskazać wypada, że oznaczono uprawnienie do bycia beneficjentem systemu ochrony zdrowia, o ile spełnione zostaną wskazane w prawie warunki. Powyższe prawo nie jest przy tym nieograniczone, tym bardziej, że Unia, będąca adresatem omawianej normy, jest zobligowana do zagwarantowania właściwej realizacji roszczeń, których źródło leży już w ustawodawstwie państw członkowskich²⁷.

Jak wskazano, prawo do ochrony zdrowia powinno zostać skatalogowane jako prawo podstawowe ze względu na to, iż pozostaje w bezpośrednim związku z godnością człowieka. Taką narrację zaburza jednak umiejscowienie art. 68 ust. 1 Konstytucji w rozdziale II. Omawiany rozdział nosi tytuł *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela* oraz podrozdział *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, co może prowadzić do wniosku, że prawo do ochrony zdrowia jest jednak prawem socjalnym. W tym miejscu uwidacznia się właśnie niejednoznaczność normatywna prawa do ochrony zdrowia, w wyniku czego jest ono zarówno prawem podstawowym, jak i socjalnym, w zależności od kontekstu i danej sytuacji. Niejednolitość w tym ujęciu podkreśla zmienne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w orzeczeniu z dnia 24 lutego 2004 r. uznał prawo wynikające z art. 68 za prawo typowo socjalne „w wąskim tego słowa znaczeniu, tzn. prawo do pewnych świadczeń materialnych ze strony władz publicznych”²⁸. Można jednak uznać, iż zdefiniowanie praw socjalnych w powyższy sposób miało na celu podkreślenie, iż prawa socjalne nie tworzą sytuacji, w których dochodzi do nałożenia obowiązków na osoby niezwiązane z danym postępowaniem.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 marca 1999 r. stwierdził natomiast, że z art. 68 ust. 1 Konstytucji „należy wywieść podmiotowe prawo jednostki do ochrony zdrowia oraz obiektywny nakaz podejmowania przez władze

27 A. Nußberger, *Artikel 35 GRCh (Art. II – 95 VVE) Gesundheitsschütz...*, op. cit., s. 593; cyt. za: S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do ochrony zdrowia i dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej...*, op. cit., s. 662.

28 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2004 r., K 54/02, Dz. U. 2004 nr 40, poz. 374, orzeczenie to stwierdzało m.in. niezgodność art. 2 pkt 5 Kodeksu pracy z Konstytucją RP (art. 2 w zakresie naruszenia zaufania do państwa i prawa).

publiczne takich działań, które są konieczne dla należytej ochrony i realizacji tego prawa²⁹. TK w wyroku z 7 stycznia 2004 r. stwierdził również, że „treścią prawa do ochrony zdrowia nie jest jakiś abstrakcyjnie określony stan «zdrowia» poszczególnych jednostek, ale możliwość korzystania z systemu ochrony zdrowia, funkcjonalnie ukierunkowanego na zwalczanie i zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawności”. Ponadto TK zauważył, że oba przepisy stanowią podstawę oceny zgodności z nimi przyjętego przez prawodawcę systemu ochrony zdrowia³⁰. Oznacza to więc, że jeżeli państwo uchyla się od właściwego prowadzenia systemu opieki zdrowotnej, tak by zapewnić wystarczającą ochronę życia i zdrowia mimo posiadanych środków finansowych, to sytuacja taka jest sprzeczna z art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ponadto niewykonywanie przez organy państwowe obowiązków konstytucyjnych w zakresie ochrony zdrowia może być bezpośrednim źródłem roszczeń obywateli.

Kolejnym istotnym problemem jest kwestia, czy z art. 68 Konstytucji wynikają prawa podmiotowe. Nie bez znaczenia dla rozważenia owego zagadnienia jest pojęcie samego prawa podmiotowego oraz normy programowej. Prawo podmiotowe, jak już wspomniano, to norma która określa bezpośrednio adresata, pozostawiając mu dowolność wyboru w zakresie dochodzenia swych praw. Adresatem normy programowej natomiast są władze publiczne, na które norma ta nakłada określony do realizacji cel³¹. Należałoby uznać, że w zakresie, w jakim prawo do ochrony zdrowia jest prawem podstawowym, z art. 68 ust.1 Konstytucji może wynikać prawo podmiotowe. W sytuacji natomiast, gdy prawo to postrzegane jest jako prawo socjalne, to z art. 68 należy wywieść przede wszystkim normę programową, choć w nauce prawa z tego przepisu, traktowanego jako źródło prawa socjalnego, wywodzi się również prawo podmiotowe³². Normę programową odczytać można również w taki sposób, by była podstawą do zapewnienia przynajmniej elementarnego zakresu praw jednostki. W tym kontekście norma programowa staje się także źródłem zobowiązania dla organów publicznych

29 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 1999 r., K. 2/98, Dz. U. 1999 nr 26, poz. 242, orzeczenie dotyczyło zakresu obowiązywania art. 2 Konstytucji RP w kontekście podatkników prowadzących apteki.

30 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, Dz. U. 2004 nr 5, poz. 37, orzeczenie dotyczyło niezgodności art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia z Konstytucją RP (art. 68 w zw. z art. 2).

31 M. Safjan, *Prawo i medycyna. Ochrona praw jednostki a dylematy współczesnej medycyny*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1998, s. 35.

32 P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Liber, Warszawa 2008, s. 163.

w zakresie zapewnienia właściwej realizacji uprawnień obywateli. W sytuacji, gdy organy państwowe w swych działaniach nie wypełniają obowiązków wynikających z danej normy programowej, norma ta może stać się źródłem dochodzonych przez jednostkę roszczeń przeciwko państwu. Przykładem takiego działania organów państwowych jest niewątpliwie błędne oznaczenie celu ustawy, w wyniku nieprawidłowej wykładni przepisów Konstytucji³³. W sytuacji więc, gdy organy ustawodawcze wprowadzają do obrotu prawny akt, który nie zapewnia realizacji wyznaczonych w Konstytucji celów, to niewątpliwie dochodzi do naruszenia normy programowej. Podobnie należy ocenić wprowadzenie w życie ustawy, która poprzez swoje regulacje (nawet pośrednio) narusza prawa obywateli. Akt taki jest więc z założenia sprzeczny z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Powyższy przepis może znaleźć zastosowanie do opisywanego przypadku, ponieważ odwołuje się również do norm programowych. Do złamania normy programowej dochodzi także w sytuacji, gdy organy ustawodawcze nie przestrzegają zastrzeżonego w Konstytucji minimum praw. Ustawa, jako akt niższego rzędu w stosunku do ustawy zasadniczej, nie może modyfikować postanowień Konstytucji, a tym bardziej ograniczać uprawnienia jednostki³⁴.

W powyższym ujęciu norma programowa wykracza poza nic nieznaczące wskazanie pola działania organów państwowych, gdyż jest przede wszystkim podstawą do egzekwowania od władz publicznych takiego postępowania, by uwzględniało ono interes obywateli. Oznacza to, że wprowadzanie do obrotu prawnego ustaw ograniczających możliwość realizacji konstytucyjnych praw jednostek, uznać należy również za naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego. Jak podkreśla M. Kania: „mówiąc o normach programowych, ma się na myśli normy wiążące swych adresatów poprzez wskazanie pożądaných celów, niewskazujące wszelako konkretnych kroków realizacyjnych, które winny być podjęte, i odsyłające w tym względzie do ogólnospołecznej wiedzy adresatów, opartej na podstawach empirycznych”³⁵. Organy władzy publicznej są więc zobowiązane do przestrzegania norm programo-

33 J. Trzciniński, *Komentarz do art. 68 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 3-4; cyt. za: M. Piechota, *Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia jako prawo socjalne i prawo podstawowe*, „Roczniki Administracji i Prawa”, nr 12/2012, s. 97.

34 A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 95; cyt. za: M. Piechota, *Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia...*, s. 97.

35 M. Kania, *Publiczne prawa podmiotowe w kontekście realizacji przez administrację publiczną norm zadaniowych*, [w:] A. Bielska-Brodziak (red.), *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015, s. 359.

wych, tym bardziej w sytuacji, gdy normy te są gwarancją realizacji podstawowych praw jednostek³⁶.

Mówiąc natomiast o prawach socjalnych, wskazać trzeba, iż pełnią one w systemie prawa nieco inną funkcję. W odróżnieniu od praw podstawowych mają za zadanie wyznaczać cele, do których władza publiczna powinna dążyć, by zapewnić realizację praw obywateli. O ile prawa podstawowe definiowane są negatywnie, a więc mówią czego państwo robić nie powinno, o tyle prawa socjalne wyznaczają państwu zakres obowiązków do wykonania. W takim ujęciu prawa socjalne wzmacniają podmiotowość jednostek w ramach demokratycznego państwa prawnego. Podkreślić przy tym trzeba, iż państwo w realizacji praw socjalnych nie jest zobligowane do działania ponad systemowe możliwości, tak prawne, jak i budżetowe. Ograniczenia te nie mogą być interpretowane jako podstawa do uznania, iż organy publiczne nie działają wystarczająco efektywnie dla zapewnienia realizacji uprawnień jednostek. Ustawa zasadnicza przy tym w sposób dość liberalny ustanawia zasady opracowywania programów socjalnych. Zasady te znajdują też zastosowanie do polityki zdrowotnej państwa. Zależność ta ma zwiększać możliwość osiągnięcia założonych celów systemowych. Warto przy tym zauważyć, że nie ma podstawy prawnej, która pozwalałaby obywatelowi wysuwać roszczenia dotyczące praw socjalnych. Nie ma więc możliwości dochodzenia tych praw w drodze postępowania sądowego³⁷. Ograniczenia te nie obowiązują z kolei w przypadku prawa do ochrony zdrowia, rozumianego jako prawo podstawowe. Gdy definiuje się prawo do ochrony zdrowia w kontekście godności człowieka, to należy mieć jednocześnie na uwadze, iż godność ta oznacza możliwość uzyskania najwyższego, realnego do zapewnienia poziomu ochrony zdrowia. Jednostka jest uprawniona do podjęcia działań prawnych w sytuacji braku zapewnienia przez państwo należytej opieki zdrowotnej. W takim ujęciu prawo do ochrony zdrowia może być samoistną podstawą do wysuwanych przez jednostkę roszczeń przeciwko państwu³⁸.

Omawiając problematykę roszczeń obywateli przeciwko państwu, warto zwrócić uwagę na aspekty procesowe. W ujęciu materialnoprawnym, jak wskazano, podstawą roszczenia jest takie działanie państwa, które uniemożliwia jedno-

36 P. Sarnecki, *Normy programowe w Konstytucji i odpowiadające im wolności konstytucyjne*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 253.

37 J. Trzciniński, *Komentarz do art. 68 Konstytucji...*, s. 5-6; cyt. za: M. Piechota, *Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia...*, op. cit., s. 97

38 A. Surówka, *Prawo do ochrony zdrowia*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 395.

stce uzyskanie właściwej ochrony zdrowia. W kontekście procesowym podstawie tej odpowiadają właściwe przepisy, które mogą stać się źródłem uprawnień dotyczących ochrony zdrowia i być tym samym potwierdzeniem zasadności roszczenia. Kontekst ten jest tym bardziej istotny przy definiowaniu praw podstawowych oraz socjalnych i wskazywaniu podstawowej różnicy pomiędzy nimi, jaką jest właśnie zaskarżalność. Forsowanie poglądu, iż prawa socjalne również (w pewnym zakresie) są podstawą roszczeń jednostek, może znacząco utrudniać swobodę władz państwowych w kształtowaniu systemu polityki socjalnej. Skutkiem czego polityka ta staje się coraz mniej elastyczna i nie jest w stanie realizować swych społecznych celów. Dlatego też przyjęć należałoby, iż prawa socjalne są z zasady niezaskarżalne, a wszelkie odstępstwa od tej reguły powinny być traktowane jako sytuacje wyjątkowe. Podobnie rozważyć trzeba kwestię postulatów przemawiających za powiększeniem minimalnego zakresu uprawnień wynikających z polityki socjalnej państwa, której podstawą jest Konstytucja. Nie oznacza to jednak, iż organy państwowe mogą dowolnie traktować swoje zobowiązania w stosunku do obywateli, wynikające z art. 68 Konstytucji³⁹.

Norma programowa zawarta w art. 68 Konstytucji została wyrażona w taki sposób, by organy państwowe miały możliwość tworzenia i utrzymywania systemu ochrony zdrowia przy wykorzystaniu dostępnych środków finansowych oraz zaplecza organizacyjnego. Stąd też działanie władz publicznych z założenia powinno prowadzić do zapewnienia najwyższej możliwej pod względem jakościowym ochrony zdrowia jednostek. Warto podkreślić, iż zobowiązania władz publicznych z zakresu ochrony i opieki zdrowotnej nie wynikają jedynie z Konstytucji, ale również z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. W takim ujęciu sytuacja obywateli jest więc chroniona zarówno przez krajowy porządek prawny, jak i umowy międzynarodowe, których Polska jest stroną⁴⁰. Zobowiązanie, którego treścią jest zapewnienie odpowiedniej ochrony zdrowia, jest ponadto adresowane do wszystkich organów publicznych, o ile ochrona zdrowia może zostać uznana za jedno z ich zadań. Podkreślić trzeba jednak, iż w tym kontekście najistotniejszą rolę odgrywają organy ustawodawcze. Zobowiązanie to wynika z art. 68 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego obowiązkiem ustawodawcy jest uchwalenie ustawy, która precyzuje warunki i zakres udzielanych świadczeń ochrony zdrowia.

39 P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, op. cit., s. 164.

40 Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1997 r. nr 38, poz. 169.

Do zadań ustawodawcy należy również wskazanie właściwych podstaw prawnych tworzonego systemu ochrony zdrowia. Stąd też organy ustawodawcze w zakresie swych kompetencji posiadają najistotniejsze z punktu widzenia istnienia systemu ochrony zdrowia zadania. To właśnie od tych organów zależy, w jaki sposób realizowane będą świadczenia ochrony zdrowia przez pozostałe organy państwowe. Oznacza to również, że przyjęcie ustaw, które w niewystarczający sposób będą zabezpieczać interes jednostek w zakresie ochrony zdrowia, będzie bezpośrednio obciążać organy ustawodawcze. Dla prawidłowego realizowania celu, jakim jest ochrona zdrowia, muszą ponadto zostać określone właściwie zadania oraz kompetencje organów państwowych. W przypadku niewłaściwego realizowania powyższego celu, obywatele powinni mieć także możliwość dochodzenia swych praw, a co za tym idzie, na ustawodawcy ciąży obowiązek udzielenia im odpowiednich gwarancji⁴¹. Opisywane zagadnienie było także przedmiotem rozważań zarówno sądów administracyjnych, jak i powszechnych. W orzecznictwie ugruntowany został pogląd, iż prawo do ochrony zdrowia, w części w której pozostaje prawem socjalnym, nie może być bezpośrednim źródłem roszczeń obywateli w trybie postępowania sądowego. A *contrario* przyjąć więc należy, iż pośrednio prawo do ochrony zdrowia, jako prawo socjalne stanowi jedynie dodatkową przesłankę ewentualnych roszczeń jednostek przeciwko państwu. W postanowieniu z dnia 25 kwietnia 2012 r. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu wskazał, że „sądy powszechne nie mają kompetencji do kształtowania, odmiennych od wynikających z ustalonych i osadzonych w obowiązującym systemie prawnym procedur dotyczących ustalenia sposobu leczenia ubezpieczonych pacjentów w indywidualnych przypadkach, sposobu pokrywania kosztów tego leczenia przez szpitale czy też zakresu refundacji leków z publicznych środków finansowych”⁴². Z kolei w wyroku z dnia 6 grudnia 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „art. 68 Konstytucji nie stanowi podstawy do roszczeń refundacyjnych. W tym samym orzeczeniu NSA uznał, że obywatel może podejmować wszelkie działania prawem dozwolone, mające na celu realizację konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia”⁴³. Powyższy wyrok stanowi potwierdzenie tezy, że prawo do ochrony zdrowia jest także w pewnym zakresie prawem podstawowym⁴⁴.

41 K. Wojtyczek, *Zagadnienia ogólne praw człowieka*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 93-94.

42 Postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2012 r., sygn. akt I A Cz 692/12.

43 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. akt II GSK 82/11.

44 M. Piechota, *Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia...*, op. cit., s. 93-102.

Postrzeżania prawa do ochrony zdrowia jako publicznego prawa podmiotowego jednostki nie wynika zatem jedynie z rozważań doktrynalnych, ale zostało również potwierdzone przez orzecznictwo. Źródłem roszczeń jednostki mogą być przy tym zarówno akty wewnętrzne, w tym Konstytucja RP, jak również akty prawa międzynarodowego, których Polska jest stroną. Podkreślić jednak należy, iż możliwość dochodzenia w swych praw przez jednostkę w kontekście ochrony zdrowia zawiera się jedynie w warunkach istniejącego systemu zdrowia. Oznacza to, iż jednostka ma prawo dochodzić najwyższej możliwej do zapewnienia ochrony zdrowia w ramach systemu świadczeń publicznych. Przyjęcie, iż prawo do ochrony zdrowia jest publicznym prawem podmiotowym, samo w sobie więc nie sprawi, że jakość udzielanych świadczeń będzie wyższa. W świetle powyższego jednostka nie będzie mogła również dochodzić swych praw, jeśli udzielono jej maksymalnych do uzyskania świadczeń zdrowotnych.

Bibliografia

- Boć J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2009.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002.
- Jarosz-Żukowska S., *Prawo do ochrony zdrowia i dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014.
- Jasudowicz T., *Prawo do zdrowia*, [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010.
- Kania M., *Publiczne prawa podmiotowe w kontekście realizacji przez administrację publiczną norm zadaniowych*, [w:] A. Bielska-Brodziak (red.), *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.).

Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia, Porozumienie zawarte przez Rządy reprezentowane na Międzynarodowej Konferencji Zdrowia i Protokół dotyczący Międzynarodowego Urzędu Higieny Publicznej, podpisane w Nowym Jorku dnia 22 lipca 1946 r. (Dz. U. z 1948 r., nr 61, poz. 477).

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r. Dz. U. z 1997 r., nr 38, poz. 169.

Ostrzyżek A., *Prawo do ochrony zdrowia w świetle artykułu 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, „Prawo i Medycyna”, nr 4, 2005.

Piechota M., *Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia jako prawo socjalne i prawo podstawowe*, „Roczniki Administracji i Prawa”, nr 12, 2012.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2012 r., I A Cz 692/12.

Potrzeszcz J., *Godność człowieka w orzecznictwie polskiego trybunału konstytucyjnego*, „Roczniki Nauk Prawnych”, t. XV, nr 1, 2005.

Ryś K., *Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia i prawo do szczególnej opieki zdrowotnej*, „Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 10 https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/19342/1/Rys_artikul_ZNPK.pdf (dostęp: 18.11.2018 r.).

Safjan M., *Prawo i medycyna. Ochrona praw jednostki a dylematy współczesnej medycyny*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1998.

Sarnecki P., *Normy programowe w Konstytucji i odpowiadające im wolności konstytucyjne*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.

Śniecikowski W., *Charakter prawny świadczenia zdrowotnego jako publicznego prawa podmiotowego*, „Państwo i Prawo”, r. 58, nr 11, 2003.

Tomaszewska K., *Znaczenie i zakres ochrony publicznych praw podmiotowych a ochrona interesu jednostki*, „Folia Iuridica Wratislaviensis”, Vol. 1, No. 1, 2012.

Trzeciński J., *Komentarz do art. 68 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.

Wojtyczek K., *Zagadnienia ogólne praw człowieka*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 1999 r., K. 2/98, Dz. U. nr 26, poz. 242.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, Dz. U. nr 5, poz. 37.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2004 r., K 54/02, Dz. U. nr 40, poz. 374.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 września 2006 r., SK 14/05, Dz. U. nr 164, poz. 1166.

Zoll A., *Problemy służby zdrowia w świetle doświadczeń RPO*, „Prawo i Medycyna”, Vol. 2, nr 8/2000.