

ROCZNIKI NAUKOWE

WYŻSZEJ SZKOŁY BANKOWEJ
W TORUNIU

NR 10 (10)

2011

ROCZNIKI NAUKOWE
WYŻSZEJ SZKOŁY BANKOWEJ
W TORUNIU

NR 10 (10)
2011

Redaktor naczelny

dr hab. Maria Dragun Gertner
prof. UMK i WSB w Toruniu

Rada naukowa

prof. dr hab. Peter Friedrich
University of Tartu, Estonia

prof. dr hab. Jan Gluchowski
WSB w Toruniu

dr hab. Bohdan Godziszewski
prof. UMK i WSB w Toruniu

prof. dr hab. Tadeusz Kufel
prof. UMK i WSB w Toruniu

prof. dr hab. Vytautas Pranas Pranulis
Vilnius University, Lithuania

prof. dr hab. Ona Gražina Rakauskienė
Mykolas Romeris University, Lithuania

prof. dr hab. Sławomir Sojak
UMK, WSB w Toruniu

prof. dr hab. Zenon Wiśniewski
UMK, WSB w Toruniu

ROCZNIKI NAUKOWE
WYŻSZEJ SZKOŁY BANKOWEJ
W TORUNIU

NR 10 (10)
2011



Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu
Toruń 2011

Publikacja dofinansowana przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach „Działalności upowszechniającej naukę”, numer umowy: 916/P-DUN/2011.

Recenzenci

prof. dr hab. Jan Głuchowski
dr hab. Bożena Kolosowska
prof. dr hab. Tadeusz Kufel
dr hab. Jacek Patyk
ks. prof. dr hab. Antoni Siemianowski
dr hab. Jolanta Szolno-Koguc
dr hab. Jan Wiśniewski
dr hab. Henryk Woźniak
prof. dr hab. Marian Zukowski

Redaktorzy tematyczni

prof. dr hab. Mirosław Chaberek
prof. dr hab. Jan Głuchowski
dr hab. Jan Wiśniewski

Redaktor statystyczny

prof. dr hab. Tadeusz Kufel

Sekretarz redakcji

dr Marcin Błażejowski

Redaktor językowy

Beata Antczak-Sabala

Korekta tekstu w języku angielskim

Włodzimierz Szrajter

Przygotowanie do druku

dr Piotr Prewysz-Kwinto

© Copyright by Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu
Wydanie I, Toruń 2011

ISSN 1643-8175

Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu
ul. Młodzieżowa 31 a
87-100 Toruń
e-mail: wydawnictwo@wsb.torun.pl
<http://www.wsb.torun.pl>

Druk ukończono w 2011 r.
Druk i oprawa: SOWA sp. z o.o.
<http://www.sowadruk.pl>

SPIS TREŚCI

Słowo od redaktora	7
I. Ekonomia	
Kontrowersje wokół Paktu na rzecz stabilności i wzrostu – <i>Jolanta Ciak</i>	11
Rating państwa jako metoda oceny zdolności kraju do spłaty zobowiązań w obliczu kryzysu finansowego – <i>Jolanta Ciak</i>	29
Problems of the adoption of the euro in Poland and the Baltic Countries – <i>Gediminas Davulis, Linas Šadžius</i>	41
New policies in the fiscal reform of Estonian general education – <i>Peter Friedrich, Janno Reiljan</i>	51
Fundusz pracy jako instrument finansowania polityki rynku pracy w Polsce w kontekście kryzysu ekonomicznego – <i>Agnieszka Furmańska-Maruszałak</i>	83
Wykorzystanie modelu VAR w analizie wyników finansowych przedsiębiorstwa – <i>Monika Koško</i>	97
Polityka Unii Europejskiej w zakresie logistyki w świetle Białej księgi do roku 2020 – <i>Bogusław Kowalski</i>	109
Aktywność inwestycyjna samorządów terytorialnych w latach 2004-2009 – <i>Justyna Łukomska-Szarek, Alfreda Zachorowska</i>	121
Challenges for budgetary policy of European Union – <i>Ona Gražina Rakauskienė, Ilona Ališauskaitė</i>	133
Program operacyjny Rozwój Polski Wschodniej w świetle polityki regionalnej Unii Europejskiej – <i>Katarzyna Smolny</i>	155
Finanse zabezpieczenia emerytalnego a finanse publiczne – <i>Marek Stefański</i>	163
Determinanty długu publicznego w Polsce – <i>Tomasz Stryjewski</i>	183
Faktoring samorządowy – <i>Maciej Tokarski</i>	197
II. Zarządzanie i logistyka	
Praktyczny wymiar teorii logistyki – <i>Miroslaw Chaberek</i>	209
Logistyczne aspekty konkurencyjności przedsiębiorstw – <i>Jagoda Jakubowska</i>	219
Możliwości racjonalizacji obsługi przewozowej liniami tramwajowymi w Bydgoszczy – <i>Michał Kroll</i>	231
Skutki nieracjonalnej obsługi logistycznej procesów gospodarczych na przykładzie przedsiębiorstwa produkcyjno-handlowego – <i>Grzegorz Ławendowski</i>	243

Czy współczesne piractwo stanowi zagrożenie dla transportu morskiego? – <i>Andrzej Makowski</i>	253
Analiza przydatności modeli referencyjnych na potrzeby zarządzania logistycznego – <i>Cezary Mańkowski</i>	273
Audyty jakości w procesie doskonalenia systemów zarządzania – <i>Agnieszka Michalak</i>	285
Model interoperacyjności logistycznej bazy morskiej w operacjach wielonarodowych – <i>Bobdan Pac</i>	301
Solver jako narzędzie rozwiązywania logistycznych problemów optymalizacyjnych – <i>Leszek Reszka</i>	321
Funkcje kapitału własnego i obcego w gospodarce finansowej przedsiębiorstwa – <i>Andrzej Tokarski</i>	337
Logistyczne aspekty konkurencyjności parków technologicznych (na przykładzie Elbląskiego Parku Technologicznego – <i>Artur Waśniewski</i>)	349
III. Prawo	
Psychologiczne i realistyczne ujęcie prawa: Petrażycki a Olivecrona – <i>David Bunikowski</i>	369
Organy władzy publicznej oraz urzędy obsługujące te organy – wątpliwości interpretacyjne w zakresie podmiotowości w podatku od towarów i usług – <i>Kalina Kunowska</i>	387
Dewolucja w Wielkiej Brytanii na przykładzie Walii – <i>Przemysław Kwiatkowski</i>	401
Regulacje ulg inwestycyjnych i zwolnień dochodów kapitałowych osób fizycznych w wybranych jurysdykcjach europejskich – <i>Anna Maria Panasiuk</i>	415
Harmonizacja opodatkowania instytucji zbiorowego inwestowania – szanse i zagrożenia dla unijnych i polskich podmiotów od 2011 roku – <i>Rafał Plókarz</i>	425
Tourist taxes in the Czech Republic – <i>Michal Radvan</i>	439
Etyka biegłego rewidenta jako jeden z obszarów etyki w biznesie – <i>Grażyna Voss</i>	447
Obowiązki i odpowiedzialność spedytora w procesie logistycznym – aspekty prawne – <i>Iwona Wasielewska-Marszałkowska</i>	459
Abstracts	469
Noty o autorach.....	483
Informacje dla autorów	485
Information for the authors	489

SŁOWO OD REDAKTORA

Mam zaszczyt zaprezentować Państwu jubileuszowy, już dziesiąty numer Roczników Naukowych Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu, tradycyjnie zawierający artykuły z zakresu ekonomii (w tym ekonometrii, finansów i rachunkowości), zarządzania (w tym logistyki) oraz prawa. Jest on wyjątkowy nie tylko ze względu na wyjątkowo dużą liczbę trzydziestu dwóch artykułów naukowych, lecz także ze względu na międzynarodowość ich autorów, którzy pochodzą z Polski, Niemiec, Litwy i Słowacji.

Tegoroczny numer Roczników Naukowych Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu ma szczególny charakter, po raz pierwszy bowiem znajdują się w nim artykuły z zakresu logistyki. Jest to efekt prężnie działającej, choć funkcjonującej od niedawna Katedry Logistyki, której wyniki badań naukowych można znaleźć właśnie w niniejszym wydaniu Roczników.

Ponadto w tomie znajdują się artykuły z zakresu zarządzania i finansów, co także jest wynikiem prowadzonych w Wyższej Szkole Bankowej w Toruniu badań naukowych w tych dziedzinach. Teksty te dotyczą zarządzania finansami, finansów przedsiębiorstw oraz finansów publicznych.

Wreszcie trzecia grupa artykułów dotyczy szeroko rozumianego prawa. Można tutaj znaleźć teksty zarówno z teorii prawa, jak i prawa podatkowego oraz zagadnienia z pogranicza prawa i etyki.

Pragnę przypomnieć, że zgodnie z komunikatem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 29 grudnia 2010 r. pt. *Informacja o zmianie przepisów w zakresie kompleksowej oceny jakości działalności naukowej jednostek naukowych* Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu znalazły się w wykazie czasopism punktowanych w części B z przyznaną liczbą punktów równą sześć (http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/Finansowanie/finansowanie_nauki/Lista_czasopism/20101229_wykaz_czasopism.pdf). Rezultat ten cieszy i napawa nadzieją na dalszą korzystną współpracę z wieloma autorami oraz czytelnikami.

Wydanie bieżącego numeru Roczników zostało dofinansowane przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach programu „Działalność upowszechniająca naukę” (nr umowy 916/P-DUN/2011).

Z życzeniami milej lektury

Redaktor Naczelny
Maria Dragun Gertner

I. EKONOMIA

KONTROWERSJE WOKÓŁ PAKTU NA RZECZ STABILNOŚCI I WZROSTU

Jolanta Ciak

Abstrakt: Pakt na rzecz stabilności i wzrostu miał być sposobem na zapewnienie rzetelnych finansów publicznych. Zobowiązuje bowiem kraje Unii Gospodarczo-Walutowej do przedstawiania budżetu w perspektywie średniookresowej. Chodzi o to, by osiągnąć w budżecie sytuację bliską równowagi, a nawet nadwyżkę. Pogorszenie się sytuacji fiskalnej krajów Unii Europejskiej, w tym krajów strefy euro, szczególnie w ostatnim czasie, wymusza wprowadzenie zmian w dotychczasowych zasadach funkcjonowania paktu. Wprowadzenie proponowanych przez Komisję Europejską zmian powinno wpłynąć pozytywnie na zmianę podejścia do problematyki nadmiernego deficytu oraz długu publicznego do PKB przez kraje strefy euro oraz przyszłych członków tej strefy w związku z realizowanymi procesami integracji europejskiej.

Słowa kluczowe: deficyt budżetowy, dług publiczny, kryzys, Pakt na rzecz stabilności i wzrostu.

JEL Classification: H68 – Forecasts of Budgets, Deficits, and Debt.

1. Wprowadzenie

Dotychczas *Pakt na rzecz stabilności i wzrostu (Stability and Growth Pact)* był zbiorową nazwą dwóch rozporządzeń Rady Europejskiej oraz uchwały o charakterze prewencyjnym i represyjnym, które zostały ratyfikowane 17 czerwca 1997 r. na szczycie w Amsterdamie.

Pierwszym z nich jest *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji*

*politykę gospodarczych*¹, zawierające postanowienia o charakterze prewencyjnym, które mają się przyczyniać do zapobiegania powstawaniu nadmiernych deficytów budżetowych. Drugie to *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu*². Określa ono procedurę postępowania w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu, a także system sankcji wobec kraju, który do takiego deficytu dopuścił i nie redukuje go w odpowiednim tempie. *Uchwała Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu*³ wskazuje na zobowiązanie krajów członkowskich do osiągania w perspektywie średnioterminowej sytuacji bliskiej równowagi w budżecie bądź nadwyżki i podejmowania działań niezbędnych do realizacji tego celu.

Pakt ów został niewątpliwie ustanowiony w celu zabezpieczenia dobrej kondycji finansów publicznych, co więcej, jest ważnym elementem prawidłowego funkcjonowania Unii Gospodarczo-Walutowej. Proponowane obecnie zmiany zawierają pakiet pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy. Mają one wzmocnić dotychczasowy *Pakt na rzecz stabilności i wzrostu*, aby przeciwdziałać polityce nadmiernego deficytu realizowanej wśród krajów Unii Europejskiej.

Celem artykułu jest przedstawienie założeń owego paktu od momentu wprowadzenia go w życie, z uwzględnieniem zmian, jakie zostały wprowadzone w latach 2005 i 2007 oraz tych, które są obecnie proponowane (w roku 2011) przez Komisję Europejską, w związku z brakiem dyscypliny finansów publicznych w większości krajów należących do Unii Europejskiej, w tym krajów strefy euro. Konsekwencją braku tej dyscypliny jest wszczęta wobec 24 krajów na 27 krajów procedura nadmiernego deficytu.

2. Pakt na rzecz stabilności i wzrostu

Pakt na rzecz stabilności i wzrostu (pakt stabilności i wzrostu) został stworzony jako sposób na zapewnienie rzetelnych finansów publicznych i jednocześnie na ograniczenie ryzyka inflacji, zgodnie z kryteriami określonymi w traktacie z Maastricht. Jego autorem jest niemiecki minister finansów, Theo Weigel.

W okresie przygotowań do zmiany walut, w ramach powstającej Unii Gospodarczo-Walutowej (lata 1997–1999), niektóre państwa członkowskie obawiały się, że inne kraje nie będą przestrzegały w swojej polityce gospodarczej ścisłej dyscypliny fiskalnej. Dyscyplina ta jest konieczna do prawidłowego rozwoju tworzącej się strefy euro.

W pakcie zawarto regulacje mające na celu usprawnienie działań określonych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE). Zobowiązuje

¹ Dz.U. C nr 209 z 2 sierpnia 1997 r., poz. 1–5.

² Dz.U. C nr 209 z 2 sierpnia 1997 r., poz. 6–11.

³ Dz.U. C nr 236 z 2 sierpnia 1997 r., poz. 1–2.

on bowiem kraje Unii Gospodarczo-Walutowej do przedstawiania budżetu w perspektywie średniookresowej. Chodzi o to, by osiągnąć sytuację w budżecie bliską równowagi, a nawet nadwyżkę. Jednocześnie z uwagi na kwestię starzenia się europejskiego społeczeństwa państwa członkowskie UE stają przed wyzwaniem zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych ze względu na nieuchronnie zbliżający się wpływ tego zjawiska na budżet⁴.

Celem sprostania temu wyzwaniu, przy uwzględnieniu stabilności długoterminowej ujętej w przeprowadzonej w 2005 r. reformie paktu⁵, ustalono wspólne długoterminowe prognozy budżetowe na poziomie UE oraz dokonano oceny i kontroli sytuacji gospodarczej i fiskalnej, indywidualnie, każdego z państw członkowskich⁶.

Konieczność osiągnięcia nadwyżek budżetowych dotyczy przede wszystkim tych krajów obszaru euro, które charakteryzują się relatywnie wysokim długiem publicznym (Belgia, Grecja, Irlandia czy Włochy). Stosowanie się przez kraje członkowskie do dyscypliny wynikającej z paktu ma służyć stworzeniu pola manewru niezbędnego do uniknięcia nadmiernego deficytu budżetowego w sytuacji poważnego pogorszenia się koniunktury gospodarczej (jak miało to miejsce w sytuacji kryzysu lat 2007–2009). Stąd zgodnie z zapisami rozporządzenia 1466/97 państwa członkowskie strefy euro są zobowiązane do przygotowywania corocznych programów stabilności (*stability programmes*), a pozostałe kraje UE – programów konwergencji (*economic convergence programmes*).

Zróżnicowanie co do nazw programów wynika z faktu, że wobec niektórych krajów stosowana jest derogacja dotycząca pełnego członkostwa w Unii Gospodarczo-Walutowej. W momencie, gdy dany kraj wejdzie już do strefy euro, owa derogacja przestanie być wobec niego stosowana. Będzie zatem zobowiązany do przedłożenia programu stabilizacyjnego w ciągu sześciu miesięcy od decyzji Rady, w sprawie jego uczestnictwa w tej strefie.

Jednocześnie należy podkreślić, że rozporządzenie to szczegółowo określa zawartość zarówno programów stabilności, jak i programów konwergencji. Wskazuje na określone terminy ich przedkładania, zasady realizacji oraz zasady monitorowania. Programy są swego rodzaju podstawą wielostronnego nadzoru nad polityką budżetową (fiskalną) zarówno krajów Unii Europejskiej, jak i krajów strefy euro.

⁴ W programach konwergencji i programach stabilności konieczne jest zatem przedstawianie kształtowania się najważniejszych wskaźników ekonomicznych w perspektywie długookresowej do roku 2060.

⁵ W roku 2005 państwa członkowskie uchwaliły zmiany w *Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu*, które polegały m.in. na wprowadzeniu większej uznaniowości i elastyczności w procedurach nadzoru. Por. Morris N., Ongana H., Schuknecht L., *The reform and implementation of the Stability and Growth Pact. Occasional Paper Series* 2006, no. 47.

⁶ Obszerną analizę można znaleźć w sprawozdaniu na temat stabilności; w zakresie konwergencji, a zatem dostosowywania wskaźników ekonomicznych krajów Unii Europejskiej, które w niedługim czasie mają przyjąć wspólną walutę, można znaleźć w: *Convergence Report 2010, European Economy* 3/2010. Luxembourg: European Commissions, 2010.

Dotychczas, jak wskazują zapisy rozporządzenia 1466/97, wszystkie kraje zobowiązane były do przedstawiania swoich programów oraz ich aktualizacji 1 grudnia każdego roku budżetowego. Od roku 2011 nastąpiły pewne zmiany w tym zakresie. Dotychczasowy termin został przesunięty na kwiecień kolejnego roku budżetowego, w związku z tzw. semestrem europejskim⁷.

Ma to zapewnić bardziej rygorystyczną dyscyplinę budżetową poprzez nadzór i koordynację polityki budżetowej wszystkich krajów UE. Jednocześnie wskazuje się tu na możliwość przekazywania bardziej wiarygodnych wskaźników deficytu i długu publicznego. Po pierwszym kwartale nowego roku będzie można podać ich realne wielkości. Dotychczas wskaźniki te były jedynie wartościami szacunkowymi.

3. Część zapobiegawcza i odstrasżająca Paktu na rzecz stabilności i wzrostu

Pakt składa się zatem z dwóch części: prewencyjnej (zapobiegawczej) i represyjnej (odstrasżającej). W ramach pierwszej części kraje członkowskie zostały zobowiązane do tworzenia pięcioletnich programów stabilizacyjnych i konwergencji, określających cele realizowane w dziedzinie finansów publicznych, przy przyjętych założeniach w zakresie wzrostu gospodarczego. Stopień realności tych programów oceniany jest przez Komisję Europejską, która nadzoruje także ich realizację. Kraje członkowskie zadeklarowały wolę dążenia do równowagi w budżecie w okresie normalnej koniunktury.

Niestety w praktyce osiągnięcie równowagi w budżecie czy nadwyżki budżetowej okazało się bardzo trudnym zadaniem do realizacji. Co prawda w początkowym okresie niektóre kraje osiągnęły relacje deficytu budżetowego do PKB czy długu publicznego do PKB poniżej wartości referencyjnej (niekiedy osiągnąć równowagę czy nadwyżkę budżetową), jednakże dotyczyło to tylko kilku krajów. Obecnie sytuacja w finansach publicznych większości krajów strefy euro czy szerzej krajów należących do Unii Europejskiej jest dla nich niekorzystna. Wszystkie kraje UE osiągają deficyty.

Wśród krajów UE jedynie trzy z nich spełniają wymóg % PKB. Należą do nich:

- Estonia (2009 r. – 1,7% PKB, KE – 1,0% PKB),
- Luksemburg (2009 r. – 0,7% PKB, KE – 1,8% PKB),
- Szwecja (2009 r. – 0,5% PKB, KE – 0,9% PKB).

⁷ Zob. semestr europejski to cykl wzajemnych ocen planów budżetowych krajów należących do Unii Europejskiej. Szerzej: Bielicki T., KE rozpoczęła semestr europejski – oceni budżety krajów UE. *Gazeta.pl* [on-line]. [Dostęp 12.01.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,8939927,KE_rozpoczela_semestr_europejski___oceni_budzety_krajow.html.

W pozostałych krajach odnotowano wskaźniki znacznie wyższe niż preferowane traktatem z Maastricht. Co więcej, wiele z nich odnotowało w roku 2009 wskaźniki przewyższające wartość 10% PKB. Przykładem tych krajów są:

- Irlandia ze wskaźnikiem na poziomie 14,6% PKB,
- Grecja ze wskaźnikiem na poziomie 13,6% PKB,
- Hiszpania, w której relacja deficytu do PKB wyniosła 11,2%.

Niepokojące były również prognozy Komisji Europejskiej w odniesieniu do omawianych wartości – miały one w większości wzrosnąć.

Dodatkowo można stwierdzić, że w ostatnich latach mamy do czynienia z kryzysem zadłużenia. Wskaźniki osiągane przez wiele krajów, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę kraje strefy euro, znacznie przewyższały w roku 2009 preferowaną wielkość 60% PKB. Przykładowo:

- Włochy – 115,8% PKB (prognoza na 2010 r. – 118,9% PKB),
- Grecja – 115,1% PKB (prognoza na 2010 r. – 140,2% PKB),
- Portugalia – 76,8% PKB (prognoza na 2010 r. – 82,8% PKB),
- Irlandia – 64,0% PKB (prognoza na 2010 r. – 97,4% PKB),
- Hiszpania – 53,2% PKB (prognoza na 2010 r. – 64,4% PKB).

Jednocześnie uwidoczniły się gigantyczne przyrosty długu publicznego w niektórych krajach: pięciokrotny przyrost na Łotwie (z 9% do 45,7%), czterokrotny przyrost w Irlandii (z 25% do 97,4%), trzykrotny przyrost w Luksemburgu (z 6,7% do 18,2%) i dwukrotny przyrost na Litwie (z 16,9% do 37,4%)⁸.

Jak już wcześniej wspomniano, wszystkie kraje Unii Europejskiej są zobowiązane do przedstawiania programów konwergencji i stabilizacji. Programy te powinny zawierać następujące elementy:

1. Informacje określające cel średniookresowy:
 - a) sytuację budżetową, zabezpieczającą przed naruszeniem deficytu określonego na poziomie 3% PKB i zapewniającą długookresową stabilność finansów publicznych,
 - b) ścieżkę dostosowania do tego celu – rok po roku, aż do jego osiągnięcia,
 - c) oczekiwany przebieg wskaźnika zadłużenia.
2. Podstawowe założenia ekonomiczne dotyczące wzrostu gospodarczego, zatrudnienia oraz inflacji.
3. Opis i ocenę środków polityki służących osiągnięciu celów programu.
4. Analizę sposobu, w jaki zmiany głównych założeń ekonomicznych mogą wpływać na sytuację budżetową danego kraju, w tym zadłużenie.

⁸ Szerzej: Ciak J., Kryzys finansowy a deficyt sektora finansów publicznych w Polsce i krajach Unii Europejskiej. W: *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania oraz bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, materiały konferencyjne. Kazimierz Dolny, 11–12 kwietnia 2011, s. 15.

5. Cele średniookresowej polityki pieniężnej i ich związek ze stabilnością cen oraz kursem wymiany walutowej (dotyczy to tylko krajów spoza strefy euro).

Zakres informacji wynika z tzw. europejskiego kodeksu praktyk w sprawie zawartości oraz formy programów stabilizacyjnych i programów zbieżności, a zatem kwestii związanych z dostarczaniem wiarygodnych danych statystycznych przez poszczególne kraje Unii Europejskiej⁹.

Podawane w programach konwergencji i stabilności informacje dotyczą co najmniej pięciu lat, przy czym dwa pierwsze lata obejmują rok poprzedni i bieżący, dalsze trzy lata stanowią prognozę. Komisja ocenia przekazywane przez poszczególne kraje programy konwergencji i stabilności¹⁰. Z kolei Rada wydaje opinię na ich temat. Na podstawie wniosku Komisji Rada może skierować wcześniejsze ostrzeżenie, które ma na celu zapobieżenie wystąpieniu w najbliższym czasie nadmiernego deficytu. Dzięki temu Komisja może zalecić państwu członkowskiemu przestrzeganie zobowiązań wynikających z paktu¹¹.

⁹ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 2005 r. w sprawie niezależności, wiarygodności i odpowiedzialności krajowych i wspólnotowych organów statystycznych*. Został on przyjęty przez Radę Ecofin w dniu 11 października 2005 r. Szerzej: WE COM (2005) 217 wersja ostateczna „Zalecenie Komisji w sprawie niezależności, rzetelności i odpowiedzialności krajowych i wspólnotowych organów statystycznych”. *Eurlex* [on-line]. [Dostęp 30.01.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0217:PL:HTML>.

¹⁰ Pierwsze programy stabilizacyjne zostały opracowane i przedstawione przez kraje strefy euro w latach 1998 i 1999, a zatem w roku poprzedzającym przyjęcie euro i w roku, w którym euro, jako wspólna waluta tych krajów, zaczęło funkcjonować. Programy te obejmowały kolejne trzy lata stanowiące prognozę (w sumie cztery lata: 1999–2002). Owe programy są co roku aktualizowane. Pod koniec 2009 r. kraje strefy euro przedstawiły je już po raz jedenasty. W przypadku Polski, przedstawiony przez nią program był szóstym. Polska po raz pierwszy przedstawiła swój program konwergencji w kwietniu 2004 r., kolejne programy przedstawiała odpowiednio: w listopadzie 2004 r., styczniu 2006 r., listopadzie 2006 r., październiku 2007 r., marcu 2008 r. oraz pod koniec roku 2009. Por. Pakt stabilności i wzrostu. W: *Urząd Komitetu Integracji Europejskiej* [on-line]. [Dostęp 28.12.2009]. Dostępny w World Wide Web: <http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/0/C5D4B368671C60A6C12570EC003678E0?Open.N> następny program konwergencji zostanie przedstawiony do końca kwietnia 2011 r. Nowy termin (wcześniejsze do 1 grudnia danego roku) wynika z wprowadzenia tzw. semestru europejskiego. Wymóg prezentowania danych w ujęciu pięcioletnim jest wymogiem minimalnym, w związku z tym państwa sporządzające programy stabilności lub konwergencji mogą posługiwać się dłuższą perspektywą czasową. Przykładowo program konwergencji opracowany przez Danię obejmuje oprócz roku bieżącego i poprzedniego także pięć następnych lat.

¹¹ *Pakt na rzecz stabilizacji i wzrostu* wprowadził tzw. system wczesnego ostrzegania, który przewiduje stały nadzór Komisji Europejskiej nad sytuacją budżetową państw członkowskich Unii Europejskiej. Jednocześnie należy podkreślić, że w dniu 13 czerwca 2007 r. Komisja przyjęła dodatkowo *Komunikat w sprawie zapewnienia skuteczności prewencyjnej części Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu*, który stanowi kontynuację reformy paktu z roku 2005. Przedstawione propozycje dotyczą sposobu formułowania i realizowania przez rządy krajów UE i strefy euro średniookresowych strategii budżetowych oraz wzmocnienia na szczeblu Unii nadzoru i koordynacji prowadzonej przez poszczególne kraje polityki gospodarczej i budżetowej. Szerzej: *Urząd Komi-*

W części represyjnej paktu określono szczegółową procedurę oraz system sankcji wobec danego kraju, który dopuszcza do nadmiernego deficytu i nie redukuje go w odpowiednim tempie. Jak już wcześniej wspomniano, na kraj, który uchyla się od skorygowania powstałej nierównowagi, może zostać nałożona kara w postaci depozytu, który zawiera dwa elementy: część stałą – w wysokości 0,2% PKB i część zmienną – stanowiącą dziesiątą część różnicy między rzeczywiście występującym deficytem budżetowym a wielkością referencyjną wynoszącą 3% PKB. Maksymalnie depozyt ten może wynieść 0,5% PKB kraju, który zostałby zobowiązany do jego złożenia¹².

Zwraca uwagę fakt, że w podejmowaniu przez Radę decyzji wynikających z procedury określonej w tym dokumencie biorą również udział kraje, które nie są pełnymi członkami UGW – a mianowicie Dania, Wielka Brytania i Szwecja. Niektórzy poddają w wątpliwość sens tego rozwiązania, gdyż kraje powyższe nie podlegają takim surowym wymaganiom w odniesieniu do wielkości deficytu budżetowego co kraje należące do obszaru euro.

Ostatnimi czasy nader często wyrażane są krytyczne opinie w odniesieniu do *Paktu na rzecz stabilności i wzrostu*. Niejednokrotnie podkreśla się, że w pewien sposób może on naruszać suwerenność pojedynczego kraju. Zmusza bowiem kraj członkowski do nieprzekraczania limitu 3% PKB, co w okresie osłabienia koniunktury znacznie ogranicza działanie tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury (pasywna polityka budżetowa). Kraje członkowskie mogą zatem czuć się zobowiązane do realizacji zbyt rygorystycznej polityki budżetowej nie tylko w przypadku pogorszenia się sytuacji gospodarczej, lecz także w okresie dobrej koniunktury gospodarczej, po to, aby uniknąć przekroczenia dozwolonego limitu deficytu w czasie, gdy sytuacja gospodarcza ulegnie ponownemu pogorszeniu. Prowadzi to do niepotrzebnego usztywnienia polityki budżetowej.

Wskazuje się również, że pakt stwarza ryzyko nadmiernego przesunięcia ciężaru stabilizacji na politykę pieniężną, co może się przyczynić do braku jej autonomii (szczególnie gdy chodzi o kraje spoza strefy euro). W związku z tym polityka budżetowa może stać się mniej elastyczna.

Jednocześnie można domniemywać, że kraje Unii Gospodarczo-Walutowej mogą stanąć przed pokusą, by przedstawiać zniekształcone prognozy swojej sytuacji budżetowej, jak to miało miejsce w przypadku Grecji¹³. Co więcej, wła-

tetu Integracji Europejskiej [on-line]. [Dostęp 25.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/%28\\$PrintView%29/C5D4B368671C60A6C12570EC003678E0?Open](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/%28$PrintView%29/C5D4B368671C60A6C12570EC003678E0?Open).

¹² Przykładowo w sytuacji, gdy deficyt budżetowy będzie na poziomie 5% PKB, depozyt taki wyniesie: część stała – 0,2% PKB + 0,1 x (5 – 3) = 0,2 + 0,1 x 2 = 0,4% PKB. Por. Ciak J., Polityka budżetowa Polski w kontekście przyszłego członkostwa w unii gospodarczo-walutowej. *Bank i Kredyt* 2003, nr 8, s. 31–32.

¹³ W dotychczasowej praktyce Grecji można zauważyć podawanie w aktualizowanym corocznie programie stabilności nieprawdziwe informacje w zakresie deficytu i długu publicznego oraz innych wskaźników ekonomicznych, niewskazujących na faktyczną sytuację gospodarczą tego kraju. Niektórzy ekonomiści posądzają wprost Grecję o fałszowanie podawanych do publicznej

dze tych krajów mogą się ograniczać do podejmowania działań symbolicznych, gdy zostaną zobowiązane do skorygowania nadmiernego deficytu, mając nadzieję, że problem deficytu sam się rozwiąże, zanim jeszcze dane za kolejny rok budżetowy zostaną opublikowane. Mogą to być zatem działania jednostkowe, które w dłuższej perspektywie mogą nie przynosić spodziewanych efektów w postaci poprawy stanu finansów publicznych w danym kraju. Faktem jest, że konsolidacja finansów publicznych stała się najważniejszym celem polityki budżetowej realizowanej przez obecne kraje obszaru euro, a także przez kraje, które mają w przyszłości stać się krajami tej strefy¹⁴.

Ostatnimi czasy panowało ogólne przekonanie, że *Pakt na rzecz stabilności i wzrostu* jest za bardzo „uelastyczniony” i dlatego trudno było się spodziewać praktycznego stosowania sankcji wobec któregośkolwiek z państw członkowskich, chyba że nadmierny deficyt utrzymywałby się przez kilka lat. Niewątpliwie sceptycy strefy euro w takich krajach, jak Dania czy Szwecja, często przytaczają to domniemane uelastycznienie jako powód nieprzyjęcia dotychczas euro w swoim kraju. Owe uelastycznienie miało miejsce na początku obecnego wieku, kiedy to jego inicjatorzy, tj. Niemcy i Francja, nie spełniając wymogów stawianych przez pakt, nie ponieśli z tego tytułu żadnych konsekwencji. Sytuacja ta wynikała z faktu, że już od momentu wprowadzenia strefy euro stan finansów publicznych krajów do niej należących ulegał stopniowemu pogorszeniu. Efektem tego był wzrost deficytu w ich budżetach, w tym we wspomnianych krajach (Niemcy i Francja), wobec których jednak w listopadzie 2003 r. Rada zawiesiła procedurę nadmiernego deficytu, nie podejmując przy tym decyzji oczekiwanej przez Komisję Europejską¹⁵.

W praktyce tzw. naprawcze ramię paktu działało i działa w miarę skutecznie. Przykład Niemiec i Francji z roku 2003 można uznać za incydent. Obecnie kraje należące do Unii Europejskiej, w tym i do Unii Gospodarczo-Walutowej, w sytuacji przekroczenia relacji deficytu budżetowego do PKB ponad 3% (i tendencji utrzymywania się tej relacji przez kilka lat), były i są jednak obejmowane procedurą nadmiernego deficytu. Jednakże nie ma to swojego wyrazu w realizacji części represyjnej *Paktu na rzecz stabilności i wzrostu*. Można zatem stwierdzić, że procedura nakładania kar na kraje strefy euro, w związku z istnieniem nadmiernego deficytu i braku podejmowania działań w zakresie jego ograniczania, pozostaje nadal w sferze teorii. W wyniku przekroczenia w ostatnich latach wielkości deficytu ponad preferowaną wielkość 3% PKB w 24 krajach

wiadomości danych. Szerzej: Grecja płaci za ukrywanie prawdy o swoim długu. *Rzeczpospolita*, 21.04.2010 r., nr 93 (8604).

¹⁴ Ciak J., *Polityka budżetowa Polski...*, s. 33.

¹⁵ Chodziło o decyzję potwierdzającą, że Niemcy i Francja nie podjęły żadnych skutecznych działań ukierunkowanych na redukcję deficytu w wyznaczonych terminach. Szerzej: Oręziak L., *Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu i jej potencjalne konsekwencje*. *Bank i Kredyt* 2005, nr 7, s. 16.

Unii Europejskiej na 27 krajów została nałożona procedura nadmiernego deficytu (tab. 1).

Tab. 1. Procedura nadmiernego deficytu w krajach Unii Europejskiej (stan na marzec 2011 r.)

Państwo	Grupa	Status	Termin korekty rok
Austria	EA ¹	EDP ⁵	2013
Belgia	EA	EDP	2012
Bulgaria	D	EDP	2011
Cypr	EA	EDP	2012
Czechy	D	EDP	2013
Dania	ERMII ² /O ³	EDP	2013
Estonia	EA	-	-
Finlandia	EA	EDP	2011
Francja	EA	EDP	2013
Grecja	EA	EDP	2014
Hiszpania	EA	EDP	2013
Holandia	EA	EDP	2013
Irlandia	EA	EDP	2014
Litwa	ERMII/D ⁴	EDP	2012
Luksemburg	EA	-	-
Łotwa	ERMII/D	EDP	2012
Malta	EA	EDP	2011
Niemcy	EA	EDP	2013
Polska	D	EDP	2012
Portugalia	EA	EDP	2013
Rumunia	D	EDP	2012
Słowacja	EA	EDP	2013
Słowenia	EA	EDP	2013
Szwecja	D	-	-
Węgry	D	EDP	2011
Wielka Brytania	O	EDP	2014/2015
Włochy	EA	EDP	2012

¹EA – członek strefy euro. ²ERM II – uczestnik ERM II. ³O – państwo z klauzula *opt-out*.
⁴D – państwo z derogacją. ⁵EDP – rekomendacja Rady Ecofin w sprawie terminu likwidacji nadmiernego deficytu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Monitor konwergencji nominalnej w UE 27*. Ministerstwo Finansów, marzec 2011 r., s. 4.

Informacje zawarte w tabeli 1 wskazują na to, że swoje finanse publiczne muszą ustabilizować 24 kraje (zmniejszyć deficyt budżetowy poniżej relacji 3% PKB lub osiągnąć w średniej perspektywie zrównoważenie budżetu). Wymusza to wszczęta wobec nich procedura nadmiernego deficytu. W zasadzie w obecnym roku 2011 swoje wskaźniki deficytu muszą dostosować do wymogu traktatu z Maastricht cztery kraje, do 2012 r. siedem krajów, wśród których dwa: Łotwa i Litwa są uczestnikami ERM II. Dziesięć krajów ma osiągnąć właściwą relację deficytu do PKB w roku 2013. Najdłuższy okres dostosowawczy (2014 i 2015) mają: Grecja, Irlandia i Wielka Brytania.

4. Proponowane zmiany w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu

Unia Europejska, nie chcąc dopuścić do drugiej fali kryzysu lat 2007–2010, zaproponowała specjalny pakiet, który ma na celu zdyscyplinowanie krajów unijnych. W szczególności dotyczy to krajów strefy euro, których sytuacja w ostatnim czasie uległa drastycznemu pogorszeniu. Chodzi tu wystąpienie fali tzw. kryzysu zadłużeniowego niektórych z tych krajów. Sytuacja ta wzbudziła niepokój organów Unii Europejskiej, które w roku 2009 rozpoczęły kolejną debatę na temat skuteczności *Paktu na rzecz stabilności i wzrostu* oraz jego ewentualnej reformy. Obecnie przebiega ona pod roboczym hasłem „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w Unii Europejskiej”. W związku z powyższym w dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska podjęła decyzję o konieczności rozważenia zastosowania nowych instrumentów koordynacji polityki gospodarczej.

Proponowane zmiany zawierają pakiet pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy. Ich celem jest przede wszystkim wzmocnienie unijnego *Paktu na rzecz stabilności i wzrostu*, który ma za zadanie trzymać w ryzach finanse publiczne krajów Unii Europejskiej.

Do wspomnianych aktów, które obecnie są przedmiotem procedury prawodawczej, można zaliczyć:

1. Rozporządzenie zmieniające wcześniejsze rozporządzenie nr 1466/97.
2. Rozporządzenie zmieniające wcześniejsze rozporządzenie nr 1467/97.
3. Rozporządzenie w sprawie skutecznego nadzoru budżetowego w strefie euro.
4. Nową dyrektywę w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich koordynowania.
5. Rozporządzenie w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro¹⁶.

¹⁶ *Parlament Europejski* [on-line]. [Dostęp 17.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA2011-0292+0+DOC+XML+V0//PL>.

Wśród najważniejszych propozycji można znaleźć nowe „półautomatyczne” sankcje dla niesubordynowanych krajów strefy euro. Co więcej, nowe sankcje finansowe (nieoprocentowany depozyt w wysokości 0,2% PKB) zostaną nałożone, gdy podjęta zostanie decyzja o otwarciu procedury nadmiernego deficytu. W przypadku braku podjęcia właściwej polityki gospodarczej przez kraj, wobec którego podjęto taką decyzję, depozyt ten przypadnie, stając się tym samym swego rodzaju grzywną¹⁷. Należy podkreślić, że kaucja ta będzie karą finansową już zatem w części prewencyjnej, wobec krajów strefy euro. Dotychczas w tej części nie były przewidziane tego typu sankcje.

Niewątpliwie nałożenie kaucji wynika z zapisów *Paktu na rzecz stabilności i wzrostu*, który, jak wcześniej wskazano, w tym właśnie zakresie nie jest do końca realizowany. Celem ułatwienia nakładania powyższej kaucji (na kraje łamiące dyscyplinę budżetową) proponuje się, aby decyzja w tej kwestii nie wymagała akceptacji ministrów finansów. Decyzja wchodziłaby automatycznie, gdy Rada UE w ciągu dziesięciu dni nie zgłosiłaby sprzeciwu kwalifikowaną większością głosów. Kraj, którego taka decyzja by dotyczyła, nie miałby prawa głosu¹⁸. Chodzi tu zatem o tzw. zasadę głosowania odwrotnego (*procedure of „reverse voting” mechanism*)¹⁹.

Niewątpliwie automatyzm sankcji, już w części prewencyjnej, był przedmiotem sporu między dążącymi do jak najsurowszej dyscypliny Niemcami, (wspieranymi m.in. przez Finlandię i Holandię) a Francją, która razem z Włochami opowiadała się za bardziej elastycznymi rozwiązaniami w tym zakresie. Sankcje te obecnie dotyczyłyby głównie krajów należących do strefy euro, choć nie wyklucza się zastosowania kar również dla pozostałych krajów za ich niesubordynację budżetową. Wskazuje się tu, że kraje takie mogłyby stracić możli-

¹⁷ Ministrowie Finansów „27” uzgodnili, że środki te będą zasilaly fundusz na rzecz ratowania krajów strefy euro w potrzebie oraz Europejski Fundusz Stabilizacyjny (ESM), który ma go zastąpić w roku 2013. Por. Unia bierze się za finanse. Będą kary za łamanie zasad. *Dziennik.pl* [on-line]. [Dostęp 4.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://gospodarka.dziennik.pl/for-sal/artykuly/326271,unia-bierze-sie-za-finanse-beda-kary-za-lamanie-zasad.html>. Należy podkreślić, że obecnie funkcjonujący tymczasowy fundusz opiewa na kwotę 440 mld euro, jednakże jego rzeczywiste zdolności pożyczkowe stanowią jedynie 250 mld euro. Różnica ta wynika z tego, iż pozostałe środki stanowią gwarancję, że unijne pożyczki dostaną na rynkach finansowych najwyższą ocenę ratingową AAA, co wiąże się z korzystniejszymi warunkami kredytowymi. Zob. Józwiak T., Portugalia idzie na dno samotnie. W: *Forbes.pl* [on-line]. [Dostęp 31.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/oko-na-swiat/portugalia-idzie-na-dno-samotnie-,13249,1>. Stały Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (ESM) od roku 2013 będzie wynosił 500 mld euro.

¹⁸ Zgodnie z zapisami projektu dokumentu Komisji Europejskiej z 24 września 2010 r. *European Commission* [on-line]. [Dostęp 5.10.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.ec.europa.eu/economy-finance>.

¹⁹ Oznacza to, że każdorazowo wniosek Komisji Europejskiej o nałożenie sankcji będzie uznawany za przyjęty, chyba że ministrowie finansów „27” odrzuciliby go kwalifikowaną większością głosów.

wość korzystania ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności lub też wypłata tych środków mogłaby być wstrzymana.

Najważniejszą zmianą proponowaną przez KE, również w części prewencyjnej paktu, jest wprowadzenie zasady realizacji rozważnej polityki fiskalnej (*prudent fiscal policy-making*)²⁰, przy zachowaniu obecnego wymogu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego (MTO) oraz zalecanej rocznej wielkości dostosowania w wysokości 0,5% PKB.

Zgodnie z ową zasadą roczny wzrost wydatków budżetowych nie powinien przekraczać ostrożnie szacowanego średniookresowego tempa wzrostu PKB (w przypadku nieosiągnięcia MTO wzrost wydatków powinien być wyraźnie niższy)²¹, chyba że dany kraj istotnie przekroczył swój średniookresowy cel budżetowy lub szybsze tempo wzrostu wydatków będzie skompensowane odpowiednimi działaniami po stronie dochodowej. Głównym celem powyższej zasady jest zapewnienie, aby nadzwyczajne dochody budżetowe były przeznaczane na redukcję długu. W opinii KE zasada rozważnej polityki fiskalnej z jednej strony będzie stanowić dla państw członkowskich konkretne wytyczne dotyczące właściwej ścieżki dojścia do MTO. Z drugiej strony powinna poprawić politykę fiskalną państw członkowskich, a jednocześnie ułatwić jej ocenę dokonywaną na podstawie przedstawianych przez nie programów stabilności i programów konwergencji.

Część prewencyjna *Paktu na rzecz stabilności i wzrostu* ma zapewnić prowadzenie rozważnej polityki fiskalnej, w szczególności w okresie dobrej koniunktury. Chodzi głównie o to, aby w okresie pogorszenia się sytuacji gospodarczej danego kraju dysponować odpowiednim buforem bezpieczeństwa. Istniejąca więc dotychczas procedura nadmiernego deficytu będzie groziła również tym krajom, które mają nadmierny dług (ponad 60% PKB). Wskazuje się zatem, że dług publiczny powinien być ograniczany poniżej wielkość referencyjną, nawet gdy deficyt danego kraju nie przekracza dopuszczalnego poziomu 3% PKB. Co więcej, tempo redukcji owego długu będzie mogło zostać uznane za wystarczające, jeśli w ciągu trzech lat poziom zadłużenia powyżej 60% PKB będzie się zmniejszał o co najmniej $\frac{1}{20}$ rocznie. Jeśli nie uda się tego osiągnąć, dany kraj zostanie objęty procedurą nadmiernego deficytu²².

²⁰ Szerzej: *Propozycje Komisji Europejskiej i grupy zadaniowej Herman'a von Rampuy'a dotyczące wzmocnienia zarządzania gospodarczego w UE*. Warszawa: Ministerstwo Finansów, grudzień 2010 r., s. 2.

²¹ W ramach toczących się prac KE proponuje, aby w takich przypadkach wzrost wydatków budżetowych był o 1 punkt procentowy niższy niż ostrożnie szacowane średniookresowe tempo wzrostu PKB.

²² Należy podkreślić, że co do zasady kryterium deficytu i długu są równorzędne. Dotychczasowa procedura nadmiernego deficytu opierała się jednakże wyłącznie na kryterium deficytu. Sam dług odgrywał tu marginalną rolę. Jednakże, co uwidoczniło się w ostatnich latach, dług publiczny może być większym zagrożeniem dla stabilności finansów publicznych niż „okazjonalny” wysoki deficyt. Dług stanowi obciążenie dla przyszłych pokoleń. Im większy, tym dłuższy czas na jego ograniczenie i osiągnięcie długoterminowej stabilności finansów publicznych.

Znaczne odstępianie od rozważnej polityki fiskalnej będzie zatem przesłanką do skierowania przez KE ostrzeżenia pod adresem danego kraju²³. Odstąpienie od tej polityki będzie uznawane za znaczne, jeżeli zostaną spełnione następujące warunki: wzrost wydatków będzie przekraczał tempo zgodne z rozważną polityką fiskalną i nie będzie skompensowany odpowiednimi środkami zwiększającymi dochody lub środki na rzecz zmniejszenia dochodów nie będą skompensowane ograniczeniem wydatków, a samo odstępianie będzie miało łączny wpływ na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości co najmniej 0,5% PKB w ciągu jednego roku bądź co najmniej 0,25% PKB średnio rocznie w ciągu dwóch kolejnych lat.

Odstąpienie od rozważnej polityki fiskalnej nie będzie brane pod uwagę, jeżeli dane państwo członkowskie osiągnęło średniookresowy cel budżetowy (MTO) z istotną nadwyżką, uwzględniając istnienie nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej, a plany budżetowe zawarte w programie stabilności lub programie konwergencji nie będą stanowiły zagrożenia dla realizacji tego celu w okresie objętym programem. Odstąpienie to może również nie być brane pod uwagę w razie znacznego pogorszenia koniunktury o charakterze ogólnym.

Wśród proponowanych przez Komisję Europejską zmian jest wprowadzenie nowego elementu unijnych ram nadzoru gospodarczego, tzw. procedury nadmiernego zaburzenia równowagi gospodarczej. Ma ona obejmować regularnie prowadzoną ocenę ryzyka zaburzeń równowagi, opierającą się na zestawieniu takich wskaźników, jak: saldo handlowe, dynamika cen nieruchomości, dług publiczny do PKB, koszt siły roboczej itp. W przypadku uznania przez Komisję Europejską istnienia ryzyka funkcjonowania Unii Gospodarczo-Walutowej Rada UE będzie mogła przyjmować zalecenia i wszczynać procedurę karną. Krajom należącym do strefy euro będą groziły sankcje w wysokości 0,1% PKB. Kara ta również będzie nakładana w drodze wspomnianego głosowania odwrotnego²⁴.

Pakiet powyższych reform po pracach legislacyjnych w Parlamencie Europejskim oraz Radzie Unii Europejskiej ma zostać wdrożony w całości na początku roku 2012. Jednocześnie wskazuje się, że wszystkie kraje należące do UE (27) będą musiały przestrzegać tych reguł już od obecnego roku 2011. Do lata 2011 r. powinny zostać zakończone prace legislacyjne nad wskazanymi powyżej propozycjami²⁵.

²³ Instrument ten jest już obecnie przewidziany w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – art. 121 ust. 4, został on wprowadzony traktatem z Lizbony.

²⁴ Por. Unia zaostri dyscyplinę finansową. W: *Newsweek.pl* [on-line]. [Dostęp 15.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://biznes.newsweek.pl/unia-zaostri-dyscypline-finansowa,73821,1,1.html>; UE zaostri dyscyplinę finansów publicznych. W: *Forbes.pl* [on-line]. [Dostęp 4.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/ue-zaostri-dyscypline-finansow-publicznych,12534,1>.

²⁵ Na podstawie wniosków przygotowanych przez grupę *task force* (ministrowie finansów 27 krajów Unii Europejskiej), której przewodniczy Herman Von Rompuy, założenia reform budżetowych Unii Europejskiej miały zostać przyjęte przez przywódców państw UE na szczycie 28–29 października 2010 r. Szerzej: UE zaostri dyscyplinę finansową – sześciopak przyjęte

Warto podkreślić, że podstawą prawną proponowanych przez Komisję Europejską zmian jest art. 121 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz art. 136 (w zakresie egzekwowania środków)²⁶.

5. Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości fakt, że obecny kryzys²⁷ w znaczący sposób odbił się na finansach publicznych m.in. krajów Unii Europejskiej, w tym również w Polsce.

Wskaźniki ekonomiczne dotyczące deficytu i długu publicznego w większości uległy znacznemu pogorszeniu. W zasadzie w żadnym z obecnych 27 krajów UE nie odnotowano innego salda aniżeli tylko deficyt²⁸. Jednocześnie wiele krajów, szczególnie strefy euro, zaczęło się borykać z deficytem na poziomie ponad 10% PKB (Grecja ponad 13% PKB, Irlandia ponad 14% PKB). Lawinowo zaczął przyrastać dług publiczny. Dodatkowo brak konsekwencji w przestrzeganiu dotychczasowych zapisów *Paktu na rzecz stabilności i wzrostu* doprowadził do tego, jak się wskazuje w wielu opracowaniach, że stał się on tylko zbiorem postulatów w praktyce egzekwowanych tylko częściowo. Proponowane nowe rozwiązania, a także projekty aktów prawnych powinny przynieść w efekcie stabilność europejskiej gospodarce.

Wprowadzenie przedstawionych powyżej zmian powinno wpłynąć pozytywnie na zmianę podejścia do problematyki nadmiernego deficytu oraz długu publicznego do PKB przez kraje strefy euro oraz przyszłych członków tej strefy. Wejście do Unii Gospodarczo-Walutowej obecnych członków Unii Europejskiej jest bowiem kolejnym krokiem w zakresie integracji europejskiej.

ty. W: *wnp.pl* [on-line]. [Dostęp 19.10.2010]. Dostępny w World Wide Web: http://finanse.wnp.pl/ue-zaostrza-zasady-dyscypliny-budzetowej-szesciopak-przyjety,151723_1_0_0.html; Polska oczekuje nowej propozycji KE w sprawie OFE. W: *Portal Spożywczy* [on-line]. [Dostęp 19.10.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.portalspozywczy.pl/prawo/wiadomosci/polska-oczekuje-nowej-propozycji-kews-ofe,39776.html>; Będą większe unijne sankcje za łamanie dyscypliny budżetowej? W: *wnp.pl* [on-line]. [Dostęp 19.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://finanse.wnp.pl/bedawieksze-unijne-sankcje-za-lamanie-dyscypliny-budzetowej,122694_1_0_0.html; *Propozycje Komisji Europejskiej...*, dz. cyt., s. 1–18.

²⁶ *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. Unii Europejskiej C115, tom 51, 9 maja 2008 r.

²⁷ Wśród ekonomistów nie ma jednomyślności co do ustalenia momentu rozpoczęcia obecnego kryzysu. Jedni stoją na stanowisku, że za oficjalną datę należy przyjąć sierpień 2007 r., kiedy to dokonywane były przez banki centralne pierwsze kroki interwencyjne, aby przywrócić płynność na rynku bankowym. Inni z kolei za tę datę podają 15 września 2008 r., kiedy upadł jeden z największych banków inwestycyjnych – Lehman Brothers. Szerzej: Ostaszewski J. (red.), *Finanse*. Warszawa: Difin, 2010, s. 73.

²⁸ Por. Ciak J., *Kryzys finansowy a deficyt...*

Niewątpliwie można się spodziewać, że pojawienie się pierwszych sankcji finansowych, właściwie egzekwowanych, będących autentycznymi karami dla krajów, na które zostaną one nałożone, będzie przestrogą dla innych, aby realizowały one bardziej zdyscyplinowaną politykę fiskalną. Chociaż wskazane sankcje obecnie byłyby stosowane jedynie wobec krajów strefy euro, to nie wyklucza się zastosowania kar również w stosunku do pozostałych krajów za ich niesubordynację budżetową. Jedną z kar, która mogłaby w chwili obecnej dotyczyć krajów spoza strefy euro, jest możliwość utraty środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności lub też wstrzymanie na jakiś czas ich wypłaty. Zmiany w części prewencyjnej *Paktu na rzecz stabilności i wzrostu* powinno zapewnić prowadzenie tzw. rozważnej polityki fiskalnej w okresie dobrej koniunktury. Proponowany przez Komisję Europejską nowy element unijnych ram nadzoru gospodarczego: procedura nadmiernego zaburzenia równowagi gospodarczej, mający obejmować regularnie prowadzoną ocenę ryzyka zaburzeń równowagi, powinien chociaż w części zabezpieczyć przed lawinowym narastaniem długu publicznego w przyszłości.

Choć w wielu opracowaniach wskazuje się, że pakt był dotąd za bardzo uelastyczniony, przekroczenie przez dany kraj członkowski wielkości deficytu budżetowego ponad 3% PKB skutkowało wszczęciem wobec niego procedury nadmiernego deficytu.

Niewątpliwie proponowane zmiany w zakresie nałożenia procedury nadmiernego deficytu, w sytuacji występowania również wysokiego długu publicznego (ponad 60% PKB), gdy deficyt w relacji do PKB jest na preferowanym poziomie, powinny wpłynąć na realizację bardziej zdyscyplinowanej polityki fiskalnej. Będzie to również potwierdzeniem dla przestrzegania wytycznych odnowionego *Paktu na rzecz stabilności i wzrostu*.

Literatura

- Będą większe unijne sankcje za łamanie dyscypliny budżetowej? W: *wnp.pl* [on-line]. [Dostęp 19.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://finanse.wnp.pl/bedawieksze-unijne-sankcje-za-lamanie-dyscypliny-budzetowej,122694_1_0_0.html.
- Bielicki T., KE rozpoczęła semestr europejski – oceni budżety krajów UE. *Gazeta.pl* [on-line]. [Dostęp 12.01.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,8939927,KE_rozpoczela_semestr_europejsk_i_oceni_budzety_krajow.html.
- Ciak J., Kryzys finansowy a deficyt sektora finansów publicznych w Polsce i krajach Unii Europejskiej. W: *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania oraz bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, materiały konferencyjne. Kazimierz Dolny, 11–12 kwietnia 2011.
- Ciak J., Polityka budżetowa Polski w kontekście przyszłego członkostwa w unii gospodarczo-walutowej. *Bank i Kredyt* 2003, nr 8.
- Convergence Report 2010, European Economy 3/2010*. Luxembourg: European Commissions, 2010.

- European Commission* [on-line]. [Dostęp 5.10.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.ec.europa.eu/economy-finance>.
- Grecja płaci za ukrywanie prawdy o swoim długu. *Rzeczpospolita*, 21.04.2010 r., nr 93 (8604).
- Józwiak T., Portugalia idzie na dno samotnie. W: *Forbes.pl* [on-line]. [Dostęp 31.03.201]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/oko-naswiat/portugalia-idzie-na-dno-samotnie-,13249,1>.
- Monitor konwergencji nominalnej w UE 27*. Ministerstwo Finansów, marzec 2011 r.
- Morris N., Ongana H., Schuknecht L., The reform and implementation of the Stability and Growth Pact. *Occasional Paper Series* 2006, no. 47.
- Oreziak L., Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu i jej potencjalne konsekwencje. *Bank i Kredyt* 2005, nr 7.
- Ostaszewski J. (red.), *Finanse*. Warszawa: Difin, 2010.
- Pakt stabilności i wzrostu. W: *Urząd Komitetu Integracji Europejskiej* [on-line]. [Dostęp 28.12.2009]. Dostępny w World Wide Web: <http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/0/C5D4B368671C60A6C12570EC003678E0?Open>.
- Parlament Europejski* [on-line]. [Dostęp 17.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0292+0+DOC+XML+V0//PL>.
- Polska oczekuje nowej propozycji KE w sprawie OFE. W: *Portal Spożycy* [on-line]. [Dostęp 19.10.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.portalspozywczy.pl/prawo/wiadomosci/polska-oczekuje-nowej-propozycji-ke-ws-ofe,39776.html>.
- Propozycje Komisji Europejskiej i grupy zadaniowej Herman'a von Rampuy'a dotyczące wzmocnienia zarządzania gospodarczego w UE*. Warszawa: Ministerstwo Finansów, grudzień 2010 r.
- Unia bierze się za finanse. Będą kary za łamanie zasad. *Dziennik.pl* [on-line]. [Dostęp 4.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://gospodarka.dziennik.pl/forsal/artykuly/326271,unia-bierze-sie-za-finanse-beda-kary-za-lamanie-zasad.html>.
- UE zaostrza dyscyplinę finansową – sześciopak przyjęty. W: *wnp.pl* [on-line]. [Dostęp 19.10.2010]. Dostępny w World Wide Web: http://finanse.wnp.pl/ue-zaostrza-zasady-dyscypliny-budzetowej-szesciopak-przyjety,151723_1_0_0.html.
- UE zaostrza dyscyplinę finansów publicznych. W: *Forbes.pl* [on-line]. [Dostęp 4.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/ue-zaostrza-dyscypline-finansow-publicznych,12534,1>.
- Unia zaostrza dyscyplinę finansową. W: *Newsweek.pl* [on-line]. [Dostęp 15.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://biznes.newsweek.pl/unia-zaostrza-dyscypline-finansowa,73821,1,1.html>.
- Urząd Komitetu Integracji Europejskiej* [on-line]. [Dostęp 25.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/%28\\$PrintView%29/C5D4B368671C60A6C12570EC003678E0?Open](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/%28$PrintView%29/C5D4B368671C60A6C12570EC003678E0?Open).
- WE COM (2005) 217 wersja ostateczna „Zalecenie Komisji w sprawie niezależności, rzetelności i odpowiedzialności krajowych i wspólnotowych organów statystycznych”. *Eurlex* [on-line]. [Dostęp 30.01.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0217:PL:HTML>.

Akty prawne

Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. Unii Europejskiej C115, tom 51, 9 maja 2008 r.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.U. C nr 209 z 2 sierpnia 1997 r., poz. 1–5.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.U. C nr 209 z 2 sierpnia 1997 r., poz. 6–11.

Uchwała Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu, Dz.U. C nr 236 z 2 sierpnia 1997 r., poz. 1–2.

**RATING PAŃSTWA JAKO METODA
OCENY ZDOLNOŚCI KRAJU DO SPŁATY ZOBOWIĄZAŃ –
W OBLICZU KRYZYSU FINANSOWEGO**

Jolanta Ciak

Abstrakt: Rating nadawany jest wielu instytucjom, w tym również instytucji państwa; w rzeczywistości obejmuje on górny pułap dla obligacji państwowych nominowanych w walutach zagranicznych. Ocena wiarygodności państwa przez agencje ratingowe ułatwia w dużym stopniu działalność emisyjną państwa. Rating stanowi bowiem niezależną i obiektywną ocenę ryzyka kredytowego danego kraju, który chce zaciągnąć dług na rynku, co więcej, stanowi opinię dotyczącą możliwości obsługi przez niego zobowiązań płatniczych. Kryzys finansowy na świecie, który objawił się m.in. spadkiem PKB w wielu krajach, pokazał słabe strony gospodarki światowej. Efektem tego jest ogólne osłabienie gospodarcze, a także obniżenie ratingów poszczególnym krajom.

Słowa kluczowe: kryzys finansowy, rating państwa, skarbowe papiery wartościowe, zobowiązania.

JEL Classification: F33 – International Monetary Arrangements and Institutions.

1. Wprowadzenie

Druga połowa pierwszej dekady XXI w. zaczęła być uznawana za epokę kryzysu. Pierwsza fala obecnego kryzysu została zapoczątkowana w Stanach Zjednoczonych już w roku 2007, kiedy można było zaobserwować zawirowania na rynku kredytów hipotecznych, a zatem początki tzw. kryzysu *subprime*¹. Z więk-

¹ Pojęcie to pochodzi od nazwy kredytów *subprime*, które charakteryzują się tzw. niską jakością. Nie spełniają one wymogów stawianych zwykłym kredytom (pierwszym – *prima*) i prawdopodobieństwo ich całkowitej spłaty jest mniejsze. Są one skierowane do osób, które posiadają niskie dochody lub też tych dochodów nie posiadają wcale, w związku z czym są one wyżej

szą siłą uwidocznił się w 2. połowie 2008 r., z kolei początek 2009 przyniósł jego pewną stabilizację². Kryzys finansowy na świecie, który objawił się m.in. spadkiem PKB w wielu krajach, pokazał słabe strony gospodarki światowej. Efektem kryzysu stał się brak możliwości spełnienia przez większość krajów Unii Europejskiej, w tym krajów Unii Gospodarczej i Walutowej, co najmniej jednego z fiskalnych kryteriów traktatu z Maastricht, tj. deficytu sektora finansów publicznych w relacji do PKB na poziomie nie wyższym niż 3% PKB³. Jednocześnie uwidoczniło się znaczne, rosnące zadłużenie się wspomnianych krajów.

Skutkiem powstałych wysokich zobowiązań, niejednokrotnie przewyższających możliwości finansowe tych krajów, stała się obniżka ratingów tych krajów. Odbudowanie wcześniejszej wiarygodności niektórych z członków UGiW czy ogólnie krajów świata będzie w związku z tym w najbliższym czasie bardzo trudne.

2. Rating – dywagacje pojęciowe

Obecnie w literaturze przedmiotu, w ogólnym ujęciu, *rating* definiowany jest jako niezależna i obiektywna ocena ryzyka kredytowego danego podmiotu, który chce zaciągnąć dług na rynku. Stanowi zatem opinię dotyczącą możliwości obsługi zobowiązań płatniczych zaciąganych przez dany podmiot. Ocena ratingowa jest wyrażana syntetycznie za pomocą szeregu symboli według przyjętej skali. Jest wynikiem przeprowadzenia dokładnej analizy nie tylko sytuacji określonego podmiotu, lecz także jego otoczenia. Rating jest bowiem kategorią dynamiczną, dotycząca przyszłości, dlatego każda prognoza jest zawsze obciążona niepewnością. Z tego powodu, analizując oceny, jakie są nadawane podmiotom przez różne agencje ratingowe⁴, można zauważyć, że często różnią się one między

oprocentowane aniżeli te pierwsze. Szerzej: Jurek M., Marszałek P., Kryzys subprime i kryzys azjatycki – analiza porównawcza. W: Antkiewicz S. (red.), *Gospodarka w warunkach kryzysu*. Warszawa: Wydaw. CeDeWu.pl, 2009, s. 198.

² Wśród ekonomistów nie ma jednak jednomyślności co do ustalenia momentu rozpoczęcia obecnego kryzysu. Jedni stają na stanowisku, że za datę należałoby przyjąć sierpień 2007 r. (pierwsze kroki interwencyjne podejmowane przez banki centralne celem przywrócenia płynności na rynku bankowym), inni zaś datę 15 września 2008 r., kiedy upadł jeden z największych banków inwestycyjnych – Lehman Brothers. Szerzej: Ostaszewski J. (red.), *Finanse*. Warszawa: Difin, 2010, s. 73.

³ Zob. Kotecki: Rząd przedstawi wkrótce strategię naprawy finansów publicznych. *Biznes Gazeta Prawna* [on-line]. [Dostęp 19.07.2009]. Dostępny w World Wide Web: http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/331514,kotecki_rzad_przedstawi_wkrotce_strategie_naprawy_finansow_publicznych.html.

⁴ Obecnie na świecie funkcjonuje około 40 agencji ratingowych, jednakże tylko kilka z nich ma zasięg globalny. Wśród największych agencji ratingowych można wyróżnić: Moody's Investors Service, Standard & Poor's, Fitch Investors Service, Canadian Bond Rating Service, Duff & Ohelps Credit Rating Co., International Bank Credit Analysis (IBCA) i inne. Szerzej wraz z dokładną charakterystyką wymienionych agencji credit-ratingu w książce: Dziawgo D., *Credit-rating. Ryzyko i obligacje na międzynarodowym rynku finansowym*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1998, s. 131–144.

sobą, i że jednocześnie, co stało się szczególnie zauważalne po ostatnim kryzysie finansowym, niektóre ratingi poszczególnych agencji odbiegają od rzeczywistości.

Rating nadawany jest wielu instytucjom, w tym również instytucji państwa; w rzeczywistości obejmuje on górny pułap dla obligacji państwowych w różnych walutach zwłaszcza podlegających politycznej kontroli. Ocena wiarygodności państwa przez agencje ratingowe ułatwia w dużym stopniu działalność emisyjną państwa.

Rating państwa jest równocześnie miarą zdolności i gotowości jego banku centralnego do udostępnienia podmiotom gospodarczym walut obcych do obsługi zadłużenia, a także obsługi całego długu państwa. Tego rodzaju rating nie jest bezpośrednią oceną zdolności kredytowej rządu, lecz odnosi się do łącznego zadłużenia państwa, czyli pożyczkobiorców zarówno sektora publicznego, jak i sektora prywatnego.

3. Podstawy ustalania ratingów przez agencje ratingowe

Przy ocenie zdolności państwa do spłaty długu analitycy koncentrują się na dwóch aspektach braku możliwości wywiązywania się ze swojego zobowiązania dłużniczego. Po pierwsze państwo może nie wywiązać się ze swoich zobowiązań z powodu braku napływu środków z zagranicy (deficyt wpływów z tytułu wymiany z zagranicą – brak dewiz). Po drugie pożyczkodawcy danego państwa mogą nie móc w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań w sytuacji, gdy będzie występował krótkoterminowy brak płynności spowodowanej przerwaniem dopływu środków finansowych za wyeksportowane towary bądź usługi.

Przy opracowywaniu ratingu kredytowego⁵ danego państwa agencje ratingowe korzystają z raportów o poszczególnych krajach z publikacji agencji informacyjnych, różnego rodzaju statystyk międzynarodowych, raportów ekspertów oraz innych źródeł zagranicznych, które zawierają istotne dla oceny dane gospodarcze, społeczne oraz polityczne. Rating obejmuje bowiem różne grupy wskaźników dotyczących praktyki wewnętrznej, zagranicznej, a także gospodarki krajowej i zagranicznej. Podstawowym zadaniem agencji ratingowych jest dostarczenie niezależnych i spójnych opinii o ryzyku kredytowym występującym m.in. w papierach dłużnych emitowanych przez rządy poszczególnych państw. Opinie takie są przekazywane w formie tabel ocen kwalifikacyjnych stosowanych przez agencje ratingowe⁶.

⁵ Rating kredytowy (*credit-rating*) stanowi kompleksową ocenę wiarygodności finansowej podmiotu. Jest przedstawiany jako forma ochrony inwestora, jednak nie można jej traktować jako gwarancji nieponiesienia straty. Szerzej: Dziawgo D., dz. cyt., s. 113–114.

⁶ W praktyce uważa się, że aby agencja ratingowa była wiarygodna i uznawana w skali globalnej, powinna być niezależna, obiektywna, profesjonalna, etyczna i rzeczowa. Informacje o roli agencji ratingowych można znaleźć m.in. w książce: Young E.M., *The rating agency's role*. W: *Emerging bond markets in the dynamic Asian economies*. OECD 1993. Niestety, po ostatnim kryzysie

Przy ocenie stanu gospodarki danego kraju agencje ratingowe biorą pod uwagę następujące obszary:

- system polityczny, a przede wszystkim formę sprawowania władzy oraz stabilność tego systemu,
- sytuację społeczną, w tym podział dochodów, dane demograficzne, poziom życia ludności, warunki pracy, stopę bezrobocia, rolę związków zawodowych, różnice religijne i etniczne,
- relacje wewnątrz kraju, tj. transfery publicznych środków finansowych i odpowiedzialność decyzyjną w tym zakresie,
- stosunki polityczne,
- zadłużenie zagraniczne danego kraju, pomniejszone o posiadane rezerwy dewizowe,
- elastyczność bilansu płatniczego,
- strukturę gospodarki,
- system administracyjny,
- funkcjonujący system fiskalny.

4. System ratingowy

Znane agencje ratingowe stosują określony system ratingowy przyznawany poszczególnym krajom oraz różnym podmiotom publicznym i prywatnym, po

finansowym niezbyt pochlebnie zaczęto pisać o wspomnianych wcześniej agencjach ratingowych. Niektórzy wręcz wskazują na to, że agencje te stały się zwykłymi pośrednikami działającymi na zlecenie największych banków inwestycyjnych. Dodatkowo w ich interesie było zachęcanie klientów do emitowania coraz większej ilości tzw. instrumentów widm, które oprócz twórców rozumiała tylko garstka funduszy hedgingowych. Do października 2008 r. 90% instrumentów CDO, którym w latach 2006–2007 ratingi przyznawała przykładowo agencja Moody's, zostało zdegradowanych do niższych poziomów, w tym ocenę AAA utraciło 85% instrumentów. W przypadku agencji Standard and Poor's proporcje te rozkładały się bardzo podobnie: 84% ogółu i 76% z potrójnym A. O tym, jak bardzo ratingi agencji odbiegają od rzeczywistości, może świadczyć również fakt, że Hiszpania z 20% bezrobociem i rynkiem nieruchomości pogrążonym w zapaści w dalszym ciągu posiada najwyższe noty od Moody's i Fitcha, a Standard and Poor's właśnie wywołał zamieszanie, obniżając ocenę o jeden stopień z AA+ do AA. Jeśli tak jak w przypadku amerykańskich tzw. toksycznych aktywów ratingi opierają się na historycznych danych (nieruchomości mogą tylko drożeć), na uwagę zasługiwałby przynajmniej fakt, że w ciągu ostatnich dwóch wieków Hiszpania bankrutowała trzynastą razę. Agencje ratingowe straciły zaufanie inwestorów. W: *eGospodarka.pl* [on-line]. [Dostęp 2.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.finanse.egospodarka.pl/52801,Agencje-ratingowe-stracily-zaufanie-inwestorow,1,48,1.html>. Najlepszym podsumowaniem ostatnich wydarzeń wokół agencji ratingowych była opinia szefa Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Dominique Strauss-Kahna. Stwierdził on, że [...] *trudno jest określić, czy rynki finansowe reagują na poczynania agencji, czy odwrotnie. I pomimo tego, że bywają użyteczne, nie powinno się zanadto wierzyć w to, co mówią i sugerują*. Tamże.

analizie wspomnianych wcześniej obszarów. Można tu wyróżnić rating krótkookresowy (skala 4-stopniowa) i długookresowy (skala 9-stopniowa). System ten opiera się na specjalnym kodzie literowym uzupełnianym symbolami „+” i „-” podwyższającymi lub obniżającymi ocenę.

Należy podkreślić, że ratingi najczęściej dotyczą emitentów papierów wartościowych, szczególnie nominowanych w walutach obcych (dolarach, euro czy jenach japońskich). Ratingi krótkoterminowe są nadawane emitentom papierów krótkoterminowych (do roku), z kolei długoterminowe są nadawane emisjom obligacji z terminem zapadalności ponad rok.

Funkcjonujące w Polsce od roku 1996 Środkowoeuropejskie Centrum Ratingu i Analiz S.A. (CERA S.A.), które w listopadzie 2001 r. zmieniło nazwę na Fitch Polska S.A., podaje opis oznaczeń dla krótkoterminowych ratingów. Wymienia się tu ratingi na poziomie CP-1, CP-2, CP-3 oraz NK. CP-1 i CP-2 oznaczają, że emitenci lub gwarantujące im instytucje mają wysoką zdolność do spłaty swoich krótkoterminowych zobowiązań. Z kolei CP-3 stanowi zadawalającą zdolność do spłaty tych zobowiązań, ostatni natomiast informuje o tzw. niekwalifikowalności emitenta.

Rankingi długoterminowe nadawane są dla emisji obligacji i wymienia się tutaj następujące oznaczenia:

- AAA – obligacje o najwyższej jakości, stanowiące „elitę” wśród papierów dłużnych,
- AA – obligacje uznawane za papier dłużny o wysokiej jakości pod każdym względem,
- A – obligacje o wyższej niż średnia wiarygodności, mające dobrą charakterystykę kredytową,
- BBB – obligacje o średniej wiarygodności spłaty zobowiązań, mające zazwyczaj dobrą charakterystykę kredytową,
- BB – obligacje odznaczające się istotnymi cechami spekulacyjnymi i dużą zmiennością w zakresie bezpieczeństwa środków finansowych,
- B – obligacje nieposiadające cech „pożądanego inwestycji”, w związku z czym istnieją poważne wątpliwości co do wypełnienia swoich zobowiązań przez ich emitenta,
- CCC – obligacje o takim oznaczeniu nie zapewniają bezpiecznych inwestycji,
- CC – obligacje o charakterze spekulacyjnym, nie zapewniają wypełnienia zobowiązań dłużniczych,
- C – najniższa grupa obligacji, o małym prawdopodobieństwie wywiązania się z zobowiązania dłużniczego.

W tabeli 1 przedstawiono ocenę ratingową za lata 2009 i 2011 dla 45 wybranych krajów świata, w tym Polski.

Tab. 1. Rating dla poszczególnych krajów świata, stan na lata 2009 i 2011

Lp.	Kraj	Credit rating 2009	Credit rating 2011
1	Irlandia	BBB+	BBB
2	Grecja	BBB+	CCC
3	Węgry	BBB-	BBB-
4	Portugalia	A+	BBB-
5	Hiszpania	AA+	AA
6	Litwa	BB	BBB
7	Irlandia	AA	BBB+
8	Ukraina	B-	B+
9	Rumunia	BBB-	BBB-
10	Łotwa	BBB	BB+
11	Turcja	BB	BB
12	Bulgaria	BBB	BBB
13	Egipt	BBB-	BB
14	Indie	BBB-	BBB-
15	Włochy	A+	A+
16	Stany Zjednoczone	AAA	AA+
17	Estonia	A-	A
18	Polska	A	A-
19	Kazachstan	BBB	BB
20	Indonezja	BB+	BB+
21	Nowa Zelandia	AAA	AA+
22	Argentyna	B-	B-
23	Filipiny	BB+	BB
24	Brazylia	BBB+	BBB-
25	Republika Czeska	A+	A
26	Kolumbia	BBB+	BBB-
27	Australia	AAA	AAA
28	Japonia	AA	AA-
29	Wielka Brytania	AAA	AAA
30	Afryka Południowa	A+	BBB+
31	Francja	AAA	AAA
32	Meksyk	A	BBB
33	Korea	A+	A
34	Kanada	AAA	AAA
35	Tajlandia	A-	BBB+

36	Rosja	BBB+	BBB
37	Malezja	A+	A-
38	Chile	AA	A+
39	Dania	AAA	AAA
40	Niemcy	AAA	AAA
41	Chiny	A+	A+
42	Szwajcaria	AAA	AAA
43	Singapur	AAA	AAA
44	Norwegia	AAA	AAA
45	Hong Kong	AA+	AAA

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Global country risk table, Credit Suisse via FT Alphaville, 2010; Lista krajów z ratingiem AAA – oto najbezpieczniejsze państwa świata. W: *Forsal.pl* [on-line]. [Dostęp 13.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://forsal.pl/artykuly/537149,lista_krajow_z_ratingiem_aaa_oto_najbezpieczniejsze_panstwa_swiate.html.

W tabeli przedstawiono credit-rating długoterminowy wybranych krajów świata, w skali 9-stopniowej. Jak wynika z tabeli, najwyższym ratingem w roku 2009 charakteryzowały się takie kraje, jak: Stany Zjednoczone, Nowa Zelandia, Australia, Wielka Brytania, Francja, Kanada, Dania, Niemcy, Szwajcaria, Singapur i Norwegia. Posiadały one rating na poziomie AAA. Polska posiadała go na poziomie A, co oznacza, że charakteryzujemy się średnią wiarygodnością, mamy jednak dobrą wiarygodność kredytową. Najgorsze kraje pod tym względem to Ukraina i Argentyna, które posiadały rating na poziomie B. Biorąc pod uwagę ratingi dla roku 2011, można zauważyć ogólny spadek wiarygodności w większości krajów. Po obcięciu przez jedną z agencji ratingowych (S&P) ratingu Stanów Zjednoczonych do poziomu AA+ w elitarnej grupie krajów (uważanych za najbezpieczniejsze państwa świata) pozostało jedynie trzynaście państw (w tabeli 1 zawarto tylko dziesięć z nich). W większości krajów pogorszyły się ratingi⁷. Najgorszy rating posiada Grecja – CCC.

Należy podkreślić, że dzięki ustalonym dla poszczególnych krajów na odpowiednim poziomie ratingom mamy do czynienia z wyższą lub niższą wiarygodnością danego państwa. Dodatkowo im wyższa wiarygodność państwa oraz im stabilniejsza jest jego gospodarka, tym dłuższe są okresy, na które może ono zaciągnąć zobowiązania, oraz tym niższe są stopy procentowe. Wynika to z faktu, że ryzyko niespłacenia długu lub też utraty przez dany dług wartości jest tym samym niższe⁸.

⁷ Lista krajów z ratingiem AAA – oto najbezpieczniejsze państwa świata. W: *Forsal.pl* [on-line]. [Dostęp 13.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://forsal.pl/artykuly/537149,lista_krajow_z_ratingiem_aaa_oto_najbezpieczniejsze_panstwa_swiate.html.

⁸ Teoretycznie uważa się powszechnie, że krajowe skarbowe papiery wartościowe są najbezpieczniejszymi lokatami dla inwestorów, gdyż ryzyko bankructwa państwa jest znikome. Jednakże w tym miejscu można byłoby z tym stwierdzeniem polemizować, biorąc pod uwagę sytuację

W praktyce zauważa się, że w rankingu państw z największym długiem publicznym liderem pozostaje Grecja. Na drugim miejscu znalazła się Wenezuela, na trzecim zaś Irlandia. W rankingu grupy PIIGS znajduje się również Portugalia. Zaskakującym jest fakt, że kolejne kraje, takie jak Włochy czy Hiszpania, pomimo wysokiego długu publicznego zarówno w ujęciu realnym, jak i w relacji do PKB, nie straciły do końca zaufania inwestorów i obligacje tych krajów są nadal jeszcze chętnie kupowane⁹. Jednocześnie gdy weźmiemy pod uwagę relację długu publicznego PKB, największym wskaźnikiem charakteryzuje się Japonia z zadłużeniem równym 226% PKB, następnie Saint Kitts i Nevis, z kolei na trzecim miejscu znajduje się Liban ze wskaźnikiem długu na poziomie 150% PKB. Warto wspomnieć, że są też kraje, których dług publiczny w relacji do PKB nie osiąga nawet 10%. Do krajów tych należą Estonia, Chile, Oman i Libia¹⁰. Zgodnie z informacjami podanymi przez *Markit Credit Research* do państw,

braku w obecnym czasie przykładowo wypłacalności Grecji w związku z kryzysem (2007–2009). Kłopoty finansowe Grecji, której grozi bankructwo, spowodowały, że inwestorzy nie wyrażają chęci na zakup greckich obligacji, obawiając się, że będą to puste inwestycje. Z powodu ograniczonego zaufania wzrosły również stopy oprocentowania pożyczek proponowanych Atenom (ponad 8,5%). Por. Czy Grecja rozbije Unię? W: *Onet.biznes* [on-line]. [Dostęp 23.04.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://biznes.onet.pl/czy-grecja-rozbije-unie,18493,3214699,3040691,76,1,news-detal>. Dodatkowo na skutek utraty zaufania do greckiej gospodarki inwestorzy, jeśli mieliby inwestować w greckie obligacje, żądają za nie coraz więcej. Ponadto zostały obniżone oceny ratingowe Grecji zarówno przez Agencję Moody's, jak i Agencję Fitch. Zob. Grecja wystąpiła o pomoc finansową do MFW i UE. W: *wnp.pl* [on-line]. [Dostęp 24.04.2010]. Dostępny w World Wide Web: http://finanse.wnp.pl/grecja-wystapila-o-pomoc-finansowa-do-mfw-i-ue,108016_1_0_0.html. Należy jednak podkreślić, że nie tylko Grecja ma w tym zakresie poważne kłopoty. Inne kraje, takie jak Irlandia czy Portugalia, również wystąpiły o pomoc finansową do Unii Europejskiej oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Kraje te, pomimo starań wdrożenia pakietów oszczędnościowych, nadal borykają się z wysokimi potrzebami pożyczkowymi. Jak pokazuje praktyka, w kolejce krajów po pomoc czeka Hiszpania i być może Włochy. Szerzej *Gazeta Wyborcza*, 7.04.2011 r. Niedawno głośno było na temat stanowiska Międzynarodowego Funduszu Walutowego w kwestii sytuacji Grecji, który wyraźnie twierdził, że w 2012 r. Grecja ogłosi bankructwo, a w jej ślady pójdzie Irlandia i Portugalia. Por. 110 mld euro nie uratuje Grecji przed bankructwem. *Gazeta Prawna*, 18.04.2011 r.

⁹ Por. Najbardziej zadłużone kraje świata – ranking państw z największym długiem. W: *Forsal.pl* [on-line]. [Dostęp 13.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://forsal.pl/artykuly/505247,najbardziej_zadluzone_kraje_swiate_ranking_panstw_z_najwiekszym_dlugiem_publicznym.html.

¹⁰ W ostatnim czasie zauważalny jest fakt, że Stany Zjednoczone stały się krajem najbardziej zadłużonym na świecie. Dług publiczny tego kraju wynoszący 14 bln dolarów i jednocześnie wysoki deficyt na poziomie 1,65 bln dolarów, to w liczbach bezwzględnych „rekord świata”. Te wielkości nie napawają optymizmem, a wręcz przeciwnie, wskazują, jak to wielka jest skala zadłużenia. Co więcej, nasuwają się w związku z tym pytania, do jakiego momentu można się zadłużać i czy w niedługim czasie nie nastąpi kolejne tąpnięcie i kolejna fala jeszcze ostrzejszego kryzysu. Tym bardziej, że w większości krajów w Europie i na świecie nie występuje tendencja oddłużania się, a raczej dalszego zadłużania. Jak wskazuje J.C. Trichet, szef EBC, Europa stanowi epicentrum kryzysu zadłużenia, co jest konsekwencją wzajemnych zależności państw strefy euro. Rynki finansowe nie są stabilne, niektóre kraje euro nie są konkurencyjne gospo-

które najszybciej tracą wiarygodność kredytową, zaliczono: Grecję, Hongkong, Słowenię, Portugalie, Słowację, Malezję, Finlandię, Włochy, Stany Zjednoczone i Tajlandię¹¹.

5. Propozycje Komisji Europejskiej dotyczące powołania własnej niezależnej agencji ratingowej

Warto w tym miejscu wspomnieć o projektach Komisji Europejskiej dotyczących powołania do życia własnej niezależnej agencji ratingowej. Chodzi tu o ustanowienie specjalnej agencji europejskiej ds. długu państwowego w związku z tym, że ratingi funkcjonujących obecnie agencji ratingowych odbiegają niejednokrotnie od rzeczywistości. Jednocześnie, gdy agencje ratingowe oceniają stabilność finansową suwerennego państwa (ryzyko związane z suwerennością), jak to miało miejsce ostatnio z obniżeniem ratingu wiarygodności kredytowej długu publicznego Grecji i innych państw członkowskich UE silnie zadłużonych na rynkach międzynarodowych, powstaje problem zgodności działań tych agencji z celami, do których dążą (zapewnienie przejrzystych i odpowiedzialnych informacji przydatnych na rynku). Może dojść także do konfliktu interesów między międzynarodowymi inwestorami prywatnymi (którzy wykorzystują rating do oceny ryzyka swojej działalności inwestycyjnej) oraz obywatelami/konsumentami w danym kraju, który ponosi konsekwencje ogłoszenia prawdopodobnej niewypłacalności długu publicznego.

Jak wskazuje się w wielu opracowaniach, agencje ratingowe mogą przeprowadzać skuteczną ocenę długu państwowego pod warunkiem, że dysponują odpowiednimi instrumentami i metodami oraz że działają zgodnie z zasadami ustalonymi przez właściwe organy publiczne. W związku z powyższym Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zaproponował ostatnio, by w obliczu coraz bardziej zintegrowanych i zglobalizowanych rynków finansowych rating długu publicznego zarezerwować dla niezależnej agencji międzynarodowej lub przynajmniej instytucji z kompetencjami, strukturą i zadaniami powierzonymi przez poszczególne państwa w tym konkretnym celu. Mogą bowiem istnieć różne możliwe rozwiązania, lecz obrona dobra publicznego, takiego jak udzielone informacje na temat wypłacalności suwerennych państw, które to informacje powinny być obiektywne, przejrzyste i niezależne, nie może być powierzona jednostkom nieponoszącym odpowiedzialności za ratingi, które sporządzają, oraz niepodlegającym kontroli publicznej. Powinno to stać się

darczo, a w wielu krajach brakuje godnej zaufania polityki finansowej. Pojawiają się w związku z tym napięcia na rynku obligacji państwowych i w systemie bankowym. Por. Europa epicentrum kryzysu zadłużenia. *Ekonomia 24 rp.pl* [on-line]. [Dostęp 13.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.rp.pl/artukul/705487,731695-Szef-EBC--Europa-epicentrum-kryzysu-zadluzenia.html>.

¹¹ Por. Najbardziej zadłużone kraje świata – ranking państw z największym długiem, dz. cyt.

przedmiotem działań międzynarodowych podejmowanych w celu obrony wspólnych interesów¹².

Kwestie te były przedmiotem spotkania rządów krajów członkowskich UE z delegacją Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z zawartym porozumieniem agencje ratingowe, obarczane częściową odpowiedzialnością za kryzys i spadek zaufania do euro, będą podlegały jednolitemu nadzorowi unijnemu. Nadzór ten będzie sprawować Europejski Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority, ESMA), który powstał 1 stycznia 2011 r. w ramach nowej unijnej architektury nadzoru finansowego¹³. Działające w UE agencje ratingowe (chodzi głównie o europejskie oddziały Standard and Poor's, Fitch oraz Moody's) będą rejestrowane i poddane nadzorowi. Zwiększona ma być również przejrzystość danych, na podstawie których agencje wystawiają swoje ratingi¹⁴.

6. Podsumowanie

Coraz częściej można się spotkać ze stwierdzeniem, że problemy finansowe w gospodarce rozwiniętej są dużo większe aniżeli publicznie ujawniane w statystyce oficjalnej. Poziom długu publicznego osiągający wielkość 100% PKB staje się niepokojący, a jeszcze bardziej rosnące i nieujawnione do końca zagrożenia długiem ukrytym w konsekwencjach procesów demograficznych. Ta kwestia na pewno powinna się stać przedmiotem długofalowego planowania i podejmowania decyzji o dostatecznej perspektywie.

Rządy niektórych krajów wydają się tkwić w błędnym przekonaniu, że kryzys minął (został zażegnany). Wszystko jednak wskazuje na to, że perspektywy wzrostu gospodarczego na kolejne lata są mizerne. Wzrost (jeśli będzie) nie osiągnie raczej poziomu sprzed kryzysu. Dochody budżetowe będą niskie, a wydatki, niestety, większe, co zmniejsza szansę na konsolidację finansów pu-

¹² Szerzej: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1060/2009 w sprawie agencji ratingowych, COM(2010) 289 wersja ostateczna – 2010/0160 (COD). Bruksela, 12 listopada 2010 r., s. 4.

¹³ ESMA ma posiadać odpowiednie uprawnienia do przeprowadzania dochodzeń i egzekwowania, jak określono w odpowiednim prawodawstwie, a także mieć możliwość nakładania opłat. Ma być również niezależny administracyjnie oraz finansowo i mieć osobowość prawną. Tamże, s. 5.

¹⁴ UE. Porozumienie ws. nadzoru nad agencjami ratingowymi. W: *Onet.biznes* [on-line]. [Dostęp 2.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://biznes.onet.pl/ue-porozumienie-ws-nadzoru-nad-agencjami-ratingowy,18543,4014900,1,news-detel> oraz Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1060/2009 w sprawie agencji ratingowych, COM(2010) 289 wersja ostateczna – 2010/0160 (COD), Dz. Urz. C 054, 19/02/2011 p. 0037–0041. W: *Eurlex* [on-line]. [Dostęp 2.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:054:0037:01:PL:HTML>.

blicznych. Jeśli nie zostaną podjęte zdecydowane kroki, należy się spodziewać dalszego wzrostu deficytów, a także gwałtownego wzrostu długu i kosztów jego obsługi.

Nie ulega wątpliwości, że wysoki deficyt w relacji do PKB oraz duży i rosnący dług publiczny zarówno w ujęciu realnym, jak i w relacji do PKB, mają zasadnicze konsekwencje finansowe, które odzwierciedlają się w gospodarce realnej. Zauważony w ostatnim czasie znaczny wzrost oceny ryzyka przez rynki finansowe (zmniejszone ratingi dla niektórych krajów) i premii za ryzyko dla długoterminowych obligacji rządowych wskazuje na to, że rynek zmienia swoje nastawienie co do przyszłości. Kończy się okres zaufania do bezpiecznego długu publicznego o niskim ryzyku. Pojawiają się dywagacje na temat możliwości bankructwa (niewypłacalności) czołowych, wydawać by się mogło, wiarygodnych krajów, jak Stany Zjednoczone¹⁵, Wielka Brytania czy tzw. kraje PIIGS.

Literatura

- 110 mld euro nie uratuje Grecji przed bankructwem. *Gazeta Prawna*, 18.04.2011 r.
Agencje ratingowe straciły zaufanie inwestorów. W: *eGospodarka.pl* [on-line]. [Dostęp 2.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.finance.egospodarka.pl/52801,Agencje-ratingowe-stracily-zaufanie-inwestorow,1,48,1.html>.
- Czy Grecja rozbije Unię? W: *Onet.biznes* [on-line]. [Dostęp 23.04.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://biznes.onet.pl/czy-grecja-rozbije-unie,18493,3214699,3040691,76,1,news-detal>.
- Dziawgo D., *Credit-rating. Ryzyko i obligacje na międzynarodowym rynku finansowym*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1998. ISBN 83-01-12421-01.
- Europa epicentrum kryzysu zadłużenia. *Ekonomia 24 rp.pl* [on-line]. [Dostęp 13.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.rp.pl/artukul/705487,731695-Szef-EBC--Europa-epicentrum-kryzysu-zadluzenia.html>.
- Grecja wystąpiła o pomoc finansową do MFW i UE. W: *wmp.pl* [on-line]. [Dostęp 24.04.2010]. Dostępny w World Wide Web: http://finance.wmp.pl/grecja-wystapila-o-pomoc-finansowa-do-mfw-i-ue,108016_1_0_0.html.
- Jurek M., Marszałek P., Kryzys subprime i kryzys azjatycki – analiza porównawcza. W: Antkiewicz S. (red.), *Gospodarka w warunkach kryzysu*. Warszawa: Wydaw. CeDe-Wu.pl, 2009.
- Kotecki: Rząd przedstawi wkrótce strategię naprawy finansów publicznych. *Biznes Gazeta Prawna* [on-line]. [Dostęp 19.07.2009]. Dostępny w World Wide Web:

¹⁵ W Stanach Zjednoczonych dług publiczny osiągnął wielkość 14,3 bln dolarów (16 maj 2011 r.), co oznacza, że został przekroczony obecny limit w tym zakresie. Osiągnięcie górnego limitu długu nie było jednak zaskoczeniem dla Departamentu Skarbu ze względu na fakt, że dług rośnie co miesiąc w równym tempie, a mianowicie o około 120 mld dolarów. Jak się wskazuje, do 2 sierpnia 2011 r. Departament Skarbu jest w stanie utrzymać płynność finansową, jednakże będzie konieczne podjęcie nadzwyczajnych działań (przykładowo wstrzymanie wypłaty do funduszu emerytalnego i rentowego dla pracowników państwowych). Por. Zawadzki M., Stany Zjednoczone niewypłacalne? *Gazeta Wyborcza*, 18.05.2011 r.

- http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/331514,kotecki_rzad_przedstawi_wkrotce_strategie_naprawy_finansow_publicznych.html.
- Lista krajów z ratingiem AAA – oto najbezpieczniejsze państwa świata. W: *Forsal.pl* [on-line]. [Dostęp 13.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://forsal.pl/artykuly/537149,lista_krajow_z_ratingiem_aaa_oto_najbezpieczniejsze_panstwa_swiate.html.
- Najbardziej zadłużone kraje świata – ranking państw z największym długiem. W: *Forsal.pl* [on-line]. [Dostęp 13.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://forsal.pl/artykuly/505247,najbardziej_zadluzone_kraje_swiate_ranking_panstw_z_najwiekszym_dlugiem_publicznym.html.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1060/2009 w sprawie agencji ratingowych, COM(2010) 289 wersja ostateczna – 2010/0160 (COD), Dz. Urz. C 054, 19/02/2011 p. 0037–0041. W: *Eurlex* [on-line]. [Dostęp 2.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:054:0037:01:PL:HTML>.
- Ostaszewski J. (red.), *Finanse*. Warszawa: Difin, 2010. ISBN 978-83-7641-196-5.
- UE. Porozumienie ws. nadzoru nad agencjami ratingowymi. W: *Onet.biznes* [on-line]. [Dostęp 2.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://biznes.onet.pl/ue-porozumienie-ws-nadzoru-nad-agencjami-ratingowy,18543,4014900,1,news-detal>.
- Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1060/2009 w sprawie agencji ratingowych, COM(2010) 289 wersja ostateczna – 2010/0160 (COD). Bruksela, 12 listopada 2010 r.
- Young E.M., The Rating Agency's Role. W: *Emerging bond markets in the dynamic Asian economies*. OECD 1993.
- Zawadzki M., Stany Zjednoczone niewypłacalne? *Gazeta Wyborcza*, 18.05.2011 r.

**PROBLEMS OF THE ADOPTION OF THE EURO
IN POLAND AND THE BALTIC COUNTRIES**

**PROBLEMY ZWIĄZANE Z PRZYJĘCIEM EURO
W POLSCE I KRAJACH BAŁTYCKICH**

Gediminas Davulis, Linas Šadžius

Abstrakt: W artykule dokonano analizy możliwości przyjęcia przez Polskę, Łotwę i Litwę euro, co należy do najważniejszych zadań polityki gospodarczej tych krajów. Omówiono międzynarodowe znaczenie euro, zalety i wady waluty. Przeanalizowano doświadczenia Niemiec związane z przyjęciem euro. Zaprezentowano również strategię przyjęcia euro na Litwie. Analiza oparta na informacjach z baz danych Eurostatu wskazuje, że Polska jest krajem, w którym możliwość przyjęcia euro jest największa. Jakkolwiek zarówno Litwa, jak i Łotwa mogą także zostać członkami strefy euro, jeśli poradzą sobie z problemami finansowymi rządu i zechcą ożywić oraz rozwijać rynek wewnętrzny.

Słowa kluczowe: euro, Europejska Unia Monetarna, waluta.

JEL Classifications: E50 – General; F3 – International Finance; G28 – Government.

1. Introduction

The foundation of the European Union (EU), as a result of the European integration process, is one of the most politically and economically significant processes in the entire history of Europe. The establishment of the European Monetary Union (EMU) and the introduction of the euro ended the currency integration process which had lasted for 50 years. The euro became the key axis of the integration. In the contest of the international monetary system, the formation of the EMU is perhaps the most important event since the failure of the world monetary system that functioned on the basis of the Bretton Woods

treaty. The first year of the functioning of the euro has shown that the single currency stabilized the fluctuation of interest, price, and exchange rates in the complicated environment of economic globalization. On the other hand, the adoption of the euro is significant not only in economic, political, but also psychological terms. National currency is an important symbol of national sovereignty. A voluntary change of national currency into the euro indicates the strengthening of the general European identity

The adoption of the euro and joining the EMU remains one of most important tasks of the economic policy in Lithuania. It has been anticipated that Lithuania and Slovenia should become Euro zone countries since January 1, 2007. However, by that moment, the inflation rate in Lithuania had slightly exceeded the set limit (0.1%), and Slovenia alone joined the EMU. Thus, the adoption of the euro in Lithuania was postponed. When, on the 1 of January 2007, Lithuania was expected to join the EMU, the euro zone already consisted of 12 EU member states. In the same year, Slovenia and later on Cyprus, Malta, Slovakia and Estonia joined the EMU; today it unites 17 EU member states.

In order to select the proper strategy for integration into the EMU, it is important to analyze the experience of the country that successfully joined the EMU. Since the experience of the EMU functioning is not so rich, more discussions on this point are expected in the future. The ways the adoption of a single currency can affect a country's economy was investigated by Benjamin¹, Duisenberg², Galati³, Gaspar⁴, Greenspan⁵, Rose⁶, Shalder⁷, and other authors.

The purpose of the article is to discuss the possibilities the euro implementation in Poland, Lithuania and Latvia, with reference to other countries that successfully joined the EMU.

2. Increase of the euro international significance during the pre-crisis period

From the very adoption until the rise of the world financial and economic crisis, the euro had held a firm position among other currencies.

¹ Benjamin C., Enlargement and the international role of Euro. *Review of International Political Economy* 2007, vol. 14.

² Duisenberg W., *The Euro as a Catalyst for Integration and Competition in EMU*. Vienna, June 2002.

³ Galati G., Tsatsaronis K., The impact of the Euro on Europe's Financial Markets. *Financial Markets, Institutions and Instruments* 2003, vol. 12.

⁴ Gaspar V., *The transformation of the European Financial System. Millenium BCP Bankers Seminar*. Lisboa, February 2004.

⁵ Greenspan A., *The Euro as an International Currency. Remarks by Chairman of the Board of Governors of the Federal Reserve System, before the Euro 50 Group Roundtable*. Washington, 30 November 2001.

⁶ Rose A., Engel C., Currency Unions and International Integration. *CEPR Discussion Paper* 2001, no. 2659.

⁷ Shalder S., Drummond P., Kuijs L., *Adopting the Euro in Central Europe. Challenges of the Next Step in European Integration*. Washington: IMF, 2005.

Having replaced the national money of most EU states, the euro had continuously been gaining strength and becoming one of the most important international currencies in the world. At present, the euro can be regarded as the second world currency, successfully competing with the US dollar. The role of the euro as a basic and reserve currency is also increasing. The euro being the basic currency, a wide spectrum of currency regimes is possible. One way or another, about 30 non-eurozone states have associated their currency with the euro⁸. Thus, one of the outcomes of the establishment of the EMU is internationalization. An obstacle for a more rapid spread of the euro is the so-called “snitching costs”, (snitching costs?) i.e., consumption of time and money in the transition to another currency.

The introduction of the euro was a powerful stimulus for the development of financial markets. The single currency made it possible to optimally distribute the capital in the euro zone. Due to this, more participants could make use of a larger number of financial means, because in smaller states with different money there is no possibility to form the sufficient critical mass of using certain financial means.

One of the major advantages for countries joining the EMU is a positive effect of trade expansion, i.e. the so-called Rose effect⁹. Andrew Rose has defined that trade flows between pair-countries that belong to the monetary union are on the average 100% greater than among the EU countries not belonging to the monetary union. Noteworthy is the fact that trade growth stimulates economic growth as well. It has been established that a trade increase in the country by 1% determines an increase of the gross domestic product by 0.33%¹⁰.

By eliminating the exchange rate indeterminations, the single currency diminishes risk, and thereby determines a lower rate of real interest. The decreasing rate of interest, in its turn, stimulates economic growth. It must be stressed that integration into the euro zone will provide superiority to a country, i.e. an opportunity to actively represent its own economic interests by participating in the EU economic decision making. The remaining EU countries have little possibility to influence these decisions.

One of the arguments against the adoption of the euro is based on the Balassa-Samuelson effect. The Balassa-Samuelson effect means the growth of inflation within the country. In the estimation of the International Monetary Fund, the Balassa-Samuelson effect can increase inflation by 1–2% in the EU states¹¹.

The countries that pursue the classical monetary policy will lose their independent economic policy means after joining the EMU. The Central European bank pursues the monetary policy with regard to the situation of the entire

⁸ Benjamin C., *op. cit.*

⁹ Rose A., Engel C., *op. cit.*

¹⁰ Shalder S., Drummond P., Kuijs L., *op. cit.*

¹¹ *Ibidem.*

euro zone without stressing particularities of individual countries. Therefore, the common monetary policy can be regarded optimal in respect of particular countries.

If the majority of East European countries were accepted to EMU today, they would not avoid the price “shock“, i.e. a fair jump of prices. Even the most developed West European countries, e.g. Germany, have not avoided a certain increase in prices, though it was not considerable. Psychological factors are also of utmost importance for the adoption of the euro. Just like the national anthem or flag, the national currency is perhaps the most vivid indication of sovereignty. The loss of the right to issue the national currency can form a negative attitude of the population to the adoption of the euro.

In summary, we can affirm that, in term of economics, the adoption of the euro undoubtedly causes more positive than negative effects.

3. Strategy on the adoption of the euro in Lithuania

The strategy on the adoption of the euro in Lithuania was prepared on the basis of the experience gained by the countries that had undergone a successful adoption of the euro. The societies of various countries, which adopted or pursue the adoption of the euro, were or are fearfully concerned with the leap in prices that may possibly be determined by the adoption of the euro. The case of Germany proved that such fear is far too overdone.

Despite being one of the most powerful European states and having a developed economic, in Germany fears regarding the adoption of the euro were not avoided. Most people expected an abrupt rise in prices, though economically such fears were not grounded. In fact, statistical data indicated a certain rise in prices after the adoption of the euro in Germany, but it was not as large as perceived by the mass media and the residents themselves. Besides, the rise in prices was also conditioned by other factors not related to the adoption of the euro¹². The adoption of the euro had some influence on the prices of several services and commodities; however, no notable influence on the common price index of users was observed. Other factors, not related to the adoption of the euro, were much more significant. These are: the reform of the ecological tax in 2002–2004, the health care reform in 2004, the growth of fuel prices in the period of 2002–2006, the rise in the prices of energy products and food.

Psychological issues must also be considered in estimating the adoption of the euro as a factor of price increases. People subjectively estimate information on a certain economic phenomenon, and that estimation not necessarily corresponds to facts. Consumers tend to notice and stress price growth rather

¹² Davulis G., Problems of the adoption of the euro in Lithuania. *Intellectual Economics. Scientific Research Journal* 2009, no. 2 (6).

than price fall or its stability. With regard to that, the Federal Statistical Office of Germany decided to follow the honesty principle, i.e. to present objective information to the society about the changes in the price index, inflation level, etc. This strategy of communication proved to be successful and has been accepted in the international arena.

Under the Resolution No 592 of the Government, dated 30 May 2005, the Coordination Commission on the Adoption of the Euro in the Republic of Lithuania was formed with the aim to ensure proper preparation for the adoption of the euro in Lithuania. To this end, seven working groups were formed that prepared the National Euro Adoption Plan and the Public Information and Communication Strategy on the Adoption of the Euro in Lithuania.

On 25 April 2007 the new Resolution of the Government of the Republic of Lithuania "On the Approval of the National Euro Adoption Plan and the Public Information and Communication Strategy on the Adoption of the Euro of Lithuania" came into force. As laid down in the National Euro Adoption Plan, the prime aim is to identify the main elements and means of the euro adoption in the Republic of Lithuania that would ensure protection of consumer interests, smooth replacement of the litas by the euro, and public information. The National Euro Adoption Plan establishes the principal euro adoption elements, schedule and procedure thereof. It sets out the legal framework for the euro introduction in Lithuania, as well as the institutional framework, currency exchange means and provides the instruments to be implemented in various sectors.

The National Euro Adoption Strategy is based on the following principles. The principle of continuity assumes that all the documentation with reference to the litas will remain valid for the period of validity after the replacement by the euro. The value in the litas will mean the value in the euro established in accordance with the irrevocable the litas conversion rate against the euro. The protection of consumer interests: taking up all and any means to prevent any abuse in reviewing prices, salaries, pensions, social protection benefits, etc.

Another important document in pursuit of the euro adoption is the Public Information and Communication Strategy on the Adoption of the Euro in Lithuania. To avoid the shock after the euro adoption, regular public information on decisions, stimulation of its citizenship and activeness in public life are of high importance. The prime aim of this strategy is to help the society to prepare for the euro adoption. This strategy foresees the information of the public on the euro introduction and factors related thereto. With reference to their competence, the institutions concerned must provide the society with all the information on any aspects concerning the euro adoption.

Thus, the formation of the Strategy on the Adoption of the Euro in Lithuania has also taken into consideration the experience of foreign countries that had already adopted the euro.

4. Assessment of possibilities to adopt Euro in Poland, Lithuania and Latvia

Since January 1st, 2011 Estonia has become the 17th euro zone member. Lithuania and Latvia are also determined to adopt the euro starting from 2014 onwards. Similarly, the government of Poland has reached a decision to adopt the euro in the near future. Such a scenario would seem absolutely real and feasible considering the fact that the Estonian economics cannot be objectively regarded as being much more superior to the economics of the above-mentioned countries. However, one must admit here that Estonia did manage to maintain its financial discipline at the level likely to be envied by other countries with much more economic power. In 2009 the Estonian budget deficit remained as low as 1.7% of gross domestic product (hereinafter referred to as GDP), as compared to Germany (3.3% of GDP), France (8% of GDP), Great Britain (12% of GDP), Greece (13% of GDP). The EU average of budget deficit constituted 6.8% of GDP and the respective rate in the euro zone was 6.3 per cent. Even though, the Estonian budget deficit amounted to 2.2% of GDP in 2010, it still did not exceed the limit of 3% of GDP, in this way satisfying the Maastricht criterion. Moreover, the Estonian foreign debt constitutes only 7% of GDP, which is substantially less than required for a country to be accepted to the euro zone. Therefore, Estonia is one of the few EU countries satisfying the monetary union criteria. The most important factors which subsequently led to such remarkable achievements were a well thought-out economic policy, the concentration of all national political powers upon one common aim and, as already mentioned, strict financial discipline. The support which Estonia receives from the Nordic countries cannot be underestimated either.

On the other hand, the Estonian economics is only able to secure Estonian citizens with the standard of living that does not considerably exceed the quality of living in the other two Baltic states and takes a significantly lower place in comparison with, for example, the standard of living in Ireland, currently a very problematic EU country. A statistic Irish person earns as much as 33 000 euro per year, on average, whereas his Estonian counterpart's income per year constitutes approximately 9200 euro. In Ireland, an unemployed person is entitled to receive an 800-euro allowance, plus the same amount of money is allocated for the keeping of his/her accommodation, whereas in Estonia only 67 euro per month are guaranteed for unemployed people. One of the most acute problems in Estonia (as in Lithuania) is emigration. If we take only the construction sector of Estonia's neighbour Finland, as many as 30 000–40 000 Estonian workers have integrated as labour force there. According to the data announced in 2010, approximately 130 000 people have left the country over the recent years. This means a huge number of inhabitants for such a small country, while Ireland, currently undergoing hard times, does not regard emigration as a serious problem anymore.

One might presume here that the adoption of euro will enable Estonia to cope more effectively with its problems. Alongside with the advantages brought by the euro, as discussed above, it will give Estonia a higher status in the face of the other European countries, and will probably attract much more attention from foreign investors. The latter factor might be beneficial for the other Baltic countries, since Lithuania, Latvia and Estonia are often regarded by investors as one single region.

The state of play in the global economics that has been ameliorating over the recent years will facilitate the improvement of macroeconomic factors of Lithuania, Latvia and Poland, thus bringing them closer to the euro. The EU market continues to be of high interest for Poland and the Baltic states, even though its growth rates are not very impressive. According to the estimations of the European Commission, the annual percentage change in real EU GDP will not reach 2% in 2011, repeating the same scenario of 2010. However, the situation of Poland and the Baltic states in this regard might seem quite favourable, as these countries maintain closer ties with Germany and the Nordic countries that are currently more dynamic than the whole EU; another important circumstance is the neighbouring Russian market, currently undergoing the stage of successful growth. Such situation facilitates the growth of export from Poland and the Baltic states. Still, where the external improvement of economic environment has a positive impact on the economics of the countries being analysed, their internal market situation reflects quite different tendencies.

For a number of years Poland, and particularly the Baltic states, were marked by a considerably faster economic growth than other EU countries, however, as the global trade shrank as a result of world economic crisis, the export-oriented economics of the Baltic states plummeted to an all-time low: in 2009 real GDP of these countries decreased by 14–18%, as compared to 2008 data. In the meantime, Poland managed to withstand the world crisis much more successfully but there were a number of objective reasons for that. The internal market in Poland is much larger and better-developed, internal sources prevailed in the process of granting loans, thus the world financial market perturbations did not have such severe impact on Poland as on the Baltic states. The depreciation of the Polish zloty led to the increased competitive capacities of Polish products and mitigated the influence of unfavourable world trade changes upon the national economy. Meanwhile, the Baltic states, whose national currencies are associated with the euro, did not have such a possibility. Due to these reasons, Poland was the only EU country whose real GDP continued to grow, though at a slow rate (about 2%), both in 2009 and 2010.

All the three countries – Lithuania, Latvia and Poland – are coping with the problem of emigration. If emigration processes are not suppressed in these countries, they will face serious economic problems in the future as the demographic situation there is quite bad. Moreover, in spite of intensive emigration unemployment has become a serious and large scale problem in the Baltic

countries. According to Eurostat data, the unemployment rate in these countries has reached unprecedented heights and now amounts to 14–18%. Even in Poland, where the situation is better in this respect, the unemployment rate increased from 6.9% (2008) to the EU average – 9.6% in 2010. It is not likely that any considerable changes would take place in labour markets of all the countries concerned this year either. The best situation with regard to the employment appears to be in Poland.

In 2010 both Poland and the Baltic states underwent inflationary pressures from abroad determined by the growth of prices of raw materials, energy supplies and grain in world exchanges. However, these pressures did not provoke any substantial price growth. The highest rate of inflation was in Poland in Q3 of 2010 (3%), accordingly, 0.8% in Lithuania, whereas Latvia even had deflation. Still, bearing in mind the fact that, in comparison with the EU average, the common price level in Poland and the Baltic states is quite low (75% in Latvia, 68% in Lithuania and 59% in Poland), it might be presumed that the inflation in Poland and the Baltic states will be faster than in the euro zone. Therefore, in order to introduce the euro these countries will have to cope with another serious problem and take steps to reduce the inflation rate.

In 2010 Poland and the Baltic states have already shown some signs of recovery in their economies. It is only in Latvia that the recession of economy remained considerably high, reaching approximately 4% in the 1st half-year of 2010. Meanwhile, the Lithuanian economy developed marginally, whereas Poland whose annual growth rate of real GDP surpassed 3% is currently among top EU countries with reference to the growth rate of their economics. The recovery of economy is largely influenced by the growth of export, whereas in Poland - by the increase in internal consumption.

Poland also takes a predominant position according to direct foreign investments: in recent years these figures have not undergone any significant changes and amounted to 2% of GDP. In the meantime, direct foreign investments into Latvian and Lithuanian economies continued to decrease and even acquired negative values in 2010.

Like many other EU countries, Poland and the Baltic states are facing the budget deficit problem: the proportion of fiscal deficits to GDP largely exceeds the limit of 3% prescribed by the Treaty of Maastricht. In 2009 this figure amounted to 7.2% in Poland, 9.2% in Lithuania, 10.2% in Latvia, while the estimations of their fiscal deficits for the year 2010 relate to 7–8% of GDP. The information regarding government debt is not satisfactory either. On July 1st, 2010 in Poland the proportion of the government debt to GDP was equal to 54%, in this way approaching the Maastricht criterion (60 per cent). Even though, the Latvian and Lithuanian figures were lower – 43 and 34%, respectively, they have been increasing very fast in the last two years. Thus, all the three countries striving for the adoption of the euro will have to face a difficult task, i.e. reduce their fiscal deficits to the permissible limit. In spite of the largest

government debt factor, Poland has a lot more possibilities to successfully deal with these problems, considering its highly developed internal market infrastructure and the capacity to attract foreign investments to the economy sector.

Thus, to sum up this analysis, it might be concluded that Poland is the country with most possibilities to cope with economy problems and satisfy the Maastricht criteria. It can make use of possibilities to successfully develop export not only to the EU but, having improved its links with Russia, to the markets of Eastern countries as well; it also has a well-developed internal market and continues to attract investments. The greatest problem for Poland is a high fiscal deficit.

Compared with Poland, Lithuania is in a more difficult situation. The internal market here is underdeveloped with no visible signs of its recovery, loan granting for business purposes is absolutely dependent on foreign banks, i.e. contrary to the situation in Poland, and foreign investments seem to be insufficient. Though Lithuania's government debt falls within the permissible limits and is much less than prescribed by the Treaty of Maastricht, its repayment might cause a number of problems, bearing in mind the insufficiently developed internal market and lack of investment that could contribute to a strengthened efficiency of production processes. The reduction of the fiscal deficit is another and equally serious problem. The country's situation is also burdened by emigration leading to the depletion of qualified staff resources. The most important economy recovery factor in this country is export and Lithuania's competitiveness in foreign markets.

As for Latvia, its economics is currently facing the hardest times of all the three countries concerned – the recession of its economy is very severe, the internal market is poorly developed, like in Lithuania, the budget deficit is high and the emigration is reaching a large scale. However, the gap between Latvia and Lithuania can be surmounted and filled in and it is very likely that both countries will adopt the euro at the same time. Latvia's advantage is that it pays much less interest for the loans granted by the International Monetary Fund as compared to Lithuania.

5. Conclusions

The following conclusions can be drawn from this analysis. During a comparatively short period of its existence the euro has become a powerful, steady and reliable international currency. Therefore, the entry into the EMU and the adoption of the euro will bring to the countries more possibilities and economic benefits than losses.

Poland is a country with most possibilities to adopt the euro and to become member of the European Monetary Union. However, Poland must solve the problem of a high fiscal deficit. Both Lithuania and Latvia may also become

the euro zone member states. However, they should firstly cope with financial problems at the government level, which is far from being an easy task to deal with. On the other hand, these countries ought to revitalise and develop their internal markets, as well as modernize its production processes with a view to all state-of-the-art technologies.

Literature

- Benjamin C., Enlargement and the international role of Euro. *Review of International Political Economy* 2007, vol. 14.
- Duisenberg W., *The Euro as a Catalyst for Integration and Competition in EMU*. Vienna, June 2002.
- Galati G., Tsatsaronis K., The impact of the Euro on Europe's Financial Markets. *Financial Markets, Institutions and Instruments* 2003, vol. 12.
- Gaspar V., *The transformation of the European Financial System. Millenium BCP Bankers Seminar*. Lisboa, February 2004.
- Greenspan A., *The Euro as an International Currency. Remarks by Chairman of the Board of Governors of the Federal Reserve System, before the Euro 50 Group Roundtable*. Washington, 30 November 2001.
- Rose A., Engel C., Currency Unions and International Integration. *CEPR Discussion Paper* 2001, no. 2659.
- Shalder S., Drummond P., Kuijs L., *Adopting the Euro in Central Europe. Challenges of the Next Step in European Integration*. Washington: IMF, 2005. Occasional Paper, no. 234.

**NEW POLICIES IN THE FISCAL REFORM
OF ESTONIAN GENERAL EDUCATION¹**

**NOWA POLITYKA W REFORMIE FISKALNEJ
ESTOŃSKIEGO SZKOLNICTWA POWSZECHNEGO**

Peter Friedrich, Janno Reiljan

Abstrakt: Aby zgłębić kwestię estońskiej polityki w kwestii finansowania powszechnej edukacji, analizujemy dominujący sposób regionalnego podziału przychodów i wydatków w szkolnictwie. W Estonii fundusze na powszechną edukację per capita są niskie i wiele małych szkół istnieje bez wystarczającej liczby uczniów. Rozważamy dwie podstawowe strategie mające na celu poprawę sytuacji. Pierwsza strategia jest rozszerzeniem postawy reformatorskiej, która od stycznia 2008 r. dominuje w odniesieniu do organizacji szkolnictwa. Dotyczy usprawnienia finansowania szkół. Stworzono program inwestycji państwowych, biorący pod uwagę liczbę uczniów przypadającą na dany samorząd, a także szczególne potrzeby edukacyjne. Jednak nie traktuje on poszczególnych jednostek sprawiedliwie i równo. Druga strategia usprawnienia sytuacji opiera się na idei Funkcjonalnej Zbieżnej Konkurencyjnej Jurysdykcji (Functional Overlapping Competitive Jurisdiction, FOCJ). Samorzady tworzą FOCJ, które zarządzają szkołami i negocjują z instytucjami rządu centralnego w sprawie sprzętu, wynagrodzeń, pożyczek etc. W artykule przedstawiono teorię utworzenia FOCJ, jej znaczenia, charakteru oraz negocjowania z rządem centralnym. FOCJ może z powodzeniem uzupełnić pierwszą strategię reformy.

Słowa kluczowe: finanse władz lokalnych, finansowanie szkolnictwa, FOCJ, polityka budżetowa rządu centralnego.

JEL Classifications: I22 – Educational Finance; R50 – General.

¹ This article is written with the support of the Ministry of Education and research foundation project No TMJJV 0037 “The path dependent model of the innovation system: development and implementation in the case of a small country” and EU Structural funds.

1. Introduction

Funding school education under the conditions of population reduction and securing the financial sustainability of general education has become a complicated issue in many countries. This article deals with changes of spending schedules for general education in the regions of Estonia. The following research questions are formulated:

- What challenges exist in Estonia regarding school organization and finance?
- What are the actual conditions of school finance in Estonia?
- What reform approaches exist?
- Can the introduction of Functional Overlapping Competitive Jurisdictions (FOCJ) improve the reform results?

Funds for school operation get allocated proportionally to the number of pupils in particular schools (per capita funding, or the so-called capitation fee) between 2001 and 2007. Investment funds were provided through the State Investments program to municipal general education institutions between 1996 and 2004². A radical reform of the general education funding system had been prepared in Estonia for 2005–2006³, which failed to gain sufficient political acceptance. At the beginning of 2005 the new government coalition started, as the first reform step in 2005, changes concerning investments funding. In 2008 the funding reform of general education was implemented, but it resulted only in a redistribution of resources among municipalities, schools and education levels, but has not given the solutions for latent problems of school financing.

The article consists of four parts. The first part analyses the situation prevailing in Estonia. The second part views Estonia's current general education funding system. The third part analyses the starting points of the financial reform 2008. The fourth part presents the FOCJ model to organize financing of general education.

2. Challenges for the general education in Estonia

In Estonia schools of the general education comprise the schools mentioned in table 1.

² The article is based on the information of the Ministry of Education and Research about the educational funds. Statistical data on educational expenditures of EUROSTAT are used as well.

³ *EV haridusseaduse, valla- ja linnaelarve seaduse, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse, erakooliseaduse, kutsõppeasutuse seaduse ning koolieelse lasteasutuse seaduse muutmise seadus*. Eelnõu 488 SEI. 07.01.2005; Seletuskiri pearahamudeli tabelite juurde. *Riigikogu kultuurikomisjon*, 07.01.2005.

Tab. 1. School types in Estonian general education 1995–2010

	1990	1995	2000	2005	2010	2010 to 1995, %
Schools total (general education)	641	742	685	598	545	73.5
- Primary schools	127	196	153	91	67	34.2
- Basic schools	247	269	247	225	215	79.9
- Secondary schools	224	228	237	236	220	96.5
- Schools for children with special needs	43	49	48	46	43	87.8
Vocational training schools		85	78	61	51	60
Higher education		26	46	39	33	126.9

Source: Estonian statistical department on-line database, compiled by the authors.

Tab. 2. Total number of pupils in Estonian full-time general education by county

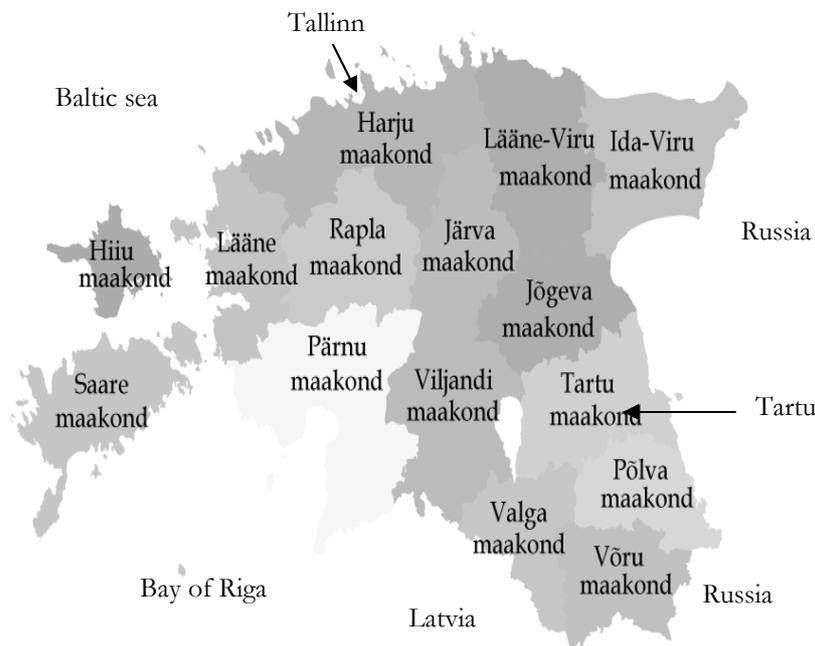
	1995	2000	2005	2010	2010 to 1995%
Whole Estonia	214562	212184	173822	138448	64.5
Harju county	76991	76034	62399	53760	69.8
...Tallinn	60470	58891	47307	39307	65.0
Hiiu county	1956	1903	1576	1007	51.5
Ida-Viru county	28601	25663	18634	14415	50.4
Jõgeva county	6350	6353	5398	3853	60.7
Järva county	6664	6536	4956	3558	53.4
Lääne county	5051	5135	4253	3088	61.1
Lääne-Viru county	11261	11461	9683	7449	66.1
Põlva county	5522	5416	4340	3119	56.5
Pärnu county	14837	15264	12884	9617	64.8
Rapla county	6087	6247	5284	3946	64.8
Saare county	6211	6286	5158	3506	56.4
Tartu county	22578	23484	20551	17661	78.2
Valga county	5678	5919	4903	3590	63.2
Viljandi county	10007	9762	7950	5629	56.3
Võru county	6768	6721	5853	4250	62.8

Source: Estonian statistical department on-line database, compiled by the authors.

Table 1 also shows that the number of schools have been reduced, especially primary schools, whereas the number of higher education institutions have increased.

This reduction in the number of schools conforms to schooling demands reflected in the development of pupils due to the aging and decreasing population and the population migration from the rural areas, e.g. islands: Hiiu, Saare or Järva, Põlva to the city of Tallinn and its hinterland Harju and Tartu as shown in table 2.

The regional organization of Estonia by counties is presented on map 1.



Map 1. Regional organization of Estonia by counties

In the years 1990–2011 the total population size shrank from 1.57 to 1.34 million (15%). Moreover, the proportion of young people as well the school network contracted, and specific financial problems arose in rural areas with schools that have fewer pupils. In centres new schools have to be built, and the old ones are bound to be upgraded. In rural area closings occur. The provision of Estonian general school education is organized predominantly through the public sector; basic education is compulsory. General education is financed through state and municipal budgets. On the one hand, the fiscal potentials are not growing as fast as they could if the population were stable, and, on the other hand the fiscal system of school finance has to adapt to these developments.

Further challenges stem from the wishes of parents to provide their children with education of the highest quality, in the best study environment ac-

ording to standards achieved in highly developed countries. This pushes educational demand over the limits of the economic potential of a transition country. However, the better-off part of the Estonian population does not often accept the dependence of their children's future on the level of public financed education, thereby creating a demand that favours the establishment of elite and private schools.

Other challenges result from the labour market and labour necessities which are due to recommended or expected changes in the export and industry structure to achieve higher competitiveness in EURO land, a turn to innovation society according to the EU strategies 2020⁴, and to the requirements of public innovation policies of the central state and municipalities⁵.

Moreover, political general education demand is, as in other countries, related to equitable access to education⁶, equal social starting positions on labour markets, social mobility, the formation of human capital, measurement of efficiency⁷. These demands have to be financed.

Special demands stem from the transition to democracy, from the consideration of minority language problems, and of the necessity to develop the Estonian language capable to fulfil the requirements of the information societies, as well as to keep the language alive in order not to lose cultural and national identity.

The Estonian supply side of education is influenced by the availability of qualified teachers, real estates and locations – allocated funds, school organization, and quality of work and study environment. The Estonian public school financing determines not only the operating costs but also the school investments. Estonian budgetary educational expenditure is influenced by a complex set of factors, such as:

⁴ Europe 2020. In: *European Commission* [on-line]. [Available 8.04.2011]. Available on http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.

⁵ Friedrich P., Reiljan J., Paltser I., Policy Suggestions to Integrated Public Innovation Policies in a Small Country. Chapter 18. In: Carayannis E., Varblane U., Roolah T. (eds.), *Innovation Systems in Small Catching-Up Economies: New Perspectives on Practice and Policy*. Springer (Forthcoming) 2011; Reiljan J., Friedrich P., Paltser I., Public Sector Inputs to the Innovativeness of the Country. Chapter 17. In: Carayannis E., Varblane U., Roolah T. (eds.), *Innovation Systems in Small Catching-Up Economies: New Perspectives on Practice and Policy*. Springer (Forthcoming) 2011.

⁶ Berne R., Moser M., Stiefel L., Social Policy: School Finance. *Journal of Management History* 1999, vol. 5, issue 3, p. 165–179.

⁷ Governments often focus on equalising the distribution of expenditures per pupil. This approach does not require an analysis of the differences between study environments or achieved results (Boyd W.L., Hartman W.T., Introduction and Overview. In: Hartman W.T., Boyd W.L. (eds.), *Resource Allocation and Productivity in Education*. Westport, Connecticut – London: Greenwood Press, 1998, p. VII–XV). More complex methods of analysing equality and resource use were employed, however, neglecting other factors. Over the recent years, the focus in analysing the funding of schools has shifted from general data to the analysis of school-level data, which allows to measure output-oriented and goal-oriented achievements.

- A short-term fall of economy's competitiveness in response to tax-financed growing education expenses, as positive impact on economic development occurs in the long run;
- Ideological views on family's own financial responsibility for education, the extent of public services, and the role of fees-charging private schools
- Assessment of the importance of teachers' work, their salaries in the society, the payment and evaluation schemes
- Requirements concerning minimum quality of schooling conditions with respect to health protection, aesthetic conditions, technical equipment for sport and social activities
- Organizational problems (contradictions in determining the regulation and/or liberality of curricula, insufficient co-operation of different ministries and local municipalities in planning the development of school network etc;
- Regional school network, e.g. location distribution, commuting times, integration of schools in the local community;
- Methods applied to measure short-term and long-term efficiency of education expenditures;
- Debates on centralized (central government) and decentralized (municipal) funding of schools and consequent internal migration.

These issues have not been analyzed sufficiently in Estonia, causing difficulties to general education planning, leading to the indeterminacy of educational policy and education funding. Unstable funding and the inadequate funding system have not allowed municipalities for elaborating long-term development strategies.

3. The Fiscal Situation of General Education in Estonia

3.1. Development in comparison to other EU Countries

The Estonian relation of public education expenditures to GDP decreased over ten years by more than 15% (from 5.92% of GDP in 1997 to 4.85% of GDP in 2007⁸); in other countries it increased (EU-27 average increased from 4.79% of GDP in 1997 to 4.96% of GDP in 2007). According to this indicator Estonia does not even achieve the average level among the 27 EU-countries. In 2007 the ratio of private education costs made in Estonia 0.32% of GDP, EU-27-countries average made 0.72%. Moreover, the urgent needs for modernization

⁸ 2007 was chosen for comparison as the last pre-crisis year. The results of the world economic crisis cannot be assessed reliably yet.

cause high education costs⁹. Consequently, the Estonian education system was not modernize, the capital stock devoted to education was partly used up and the achievement of a top position of Estonian high-tech industries seems an illusion. Estonia is far behind other innovative small EU-countries in 2007: Denmark 7.97%, Cyprus 6.93%, Sweden 6.85%, Malta 6.31%, and Finland 6.19% of GDP. Estonia should, like Scandinavian countries, allocate a considerably larger percentage of its GDP to education in order to achieve the level of Slovenia (5.19% of GDP) or Latvia (5.00% of GDP)¹⁰.

Funding general education is analogous to that of funding education as a whole (see table 3). A slightly larger part of the GDP was allocated to general education in Estonia than the EU-25 average, but the ratio of Estonia to EU-25 average is decreasing.

Tab. 3. The share of general education funding (basic and secondary education) in the GDP (%) of Estonia and EU-25 average in 1999–2004

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Estonia	4.5	4.2	4.0	4.0	4.0	3.8	3.6	3.5	3.4
EU 25	3.4	3.4	3.6	3.5	3.6	3.5	3.4	3.4	3.4

Source: Eurostat on-line database 2011, compiled by the authors.

Although Estonian education funding related to GDP is approaching that of the EU average level, the amount of education expenses per pupil/student in Estonia is considerably smaller than the EU average. Allocations per pupil made in Estonia formed 55.8% of the EU average on the primary school level, 58.1% on the secondary and 51.5% on the tertiary level. Education funding on the first and tertiary levels per pupil in Estonia is relatively lower than the actual economic possibilities would enable, as the per capita GDP of Estonia on the basis of purchasing power parity was 57% of the EU average in 2004 and already 69% in 2007 but it was backslidened to 64% in 2009¹¹. In Estonia secondary education funding is slightly better than that of basic and tertiary education. However, one must take it into account that the less developed countries have to spend a relatively higher percentage of their GDP on education, because they have to use more costly modern study materials, techniques and technologies. Transitional countries face high expenditures due to a rapid and extensive alteration of the content of instruction and study literature.

⁹ High general education expenses in Estonia are due to the low population density in rural areas, a small average number of pupils per school, high school building maintenance expenditure per pupil, and higher staff costs.

¹⁰ Eurostat on-line database 2011.

¹¹ Eurostat on-line database 2008.

3.2. Development and subsidization before the reform of operational expenses in Estonia

Local municipalities are obliged to cover the operational expenses from their budgets, while expenses related to investments and tuition are covered by target funding from the state budget. Table 4 shows that only in 1999 more general education money could be allocated for investments and teaching children than for the maintenance of school buildings. In the following years, this ratio has improved steadily, balancing (3.4% and 3.9% of GDP) and increasing the continuous improvement of teaching quality over the recent years. In Estonia the level of general education funding, as a ratio to the GDP, was unstable, to 2.6% of GDP.

Tab. 4. Funding of Estonia's general education by the public sector in 1996–2008

	1996	2000	2005	2006	2007	2008
Total expenditures on general education /million kroons/	1933	3 056	4 913	5 507	6 137	7 097
Incl. the national budget /including appropriations from the national budget for local municipalities' educational expenses/	940	1 752	3 136	3 795	4 161	4 504
Incl. resources of municipalities	944	1 305	1 777	1 712	2 306	2 593
GDP in current prices /million kroons/	56890	96380	174956	206995	244503	251492
Total expenditures of the public sector /million kroons/	22453.1	34814.5	58786.5	70382.7	85037.2	100270.3
Ratio of public sector expenditures to the GDP /in current prices %/	39.47	36.12	33.60	34.00	34.78	39.87
Ratio of the public expenditures on general education to the GDP in current prices /%/	3.40	3.17	2.81	2.66	2.51	2.82
Ratio of the public expenditures on general education to the total expenditures of public sector /in %/	8.61	8.78	8.36	7.82	7.22	7.08
Increase rate of the GDP in current prices to 1996 (coef)	1.00	1.69	3.08	3.64	4.30	4.42
Increase rate of public nominal expenditures on general education to 1996 (coef)	1.00	1.58	2.54	2.85	3.17	3.67

Source: On-line database of Estonian Statistical Department and data from Ministry of Education and Research June 2010, compiled by the authors.

A comparison of the increase rates of the GDP and general education funding shows that since the year 2000 general education funding in Estonia has increased at a remarkable slower pace than the GDP. In the period 1996–2008 in Estonia the GDP grew 4.42 times, but the funding of general education increased only 3.67 times. For many years the ratio of general education expenses fluctuated near 9 percent mark, but in recent years we have seen the rapid fall to the 7% level. Over the years 1996–2005, the ratio of public budget expenses has fallen from 39.47% to 33.6%, but rose to 39.87% of GDP in 2008.

The salary of teachers in Estonia does not correspond to the social significance of their work and job-related stress. As a result, there is no competition of properly qualified candidates for teaching positions in most schools, no sufficient differentiation of teachers' salaries in order to evoke motivation, and schools cannot adapt their program to pupils' individual capabilities or help help those falling behind. The average salary of education employees fluctuated below 90% of the national average. The salaries of municipal schoolteachers, social security tax, in-service training and the procurement of textbooks depend on the capitation fee system established in 1994¹².

Since 1994, state budget financing municipalities' education expenses has been based on the number of pupils in a municipality and on the expenses distribution coefficients. Since 2000 municipalities have been assigned to eight coefficient groups depending on the number of pupils – from 0.89 for cities with more than 5,000 pupils to 1.5 for rural municipalities with less than 120 pupils. Due to fixed costs, the educational expenses per pupil are higher in municipalities with a small population of pupils.

The extra expenditure related to pupils with special needs is calculated additionally. Expenses incurred by organizing municipalities' school networks, preserving regionally important schools, and other organizational needs, are covered from the resources of the reserve fund for educational expenses (forms on average 3 per cent of the educational expenses of cities and rural municipalities in a county).

3.3. Development and subsidization of school investment funding in Estonia

In addition to current educational expenses of schools, investments must be made to cover the modernization of the study environment (see table 5). In 2005 a reform took place that changed the funding of investments. State-funded education investments in municipalities were abolished. 240 million kroons were divided among municipalities on the basis of the number of pupils and capitation fee coefficients, as the so-called capitation fee investment com-

¹² Vabariigi, Valitsuse määrus nr 53 Munitsipaalkooli pedagoogide palgavahendite arvestusliku kulu koefitsiendid valdadele ja linnadele, õppevormidele ja eriõppele, 15.02.2000.

ponent. Municipalities had the investment grant at free disposal, i.e. they may also use the grant for other purposes.

Tab. 5. The level and structure of educational investments in Estonia, 1996–2008

	1996	2000	2005	2006	2007	2008
Total public educational investments /million kroons/	241	358	862	1 336	1 789	1 155
Increase rate of total public educational investments to 1996	1.00	1.48	3.57	5.54	7.41	4.79
Incl. educational investments from central government budget /millions kroons/	148	268	692	1 147	1 567	701
Incl. educational investments from budget of local municipalities /million kroons/	93	90	171	189	222	454
Ratio of public educational investments to GDP /%/	0.42	0.37	0.49	0.65	0.73	0.46
Incl. investments from central government budget /%/	0.26	0.28	0.40	0.55	0.64	0.28
Incl. investments from budget of local municipalities /%/	0.16	0.09	0.10	0.09	0.09	0.18
Total public investments into general education /million kroons/	139	226	499	869	771	799
Increase rate of public investments into general education to 1996	1.00	1.63	3.60	6.27	5.56	5.76
Incl. investments from central government budget /million kroons/	55	159	419	795	745	561
Incl. investments from budget of local municipalities /million kroons/	84	67	81	73	26	238
Ratio of public investments into general education to GDP /%/	0.24	0.23	0.29	0.42	0.32	0.32
Incl. investments from central government budget /%/	0.10	0.16	0.24	0.38	0.30	0.22
Incl. Investments from budget of local municipalities /%/	0.15	0.07	0.05	0.04	0.01	0.09

Source: Ministry of Education and Science and Estonian statistical Department on-line database June 2010, compiled by the authors.

With regard to public sector education investments the following regularities can be observed:

- The increase rate (2008 to 1996) of educational investments (4.79 times) was a little faster than the GDP growth (4.42 times);
- The rate (2008 to 1996) of investments in general education (5.76 times) grew faster than rate of total educational investments (4.79 times);
- The ratio of educational investments (especially of investments in general education) to GDP increased from 0.43% (0.24%) in 1996 to 0,46% (0.32%) in 2008, but the investments ratios to GDP fluctuate remarkably;
- The share of general education in the total education investments decreased from 60% in 1996 to below 50% in 2008;
- A higher share (on average 50–65%) of the investments in general education was funded by municipalities in 1996–1998 and 2002–2003; during the financially difficult period of 1999–2000 the share of municipalities' investments in general education dropped to a third; in 2004–2007 the funding of investments in general education from the central government budget increased rapidly, simultaneously the funding from municipalities' budget was going down dramatically.

Obviously, there are remarkable regional differences in the distribution of educational investments, but a lag in research to identify reasons for these differences in financing education investments.

The wish and ability of municipalities to invest in schools has varied greatly and faded in the hope of free investments from state budgets. Thus, there are hundreds of schools with outdated, unhealthy and unsatisfactory learning conditions. At the current level of investments, the deterioration of most schools' learning environment is likely to continue.

4. Critics of the Reform of the Investment Funding in General Education System

The main characteristics of the old and new systems of general education funding are described in table 6.

Until 2005 no financial means for investment had been allocated to budgets of municipalities. The municipalities receive certain target grants on the basis of political decisions of the central government, in need they had to borrow from banks increasing public sector budget deficit. Since 2005 municipalities have received from the central government budget the so called investment component for schools, depending on the number of classes and pupils. In 2005 the investment component accounted for 240 million kroons of the total funds allocated to general education schools and the annual investment per

pupil was 1,270 kroons. In 2008, 250.9 millions kroons were directed from the state budget to the budgets of municipalities – 21 900 kroons per class and 438 kroons per pupil in a school.

Tab. 6. Comparison of the old and the new systems of general education funding

	Old system	New system
Distribution of educational expenses	The number of pupils per municipality and the distribution coefficient; the number of pupils per municipality and special education needs are taken into account.	No coefficients; per capita funding on equal grounds; the number of classes is taken into account; under-sized classes below the set minimum level receive base money.
Preserving regionally important schools	Covered from the reserve capital for educational expenses	No funding of small schools (minimum 24 pupils)
Source of educational investments	State Investment Program, municipality budgets	RKAS; loans to municipalities and bank credits
Application for educational investments	Distribution principles unclear, random factors have great influence, lack of unity	Clear distribution principles, but due to the service fees of RKAS and the requirements of the state accounting committee unattainable by many municipalities
Allocations of educational investments to municipality budgets	Political decisions about distribution of state budget investments	Per capita investment component of educational funding
Liability of municipalities	Modest under the State Investment Program; high probability of inefficiency	Under the terms of the contract concluded with RKAS municipalities are responsible for purposeful use and efficiency of investments

Source: compiled by the authors.

Despite new financing criteria, the new subsidization system fails to adequately consider the different population densities of municipalities and the special needs for regionally important small schools. Those sparsely populated municipalities that had several schools on their territories ran into a contradictory situation. To receive higher funding they should concentrate all pupils in one school, which, however, leads to time losses and expenses of families for commuting to school. Moreover, school closures usually lead to the gradual shrinking of rural settlements as teachers and families with children move to larger centres. Central government mostly leaves the regional policy and expenditure issues to municipalities.

The allocation of financial resources to education should also take into account the quality of teaching. To overcome difficulties in finding qualified teachers for small schools not offering a long-term professional perspective, they should obtain extra incentives to compensate for regional disparities. Since supplementary remuneration funds are not part of the state budget, the compensation for additional costs due to regional disparities is the task for municipalities. However, the owners of schools in less developed regions usually have a lower revenue level, which leaves quite limited options. As municipalities are mostly responsible for the regional distribution of schools, the financial reform of education investments is not integrated into a regionally balanced school network development plan. Investments are seized by financially more capable municipalities, whereby the regional imbalance of the schools network will be further aggravated.

Under the new rules of financing general education investments, municipalities receive more competences in the planning of renovation and investment funding. Inefficient investments in terms of location and size should be avoided by introducing qualified RKAS specialists in funding, renovations¹³ and municipalities' responsibility for paying back the invested amounts to RKAS. Municipalities will unlikely apply for excessive investment funds. The funds from the State Investment Program received until 2004 as "gifts" imposed on municipalities the petitioner role. They often were incompetent in planning and managing large-scale renovation and construction works.

The costs of school buildings burdening municipalities' budgets can be considerably reduced¹⁴. As municipalities receive the funds for meeting their financial obligations related to school investments from the state budget, then according to the Maastricht criteria, the funds cannot be taken into account in the calculation of the public sector's budget balance as additional municipal debts, because it has already been considered as central state debt. Municipalities and RKAS can be regarded as operators of the state investment program for schools, ensuring efficient use of funds by responding to the market situation in the best way. The savings will be retained by municipalities and RKAS.

However, there are threats involved in the program:

- Municipalities interested in renovation of school (s) face risks related to political decisions of central state on the investment component in the forthcoming decades. An annual central state amount of 240–250 million kroons for the investment component is insufficient for most municipalities, even if considering the expected savings from the reduced costs of renovated school buildings.

¹³ Large-scale activity could reduce the spending on design, wholesale purchase of construction materials, logistic service and performance of construction works.

¹⁴ This should also be viewed as one of the financial obligations to RKAS.

- Moreover, the investment needs per pupil are considerably higher in schools with a smaller population of pupils.
- The investment component is allocated equally to schools in urgent need of renovation and to schools recently renovated. The municipalities with renovated schools can use the investment component for other purposes. The calculation of the special purpose grant does not take into account the differences in the financial capacity of municipalities. Municipalities with higher revenues are able to renovate schools quickly, whereas poorer municipalities will face difficulties.

Unfortunately, the political parties that launched the school investment program pursue different goals. Therefore, the conditions for successful school modernization have not yet been met and the implementation of the program has stalled. The state accounting committee has decided that the long-term financial obligations (the so called financial lease) will have to remain within the credit limits of municipalities. Therefore, the cumulative loan burden of municipalities must not exceed 60% and the annual loan payments 15% of their annual budget net revenues. This decision made the school investment program automatically unattainable by many municipalities.

Instead of the investment contract with RKAS, municipalities will be offered an opportunity to conclude a service contract with the private real estate development firms, which would turn the financial lease into an operational lease. The financial obligations related to operational lease are said not to increase the loan burden of municipalities, but the average financial obligations of municipalities are doubled by comparison to financial lease¹⁵.

Municipalities joining the program take risks of unpredictable growth of the interest rates of the bank loans taken by RKAS. The current EURIBOR – on which the interest rate is based – may rise, which would increase the financial obligations of municipalities. The state-allocated investment component of general education funding would not be sufficient to cover the obligations of most municipalities.

One of the main weaknesses of educational investments reform concerns the calculation of the investment component. It does not reflect different learning conditions in schools and the financial capacity of municipalities. Those municipalities that improved their school buildings, using funds of the State Investment Program receive the same investment component funds as those municipalities that never received “a gift” from the central state budget. The former are able to use the investment component money for raising the salaries of teachers or for improving the quality of teaching, while the latter need the funds to renovate their school buildings. Schools as providers of education

¹⁵ The operational lease service contract has a 20% profit margin, to which the 18% value added tax is added.

services are still facing unfair competition, which does not encourage them to seek opportunities for improvement. Instead of resorting to a comprehensive national education policy, each municipality has to create its own policy. The fair treatment principle of both pupils and teachers is violated, affecting negatively the development of the whole general education system in the long run.

During the former school finance concept more financially capable municipalities were able to improve their schools with their own means and loans, while poorer municipalities had to apply for State Investment Program funds. The new system excludes poorer municipalities from investment support that fail to meet the investment terms set in operational leasing contracts by real estate firms. The reform deepens the gap between schools of different municipalities and regions. Further problems concern: regional competition of municipalities for pupils as well as for program funds, and the existence of private schools.

5. Critics of the Reform of the funding of current expenses for general education

According to the new rules of funding schools' current educational expenses for 2008, the coefficients for the re-calculation of the funds reflecting the numbers of pupils per municipality have been replaced with the number per class. In order to take into account the needs of small schools, schools will be financed depending on the number of their classes. If a school is recognized as regionally important, it is reckoned that teachers have to do their work regardless of the size of the classes. For schools with undersize classes, the so-called base fee (75% of the capitation fee) will be allocated for each pupil falling short of the set standard minimum class size. The combination of per capita and base fee aims at finding a single applicable funding scheme for all the schools that would consider the differences in the numbers of pupils and classes at different schools¹⁶.

The regional effect of the transition to the new funding scheme is illustrated by Figure 1 presenting the allocation of state funds to general education schools in different counties of Estonia in 2008.

The proportions of the education funds offered to counties by the state change considerably. Such a change in funding general education might be regionally justified on the basis of objective indicators, if it can be followed that the schools of e.g. Hiiu, Põlva, Tartu and Võru counties have been in a better situation than those of Lääne and Ida-Viru counties. Unfortunately, no such research has been done.

¹⁶ Seletuskiri..., op. cit.

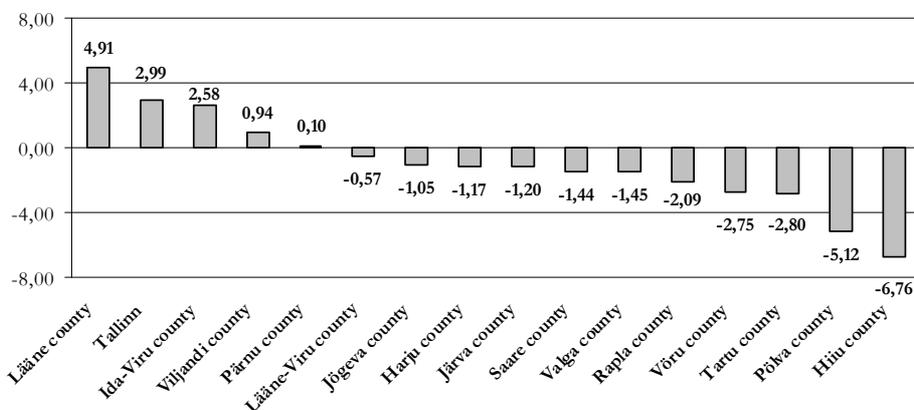


Fig. 1. The impact of introducing new funding model on current educational expenses in the counties of Estonia in 2008 as compared to the old funding model (%) Source: Data from Ministry of Finance 2008, compiled by the authors.

If the average growth in funding sums nearby 13.7%, revenues in more than ten schools will increase by more than 40%, while in more than 40 schools the funds allocated for 2008 will decrease nominally. The transition should be organized smoothly.

The further development of the current state school funding seems unpredictable. Either macro-economic or school-level criteria have been established in relation to the levels of funding. The existing organization will be unstable and may undergo further adaptations. The characteristics of the reform are depicted in table 7.

The competences of municipalities and the central government regarding school location and operation need more clarification. School financing should be integrated in a regional development plan. Criteria to determine the school locations and the need for the existence of schools, as well as acceptable schooling conditions, have to be developed jointly by central state and municipalities. Specifications have to be made for the establishment of private schools. The funding scheme should comprise a rule to determine the total funds available to subsidize investment and current activities by the central state, e.g. a percentage of all the expenses for internal affairs, a percentage of tax receipts of the central state, a relation to the growth of GDP. Moreover, there should be a stipulation determining the institution that has to finance investment. This can be the municipality through a loan from the central state, by debts in a framework of public private partnership, loans from the capital market, the use of municipal- or central state-owned real estates, or municipal finance from other sources. The central state may finance investment by loans, tax receipts, profits

Tab. 7. The advantages and disadvantages of the new general education funding system

Improvements	Weaknesses
<ul style="list-style-type: none"> • Cost-saving via the large-scale activity of RKAS • Financial empowerment of RKAS in the procurement of means • Avoiding state budget deficit • Increased authority of municipalities in deciding the location and volume of investments • Funding educational expenses no longer local-government-, but school-related • Funding per capita replaced by funding based on the number of classes and pupils in classes • Rapid increase in allocations for educational expenses in several schools 	<ul style="list-style-type: none"> • Peculiarities of institutions and special needs of small schools are not given enough consideration • Service fees of RKAS too high • The principles of calculating school investments as part of the loan burden of municipalities are unclear • Allocation of the investment component fails to take into account the real investment need and the volume of investments already made • The criteria for assessing the sustainability of schools are unclear • The per capita investment component is insufficient and its development trends not regulated. • Sufficient funds for investment will be available only if the growth of the investment component is tied to GDP growth • Ignores the differences in the financial capacity of municipalities • Some schools will receive less money for educational expenses • Ignores differences in exploitation costs

Source: compiled by the authors.

or revenues from real estate management or public enterprises etc. In order to protect fiscal autonomy of municipalities, they may come to a sharing of investment costs according to fixed percentages. In this framework present financial allocation rules may be applied to schools. Particular situations of municipalities in distressed areas, e.g. in border areas, may be considered in a special addition to general grants.

The 2005 reform may end up in a sophisticated planning system where the municipalities have to give up a considerable part of their organizational and fiscal autonomy. Therefore, we discuss whether through so-called Functional Overlapping Competing Jurisdictions some of the ramifications of the reform could be avoided.

6. Functional Overlapping Competing (FOCJ) to Improve the Reform

6.1. FOCJ: Definition and Integration into the Reform

FOCJ are functional, overlapping, competing, jurisdictions, which are recommended to organize the production of special public services such as school services. The concept is not very new but Frey¹⁷ has initiated a discussion for the application of this concept in the European Union.

FOCJ might be categorized according to their members to:

- (1) FOCJ with citizens as members, e.g. school communities in Switzerland
- (2) FOCJ with jurisdictions as members, e.g. association of municipalities for school services
- (3) FOCJ with jurisdictions, institutions of public and private law as members, e.g. communities, public schools, private schools
- (4) FOCJ with citizens, and entities of private and public law as members, e.g. jurisdictions, associations, chambers of handicraft and commerce, firms, citizens interested in school activities).

All of them might be applicable in Estonia, but we concentrate on type (2) that is closer to the reform system described above. School-FOCJs compete for municipalities as members to organize the provision of school services. A mu-

¹⁷ Frey B.S., *Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ*. Tübingen: Mohr, 1997; Frey B.S., Eichenberger R., Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ. In: Gerken L. (ed.), *Competition among Institutions*. London: Macmillan, 1995, p. 209–229; Frey B.S., Eichenberger R., FOCJ: Competitive Governments for Europe. *International Review of Law and Economics* 1996, vol. 16, p. 315–327; Frey B.S., Eichenberger R., Functional Overlapping and Competing Jurisdictions (FOCJ): a Component and Alternative to Today's Federalism. In: Etisham A., Brosios G. (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*. Amsterdam: Elgar, 2006, p. 154–181; Eichenberger R., Zweckgemeinden statt Zweckverbände! Effiziente und demokratische Leistungserbringung durch FOCJ. In: Meier B. (ed.), *Zukunft, Aargau, Der politische Raum, Beiträge zu Politik, Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft*. Baden: Baden-Verlag, 1998, p. 39–51; Eichenberger R., Starker Föderalismus: Drei Reformvorschläge für fruchtbaren politischen Wettbewerb. In: Rentsch U., Rentsch H. (eds.), *Der Preis des Föderalismus*. Zürich: Wagschal, 2002, p. 177–199; Spindler J. de, *FOCJ: Ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften*. Bern – Stuttgart – Wien: Haupt, 1998; Detig S., Feng X., Friedrich P., FOCJ als Grundlage für Förderungsinstitutionen, Aufbau-Ost und Bevölkerung-Ost. In: Friedrich P. (ed.), *Öffentliche Unternehmen im Standortwettbewerb für den Aufbau Ost. Lehrstuhl für Finanzwissenschaft*. Neubiberg: Universität der Bundeswehr München, 2002, p. 82–115; Friedrich P., Functional, Overlapping, Competing, Jurisdictions – FOCJ – An Instrument of Regional Competition? In: van Dijk J. et al. (eds.), *Urban Regions. Governing interacting economic, housing, and transport systems*. Universiteit Utrecht 2002, p. 237–263; Friedrich P., Ein neuer Körperschaftstyp im Gesundheitswesen? In: Braun G.E., Schultz-Nieswandt F. (eds.), *Liberalisierung im Gesundheitswesen*. Baden-Baden: Nomos, 2006, p. 133–154; Dohse D., Cluster-Based Technology Policy – the German Experience. *Industry and Innovation* 2007, vol. 14, p. 69–94; Bartholomae F., Friedrich P. (eds.), *FOCJ als Mittel regionaler Kooperation, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft*. Neubiberg: Universität der Bundeswehr München, 2008.

nicipality can choose to establish jointly with other municipalities a FOCJ, or it may participate in an already existing FOCJ. A FOCJ is functional because it concentrates on a specified type of school services, e.g. elementary schooling. The FOCJ are overlapping because several of them may offer the same education services in a region. It does school investments and operates the schools.

The legal form may be that of a public association for special purposes¹⁸. Which municipalities are going to form or participate in such a School-FOCJ? We tackle this question within a model (1). Apart from financing the establishment of the FOCJ, investments and operational activities of the schools possessed by the FOCJ must partly be financed by the members through capital participation (simple arrow, figure 2). To some extent, they may use the reform grants mentioned. We discuss a model (2) (showing how the contributions of the municipal members are fixed if contributions are related to the number of pupils (dotted arrow, figure 2). The FOCJ will be the partner of the central government representing their municipal members as a joint association. Therefore, they receive the special Estonian grants to renovate, extend, construct, etc. schools (symbolized by a thick arrow, figure 2). Thus, we refer to a model (3) to specify the negotiation solution on such grants. The FOCJ may be integrated into the reform system as shown in figure 2.

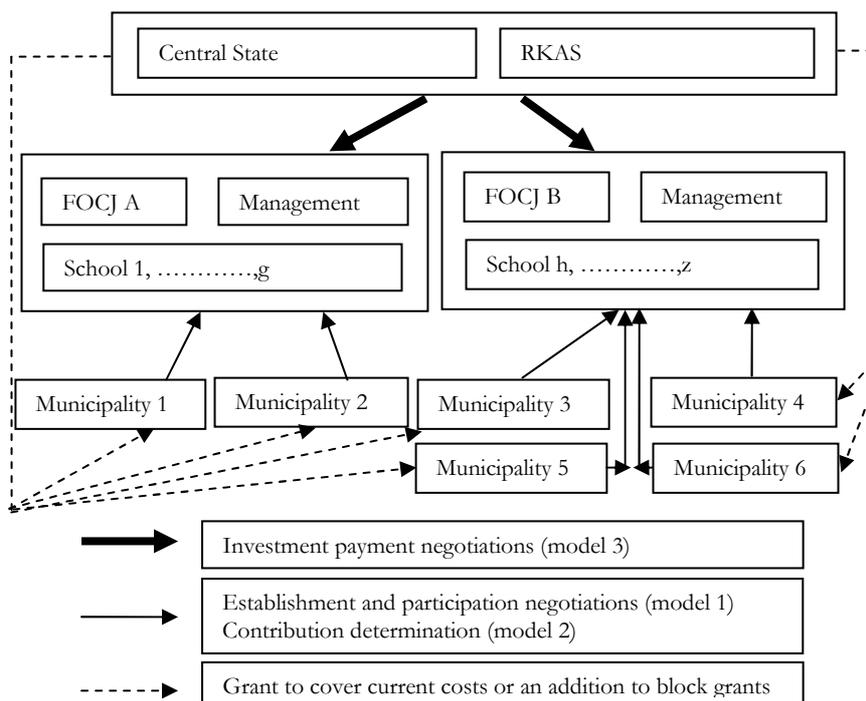


Fig. 2. The Role of FOCJ Concerning the Funding Reform

¹⁸ Detig S., Feng X., Friedrich P., op. cit.

6.2. Establishment Model for School-FOCJ

The municipalities have to decide, which resources should be dedicated to the FOCJ. Such resources might be expressed in monetary terms (financial means, real estates, existing schools, etc.) and named as x . x_i shows the resources brought in by town i and $\sum x_j$ ($j=1,..,n$) shows the total amount of resources X dedicated by municipalities to the FOCJ. X_R depicts the total resources of the FOCJ without that of the town i . The possible number of towns is indicated by n . The town i expects advantages from schooling the pupils by the FOCJ and expects higher advantages from its engagement in the FOCJ if the share of its resources in the FOCJ increases¹⁹. These advantages are expressed by the parameter c_i . The allocation of resources by the town to the FOCJ shows also some negative effects²⁰ captured by the parameter b_i ²¹. We obtain a utility function of town i (c.f. figure 3):

$$(1) \quad u_i = c_i \cdot (x_i / \sum x_j) - b_i \cdot x_i; \quad (2) \quad X_R = X - x_i;$$

$$(3) \quad u_i = c_i \cdot (x_i / (x_i + X_R)) - b_i \cdot x_i = c_i \cdot (1 - X_R / (x_i + X_R)) - b_i \cdot x_i.$$

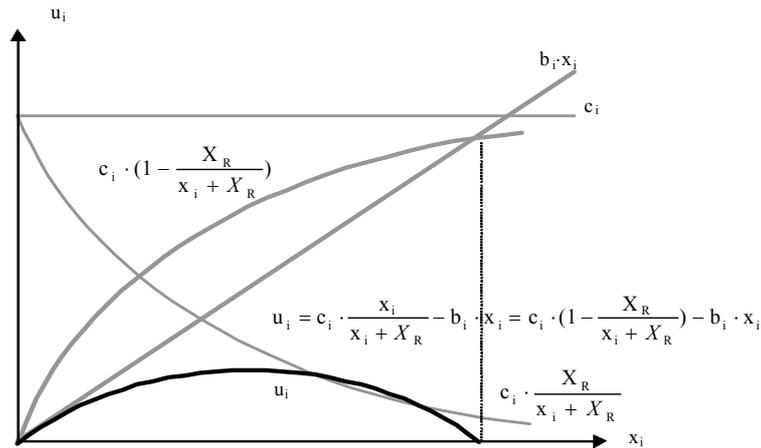


Fig. 3. Utility development of town i

In the case of n candidates the uncertainty about the strategies chosen by other communities' increases. Therefore, we assume that the municipalities escape to a more simple autonomous strategy, that means that one municipality

¹⁹ There might be more pupils taught or the location of schools can be situated more in favour of the inhabitants of the town, transportation times and costs may diminish or broader educational programs realized if pupils from different towns are educated jointly.

²⁰ Such as opportunity costs, less centrality of the town if the schools are not located there, transportation times for pupils and other unfavourable effects on achievement of municipal goals.

²¹ Other forms of b_i can be treated as well (Friedrich 2002, pp. 248-250).

maximizes the utility under the assumption that the others do not react, that means X_R the offers of the other partners keep constant. The solution found refers to an approach of Cornes and Hartley²². The utility function (1), (3) becomes maximized²³.

The optimum share of resources in FOCJ turns out (c.f. figure 4) to:

$$(4) \quad x_i/X = 1 - (b_i/c_i) \cdot X.$$

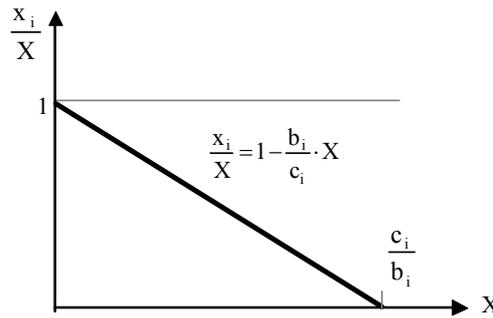


Fig. 4. Solution of FOCJ formation

The optimal solution that means the optimal number of communities and the adequate volume of X is determined where the sums of the values of the optimal shares add up to one (c.f. figure 4). To participate in a FOCJ the cost/benefit ratio must be smaller than the average of the sum of other members of the FOCJ.

Many times favourable benefit/cost relations develop for neighbouring municipalities that are going to form a FOCJ, and thus delegate part of their school competences to the FOCJ. Competition among the existing FOCJ can be considered in extended models. Municipalities, which do not like to join an FOCJ, have low c parameters. They have a high preference for small schools and accept high opportunity costs.

6.3. A Model of Contribution to the Operating Costs by the FOCJ Members

The members of the FOCJ have to cover a share of the operating costs of the FOCJ²⁴. For shake of simplicity we assume that a specified percentage of costs are to be covered by the members. The members have to pay a contribution

²² Cornes R., Hartley R., *Joint Production Games and Share Functions*. Keele: Department of Economics, University, Keele, 2001.

²³ (4) $du_i/dx_i = c_i(X_R/(x_i + X_R)^2) - b_i = 0$; (5) $x_i = \sqrt{(c_i/b_i) \cdot X_R} - X_R$;

(6) $x_i = \sqrt{(c_i/b_i) \cdot (X - x_i)} - (X - x_i)$; (7) $X = (c_i/b_i) \cdot (1 - (x_i/X))$.

²⁴ Some costs, e.g. interest payments, normal amount of teacher services, etc. might be paid by the central state.

that is equal, (e.g. per pupil, or related to resources dedicated to the FOCJ) to the costs per unit. The usage of the services of the FOCJ depends also on the contribution to be paid. If the costs are high, less use is made of the capacities of the FOCJ services²⁵. A demand curve added up of all the members exists for the services of the FOCJ, depending on the level of cost contribution per service unit the municipalities have to pay. The FOCJ possesses a management that shows a utility function related to the production and labour input of the FOCJ.

If the rule of cost coverage is stipulated and the management has the right to fix or to suggest the contribution rate on the basis of costs the following results are obtained. The model comprises a modification of a fee determination model²⁶.

It comprises:

- A utility function U of the public firm's management depending on output Z and labour input L .

$$(1) \quad U = U(Z, L), \quad \partial U / \partial Z = U'_Z, \quad \partial U / \partial L = U'_L$$

- A restriction concerning the production function. There is one fixed factor A and there are two variable production factors, $L =$ labour and $C =$ materials.

$$X = f(L, C) \quad \begin{array}{l} \partial f / \partial L = f'_L > 0 \quad \partial f / \partial C = f'_C > 0 \\ \partial f'_L / \partial L = f''_{LL} \leq 0 \quad \partial f'_L / \partial C = f''_{LC} \leq 0 \end{array}$$

$$(2) \quad \partial f'_C / \partial L = f''_{CL} = f''_{LC} = \partial f'_L / \partial C > 0$$

- A demand function showing the relationship between price P and volume Z of output sold

$$(3) \quad P = P(Z), \quad \partial P / \partial Z = P' < 0$$

- The cost function demonstrating fixed cost K_A and two types of variable cost. The factor price of labour is w and that of materials is i , hence

$$(4) \quad K = K_A + wL + iC$$

- Under Estonian conditions the municipalities have to cover a percentage g of the variable costs K_V , they need not to pay for K_A

$$(5) \quad g \cdot K_V = g \cdot (wL + iC)$$

²⁵ If the costs are high less use is made of the capacities of the FOCJ services. There might still be some uncomfortable substitution possibilities for the municipalities.

²⁶ Friedrich P., *Gebührensteuerung mittels geeigneter Kostenrechnung – Ein Analyserahmen*. In: Brede H. (ed.), *Preise und Gebühren in der Entsorgungswirtschaft*. Baden-Baden: Nomos, 1998, p. 181–220; Friedrich P., Kaltschütz A., Nam C.W., *Significance and determination of fees for municipal finance*. München: CESifo, 2004.

- A restriction that the contribution revenue is equal to the total cost is introduced. We assume a self-financing FOCJ

$$(6) \quad P(Z)Z = g \cdot (wL + iC)$$

- Utility maximization of management under the restrictions mentioned above leads to the following Lagrange equation²⁷

$$(7) \quad \Lambda = U(Z;L) + \lambda(P(Z)Z - g \cdot (wL + iC)), \text{ where } Z = f(L,C)$$

The first-order conditions reflect two optimality conditions. One concerns the equivalence of the relation of marginal utilities of marginal factor-inputs to the proportion of respective marginal profits from the contribution, and the other refers to the contribution rate under the percentage of the cost coverage. Consequently

$$\begin{aligned} (U'_Z \cdot f'_L + U'_L) / U'_Z \cdot f'_C &= (P' \cdot f'_L \cdot Z + P \cdot f'_L - g \cdot w) / (P' \cdot f'_C \cdot Z + P \cdot f'_C - g \cdot i) \quad (8) \\ \text{and } P &= (g \cdot (wL + iC) / Z) \quad (9) \end{aligned}$$

The optimal contribution rate from the point of view of FOCJ-Management is shown by figure 5 at point B. Here the management of the FOCJ has a high influence on the contribution, and the towns depend to high degree on the type of management that manages the FOCJ. If it is only interested in Z that means $U(Z)$, then it realizes cost minimization with a low contribution rate and no X-inefficiency according to Leibenstein²⁸.

This approach opens an analytic framework for the analysis of school FOCJ-behaviour. Typical conditions can be considered as well. Restrictions result for the FOCJ management to produce to costly. Some municipalities do not use the FOCJ if the contribution rate becomes too high²⁹. Moreover, if

²⁷ The following first-order conditions for the utility maximization are delivered

$$\delta\Lambda/\delta\lambda = P(Z)Z - g \cdot (wL + iC) = 0$$

$$\delta\Lambda/\delta Z = U'_Z + \lambda(\delta P/\delta Z \cdot Z + p) = 0$$

$$\delta\Lambda/\delta L = U'_Z \cdot f'_L + U'_L + \lambda(P' \cdot f'_L \cdot Z + P \cdot f'_L - g \cdot w) = 0$$

$$\delta\Lambda/\delta C = U'_Z \cdot f'_C + \lambda(P' \cdot f'_C \cdot Z + P \cdot f'_C - g \cdot i) = 0$$

²⁸ Several types of managers can be considered that evaluate pupils education and labor input positively (type I), are only interested in education (type II), or that want to maximise labor (type III). Type I and III are Leibenstein X-inefficient, but produce more than under profit maximization (hidden).

²⁹ Moreover, there might be a monitoring council of the municipalities and a negotiation process between the FOCJ management and the municipalities' representatives in the council. This can be considered in an extension of the model with utility functions of the management and a utility function of the council, e.g. the council $U_T(x)$ and the management $U_M(X, L)$. A utility combination results along the pupil-labor curve between the tangency point of type II (highest utility of the council) and tangency point of type I (highest utility of management). It shows a util-

towns can leave the FOCJ maximum, restrictions can be introduced that show a contribution rate and a related utility level at which the towns leave the FOCJ. There is a pressure in the direction of lowering costs involved.

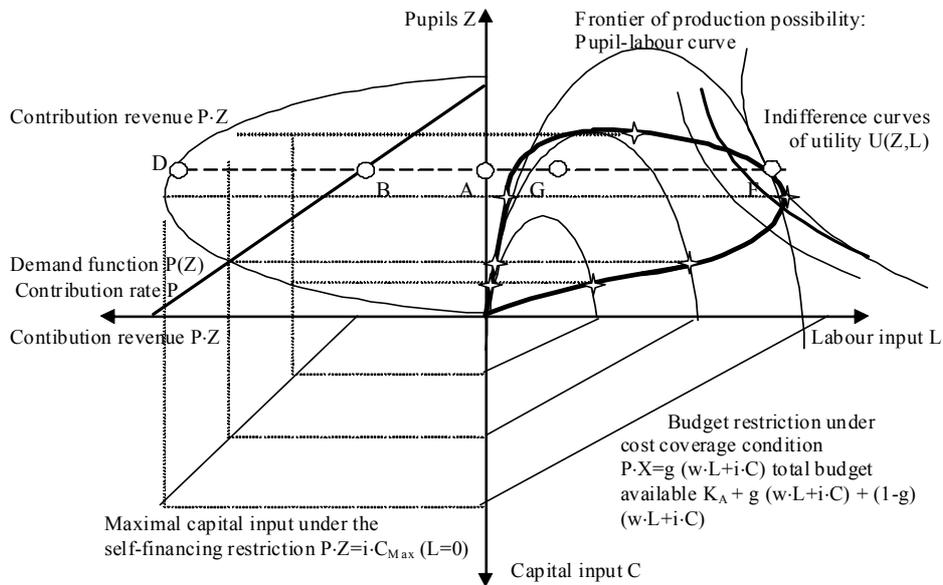


Fig. 5. Determination of contribution rate for FOCJ

Horizontal competition among school-FOCJ can be introduced if towns are allowed to send pupils to FOCJ where they are no members or if they are allowed to be member in several of them³⁰.

6.4. Model Concerning Special Grants

Under Estonian institutional conditions the fixed costs are mostly covered by the central government. Therefore, a FOCJ should apply for a credit from RKAS or for a conditional grant. We turn at first the case of conditional grant. Negotiations between the FOCJ and a ministry or RKAS take place to specify the conditions for such a special grant. A similar problem was tackled by Frie-

ity frontier concerning the two negotiators where a Nash solution can be identified. It shows a larger education volume than according to the wishes of the management. (c.f. Dehne, Friedrich, Nam 2009).

³⁰ Similar Friedrich Friedrich P., Functional, Overlapping, Competing, Jurisdictions – FOCJ – An Instrument of Regional Competition? In: van Dijk J. et al. (eds.), *Urban Regions. Governing interacting economic, housing, and transport systems*. Universiteit Utrecht 2002, p. 237–263.

drich, Gwiazda, Nam³¹. The ministry and the FOCJ show utility functions depending on the volume of the grant F and the amount of school service Z that lead to a mapping of the sets of utility curves shown in figure 6. Possible solutions reflect the points of tangency between the indifference curves at a volume Z . A Nash solution gives us in figure 7 the result of the negotiation between the ministry and the FOCJ. If FOCJ expands its education services the ministry or RKAS is willing to pay a higher conditional grant.

The ministry (RKDA) evaluates a unit of investment for a pupil by g_{XL} and a unit of grant by g_{FL} . The resulting utility the ministry wants to maximize is:

$$(1) \quad U_L = g_{ZL} \cdot Z - g_{FL} \cdot F \quad \rightarrow \max$$

The utility of the FOCJ is determined by the evaluation of the educational services through the parameters a , b and by the evaluation of a unit of grant g_{FG} . The utility function

$$(2) \quad U_G = (a - b \cdot Z) \cdot Z + g_{FG} \cdot F \quad \rightarrow \max$$

is to be maximized by the FOCJ³².

If we solve one equation for F and if we substitute F in the other one, we receive:

$$(10) \quad \begin{aligned} U_L &= -g_{FL}/g_{FG} \cdot U_G + (g_{ZL} + g_{FL}/g_{FG} \cdot (a - b \cdot Z_{\text{Pareto}})) \cdot Z_{\text{Pareto}} \\ &= -g_{FL}/g_{FG} \cdot U_G + g_{FL}/g_{FG} \cdot (g_{ZL} \cdot (g_{FG}/g_{FL}) + a)^2/4b \end{aligned}$$

³¹ Friedrich P., Gwiazda J., Nam C.W., Strengthening Municipal Fiscal Autonomy through Intergovernmental Grants. In: Capello R., Nijkamp P. (eds.), *Urban Dynamics and Growth, Advances in Urban Economics*. Amsterdam: Elsevier, 2004, p. 693–728.

³² An indifference curve of the ministry shows the condition (c.f. figure 6):

$$(3) \quad dU_L = (\partial U_L / \partial Z) \cdot dZ + (\partial U_L / \partial F) \cdot dF = 0$$

for that of the FOCJ we obtain:

$$(4) \quad dU_G = (\partial U_G / \partial Z) \cdot dZ + (\partial U_G / \partial F) \cdot dF = (a - b \cdot Z)dZ + g_{FG} \cdot dF = 0$$

The two equations deliver the solution:

$$(5) \quad dF/dZ = g_{ZL}/g_{FL} = -(a - 2bZ)/g_{FG}$$

$$(6) \quad Z_{\text{Pareto}} = (g_{ZL} \cdot (g_{FG}/g_{FL}) + a)/2b$$

The utilities along the Pareto-solution are:

$$(7) \quad U_L = g_{ZL} \cdot Z_{\text{Pareto}} - g_{FL} \cdot F$$

$$(8) \quad U_G = (a - b \cdot Z_{\text{Pareto}}) \cdot Z_{\text{Pareto}} + g_{FG} \cdot F$$

$$(9) \quad \text{While } Z_{\text{Pareto}} = (g_{ZL} \cdot (g_{FG}/g_{FL}) + a)/2b \text{ turns out constant (c.f. figure 6).}$$

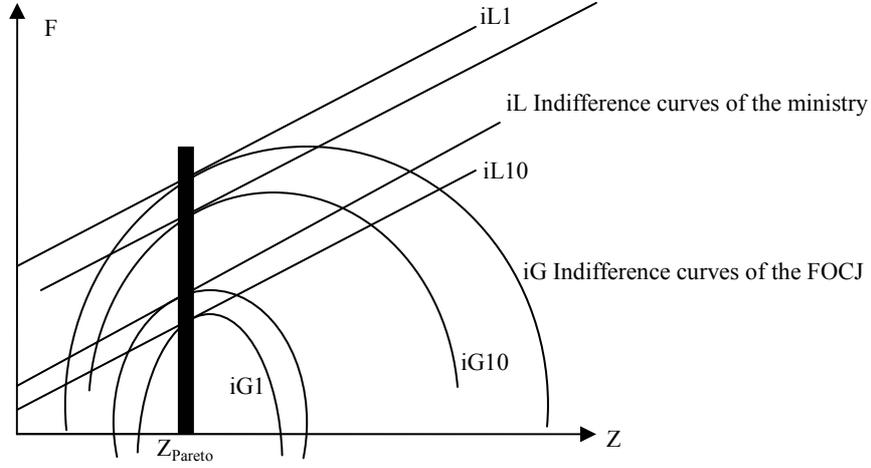


Fig. 6. Negotiation situation between ministry and FOCJ (indifference curves and possible solutions)

It demonstrates the utility frontier between the two negotiators (c.f. figure 6, 7). To derive the negotiation solution we maximize the Nash product (NP) considering minimum utilities that the ministry U_{LMin} and the FOCJ U_{GMin} want to achieve and the utility frontier (c.f. figure 7). The expression:

$$(11) \quad \Lambda = (U_L - U_{LMin}) \cdot (U_G - U_{GMin}) + \lambda(-U_L - g_{FL}/g_{FG} \cdot U_G + g_{FL}/g_{FG} \cdot (g_{ZL} \cdot (g_{FG}/g_{FL}) + a)^2/4b) \quad \text{is to be maximized.}^{33}$$

If the parameter b increases, the grant F decreases. If a is smaller than $g_{ZL} \cdot (g_{FG}/g_{FL})$ F increases. As long as a is larger than $g_{ZL} \cdot (g_{FG}/g_{FL})$, it descends. If FOCJ expands its education services, the ministry or RKAS is willing to pay a higher conditional grant as long as the difference $g_{ZL} \cdot Z - g_{FL} \cdot F$ increases. If the evaluation of the FOCJ is high, the grant keeps smaller. The model can be extended to the case where several FOCJ compete for the grant. The FOCJ that offers the highest utility to the ministry will win.

³³ The following conditions result:

$$(12) \quad \delta\Lambda/\delta\lambda = -U_L - g_{FL}/g_{FG} \cdot U_G + g_{FL}/g_{FG} \cdot (g_{ZL} \cdot (g_{FG}/g_{FL}) + a)^2/4b$$

$$(13) \quad \delta\Lambda/\delta U_L = U_G - U_{GMin} - \lambda = 0 \quad \lambda = U_G - U_{GMin}$$

$$(14) \quad \delta\Lambda/\delta U_G = U_L - U_{LMin} - \lambda g_{FL}/g_{FG} = 0 \quad \lambda = g_{FG}/g_{FL} \cdot (U_L - U_{LMin})$$

$$\text{We obtain: (15) } U_{LNash} = ((U_{LMin} - (g_{FL}/g_{FG}) \cdot U_{GMin} + g_{FL}/g_{FG} \cdot (g_{ZL} \cdot (g_{FG}/g_{FL}) + a)^2/4b)^2$$

$$(16) \quad U_{GNash} = ((U_{GMin} - (g_{FG}/g_{FL}) \cdot U_{LMin} + g_{FG}/g_{FL} \cdot (g_{ZL} \cdot (g_{FG}/g_{FL}) + a)^2/4b)^2$$

$$(17) \quad F_{Nash} = (U_{GMin}/2g_{FG} - U_{LMin}/2g_{FL} + (g_{ZL} \cdot (g_{FG}/g_{FL}) + a) \cdot (3g_{ZL} \cdot (g_{FG}/g_{FL}) - a))/8bg_{FG}$$

The model can be extended to crediting as well. The RKAS has a similar utility function but it gives better conditions if the number of pupils the FOCJ is willing to teach increases. The FOCJ is considering the amortization as fixed costs and the model (2) can be integrated. Such an approach was used for a theory of real estate sale to firms by municipalities, including a federal real estate institution³⁴.

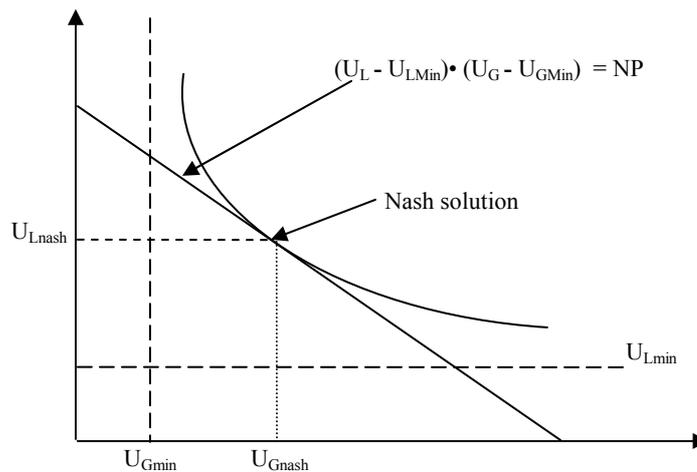


Fig. 7. Nash solution of conditional grant

6.5. FOCJ to extend the reform

The introduction of FOCJ improves the reform (see Table 8)³⁵. The new funding system can be considered within this FOCJ oriented framework. The FOCJ negotiates for its members the investment funds, school locations and teaching programs influenced also by the member municipalities. The operational state funding can be received by municipalities operating their own schools or through the number of classes they fill up with their pupils within the FOCJ. For the sake of simplicity, this amount can be directly transferred to the FOCJ, thus lowering the contributions of the respective municipalities. Detailed research concerning the legal possibilities to introduce school FOCJ in Estonia is welcomed.

³⁴ X., Friedrich P., Ansätze einer Theorie des Verkaufs von Treuhandvermögen an Kommunen. *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 1993, vol. 44, p. 233–277.

³⁵ In this system the FOCJ or individual municipalities own schools. FOCJ possess budgets. Their revenues are from contributions of municipalities, debts, grants from central state, sale of unused school buildings. Their expenses are for school investment, school operation, and amortization

Tab. 8. Improvements expected from FOCJ

- The system of planning gets stabilized as rules prevail that cannot be changed according to sudden changes of the power structure in the Parliament and the Central Government. Ministries, RKSA, FOCJ and municipalities have to keep to stable solutions, e.g. longer term principles of subsidization.
- Participants are forced to agree on indicators used to subsidize, to plan schools etc. that are permanently in use and at least to a FOCJ and its members.
- The autonomy of municipalities is not totally lost. They can organize political influence through the FOCJ, organization, they co-ordinate and they have an agent that is acting in favour of them.
- The FOCJ takes care of more pupils thus representing more families, voters, party members.
- The FOCJ achieve better fiscal solutions with the central government as they can organize more classes.
- FOCJ representing several schools might be a better negotiation partner for banks. More chances to reduce costs open, e.g. banks, real estate companies, consultants' expert devices can be avoided. The power of the central government and RKAS is reduced, for they rely also on information and cooperation with FOCJ
- The FOCJ is able to have a higher skilled management that is able to negotiate with RKAS or to deal with European procurement laws and to organize a facility management system.
- It can offer teachers more carrier chances and might broaden the teaching programs.
- Because of higher economic potential, FOCJ can maintain small schools more easily; on the other hand it can reduce the disadvantages of school closures.
- There is no centralized school planning by the central government necessary. Regional planning concepts and school clusters will be elaborated by the FOCJ in such a way that the municipal autonomy is not totally lost. The municipalities as FOCJ members are incorporated through the decision making bodies of the FOCJ. - The FOCJ also depend on the municipalities because towns can opt out or change to another FOCJ, e.g. if the contribution becomes high. The FOCJ compete with school services and low costs for the municipalities.
- The management has to consider more low-cost productions.
- The school sector is not so influenced by day to day politics and political business.
- The municipalities get less exploited by private business through unfavourable Public Private Partnership, leasing and similar solutions.

7. Conclusion

Estonian funding of general education has become a complicated issue. Various political viewpoints collide in the process of seeking solutions. The share of the GDP used for financing education in Estonia is roughly on the EU average level, but the nominal amount of Estonian per capita education funds turns out low. Estonia has many small schools with an insufficient number of pupils, which makes the education system costly. Higher education in Estonia is somewhat better funded.

The reform planned for 2005–2006 aimed at increasing the level of investments in the learning environment of schools and the funds for educational expenses, as well as at introducing higher transparency into the system. There are a number of problems hindering the implementation of the reform, increasing risks and questioning the need for several changes.

In the funding of educational investments, the central government wishes to be in the role of a long-term loan provider via RKAS. The investment component is allocated to municipalities from the state budget as part of the per capita funds for financing the necessary investments. But the development trends of the state-allocated investment component are not fixed. The growth of the investment component should be tied to GDP growth to enable the financing of long-term investment projects with the help of the savings from exploitation costs as a result of investment in school buildings. The implementation of the schools investment program in RKAS has stalled.

The reform comprises the transition from the per capita funding scheme of educational expenses to a school-related funding scheme based on the number of pupils in classes. The changes in the funding scheme are dramatic and vary to a great extent from school to school, and also from county to county. A several years long transition period should be imposed for adaptation to the changes. The new system eliminates several bottlenecks, but it ignores the volume of investments made so far, differing needs in investment, and differences between the financial capacities of municipalities.

To reduce the weaknesses a tighter and tighter central planning system is debated that abolishes to a large extent municipal autonomy. A compromise would concern the establishment of so-called Functional Overlapping Competing Jurisdictions (FOCJ) for schools. The municipalities can be members there. The FOCJ is like a special purpose municipality. It takes care of the schools, negotiates with the central government for financial support and has own revenues consisting of contributions of the member municipalities, grants from central government and sale of unused school real estates and own debts. The municipalities can participate in an FOCJ; they can leave a FOCJ, enter a competing FOCJ or operate schools themselves. A theory of FOCJ establishment, a theory of contribution formation for municipalities, and a theory of grant or loan negotiation is offered to estimate the behaviour of FOCJ.

The realization of the FOCJ concept would stop the shift of power to the central government in favour of keeping more municipal autonomy and would enable regional specific solutions in Estonia.

Literature

- Bartholomae F., Friedrich P. (eds.), *FOCJ als Mittel regionaler Kooperation, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft*. Neubiberg: Universität der Bundeswehr München, 2008. Diskussionspapier Nr. 50.
- Berne R., Moser M., Stiefel L., Social Policy: School Finance. *Journal of Management History* 1999, vol. 5, issue 3.
- Boyd W.L., Hartman W.T., Introduction and Overview. In: Hartman W.T., Boyd W.L. (eds.), *Resource Allocation and Productivity in Education*. Westport, Connecticut – London: Greenwood Press, 1998.
- Cornes R., Hartley R., *Joint Production Games and Share Functions*. Keele: Department of Economics, University, Keele, 2001. Working Paper, No. 00/23.
- Detig S., Feng X., Friedrich P., FOCJ als Grundlage für Förderungsinstitutionen, Aufbau-Ost und Bevölkerung-Ost. In: Friedrich P. (ed.), *Öffentliche Unternehmen im Standortwettbewerb für den Aufbau Ost. Lehrstuhl für Finanzwissenschaft*. Neubiberg: Universität der Bundeswehr München, 2002. Diskussionspapier Nr. 41.
- Dohse D., Cluster-Based Technology Policy – the German Experience. *Industry and Innovation* 2007, vol. 14.
- Eichenberger R., Zweckgemeinden statt Zweckverbände! Effiziente und demokratische Leistungserbringung durch FOCJ. In: Meier B. (ed.), *Zukunft, Aargau, Der politische Raum, Beiträge zu Politik, Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft*. Baden: Baden-Verlag, 1998.
- Eichenberger R., Starker Föderalismus: Drei Reformvorschläge für fruchtbaren politischen Wettbewerb. In: Rentsch U., Rentsch H. (eds.), *Der Preis des Föderalismus*. Zürich: Wagschal, 2002.
- Estonian Statistical Department on-line database 2008.
- Eurostat on-line database 2005, 2008, 2009, 2011.
- Europe 2020. In: *European Commission* [on-line]. [Available 8.04.2011]. Available on http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.tm.
- EV haridusseaduse, valla- ja linnaelarve seaduse, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse, erakooliseaduse, kutseõppeasutuse seaduse ning koolieelse lasteasutuse seaduse muutmise seadus*. Eelnõu 488 SEI. 07.01.2005.
- Feng X., Friedrich P., Ansätze einer Theorie des Verkaufs von Treuhandvermögen an Kommunen. *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 1993, vol. 44.
- Frey B.S., *Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ*. Tübingen: Mohr, 1997.
- Frey B.S., Eichenberger R., Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ. In: Gerken L. (ed.), *Competition among Institutions*. London: Macmillan, 1995.
- Frey B.S., Eichenberger R., FOCJ: Competitive Governments for Europe. *International Review of Law and Economics* 1996, vol. 16.

- Frey B.S., Eichenberger R., Functional Overlapping and Competing Jurisdictions (FOCJ): a Component and Alternative to Today's Federalism. In: Etisham A., Brosios G. (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*. Amsterdam: Elgar, 2006.
- Friedrich P., Gebührensteuerung mittels geeigneter Kostenrechnung – Ein Analyse-rahmen. In: Brede H. (ed.), *Preise und Gebühren in der Entsorgungswirtschaft*. Baden-Baden: Nomos, 1998.
- Friedrich P., Functional, Overlapping, Competing, Jurisdictions – FOCJ – An Instrument of Regional Competition? In: van Dijk J. et al. (eds.), *Urban Regions. Governing interacting economic, housing, and transport systems*. Universiteit Utrecht 2002. Nedelandse Geografische Studies 303.
- Friedrich P., Ein neuer Körperschaftstyp im Gesundheitswesen? In: Braun G.E., Schultz-Nieswandt F. (eds.), *Liberalisierung im Gesundheitswesen*. Baden-Baden: Nomos, 2006. Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 13.
- Friedrich P., Gwiazda J., Nam C.W., Strengthening Municipal Fiscal Autonomy through Intergovernmental Grants. In: Capello R., Nijkamp P. (eds.), *Urban Dynamics and Growth, Advances in Urban Economics*. Amstersdam: Elvisier, 2004.
- Friedrich P., Kaltschütz A., Nam C.W., *Significance and determination of fees for municipal finance*. München: CESifo, 2004. Working Paper Nr. 1357.
- Friedrich P., Reiljan J., Paltser I., Policy Suggestions to Integrated Public Innovation Policies in a Small Country. Chapter 18. In: Carayannis E., Varblane U., Roolah T. (eds.), *Innovation Systems in Small Catching-Up Economies: New Perspectives on Practice and Policy*. Springer (Forthcoming) 2011. Innovation, Technology and Knowledge Management Book Series.
- Ministry of Education and Research on-line database May 2008.
- Ministry of Finance 2008.
- Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of Territorial Co-operation (EGTC), OJL 210, 5.07.2006.
- Reiljan J., Friedrich P., Paltser I., Public Sector Inputs to the Innovativeness of the Country. Chapter 17. In: Carayannis E., Varblane U., Roolah T. (eds.), *Innovation Systems in Small Catching-Up Economies: New Perspectives on Practice and Policy*. Springer (Forthcoming) 2011. Innovation, Technology and Knowledge Management Book Series.
- Seletuskiri pearahamudeli tabelite juurde. *Riigikogu kultuurikomisjon*, 07.01.2005.
- Spindler J. de, *FOCJ: Ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften*. Bern – Stuttgart – Wien: Haupt., 1998.
- Vabariigi, Valitsuse määrus nr 53 *Munitsipaalkooli pedagoogide palgavahendite arvestusliku kulu koefitsiendid valdadele ja linnadele, õppevormidele ja eriõppele*, 15.02.2000.

**FUNDUSZ PRACY JAKO INSTRUMENT FINANSOWANIA
POLITYKI RYNKU PRACY W POLSCE
W KONTEKŚCIE KRYZYSU EKONOMICZNEGO**

Agnieszka Furmańska-Maruszak

Abstrakt: Celem artykułu jest analiza wpływu obecnego kryzysu ekonomicznego na finanse publiczne w Polsce, w szczególności na system finansowania instrumentów polityki rynku pracy. Fundusz Pracy jest głównym źródłem finansowania zarówno aktywnej, jak i pasywnej polityki rynku pracy w Polsce. Pracodawcy odprowadzają składki na rzecz Funduszu Pracy, tworząc fundusz przeznaczony na łagodzenie negatywnych konsekwencji bezrobocia i finansowanie programów zatrudnieniowych dla poszukujących pracy. W konsekwencji kryzysu ekonomicznego ryzyko stania się osobą bezrobotną jest wyższe, co rodzi konsekwencje dla finansów publicznych i wywiera presję na racjonalne zarządzanie środkami Funduszu Pracy.

Słowa kluczowe: aktywna i pasywna polityka rynku pracy, Fundusz Pracy, kryzys ekonomiczny.

JEL Classifications: J68 – Public Policy.

1. Wprowadzenie

Funkcjonowanie systemu zabezpieczenia społecznego wiąże się z łagodzeniem negatywnych skutków wystąpienia sytuacji, w której jednostka nie jest w stanie poprzez własną pracę zabezpieczyć sobie bytu. W warunkach kryzysu ekonomicznego takie ryzyko staje się szczególnie realne. Skutkuje to koniecznością zwiększenia puli środków na zasiłki i inne świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego w następstwie nie tylko zwiększania się liczby osób bezrobotnych, lecz także obejmowania zasiłkami coraz to większych grup osób czy zwiększa-

nia wysokości świadczeń. Dodatkowo aktywna pomoc w poszukiwaniu pracy, instrumenty stymulujące popyt na pracę na rynku pracy oraz środki zorientowane podażowo, np. szkolenia dla bezrobotnych, powinny być zastosowane na szerszą skalę. Rodzi to pewne konsekwencje dla systemu finansów publicznych państwa, w tym dla gospodarowania środkami Funduszu Pracy (FP), który jest w Polsce podstawowym źródłem finansowania aktywnej i pasywnej polityki rynku pracy.

2. System zabezpieczenia społecznego

Człowiek zabezpiecza potrzeby swoje i swojej rodziny poprzez własną pracę. W sytuacji gdy z różnych przyczyn (wiek, stan zdrowia czy bezrobocie) nie może jej podjąć, zgodnie z ideą solidarności społecznej, ogół społeczeństwa poprzez swoją organizację (tzn. państwo) bierze na siebie obowiązek zapewnienia mu warunków bytu¹. Właśnie ta idea, która leży u podstaw udzielania przez państwo pomocy obywatelom znajdującym się w potrzebie, utożsamiana jest z pojęciem zabezpieczenia społecznego². Niektórzy autorzy podkreślają, że owa koncepcja zabezpieczenia społecznego wiąże się z pewnym ideałem struktury społecznej, w którym jej członkowie mogą korzystać z dobrobytu zgodnie z potencjałem sił produkcyjnych³.

W celu zabezpieczenia warunków bytu osobom, które z powodu różnego rodzaju wypadków losowych nie mogą sami zapewnić środków utrzymania dla siebie i swoich rodzin, państwo wykorzystuje różnego rodzaju urządzenia i świadczenia społeczne⁴. Można zatem powiedzieć, że zabezpieczenie społeczne stanowi pewien zestaw środków i działań instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwo próbuje zabezpieczyć tych obywateli, którzy znaleźli się w sytuacji niedostatku i nie są w stanie sami zaspokoić podstawowych potrzeb, które są w społeczeństwie uznawane za ważne⁵.

System zabezpieczenia społecznego można analizować w różnych aspektach: przedmiotowym, podmiotowym, instrumentalnym, redystrybucyjnym, kompensacyjnym i prawnym. Biorąc pod uwagę pierwszy z wymienionych, należy rozważyć, skutki jakiego rodzaju ryzyka mają być chronione przez system⁶.

¹ Muszalski W., *Pravo socjalne*. Warszawa: PWN, 1995, s. 83.

² Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne*. Warszawa: PWN, 2004, s. 14.

³ Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*. Warszawa: LexisNexis, 2009, s. 29.

⁴ Salwa Z., *Pravo pracy i ubezpieczeń społecznych*. Warszawa: PWN, 1995, s. 311.

⁵ Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*. Warszawa: KiW, 1966, s. 7, za: Błędowski P., Pomoc społeczna. W: Kurzynowski A. (red.), *Polityka społeczna*. Warszawa: SGH, 2003, s. 236.

⁶ Szumlicz T., Wpływ kryzysu ekonomicznego na percepcję systemu zabezpieczenia społecznego. W: Osiński J. (red.), *Nauki społeczne wobec kryzysu ekonomicznego*. Warszawa: SGH, 2009, s. 100.

Gospodarstwo domowe jest narażone na różnego rodzaju ryzyka zagrażające jego zasobom. Zgodnie z konwencją nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącą minimalnych norm zabezpieczenia społecznego można rozróżnić wiele rodzajów ryzyka socjalnego wiążącego się z określonymi świadczeniami, tj. ryzyko choroby, bezrobocia, starości, wypadku przy pracy i choroby zawodowej, macierzyństwa, inwalidztwa czy śmierci żywiciela rodziny⁷.

3. Ryzyko bezrobocia w kontekście kryzysu ekonomicznego

W kontekście kryzysu ekonomicznego na plan pierwszy wysuwa się ryzyko bezrobocia. Stojąc w obliczu konieczności redukcji kosztów, firmy sięgają po rozwiązania umożliwiające im dostosowanie się do pogarszającej się koniunktury, w tym spadku popytu na ich towary i usługi, bez konieczności masowej redukcji zatrudnienia. Są one związane z zastosowaniem elastycznych form zatrudnienia (praca skrócona, dzielenie pracy) i polegają na zmianie czasu pracy, a co za tym idzie, wielkości wynagrodzeń w celu utrzymania zatrudnienia na dotychczasowym poziomie. Programy skróconego czasu pracy znajdują szerokie zastosowanie w wielu krajach OECD i służą zarówno temu, aby rozłożyć ciężar dostosowań równo pomiędzy członków załogi, jak i temu, by działać efektywnie, nie pozwalając na to, by czynniki o charakterze krótkotrwałym (np. wynikające z przejściowego spowolnienia gospodarczego) wpływały na zmianę wcześniej podjętych przez przedsiębiorstwo cennych decyzji zatrudnieniowych⁸. Programy skróconego czasu pracy działają skutecznie, ale głównie w krótkim okresie. Dzięki ich zastosowaniu w wielu krajach nie dopuszczono do nadmiernej eskalacji bezrobocia w następstwie kryzysu ekonomicznego (np. Niemcy, Japonia).

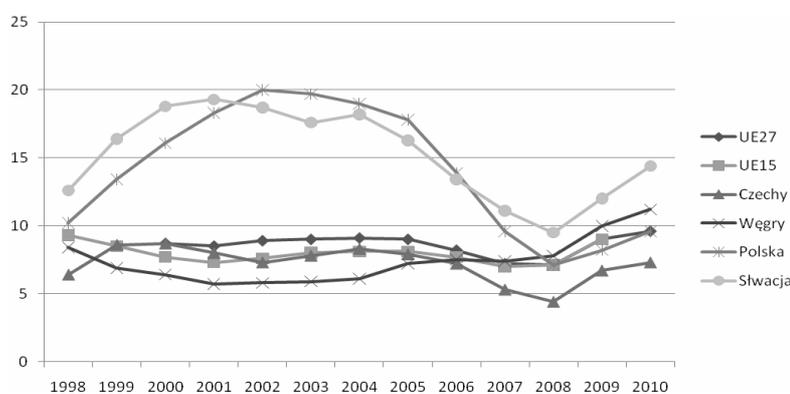
W Polsce tzw. ustawa antykryzysowa stworzyła możliwość większego uelastyczniania procesu pracy poprzez regulację zasad przedłużania okresu rozliczeniowego czasu pracy, ustalania indywidualnego rozkładu czasu pracy pracowników, obniżania wymiaru czasu pracy czy zasady ograniczania w zatrudnianiu pracowników na umowę o pracę na czas określony. W świetle wprowadzonych ustawą przepisów istnieje możliwość udzielania pracownikom ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych świadczeń finansowych na częściowe zaspokojenie wynagrodzeń za czas przestoju ekonomicznego, a także na częściowe zrekompensovanie obniżenia wymiaru czasu pracy. Według ustawy wymiar czasu pracy może być obniżony maksymalnie przez sześć miesięcy

⁷ MOP, *Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego* [on-line]. [Dostęp 20.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k102.html>.

⁸ OECD, *Employment Outlook 2010, Moving beyond the jobs crisis*. Paris 2010, s. 57.

i nie więcej niż do połowy pełnego wymiaru czasu pracy (w tym przypadku wynagrodzenie pracownika także ulega proporcjonalnemu obniżeniu)⁹.

Jednakże pomimo wprowadzania rozwiązań zmniejszających ryzyko zwolnień, a także rozwiązań wspierających osoby zwalniane (np. odpłaty pieniężne) w ogólnym rozliczeniu kryzys ekonomiczny prowadzi do wzrostu bezrobocia, co zwiększa zapotrzebowanie na świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego na wypadek utraty pracy. Pogorszenie się sytuacji na rynku pracy w następstwie kryzysu ekonomicznego widoczne było w większości państw rozwiniętych, w tym szczególnie w Europie. W Polsce w począwszy od roku 2008 obserwuje się tendencję wzrostową stopy bezrobocia (wykr. 1). W bezpośrednim następstwie kryzysu (lata 2008–2009) pod względem wzrostu stopy bezrobocia najbardziej ucierpiały kraje nadbałtyckie (Litwa, Łotwa, Estonia) oraz Hiszpania¹⁰.



Wykr. 1. Stopa bezrobocia w Polsce i wybranych krajach UE w latach 1998–2010 (%)
Źródło: Employment in Europe 2007, Employment in Europe 2010.

Jak słusznie zauważa Tadeusz Szumlicz, z pogorszeniem sytuacji ekonomicznej kraju wiąże się pogorszenie sytuacji majątkowej gospodarstw domowych związane ze znaczną przeceną aktywów na rynkach finansowych, a także z niekorzystną zmianą warunków kredytowania mieszkań zabezpieczonych hipoteką. W zasadzie nie dotyczy to klasycznie pojętego systemu zabezpieczenia społecznego (dotyczy tych, którzy oszczędzają i inwestują oraz tych, co korzystają z kredytów). Spojrzenie jednak zmienia się, gdy weźmiemy pod uwagę stratę w oszczędnościach emerytalnych (związanych z ryzykiem starości) czy kredyty zaspokajające podstawowe potrzeby mieszkaniowe¹¹.

W Polsce ustawa o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielanych osobom, które utraciły pracę, przewiduje możliwość

⁹ Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, Dz.U. 2009, nr 125, poz. 1035.

¹⁰ European Commission, *Employment in Europe 2010*. Bruksela 2010.

¹¹ Szumlicz T., dz. cyt., s. 101.

przyznania okresowej zwrotnej pomocy państwa osobom fizycznym, które są zobowiązane do spłaty kredytu mieszkaniowego, a które po dniu 1 lipca 2008 r. utraciły zatrudnienie lub inną pracę zarobkową lub zakończyły prowadzenie działalności gospodarczej jako przedsiębiorca niezatrudniający pracowników i które po zarejestrowaniu się w odpowiednim urzędzie pracy otrzymały status bezrobotnego z prawem do zasiłku¹².

4. Ubezpieczenie od bezrobocia

Świadczenia na wypadek utraty pracy lub braku możliwości jej znalezienia mogą być finansowane w dwojaki sposób, w ramach¹³:

- modelu zaopatrzeniowego – świadczenia są finansowane z podatków, które wpływają do budżetu centralnego lub samorządowego,
- modelu ubezpieczeniowego, w którym źródłem finansowania są specjalne składki o charakterze ubezpieczeniowym płacone przez pracodawców lub/i pracowników. Środki te gromadzone są na ogół w ramach publicznego funduszu celowego, który może być w szczególnych sytuacjach dofinansowywany z budżetu państwa. Jest to uzależnione od sytuacji na rynku pracy (w szczególności od stopy bezrobocia) oraz od celów, jakie państwo zamierza realizować przy użyciu tych środków (np. programy tworzenia nowych miejsc pracy).

W wszystkich krajach o gospodarce rynkowej można spotkać jakieś formy zabezpieczenia na wypadek bezrobocia. Mogą one przybierać formę powszechnego zabezpieczenia obowiązkowego (najczęściej w formie ubezpieczenia społecznego), a mogą dotyczyć danych grup zawodowych. Zabezpieczenie na wypadek bezrobocia może także przybrać formę dobrowolnego ubezpieczenia grupowego organizowanego przez związki zawodowe dla swoich członków¹⁴.

Zasiłki i inne świadczenia dla bezrobotnych pełnią nie tylko funkcję społeczną, lecz także ekonomiczną. Stanowią ważny instrument polityki fiskalnej państwa, przyczyniając się do powstrzymania spadku popytu w gospodarce w sytuacji spowolnienia gospodarczego. Pełnią rolę automatycznych stabilizatorów, prowadząc do redukcji skutków wahań koniunktury¹⁵.

¹² Ustawa z dnia 19 czerwca 2009 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę, Dz.U 2009, nr 115, poz. 964.

¹³ Owsiak S., *Finanse publiczne*. Warszawa: PWN, 2005, s. 162.

¹⁴ Szumlicz T., *Ubezpieczenia społeczne. Teoria dla praktyki*. Bydgoszcz: Branta, 2006, s. 195.

¹⁵ Owsiak S., dz. cyt., s. 162.

5. Fundusz Pracy jako publiczny fundusz celowy

Fundusz Pracy (FP) został powołany do życia w przedwojennej Polsce w roku 1933 i miał na celu dostarczenie pracy lub środków utrzymania osobom pozbawionym pracy, a nieposiadającym innych środków do życia, głównie poprzez uruchamianie gospodarczo uzasadnionych robót publicznych lub robót o znaczeniu publicznym. Podstawowymi pozycjami zasilającymi ówczesny Fundusz Pracy były składki płacone od wynagrodzeń, opłaty od rent, dodatki do niektórych podatków pośrednich, czynszów czy biletów¹⁶.

Fundusz Pracy w obecnej postaci funkcjonuje w Polsce od 1 stycznia 1990 r. jako państwowy fundusz celowy nieposiadający osobowości prawnej. Jest to alternatywna wobec budżetu forma organizacyjna gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Fundusz Pracy stanowi podstawowe źródło finansowania działań w zakresie polityki rynku pracy. Jego głównym celem jest łagodzenie skutków pozostawania bez pracy (zasilki i świadczenia dla bezrobotnych), finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej¹⁷.

Podstawowymi przychodami Funduszu Pracy są obowiązkowe składki na ten fundusz, dotacje z budżetu państwa, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej na współfinansowanie projektów finansowanych z Funduszu Pracy¹⁸. Obowiązkowa składka na FP w Polsce (od 1 stycznia 1999 r.) wynosi 2,45% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe¹⁹. W okresie 2005–2008 Fundusz Pracy nie był dotowany z budżetu państwa.

Jeśli chodzi o wydatki z Funduszu Pracy, to zależą one przede wszystkim od sytuacji na rynku pracy, w tym w szczególności od poziomu bezrobocia. Poziom i strukturę tych wydatków determinuje liczba osób uprawnionych do zasiłków i świadczeń finansowanych z FP, a także przewidziana w planie finansowym FP wielkość środków na finansowanie programów aktywnego przeciwdziałania bezrobociu²⁰.

6. Plan finansowy Funduszu Pracy a kryzys gospodarczy

Źródła przychodów Funduszu Pracy są określone ustawowo. Dominujący udział mają środki pochodzące ze składek płaconych przez pracodawców. W planie finansowym Funduszu Pracy na rok 2011 założono niezmienną war-

¹⁶ *Ustawa z dnia 16 marca 1933 r. o Funduszu Pracy*, Dz.U. 1933, nr 22, poz. 163.

¹⁷ MPiPS, *Polska 2010. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*. Warszawa 2010, s. 59.

¹⁸ *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz.U. 2004, nr 69, poz. 415.

¹⁹ ZUS [on-line]. [Dostęp 26.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.zus.pl/default.asp?p=1&id=35>.

²⁰ MPiPS, dz. cyt., s. 59.

tość składki (2,45% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne). Prognozuje się wzrost wpływów ze składek na Fundusz Pracy (o 11,5%) wynikający z przewidywanego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia (nominalnie o 3,7%) i wzrostu zatrudnienia w przedsiębiorstwach (o 1,9%). Pozostałe źródła to dotacje celowe na realizację projektów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu współfinansowanych z programu operacyjnego Kapitał ludzki z Europejskiego Funduszu Społecznego (3,2% planowanych przychodów) oraz z pozostałych przychodów (w szczególności odsetek od środków Funduszu Pracy znajdujących się na rachunkach bankowych, odsetek od udzielonych pożyczek, kar i grzywien z tytułu nieprzestrzegania przepisów ustawy – 4,1% planowanych przychodów)²¹.

Tab. 1. Przychody Funduszu Pracy zaplanowane na rok 2011 (w mln zł)

Lp.	Treść	Plan na 2011
I.	Przychody	10 271,2
1.	Dotacja celowa (z budżetu państwa)	330,0
2.	Składki (2,45%)	9519,9
3.	Przychody	421,3

Źródło: Ustawa budżetowa na rok 2011 z 20 stycznia 2011 r., Dz.U. 2011, nr 29, poz. 150, załącznik nr 6.

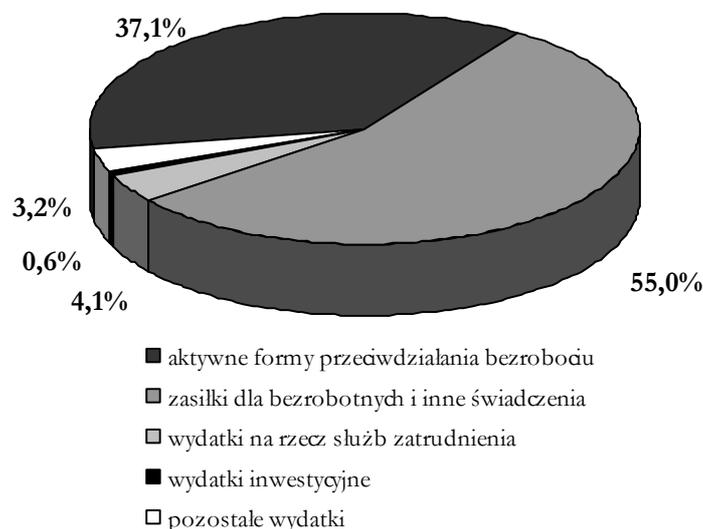
Z planu finansowego Funduszu Pracy na rok 2011 wynika zatem, że przy planowanych przychodach w wysokości 10,3 mld zł na wydatki przeznaczono 8,7 mld zł (o 33,6% mniej w stosunku do przewidywanego wykonania 2010 r.). Fakt, że rząd zamierza wydać mniej niż zbierze, rodzi kontrowersje szczególnie wśród pracodawców, którzy obawiają się, że wygenerowana nadwyżka nie będzie zaoszczędzona, a stanie się sposobem na latanie dziury budżetowej²².

Analizując strukturę wydatków z Funduszu Pracy, można zauważyć, że w planie finansowym FP na rok 2011 dominują wydatki na pasywne formy przeciwdziałania bezrobociu, w tym na zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki i świadczenia przedemerytalne. Dominujący udział wydatków na te instrumenty polityki rynku pracy wynika ze znacznego spadku udziału wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w roku 2011. Warto także zauważyć, że od 1 sierpnia 2004 r. przeniesiono obsługę świadczeń przedemerytalnych i zasiłków przedemerytalnych z Funduszu Pracy do ZUS, które od 1 lutego 2009 r. powróciły znów do Funduszu Pracy. Wydatki na zasiłki i świadczenia przedemerytalne w 2011 r. będą stanowiły 17,5% ogółu wydatków funduszu, wydatki

²¹ Zgliczyński W., Opinia o projekcie budżetu państwa na rok 2011 w zakresie planu finansowego Funduszu Pracy. W: *Budżet państwa na rok 2011. Ekspertyzy szczegółowe*. Warszawa: BAS, 2010, s. 35.

²² Por. Warski W., Rząd oszczędzi na Funduszu Pracy? *Gazeta Finansowa* [on-line]. 2011 [Dostęp 15.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.gazetafinansowa.pl/index.php/wydarzenia/kraj/4467-rzd-oszczdza-na-funduszu-pracy.html>.

na zasiłki dla bezrobotnych razem ze składkami na ubezpieczenie społeczne według planu na 2011 r. 36,0% ogółu wydatków funduszu.



Wykr. 2. Struktura wydatków z Funduszu Pracy zaplanowana na 2011 r. (w %)
 Źródło: *Ustawa budżetowa na rok 2011 z 20 stycznia 2011 r.*, Dz.U. 2011, nr 29, poz. 150, załącznik nr 6.

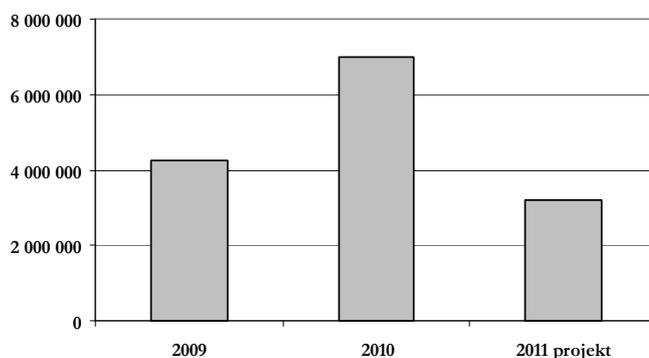
Najbardziej pożądanym jest wspieranie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, które pomagają bezrobotnym w ponownym uzyskaniu zatrudnienia. Działania w ramach aktywnej polityki rynku pracy (ALMP) powinny być intensyfikowane na rynkach pracy w regionach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji i skierowane do osób najbardziej zagrożonych ryzykiem bezrobocia. Aktywna polityka rynku pracy przyczynia się do aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, weryfikując jednocześnie ich gotowość do podjęcia pracy. Pomaga także w ograniczaniu strukturalnych niedopasowań na rynku pracy i sprzyja podnoszeniu produktywności zasobów pracy²³.

W latach 2008–2010 zaobserwować można wyraźny wzrost wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce. Wzrost ten był szczególnie widoczny w 2009 r., kiedy to wydatki na aktywne instrumenty były prawie dwukrotnie wyższe niż w poprzednim roku²⁴. Wzrost wydatków na instrumenty ALMP można wiązać z konsekwencjami kryzysu gospodarczego w Polsce i na świecie. W 2010 r. na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wydano ponad 7 mld zł, natomiast w planie finansowym Funduszu Pracy na rok 2011 wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wynoszą nieco ponad

²³ Wiśniewski Z., *Ewolucja polskiej polityki rynku pracy*. W: Wiśniewski Z., Zawadzki K. (red.), *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*. Toruń: WUP, 2010, s. 16.

²⁴ MPiPS, dz. cyt., s. 62.

3 mld zł. Istnieje obawa, że zrodzi to wiele negatywnych dla rynku pracy konsekwencji, m.in. wzrost liczby długotrwale bezrobotnych.



Wykr. 3. Wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w latach 2009–2011 (w tys. zł)

Źródło: *Budżet państwa na rok 2011. Ekspertyzy szczegółowe*. Warszawa: BAS, 2010, s. 37.

Tak znaczne ograniczenie wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu rząd argumentuje koniecznością ograniczenia wydatków publicznych (obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i pozarządowych do poziomu nieprzekraczającego 3% PKB) oraz koniecznością ograniczenia potrzeb pożyczkowych państwa. Dodatkowo plan finansowy Funduszu Pracy na rok 2011 przyjmowany był przy założeniu stabilizacji sytuacji na rynku pracy po trudnym dla gospodarki roku 2009²⁵. Zakładano spadek stopy bezrobocia o 2,4 p. proc. do poziomu 9,9% w roku 2011. Według danych MPiPS stopa bezrobocia rejestrowanego w końcu maja 2011 r. wyniosła w Polsce 12,2%.

Jeśli chodzi o strukturę wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w roku 2011, to największy udział będą miały:

- wydatki związane ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyków, pielęgniarek i położnych (22,2% udziału w wydatkach na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu),
- stypendia otrzymywane w okresie odbywania stażu i w okresie odbywania nauki dla młodych bezrobotnych (21,6%),
- refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej (19,0%),
- dofinansowanie dla pracodawców kosztów kształcenia młodocianych (9,4%).

²⁵ Fedak J., *Odpowiedź ministra pracy i polityki społecznej na interpelację nr 19984 w sprawie obniżenia środków finansowych z Funduszu Pracy na aktywizację bezrobotnych* [on-line]. [Dostęp 15.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/3CECB3C4>.

W kontekście środków przeznaczanych z Funduszu Pracy na działania podejmowane w ramach ustaw antykryzysowych, to ich udział w 2011 r. będzie mniej znaczący niż w poprzednim roku. Wydatki na zadania wynikające z *Ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców* i na zadania wynikające z *Ustawy z dnia 19 czerwca 2009 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę* będą się kształtowały na poziomie 1% ogólnych wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu.

Najbardziej znaczące cięcia widoczne są w planowanych na 2011 r. wydatkach na stypendia i składki na ubezpieczenie społeczne w okresie odbywania stażu (o ponad 1 mld zł), a także w wydatkach na jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej (o niespełna 1 mld zł) oraz w wydatkach na refundację kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy dla bezrobotnych (prawie o 0,5 mld zł).

7. Podsumowanie

Skutki ostatniego kryzysu ekonomicznego były odczuwalne przez większość krajów rozwiniętych na świecie. Spowolnienie gospodarcze pozostawiło także swoje ślady na rynkach pracy, co skłoniło rządy wielu krajów do podejmowania działań, szczególnie w obszarze polityki rynku pracy. Zwiększenie środków na pasywne instrumenty przeciwdziałania bezrobociu w następstwie kryzysu ekonomicznego było naturalną reakcją większości państw OECD. W 2009 r. każdy kraj OECD wykorzystywał instrumenty aktywnej polityki rynku pracy. Największą popularnością cieszyły się: programy skracania czasu pracy, programy szkoleniowe dla bezrobotnych, pomoc i pośrednictwo w poszukiwaniu pracy, redukcja pozapłacowych kosztów pracy, subsydia i tworzenie miejsc pracy przez rządy.

W Polsce podjęto także pewne dodatkowe działania w ramach pakietu ustaw antykryzysowych. W latach 2008–2010 w Polsce wyraźnie zwiększono wydatki z Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Jednakże plan finansowy Funduszu Pracy na rok 2011 budzi wiele kontrowersji szczególnie w odniesieniu do zmniejszonych o ponad 60% wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Dodatkowo presja konieczności utrzymania dyscypliny finansów publicznych daje argumenty rządowi do uzasadnienia redukcji wydatków publicznych w tych obszarach. Przygotowując plan finansowy Funduszu Pracy na rok 2011, zakładano stabilizację sytuacji na rynku pracy, a symptomy poprawy są nieznaczące. Pewne kontrowersje budzi też fakt, że największy udział w strukturze wydatków Funduszu Pracy zaplanowanych na rok 2011 mają koszty związane ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych, które choć istotne, trudno uznać za instrument walki z bezrobociem.

Tab. 2. Wydatki Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu zaplanowane na rok 2011 (w tys. zł)

Lp.	Treść	2010 p.w.	2011 projekt
I.	Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu	7 001 574	3 235 080
1.	Szkolenia	325 129	181 691
2.	Studia podyplomowe	19 130	16 152
3.	Prace interwencyjne	341 340	150 036
4.	Roboty publiczne	516 355	150 680
5.	Prace społecznie użyteczne	45 200	37 658
6.	Stypendia	1 781 713	700 000
7.	Przygotowanie zawodowe dorosłych	17 143	11 082
8.	Młodociani pracownicy	257 945	170 000
9.	Dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych pracowników	363 400	303 930
10.	Koszty związane ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych	717 583	717 583
11.	Refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej	2 040 871	613 845
12.	Wsparcie finansowe pracowników i przedsiębiorców (ustawa antykryzysowa)	135 000	15 000
13.	Koszty umów zawartych z agencją zatrudnienia	20 000	10 000
14.	Restrukturyzacja zatrudnienia	950	1000
15.	Projekty pilotażowe	4500	5000
16.	Programy specjalne	36 000	20 000
17.	Pomoc państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielanych osobom, które utraciły pracę	105 500	16 487
18.	Koszty przejazdów, zakwaterowania i wyżywienia	70 000	45 000
19.	Opieka nad dzieckiem lub osobą zależną	1450	1500
20.	Refundacja składek na ubezpieczenia społeczne za zatrudnionych bezrobotnych	2000	2000
21.	Badania lekarskie bezrobotnych	16 000	15 000
22.	Refundacja składek na ubezpieczenia społeczne dla spółdzielni socjalnych	9600	9000
23.	Instrumenty finansowe w ramach ustawy powo- dziejowej	172 765	39 936
24.	Umorzenia pożyczek	2000	2500

Źródło: Ustawa budżetowa na rok 2011 z 20 stycznia 2011 r., Dz.U. 2011, nr 29, poz. 150, załącznik nr 6.

Zmniejszanie ilości pieniędzy wydatkowanych z FP jest zrozumiałe w kontekście konieczności wprowadzenia dyscypliny budżetowej. Jednak wszelkie ograniczania wydatków, zwłaszcza tak znaczące jak to miało miejsce w planie finansowym Funduszu Pracy na rok 2011, budzą i będą budziły kontrowersje i przysparzały trudności publicznym służbom zatrudnienia w gospodarowaniu coraz mniejszą pulą środków w sytuacji dość wysokiej stopy bezrobocia w kraju.

Literatura

- Błędowski P., Pomoc społeczna. W: Kurzynowski A. (red.), *Polityka społeczna*. Warszawa: SGH, 2004. ISBN 83-7378-026-2.
- European Commission, *Employment in Europe 2010*. Bruksela 2010.
- Fedak J., *Odpowiedź ministra pracy i polityki społecznej na interpelację nr 19984 w sprawie obniżenia środków finansowych z Funduszu Pracy na aktywizację bezrobotnych* [on-line]. [Dostęp 15.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/3CECB3C4>.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*. Warszawa: LexisNexis, 2009. ISBN 978-83-7620-064-4.
- MOP, *Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego* [on-line]. [Dostęp 20.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k102.html>.
- MPiPS, *Polska 2010. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*. Warszawa 2010.
- Muszalski W., *Prawo socjalne*. Warszawa: PWN, 1995. ISBN 83-01-11761-3.
- Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne*. Warszawa: PWN, 2004. ISBN 83-01-14220-0.
- OECD, *Employment Outlook 2010, Moving beyond the jobs crisis*. Paris 2010.
- Owsiak S., *Finanse publiczne*. Warszawa: PWN, 2005. ISBN 83-01-14411-4.
- Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*. Warszawa: KiW, 1966.
- Salwa Z., *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*. Warszawa: PWN, 1995. ISBN 83-86702-19-2.
- Szumlicz T., *Ubezpieczenia społeczne. Teoria dla praktyki*. Bydgoszcz: Branta, 2006. ISBN 83-89073-97-8.
- Szumlicz T., Wpływ kryzysu ekonomicznego na percepcję systemu zabezpieczenia społecznego. W: Osiński J. (red.), *Nauki społeczne wobec kryzysu ekonomicznego*. Warszawa: SGH, 2009. ISBN 978-83-7378-450-5.
- Warski W., Rząd oszczędzi na Funduszu Pracy? *Gazeta Finansowa* [on-line]. 2011 [Dostęp 15.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.gazetafinansowa.pl/index.php/wydarzenia/kraj/4467-rzd-oszczdзи-na-funduszu-pracy.html>.
- Wiśniewski Z., Ewolucja polskiej polityki rynku pracy. W: Wiśniewski Z., Zawadzki K. (red.), *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*. Toruń: WUP, 2010. ISBN 978-83-89063-39-7.
- Zgliczyński W., Opinia o projekcie budżetu państwa na rok 2011 w zakresie planu finansowego Funduszu Pracy. W: *Budżet państwa na rok 2011. Ekspertyzy szczegółowe*. Warszawa: BAS, 2010. ISBN 978-83-7666-080-6.
- ZUS [on-line]. [Dostęp 26.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.zus.pl/default.asp?p=1&id=35>.

Akty prawne

Ustawa z dnia 16 marca 1933 r. o Funduszu Pracy, Dz.U. 1933, nr 22, poz. 163.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004, nr 69, poz. 415.

Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, Dz.U. 2009, nr 125, poz. 1035.

Ustawa z dnia 19 czerwca 2009 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę, Dz.U. 2009, nr 115, poz. 964.

Ustawa budżetowa na rok 2011 z 20 stycznia 2011 r., Dz.U. 2011, nr 29, poz. 150.

**WYKORZYSTANIE MODELU VAR
W ANALIZIE WYNIKÓW FINANSOWYCH PRZEDSIĘBIORSTWA**

Monika Kośko

Abstrakt: Artykuł przedstawia wykorzystanie wielorównaniowej struktury modelu VAR do analizy relacji między procesami ekonomicznymi w przedsiębiorstwie, pochodzącymi z rachunku zysków i strat oraz z bilansu. W części empirycznej zaprezentowano dwa modele VAR. Pierwszy z nich dotyczy modelowania wyniku finansowego, drugi natomiast stanowi analizę płynności tego przedsiębiorstwa.

Słowa kluczowe: model VAR, płynność, przedsiębiorstwo, wynik finansowy.

JEL Classification: C50 – General.

1. Wprowadzenie

Wektorowo-autoregresyjny model VAR jest modelem wielorównaniowym, w którym każda zmienna objaśniana wyjaśniana jest przez własne opóźnienia oraz opóźnienia pozostałych zmiennych objaśnianych. W niniejszym artykule wykorzystano strukturę tego modelu do analizy relacji między podstawowymi procesami ekonomicznymi w przedsiębiorstwie. Procesy te stanowią wielkości pochodzące z rachunku zysków i strat oraz bilansu badanego przedsiębiorstwa. Prezentowane wyniki w części empirycznej artykułu pozwalają na analizę powiązań i zależności pomiędzy procesami z punktu widzenia ich wpływu na wyniki finansowy oraz na płynność przedsiębiorstwa.

2. Specyfikacja modelu VAR

Wektorowo-autoregresyjny model VAR (*vector autoregressive model*) został wprowadzony przez Christophera Simsa¹. Jest to model wielorównaniowy, w którym zmienna objaśniana opisywana jest przez swoje opóźnienia oraz opóźnienia zmiennych objaśnianych. Konstrukcja modelu dopuszcza występowanie po prawej stronie równania innych zmiennych, m.in. zmiennych deterministycznych, takich jak wyraz wolny, trend czy zmienne zero-jedynkowe. Podstawowa postać modelu VAR dana jest wzorem²:

$$y_t = A_0 D_t + \sum_{i=1}^k A_i x_{t-i} + e_t \quad (1)$$

$$t = 1, 2, \dots, T$$

gdzie:

x_t – wektor obserwacji n zmiennych modelu: $x_t = [x_{1t}, x_{2t}, \dots, x_{nt}]$

D_t – wektor deterministycznych składników równania lub innych niestochastycznych regresorów,

A_0 – macierz parametrów przy zmiennych wektora D_t , niezawierająca niezerowych elementów,

A_i – macierz parametrów przy opóźnionych zmiennych wektora x_t , niezawierająca niezerowych parametrów,

e_t – wektor stacjonarnych zakłóceń losowych: $e_t = [e_{1t}, e_{2t}, \dots, e_{nt}]$, mających niezależny rozkład normalny z zerową średnią i wariancją.

Składniki losowe poszczególnych równań modelu (1) nie powinny wykazywać autokorelacji, możliwe są natomiast powiązania między składnikami losowymi równań, tj. kowariancje dla tego samego momentu w czasie mogą być różne od zera $\text{cov}(e_{it}, e_{jt}) \neq 0$.

Budowa modelu VAR polega na znalezieniu grupy zmiennych wektora x_t oraz ustaleniu rzędu ich opóźnień k . Wybór zmiennych do modelu oraz ustalenie odpowiedniego rzędu opóźnienia powinny być oparte przede wszystkim na znajomości badanej relacji ekonomicznej (oraz na braku autokorelacji składników losowych). W tym momencie należy również zwrócić uwagę na szybkie zmniejszanie się liczby stopni swobody z uwagi na znaczną liczbę zmiennych (opóźnień). Ponadto równie istotną kwestią przy konstrukcji modelu VAR jest badanie stacjonarności zmiennych. Badanie to może być przeprowadzone w oparciu o hipotezę trendu stochastycznego³ lub hipotezę trendu deterministycznego⁴.

¹ Sims C.A., *Macroeconomics and Reality*. *Econometrica* 1980, vol. 48, s. 1–48.

² Kusidół E., *Modele wektorowo-autoregresyjne VAR*. Łódź: Absolwent, 2000, s. 16.

³ Hipoteza trendu stochastycznego zakłada, że proces jest niestacjonarny w wariancji, a zakłócenia losowe nie powracają do długookresowej ścieżki wzrostu.

W niniejszym artykule wykorzystano strukturę modelu VAR opisaną wzorem (1), uwzględniając również dodatkowe zmienne deterministyczne. Szczegółowy opis modelu VAR można znaleźć m.in. w pracy Gangadharrao S. Maddala oraz Ewy Kusideł⁵. Modele VAR zbudowano dla szeregów stacjonarnych, sprowadzonych do postaci stacjonarnej poprzez eliminację trendu stochastycznego. Zmienne do modeli wybrano na podstawie znajomości odpowiednich relacji ekonomicznych, rząd opóźnienia został natomiast ustalony na podstawie wartości wybranych kryteriów informacyjnych.

3. Procesy finansowe w przedsiębiorstwie

Badane zmienne ekonomiczne, wzięte pod uwagę przy konstrukcji modeli VAR, stanowią procesy wchodzące w skład podstawowych źródeł informacji finansowej w przedsiębiorstwie, takich jak rachunek zysków i strat, bilans oraz rachunek przepływów pieniężnych (*cash flow*). Zestawienia te sporządza się z częstotliwością miesięczną, kwartalną lub roczną. Dane finansowe zebrane w rachunku zysków i strat oraz rachunku przepływów pieniężnych mają charakter strumieni, dane zestawione w bilansie ukazują stan danej pozycji na koniec okresu, stanowiąc dane okresów.

Rachunek zysków i strat może być przedstawiany w wersji porównawczej oraz w wersji kalkulacyjnej. Polega on na zestawieniu uzyskanych przychodów ze sprzedaży wyrobów (czy usług) oraz pozostałych przychodów operacyjnych i finansowych z kosztami tych działalności. Końcowym wynikiem tego zestawienia jest zysk przedsiębiorstwa. W wyniku analizy rachunku zysków i strat możliwe jest określenie zdolności przedsiębiorstwa do generowania zysków. Schemat rachunku zysków i strat w wariantcie kalkulacyjnym przedstawia się w następujący sposób:

- (+) Przychody netto ze sprzedaży wyrobów
- (-) Koszty sprzedanych wyrobów
- Zysk (strata) brutto ze sprzedaży**
- (-) Koszty sprzedaży
- (-) Koszty ogólnego zarządu
- Zysk (strata) ze sprzedaży**
- (+) Pozostałe przychody operacyjne
- (-) Pozostałe koszty operacyjne
- Zysk (strata) z działalności operacyjnej**

⁴ Hipoteza trendu deterministycznego zakłada, że proces wykazuje stacjonarne wahania wokół długookresowego deterministycznego trendu.

⁵ Maddala G.S., *Ekonometria*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 2006; Kusideł E., dz. cyt.

(+) Przychody finansowe
(-) Koszty finansowe
Zysk (strata) z działalności gospodarczej
(+)/(-) Wynik zdarzeń nadzwyczajnych
Zysk (strata) brutto
(+)/(-) Podatek dochodowy
Zysk (strata) netto

Zgodnie z powyższym schematem rachunek zysków i strat jest zestawieniem przychodów i odpowiadających im kosztów różnych rodzajów działalności przedsiębiorstwa. Stąd też wyróżnia się poszczególne poziomy zysków, tj. zysk brutto na sprzedaży, zysk ze sprzedaży, zysk z działalności operacyjnej, zysk z działalności gospodarczej oraz zysk brutto i netto. W górnej części tego schematu umieszcza się przychody i zyski najbardziej związane z podstawową działalnością firmy.

Bilans jest to zestawienie, które przedstawia strukturę i stan składników majątku przedsiębiorstwa (aktywa) oraz strukturę i stan składników finansujących ten majątek. Najbardziej istotnymi w punktu widzenia finansowania działalności przedsiębiorstwa oraz utrzymania odpowiedniego poziomu płynności są należności i zobowiązania krótkoterminowe.

W części empirycznej niniejszego artykułu zaprezentowano dwa modele VAR. Pierwszy pozwala na modelowanie wyniku finansowego przedsiębiorstwa i uwzględnia zmienne wchodzące w skład rachunku zysków i strat, drugi jest próbą modelowania płynności i bierze pod uwagę procesy pochodzące z bilansu przedsiębiorstwa.

4. Model VAR w przedsiębiorstwie – wyniki badań empirycznych

W części empirycznej artykułu przedstawiono wyniki badań pochodzące z analizy opartej na wielorównaniowym modelu VAR. Dane liczbowe pochodzą z przedsiębiorstwa produkcyjnego działającego w branży rolniczej, notowanego na GPW w Warszawie. Dane pochodzą z okresu 01.2007–12.2010. Procesy ekonomiczne, które wzięto pod uwagę w badaniu, to: przychód ze sprzedaży produktów, koszty wytworzenia produktów, koszty sprzedaży, koszty ogólnego zarządu, wynik finansowy brutto, należności krótkoterminowe, zobowiązania krótkoterminowe, zapasy, środki pieniężne. Zmienne pochodzące z otoczenia gospodarczego, które wykorzystano w badaniu, to: wskaźniki inflacji, stopy procentowe NBP, produkcja sprzedana przemysłu, kurs EUR/PLN, ceny skupu żyta, ceny skupu trzody chlewnej oraz ceny skupu mleka.

W badaniu wykorzystano strukturę wielorównaniowego modelu VAR danego wzorem (1). Pierwsza część analizy zawiera budowę modelu dla trzech wybranych procesów przedsiębiorstwa, które reprezentują trzy podstawowe

obszary jego działalności: przychody, koszty oraz wynik finansowy. W części drugiej podjęto próbę budowy modelu, który opisuje płynność w przedsiębiorstwie, wykorzystując takie procesy, jak: należności, zobowiązania, środki pieniężne oraz zapasy. Założono trójrównaniową postać modelu VAR dla różnych kombinacji zmiennych spośród wielkości ekonomicznych pochodzących z rachunku zysków i strat oraz bilansu przedsiębiorstwa.

Wszystkie badane szeregi zostały sprowadzone do szeregów stacjonarnych, przy założeniu trendu stochastycznego, tj. wyznaczono pierwsze różnice szeregów. Następnie wykorzystano test ADF⁶ w celu zweryfikowania ich stacjonarności. Wszystkie badane szeregi okazały się stacjonarne.

Pierwszy wybrany do prezentacji model VAR został oszacowany dla następujących zmiennych: przychody ze sprzedaży, koszty sprzedaży⁷ oraz wynik finansowy brutto. Został on wybrany spośród innych modeli z innymi kombinacjami zmiennych, na podstawie kryteriów informacyjnych AIC i BIC. Rząd opóźnienia modelu wybrano również na podstawie wartości kryteriów informacyjnych AIC i BIC. Wyniki oszacowanego modelu VAR(2) umieszczono w tabeli 1. Oprócz opóźnionych zmiennych endogenicznych model zawiera również zmienne: produkcja sprzedana przemysłu, ceny skupu trzody chlewnej, ceny skupu mleka oraz ceny skupu żyta (przedsiębiorstwo prowadzi działalność w obszarze branży rolniczej).

Analizując wpływ kosztów sprzedaży na wartość przychodów ze sprzedaży, można zauważyć, że dodatni znaczący wpływ na sprzedaż mają koszty poniesione w poprzednim miesiącu (równanie I) oraz jednocześnie mają one ujemny wpływ na wynik finansowy brutto w danym okresie (równanie III). Funkcja odpowiedzi na impuls (wykr. 1) pokazuje, że wpływ kosztów sprzedaży na przychody ze sprzedaży utrzymuje się w dłuższym okresie, najsilniejszy dodatni wpływ widoczny jest po czterech – pięciu miesiącach od momentu poniesienia kosztu. Wpływ kosztów sprzedaży na wynik finansowy brutto utrzymuje się natomiast średnio przez cztery miesiące i ma raczej charakter wygasający (wykres funkcji odpowiedzi na impuls – wykr. 1).

Analizując wpływ przychodów ze sprzedaży na koszty sprzedaży oraz wynik finansowy brutto, można zaobserwować, że przychody osiągnięte miesiąc i dwa miesiące wcześniej wpływają dodatnio na koszty (równanie II) oraz wynik brutto w bieżącym okresie (równanie III), czyli wzrost przychodu przekłada się w kolejnych okresach na ponoszone wydatki m.in. na promocję i reklamę oraz wzrost wyniku brutto. Podczas analizy wykresu funkcji odpowiedzi na impuls widoczne jest, że przełożenie to jest bardziej wyraźne dla kosztów sprzedaży niż

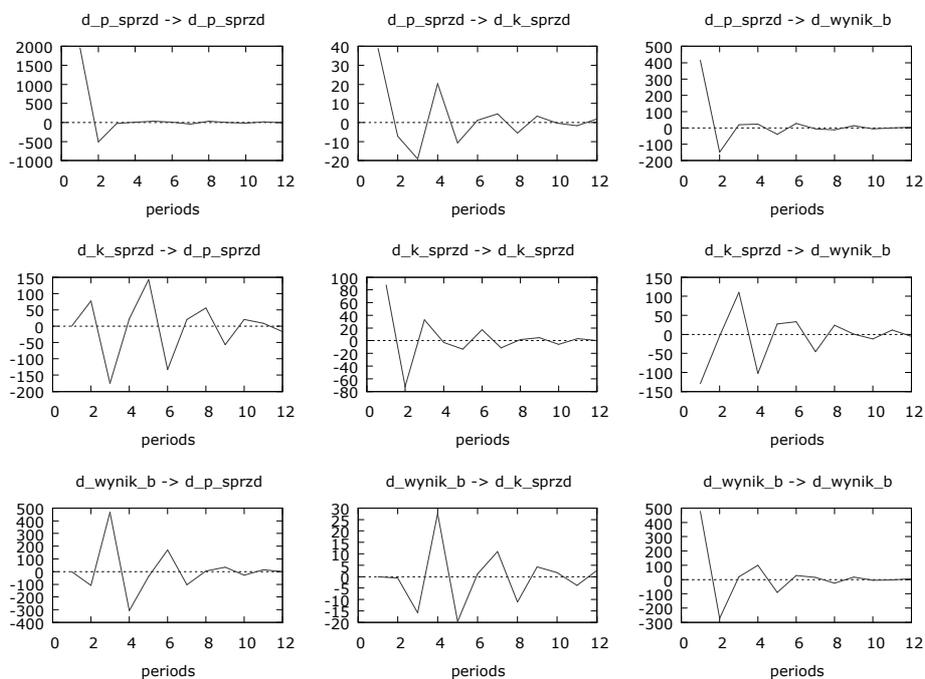
⁶ Test ADF (*augmented dickey fuller test*) jest testem badającym występowanie pierwiastka jednostkowego w szeregu czasowym. Jeżeli proces nie jest zintegrowany w stopniu pierwszym (odrzućcie hipotezy zerowej), wówczas wskazuje to na stacjonarność danego szeregu.

⁷ Koszty sprzedaży – koszty związane głównie z utrzymaniem działu handlowego w przedsiębiorstwie, koszty reklamy oraz koszty podróży służbowych pracowników działu.

Tab. 1. Wyniki modelu VAR

Równania, zmienne objaśniające oraz oceny parametrów strukturalnych modelu VAR(2):			Weryfikacja modelu: Kryterium AIC = 46,42 Kryterium BIC = 47,7		
Równanie I Przychody ze sprzedaży	Opóźnienia przychody ze sprzedaży	-0,23 -0,25	Współczynnik determinacji	0,33	
	Opóźnienia koszty sprzedaży	0,55 -0,18		Statystyka Durbina-Watsona	1,83
	Opóźnienia wynik brutto	-0,23 0,80		Test na autokorelację, test F – opóźnienie dla wszystkich zmiennych wynosi 2	wartość-p = 0,516
	Produkcja sprzedana przemysłu	163,4**			
	Ceny skupu trzody chlewnej	159,8**			
	Ceny skupu mleka	58,1			
	Ceny skupu żyta	-21,1			
Równanie II Koszty sprzedaży	Opóźnienia przychody ze sprzedaży	0,01 0,001	Współczynnik determinacji	0,49	
	Opóźnienia koszty sprzedaży	-0,83*** -0,36**	Statystyka Durbina-Watsona	1,98	
	Opóźnienia wynik brutto	-0,001 -0,03	Test na autokorelację, test F – opóźnienie dla wszystkich zmiennych wynosi 2	wartość-p = 0,119	
	Produkcja sprzedana przemysłu	3,06			
	Ceny skupu trzody chlewnej	-2,09			
	Ceny skupu mleka	-8,72**			
	Ceny skupu żyta	2,78*			
Równanie III Wynik brutto	Opóźnienia przychody ze sprzedaży	0,06 0,04	Współczynnik determinacji	0,28	
	Opóźnienia koszty sprzedaży	-0,89 0,05			
	Opóźnienia wynik brutto	-0,57** -0,27	Statystyka Durbina-Watsona	2,07	
	Produkcja sprzedana przemysłu	24,20			
	Ceny skupu trzody chlewnej	24,88	Test na autokorelację, test F – opóźnienie dla wszystkich zmiennych wynosi 2	wartość-p = 0,612	
	Ceny skupu mleka	16,87			
	Ceny skupu żyta	-0,94			

Źródło: obliczenia własne w programie Gretl v. 1.9.2cvs.



Wykr. 1. Funkcja odpowiedzi na impuls dla modelu opisanego w tabeli 1

Źródło: opracowanie własne w programie Gretl v. 1.9.2cvs.

w przypadku wyniku finansowego brutto (dla wyniku brutto funkcja ma charakter wygasający). Większą część swoich przychodów przedsiębiorstwo przeznacza zatem na działania handlowe, promocję i reklamę.

Wpływ wyniku finansowego brutto na dwa pozostałe procesy w dwóch kolejnych okresach jest zwykle ujemny. Wpływ ten w dalszych okresach pozwala przeanalizować przebieg funkcji odpowiedzi na impuls. Funkcja ta pokazuje, że wzrost wyniku brutto wpływa dodatnio na koszty sprzedaży ponoszone po czterech – siedmiu miesiącach.

W modelu umieszczonym w tabeli 1 uwzględniono również dodatkowe zmienne objaśniające: produkcja sprzedana przemysłu, ceny skupu trzody chlewnej, ceny skupu mleka, ceny skupu żyta. Wszystkie te zmienne (oprócz cen żyta) wpływają dodatnio na przychody ze sprzedaży przedsiębiorstwa, co przemawia za tym, że kierunek zmian uzyskiwanych przychodów jest zgodny z ogólnym kierunkiem zmian w koniunkturze tej branży. Podobne wnioski można wyciągnąć na podstawie analizy wyników równania III dla wyniku finansowego brutto. Zarówno produkcja sprzedana przemysłu (wskaźnik koniunktury w gospodarce ogółem), jak i ceny w branży rolniczej wpływają dodatnio na wynik brutto, wyjątkiem są ceny żyta, które w ostatnim okresie stały się czynnikiem w dużym stopniu spekulacyjnym.

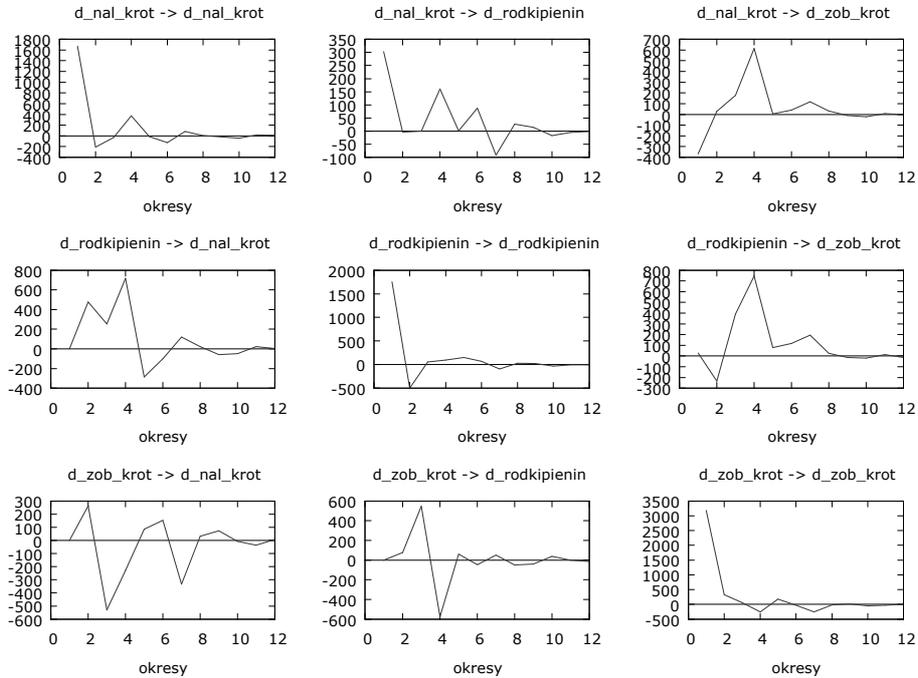
Drugi oszacowany model VAR uwzględnia takie zmienne, jak: należności krótkoterminowe, środki pieniężne oraz zobowiązania krótkoterminowe. Zmienne te zostały wybrane na podstawie kryteriów informacyjnych dla różnych kombinacji zmiennych, wybranych spośród procesów mających wpływ na poziom płynności. Model ten jest próbą określenia relacji między procesami, od których w największym stopniu zależy płynność w przedsiębiorstwie. Wybrany na podstawie kryteriów informacyjnych rząd opóźnienia dla oszacowanego modelu VAR wynosi 3. Wyniki oszacowanego modelu przedstawiono w tabeli 2. Należy podkreślić, że współczynniki determinacji dla poszczególnych równań modelu mieszczą się w przedziale 12–37%, co wskazuje na niski poziom wyjaśnienia kształtowania się zmienności zmiennych objaśnianych modelem. W przypadku równania I (zmienna objaśniana – należności krótkoterminowe) test na odpowiedni rząd opóźnienia wskazuje na odrzucenie hipotezy zerowej (treść hipotezy zerowej: rząd opóźnienia dla wszystkich zmiennych równania wynosi 3).

Teoretyczny zakładany kierunek przepływu środków pieniężnych w przedsiębiorstwie powinien mieć następujący kierunek: należności krótkoterminowe – środki pieniężne – zobowiązania krótkoterminowe. Wzrost poziomu danego procesu w kolejnych okresach powinien powodować wzrost następnego procesu. Na podstawie wyników oszacowania modelu VAR(3) (tab. 2) stwierdzono, że nie wszystkie zależności między opisywanymi procesami kształtują się w wyżej opisany sposób. Wpływ należności na środki pieniężne w kolejnych trzech miesiącach ma charakter dodatni (równanie II), spadek poziomu należności firmy powinien natomiast przekładać się na wzrost środków pieniężnych, którymi dysponuje przedsiębiorstwo. Zależność wykazana przez model VAR(3) wskazuje na stosunkowo szybkie wykorzystanie środków pozyskanych ze spłaty należności. Wpływ środków pieniężnych na zobowiązania ma charakter ujemny, co jest zgodne z założonym wcześniej kierunkiem przepływów i oznacza, że środki pieniężne uzyskane miesiąc wcześniej przeznaczane są na spłatę zobowiązań przedsiębiorstwa (równanie III). Wpływ należności na zobowiązania ma charakter dodatni, co jest zgodne z założonym teoretycznym kierunkiem przepływów pieniężnych, jednakże dodatnie współczynniki przy opóźnionej zmiennej należności krótkoterminowe wskazują na opóźnienia w regulowaniu tych zobowiązań. Relacja ta może wskazywać na wynegocjowanie przez przedsiębiorstwo dłuższych terminów płatności lub na jednoczesne pozyskiwanie nowych zobowiązań – jednoczesna spłata aktualnych i zaciągnięcie nowych zobowiązań.

Tab. 2. Wyniki modelu VAR(3)

Równania, zmienne objaśniające oraz oceny parametrów strukturalnych modelu VAR(3):			Weryfikacja modelu: Kryterium AIC = 55,8 Kryterium BIC = 57,0	
Równanie I Należności krótkoterminowe	Opóźnienia należności krótkoterminowe	-0,16 -0,13 0,08	Współczynnik determinacji	0,37
	Opóźnienia zobowiązania krótkoterminowe	0,08 -0,17 -0,12	Statystyka Durbina-Watsona	1,77
	Opóźnienia środki pieniężne	0,27* 0,28 0,50***	Test na autokorelację, test F – opóźnienie dla wszystkich zmiennych wynosi 3	wartość-p = 0,02
Równanie II Środki pieniężne	Opóźnienia należności krótkoterminowe	0,05 0,05 0,06	Współczynnik determinacji	0,18
	Opóźnienia zobowiązania krótkoterminowe	0,02 0,17 -0,15	Statystyka Durbina-Watsona	2,08
	Opóźnienia środki pieniężne	-0,29* -0,06 0,04	Test na autokorelację, test F – opóźnienie dla wszystkich zmiennych wynosi 3	wartość-p = 0,666
Równanie III Zobowiązania krótkoterminowe	Opóźnienia należności krótkoterminowe	0,07 0,08 0,28	Współczynnik determinacji	0,12
	Opóźnienia zobowiązania krótkoterminowe	0,10 0,003 -0,06	Statystyka Durbina-Watsona	2,08
	Opóźnienia środki pieniężne	-0,14 0,18 0,43	Test na autokorelację, test F – opóźnienie dla wszystkich zmiennych wynosi 3	wartość-p = 0,33

Źródło: obliczenia własne w programie Gretl v. 1.9.2cvs.



Wykr. 2. Funkcja odpowiedzi na impuls dla modelu opisanego z tabeli 2
 Źródło: obliczenia własne w programie Gretl v. 1.9.2cvs.

5. Podsumowanie

Celem artykułu jest budowa i analiza wielorównaniowych modeli VAR dla zmiennych, stanowiących najbardziej istotne wielkości ekonomiczne w przedsiębiorstwie. Zaprezentowano dwa modele VAR, pierwszy modelujący wynik finansowy przedsiębiorstwa, drugi modelujący płynność w tym przedsiębiorstwie. Wyniki pierwszego modelu pozwalają na analizę wzajemnych powiązań między opóźnionymi w czasie procesami z rachunku zysków i start przedsiębiorstwa. Wskazują one m.in. na kierunek, wartość oraz opóźnienie czasowe wpływu przychodu ze sprzedaży oraz kosztów sprzedaży na wynik finansowy brutto, co jest również istotną informacją z punktu widzenia osób zarządzających przedsiębiorstwem. Wyniki drugiego modelu pozwalają na analizę powiązań opóźnionych w czasie procesów odpowiadających za poziom płynności w przedsiębiorstwie. Pozwalają na zidentyfikowanie kierunku tych przepływów oraz ewentualnych opóźnień w regulowaniu należności lub zobowiązań.

Literatura

- Kusidel E., *Modele wektorowo-autoregresyjne VAR*. Łódź: Absolwent, 2000. Seria: Dane panelowe i modelowanie wielorównaniowe w badaniach ekonomicznych, t. 3.
- Madalla G.S., *Ekonometria*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 2006. ISBN 978-83-01-15694-7.
- Sims C.A., Macroeconomics and Reality. *Econometrica* 1980, vol. 48.

**POLITYKA UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE LOGISTYKI
W ŚWIETLE BIAŁEJ KSIĘGI DO ROKU 2020**

Bogusław Kowalski

Abstrakt: Treść *Białej księgi* wskazuje, że przed polityką transportową UE stawiane są rozległe cele wynikające z koncepcji zrównoważonego rozwoju. Wymaga to szerszego spojrzenia i oddziaływania na poszerzające się łańcuchy powiązanych ze sobą działań tworzących systemy wsparcia logistycznego dla życia społecznego i gospodarczego. Zakres problemów związanych z tym procesem znacznie wykracza poza ramy dotychczasowej polityki transportowej. Dlatego coraz częściej w dokumentach unijnych używa się określeń „mobilność” i „polityka mobilności” jako równoważnych do pojęć „transport” i „polityka transportowa”, ale lepiej oddającego specyfikę podejmowanej problematyki.

Słowa kluczowe: logistyka, mobilność, transport.

JEL Classification: L62 – Automobiles; Other Transportation Equipment; L91 – Transportation: General.

1. Wprowadzenie

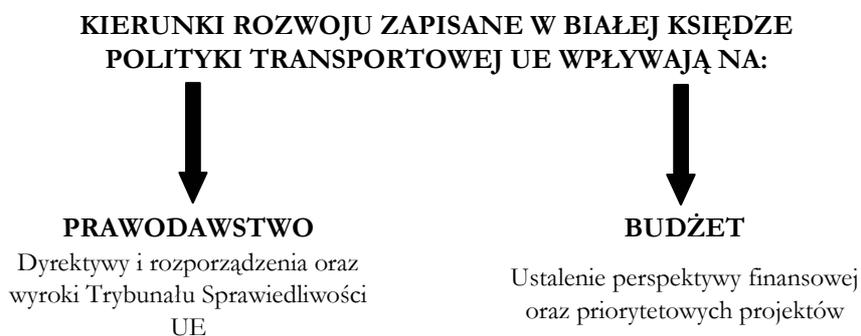
Cele Unii Europejskiej realizowane są m.in. poprzez wspólną politykę transportową rozumianą jako forma regulacji systemu transportowego i kształtowania jego relacji z otoczeniem¹. Począwszy od 1 stycznia 1958 r., czyli wejścia w życie Traktatu o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (traktat rzymski) wspólna polityka transportowa rozwijana była na dwóch płaszczyznach:

¹ Grzelakowski A, Matczak M., Przybyłowski A., *Polityka transportowa Unii Europejskiej i jej implikacje dla systemów transportowych krajów członkowskich*, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2008, s. 36.

konceptyjnej i praktycznej². Podstawowym narzędziem jej kształtowania na płaszczyźnie koncepcyjnej, z konkretnymi wskazówkami dla sfery praktycznej, są ogólne wytyczne kierunków jej prowadzenia i rozwijania. Są one formułowane w dokumentach noszących nazwę *Białej księgi*, które zawierają scenariusze rozwoju polityki transportowej na wybrane lata. Podlegają okresowym przeglądom i w oparciu o wnioski są aktualizowane lub przyjmowane nowe na następny okres.

Dotychczas przyjęto sześć tego typu dokumentów w następujących latach:
1961 – *Program działania w zakresie wspólnej polityki transportowej*,
1973 – *Rozwój wspólnej polityki transportowej*,
1983–1985 – *Ku wspólnej polityce transportowej*,
1992 – *Przyszły rozwój wspólnej polityki transportowej*,
2001 – *Europejska polityka transportowa w horyzoncie do 2010 r.: czas na decyzje*,
2011 – *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportowego – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*.

Kierunki i koncepcje działań zapisane w *Białych księgach* mają bezpośredni wpływ na sferę praktycznej realizacji polityki UE i są podstawą m.in. do przygotowywania aktów prawnych, wydawania orzeczeń przez Trybunał Sprawiedliwości UE oraz decyzji finansowych (rys. 1).



Rys. 1. *Białe księgi* a praktyczne działania UE
Źródło: opracowanie własne.

W 2006 r. Komisja Europejska w komunikacie dla Rady i PE *Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu. Przegląd średniookresowy Białej Księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r.*³ zauważa, że [...] w wielu obszarach interwencja na szczeblu europejskim nie wystarczy. Potrzebne będzie wza-

² Burnewicz J., *Polityka transportowa Unii Europejskiej i Polski*. W: Gawlikowska-Hueckel K. (red.), *Polska – Unia Europejska. Problemy prawne i ekonomiczne*. Gdańsk: Fundacja Rozwoju UG, 2000, s. 166.

³ COM (2006) 314 final.

jemnie uzupełniająca się działanie na krajowym, regionalnym i lokalnym szczeblu administracji państwowej. Ta ściślejsza koordynacja oraz rozbudowany zestaw narzędzi mają umożliwić przejście na bardziej przyjazne dla środowiska środki transportu, szczególnie na długich dystansach, na obszarach miejskich i na zatłoczonych korytarzach transportowych. Również w wymiarze jednostkowym, poprzez rozwój proekologicznych technologii, każdy środek transportu ma być bardziej przyjazny dla środowiska, bezpieczny i energooszczędny. Nacisk kładzie się na intermodalność, czyli *efektywne wykorzystywanie różnych środków transportu samodzielnie i w połączeniu z innymi*, co ma doprowadzić do optymalnego i zrównoważonego wykorzystywania zasobów transportowych⁴.

Te doświadczenia i postulaty zostały rozwinięte w materiałach przygotowujących kolejną *Białą księgę*. W czerwcu 2009 r. Komisja Europejska wydała komunikat *Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi systemu*⁵. Zaproponowano w nim, aby celem europejskiej polityki transportowej było stworzenie systemu transportu opartego na respektowanych zasadach zrównoważonego rozwoju, zaspokajaniu gospodarczych, społecznych i ekologicznych potrzeb społeczeństw, przy wsparciu procesu budowy całkowicie zintegrowanej i konkurencyjnej Europy. Koncepcję realizacji tej wizji zawiera najnowsza, szósta *Biała księga Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*⁶, opublikowana 29 marca 2011 r. Zawiera ona wizję rozwoju na najbliższe dziesięć lat z perspektywą na lat czterdzieści, do roku 2050. Nowym podejściem jest podkreślenie potrzeby rozwijania form transportu oszczędzających zasoby energetyczne, a w szczególności ropę. Zależność transportu od paliw powstałych na bazie ropy, których ceny systematycznie rosną, może mieć znaczący negatywny wpływ na zdolność obywateli do podróżowania oraz na konkurencyjność całej gospodarki UE.

Równoległe Komisja Europejska prowadziła prace koncepcyjne dotyczące wspólnej polityki w zakresie logistyki transportu towarowego, do tej pory prawie nieobecnej w polityce i praktyce unijnej. W konkluzji zdecydowano, że podstawowe obszary oddziaływania UE w zakresie logistyki to: innowacyjność, jakość logistyki, uproszczenie, podejście uwzględniające współmodalność transportu i miejski transport towarowy.⁷ Najnowsza *Biała księga* rozwija te wnioski do praktycznych działań, które w ramach wspólnej polityki transportowej zostaną podjęte do 2020 r. z perspektywą do roku 2050. Potwierdza to tezę Miro-

⁴ Tamże, s. 25.

⁵ COM (2009) 279 final.

⁶ COM (2011) 144 final.

⁷ Chaberek M., Logistyka w pracach Unii Europejskiej na rzecz rozwoju zrównoważonej mobilności. W: Chaberek M., Jezierski A. (red.), *Modelowanie procesów i systemów logistycznych*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2009, cz. VIII, s. 11–16.

ślawa Chabberka⁸, że cele strategiczne UE w sferze zrównoważonego rozwoju i w sferze integracji nie dają się w pełni zdefiniować w ramach tradycyjnej polityki transportowej UE i dlatego wymagają formułowania w wymiarze logistycznym. Celem artykułu jest wskazanie na przykładzie *Białej księgi* na poszerzenie polityki unijnej o zadanie kształtowania rozwoju systemów wsparcia logistycznego jako właściwej drogi do tworzenia jednolitego europejskiego obszaru opartego na konkurencyjnym i zasobooszczędnym systemie transportowym.

2. Logistyka miejska bez emisji CO2

Za najważniejszy cel Komisja Europejska uznała obniżenie emisji gazów cieplarnianych z transportu o 60% (z transportu morskiego o 40%) do roku 2050, przyjmując za punkt odniesienia stan z roku 1990. Odpowiada to ograniczeniu emisji o ok. 70% w porównaniu z rokiem 2008. Etapem pośrednim jest okres do roku 2030. W tym czasie emisja powinna zmaleć o 20% w stosunku do poziomu z roku 2008. Wiąże się to z przyjęciem drugiego postulatu wspólnej polityki, polegającego na zmniejszaniu zużycia paliw ropopochodnych. Taki obowiązek dla systemu transportowego wynika z innych dokumentów strategicznych, dotyczących ochrony środowiska, m.in. ze strategii *Europa 2020*⁹, nowego planu na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r.¹⁰ i komunikatu Komisji Europejskiej *Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.*¹¹ W *Białej księdze* jednoznacznie stwierdza się, że dotychczasowy rozwój systemu transportowego nie następuje z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju. Jeśli nie podejmie się zdecydowanych działań zmieniających ten stan rzeczy, to negatywne zjawiska nasilą się. Ocenia się, że do 2050 r. zależność od ropy wynosilaby ok. 90%, emisja CO2 z transportu wzrosłaby o jedną trzecią w stosunku do stanu z roku 1990, a koszty zatorów komunikacyjnych wzrosłyby o ok. 50%¹².

Ale osiągnięcie tego celu nie może blokować wzrostu sektora transportu i ograniczać mobilności. Potrzebne są więc nowe wzorce transportu pozwalającego na przewożenie większej liczby towarów i pasażerów najbardziej wydajnymi środkami transportu lub ich kombinacjami. Szczególne zadania w tym zakresie dotyczą systemów wsparcia logistycznego w miastach obejmującego zarówno przepływ towarów, jak i zasobów ludzkich. Postawione zostało ambitne zadanie wolnej od emisji CO2 logistyki w dużych miastach do roku 2050.

⁸ Chaberek M., Problematyka logistyki w pracach Komisji i Parlamentu Europejskiego. W: Chaberek M., Jezierski A. (red.), *Modelowanie procesów i systemów logistycznych*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2010, cz. IX, s. 12.

⁹ COM (2010) 2020.

¹⁰ COM (2011) 109.

¹¹ COM (2011) 112.

¹² *Biała Księga*. COM (2011) 144 final, s. 5.

Zadanie to ma być osiągnięte przez zmniejszenie o połowę liczby samochodów o napędzie konwencjonalnym w transporcie miejskim do 2030 r., a następnie ich całkowitą eliminację z miast do roku 2050. Można to osiągnąć poprzez zastosowanie technologii elektrycznych, wodorowych i hybrydowych. Ich atutem jest nie tylko mniejsze zanieczyszczenie powietrza, lecz także znaczne ograniczenie hałasu. To zaś daje możliwość stosowania na większą skalę przemieszczania towarów nocą. Wprowadzenie takiego rozwiązania w konsekwencji doprowadzi do zmniejszenia problemu kongestii w godzinach szczytów porannych i popołudniowych.

Ważne jest także wprowadzenie takich rozwiązań, które ograniczą dostawy indywidualne do jak najkrótszego odcinka. W tym celu należy poprawić kooperację między transportem na duże odległości a transportem końcowym. Pomocą w tym względzie powinno służyć zastosowanie inteligentnych systemów przyczyniających się do zarządzania ruchem w czasie rzeczywistym oraz do ograniczenia czasu dostawy i zatorów na końcowych odcinkach. W *Białej księdze* zapowiada się też wprowadzenie wielu innych rozwiązań szczegółowych, które będą promowały zachowania zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju w zakresie:

- informacji dotyczących podróży,
- oznakowania pojazdów w odniesieniu do emisji CO₂ i efektywności paliwowej,
- stosowania kalkulatorów śladu węglowego,
- ekologicznego stylu jazdy i ograniczania prędkości.

Powinna wzrosnąć rola transportu szynowego. Stopniowej eliminacji pojazdów o napędzie konwencjonalnym musi towarzyszyć zastosowanie na szerszą skalę transportu zbiorowego stosującego ekologiczne pojazdy, w tym zwłaszcza pojazdy szynowe o napędzie elektrycznym. W transporcie publicznym coraz bardziej istotne będą jakość, dostępność i niezawodność. Za główne cechy usług wysokiej jakości Komisja Europejska uważa:

- atrakcyjny rozkład jazdy,
- komfort podróżowania,
- łatwy dostęp do transportu publicznego,
- niezawodność usług,
- integrację z innymi środkami transportu,
- dostępność informacji na temat czasu podróży oraz możliwych tras alternatywnych.

Jeśli chce się uzyskiwać efekt ekologiczny, podnosić jakość usług transportu zbiorowego oraz poprawiać płynność przepływu zasobów ludzkich, towarowych i informacyjnych w aglomeracjach miejskich, konieczne jest kompleksowe podejście. Konieczne jest zastosowanie jednolitej strategii obejmującej plano-

wanie przestrzenne, politykę taryfową, wydajne usługi transportu publicznego, infrastrukturę dla niezmotoryzowanych środków transportu oraz możliwość ładowania lub uzupełniania paliwa dla ekologicznych pojazdów. Dla większych miast zaleca się opracowywanie planów mobilności miejskiej, które powinny obejmować te elementy i być uzgodnione z zintegrowanymi planami rozwoju obszarów miejskich¹³.

W *Białej księdze* na bazie odpowiednich regulacji prawnych zapowiada się wprowadzenie audytów mobilności miejskiej oraz planów mobilności miejskiej. Ma być ustanowiona tabela wyników w zakresie mobilności miejskiej w Europie w oparciu o wspólne cele. Tabela ta będzie podstawą oceny. Planuje się także, aby możliwość korzystania przez regiony i miasta z unijnego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności zależała od przedłożenia aktualnego, niezależnie zweryfikowanego certyfikatu z audytu mobilności miejskiej i zrównoważonego rozwoju¹⁴. W ten sposób powstałby mechanizm wdrażania i egzekwowania założonych działań od władz krajowych, regionalnych i lokalnych.

3. Usprawnienie działania multimodalnych łańcuchów logistycznych

Wprowadzenie nowych, zasobooszczędnych pojazdów i ekologicznych paliw nie wystarczy do osiągnięcia oczekiwanej redukcji emisji i nie rozwiąże problemu kongestii. Konieczna jest konsolidacja znacznych ilości towarów i osób przemieszczanych na duże odległości. Przy przewożeniu ludzi powinno się korzystać w większym stopniu z autobusów, kolei i samolotów. Przy przewożeniu towarów powszechniejsze powinno być stosowanie rozwiązań multimodalnych, opartych na łączeniu środków transportu kolejowego i wodnego. Poprawa integracji sieci ułatwi wybór rodzaju transportu. Komisja Europejska postuluje, aby lotniska, porty, stacje kolejowe, metra i autobusowe były w coraz większym stopniu zintegrowane i tworzyły platformy połączeń multimodalnych dla podróżnych. W *Białej księdze* postawiono konkretne cele do osiągnięcia. Do 2030 r. 30% przewożonych towarów na odległości większe niż 300 km mają być przeniesione z transportu drogowego na kolej lub żeglugę. W drugim etapie do 2050 r. ponad połowa towarów ma być przeniesiona na ekologiczne formy transportu. W tym czasie także większa część ruchu pasażerskiego na średnie odległości powinna dokonywać się koleją.

Ten plan działania oznacza położenie silnego nacisku na rozwój kolei, co jest kontynuacją kierunku podjętego już w *Białej księdze* z roku 2001. W odniesieniu do kolei za priorytet uważa się stworzenie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, który obok jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej ma być główną częścią składową jednolitego europejskiego obszaru transportu.

¹³ Tamże, s. 15.

¹⁴ Tamże, s. 29–30.

Konieczne są zmiany strukturalne umożliwiające transportowi kolejowemu skuteczne konkutowanie z innymi dziedzinami transportu i doprowadzenie do większego udziału kolei w przewozie towarów oraz osób na średnie i dalekie odległości. Komisja Europejska chce to uzyskać przez następujące działania:

- otwarcie wewnętrznego pasażerskiego rynku kolejowego na konkurencję, w tym wprowadzenie obowiązkowego przyznawania zamówień publicznych na usługi na podstawie konkurencyjnych przetargów,
- wprowadzenie jednolitej autoryzacji typu pojazdów oraz jednolitego świadectwa bezpieczeństwa przedsiębiorstwa kolejowego, co będzie wymagało wzmocnienia Europejskiej Agencji Kolejowej,
- przygotowanie zintegrowanego podejścia do zarządzania korytarzami transportu towarów, zwłaszcza jeśli chodzi o opłaty za dostęp do infrastruktury,
- zagwarantowanie niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury kolejowej i konsekwentne egzekwowanie rozdziału struktur zarządzających infrastrukturą od podmiotów świadczących usługi,
- wdrożenie pakietu działań podnoszących bezpieczeństwo kolei, m.in. poprzez stopniową harmonizację krajowych środków bezpieczeństwa i wprowadzenie nadzoru nad nimi ze strony Europejskiej Agencji Kolejowej¹⁵.

Ma temu towarzyszyć rozbudowa odpowiedniej infrastruktury. Przewiduje się ukończenie do 2050 r. szybkiej sieci kolejowej w UE. Do 2030 r. ma nastąpić trzykrotny wzrost tej sieci oraz zachowanie gęstej sieci kolejowej we wszystkich państwach członkowskich. W tym terminie ma być stworzona w pełni funkcjonalna ogólnounijna, multimodalna sieć bazowa TEN-T, która do 2050 r. powinna się cechować wysoką jakością i przepustowością wraz z odpowiednimi usługami informacyjnymi. Także do 2050 r. mają powstać połączenia wszystkich lotnisk należących do sieci bazowej z siecią kolejową. Najważniejsze porty morskie mają uzyskać dobre połączenie z kolejowym transportem towarów i tam, gdzie to jest możliwe, z systemem wodnego transportu śródlądowego.

4. Wzrost efektywności korzystania z transportu i infrastruktury

Poprawa mobilności w Unii Europejskiej możliwa jest też dzięki wzrostowi efektywności korzystania z transportu i infrastruktury. Służy temu zastosowanie udoskonalonych systemów zarządzania ruchem i informacją oraz zaawansowanych środków logistycznych i rozwiązań rynkowych w postaci m.in. zintegrowanego rynku kolejowego, zniesienia ograniczeń w zakresie kabotażu, zniesienia barier w żegludze morskiej bliskiego zasięgu i braku zakłóceń cenowych. Komii-

¹⁵ Tamże, s. 20, 25.

sja Europejska przewiduje wprowadzenie w Europie do 2020 r. pakietu inteligentnych systemów mobilności w postaci:

- europejskiego systemu nawigacji satelitarnej (Galileo),
- zmodernizowanej infrastruktury zarządzania ruchem lotniczym (SESAR),
- europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS) oraz systemów informacji kolejowej,
- systemu nadzoru morskiego (SafeSeaNet i LRIT),
- usługi informacji rzecznej (RIS),
- inteligentnych systemów transportowych (ITS),
- interoperacyjnych rozwiązań dla systemów zarządzania i informacji w transporcie multimodalnym następnej generacji obejmujących systemy pobierania opłat.

Ważnym aspektem korzystania z infrastruktury transportowej jest bezpieczeństwo. W *Białej księdze* postawiono ambitny cel zmniejszenia o połowę ofiar wypadków drogowych do roku 2020. UE chce być światowym liderem w zakresie bezpieczeństwa i ochrony użytkowników wszystkich rodzajów transportu. Będzie dążyć do harmonizacji i wprowadzenia technologii w zakresie bezpieczeństwa na drogach w postaci:

- systemów wspomagających kierowców,
- inteligentnych ograniczników prędkości,
- systemów przypominania o zapięciu pasów bezpieczeństwa,
- systemów współpracy i interfejsów pojazd-infrastruktura,
- testów przydatności pojazdów do warunków drogowych obejmujących m.in. alternatywne układy napędowe,
- szkolenia i edukacji wszystkich użytkowników,
- bezpieczniejszej infrastruktury dla szczególnie zagrożonych użytkowników: pieszych, rowerzystów i motocyklistów.

Rozbudowa i dostosowanie infrastruktury do nowych rozwiązań wymaga znacznych nakładów finansowych. Komisja Europejska ten koszt oszacowała na ponad 2,5 trylioną euro w okresie 2010–2030. Dostosowanie samej sieci TEN-T do zamierzonych rozmiarów wymaga ok. 550 mld euro do roku 2020. Z tego ok. 215 mld euro trzeba przeznaczyć na likwidację wąskich gardeł. Inwestycje w tabor, sprzęt i infrastrukturę płatniczą, stosownie do postawionego celu w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, będą wymagały ok. 1 trylioną euro. Takich wydatków nie są w stanie pokryć dotychczasowe źródła finansowania publicznego. Proponuje się sięganie po nowe źródła, takie jak internalizacja kosztów zewnętrznych oraz dodatkowe opłaty za korzystanie z infrastruktury.

Oplaty i podatki związane z transportem mają być poddane restrukturyzacji w kierunku szerszego zastosowania zasad „zanieczyszczający płaci” i „użytkownik płaci”. A obciążenia za usługę transportową ponoszone przez gospodarkę powinny uwzględniać całkowite koszty transportu wraz z kosztami infrastruktury i kosztami zewnętrznymi. Aby wybory dokonywane przez uczestników rynku transportowego były dostosowane do potrzeb zrównoważonego rozwoju, konieczna jest internalizacja efektów zewnętrznych, eliminacja zakłóceń podatkowych i dopłat oraz niezakłócona konkurencja na tym rynku. Koszty hałasu, zanieczyszczenia powietrza i zatorów komunikacyjnych jako lokalnych efektów zewnętrznych mogą być zinternalizowane poprzez opłaty za korzystanie z infrastruktury.

Dużą wagę przywiązuje się do finansowania ze źródeł prywatnych. Upowszechnienie pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury na poziomie rzeczywistych kosztów jej wybudowania i utrzymania oznacza większą atrakcyjność inwestycji w infrastrukturę dla kapitału prywatnego. Komisja Europejska uważa, że wprowadzenie opłat drogowych także dla samochodów osobowych jest wskazane, gdyż oprócz pozyskania dodatkowych środków na finansowanie infrastruktury wpływa także na natężenie ruchu i zachowania związane z podróżowaniem. Przyciągnięciu do projektów infrastrukturalnych kapitału prywatnego mają służyć także lepsze ramy regulacyjne i stosowanie innowacyjnych instrumentów finansowych¹⁶.

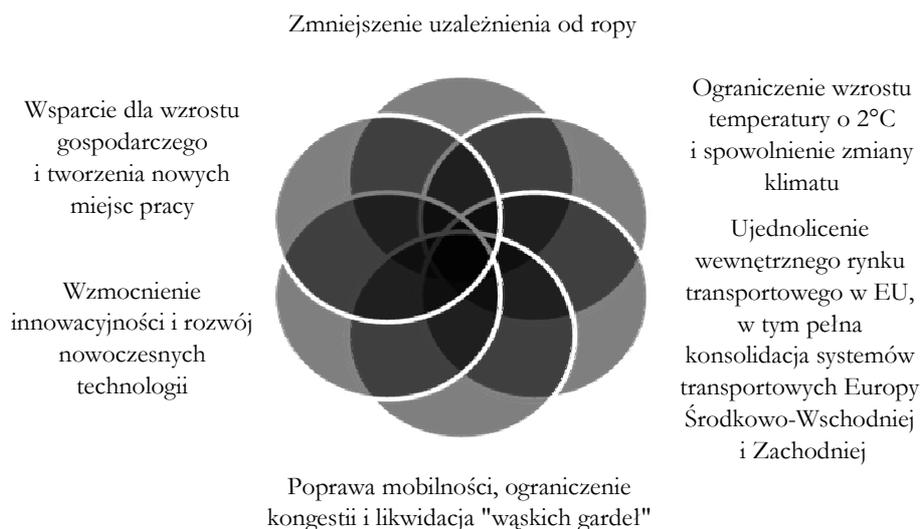
5. Podsumowanie

Analiza najnowszej *Białej księgi* wskazuje, że przed wspólnotową polityką transportową stawia się coraz rozleglejsze cele wynikające z koncepcji zrównoważonego rozwoju łączącej aspekty gospodarcze, społeczne, środowiskowe, finansowe i inne (rys. 2). Wymaga to odpowiednio szerszego spojrzenia i oddziaływania na poszerzające się łańcuchy powiązanych ze sobą działań tworzących systemy wsparcia logistycznego dla życia społecznego i gospodarczego. Istotą tych zabiegów jest zapewnienie płynnego przepływu zasobów ludzkich, towarowych i informacyjnych, które powinny być dostarczone we właściwym czasie, miejscu, ilości oraz o właściwej jakości i koszcie, przy zachowaniu określonych potrzeb społecznych i środowiskowych. W procesie tym typowa usługa transportowa staje się tylko jedną z jego części. O jej jakości i koszcie rozstrzyga rozległy system działań podejmowanych, a następnie prowadzonych poza obszarem czynności bezpośrednio związanych z dostarczaniem samej usługi przewozowej. Zakres problemów związanych z tym procesem znacznie wykracza poza ramy dotychczasowej polityki transportowej. Dlatego coraz częściej w dokumentach unijnych używa się określenia „mobilność” i „polityka mobil-

¹⁶ Tamże, s. 16–17.

ności” jako równoważnego do pojęć „transport” i „polityka transportowa”, ale lepiej oddającego specyfikę podejmowanej problematyki.

OCZEKIWANE EFEKTY:



Rys. 2. Oczekiwane efekty realizacji *Białej księgi*

Źródło: opracowanie własne.

Literatura

- Burnewicz J., Polityka transportowa Unii Europejskiej i Polski. W: Gawlikowska-Hueckel K. (red.), *Polska – Unia Europejska. Problemy prawne i ekonomiczne*. Gdańsk: Fundacja Rozwoju UG, 2000.
- Chaberek M., Logistyka w pracach Unii Europejskiej na rzecz rozwoju zrównoważonej mobilności. W: Chaberek M., Jezierski A. (red.), *Modelowanie procesów i systemów logistycznych*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2009, cz. VIII. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego; nr 38.
- Chaberek M., Problematyka logistyki w pracach Komisji i Parlamentu Europejskiego. W: Chaberek M., Jezierski A. (red.), *Modelowanie procesów i systemów logistycznych*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2010, cz. IX. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego, nr 39.
- Grzelakowski A, Matczak M., Przybyłowski A., *Polityka transportowa Unii Europejskiej i jej implikacje dla systemów transportowych krajów członkowskich*, Wydaw. Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2008. ISBN 978-83-7421-062-1.

Dokumenty UE

Biała Księga. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu, COM (2011) 144 final.

Europa 2020, COM (2010) 2020.

Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r., COM (2011) 112.

Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu. Przegląd średnio-okresowy Białej Księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r., COM (2006) 314 final.

Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi systemu, COM (2009) 279 final.

**AKTYWNOŚĆ INWESTYCYJNA
SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH
W LATACH 2004–2009**

Justyna Łukomska-Szarek, Alfreda Zachorowska

Abstrakt: Przedmiotem dociekań naukowych w artykule jest wskaźnikowa ocena działalności inwestycyjnej samorządów terytorialnych w Polsce. Na podstawie rozważań teoretycznych ocenie poddano wybrane wskaźniki finansowe. Tu w szczególności zbadano udział wydatków inwestycyjnych samorządów terytorialnych w wydatkach budżetowych ogółem i ich dynamikę, a także poniesione nakłady inwestycyjne na mieszkańca. Okres badawczy obejmuje lata 2004–2009, co umożliwiło dodatkowo ocenę tendencji zmian analizowanych wielkości w czasie.

Słowa kluczowe: inwestycje, samofinansowanie, samorząd terytorialny.

JEL Classification: H76 – State and Local Government: Other Expenditure Categories; H79 – Other; R53 – Public Facility Location Analysis; Public Investment and Capital Stock.

1. Wprowadzenie

Głębokie przemiany jakościowe systemu społeczno-gospodarczego w Polsce wymusiły na jednostkach samorządu terytorialnego konieczność poszukiwania nowych sposobów i zasad funkcjonowania w gospodarce rynkowej. Dla każdego podmiotu działającego w nowych warunkach inwestowanie uznaje się za obiektywną konieczność, jednak skutki błędnych decyzji inwestycyjnych ponoszą nie tylko samorządy, lecz także inne podmioty zaangażowane w finansowanie przedsięwzięć publicznych, zwłaszcza społeczność lokalna. Ograniczoność zasobów, przesłanki społeczne i polityczne oraz inne determinanty przesądzają

o konieczności poszukiwania oraz identyfikowania możliwości inwestycyjnych w różnej postaci, miejscu czy czasie. Przedmiot, zakres oraz czas realizacji inwestycji są wstępnie ustalane w ramach strategii rozwoju oraz wieloletnich programów finansowych i inwestycyjnych samorządów terytorialnych. Efektem procesu inwestycyjnego jest poprawa efektywności gospodarowania tych podmiotów oraz rozwój w skali lokalnej i regionalnej.

W związku z powyższym w niniejszym opracowaniu dokonano oceny aktywności inwestycyjnej samorządów terytorialnych w latach 2004–2009, a w szczególności poszczególnych województw. W tym układzie podjęto temat udziału ich nakładów inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem, poziomu wydatków inwestycyjnych *per capita*, atrakcyjności inwestycyjnej czy stopnia samofinansowania. Badania przeprowadzono na podstawie danych pozyskanych z witryny internetowej Ministerstwa Finansów¹ (sprawozdań z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego). Przyjęty okres badawczy umożliwił przeprowadzenie analizy *ex post* w ujęciu dynamicznym, co dało podstawę do porównania badanych wielkości w czasie.

2. Istota i pojęcie inwestycji samorządów terytorialnych

Proces inwestycyjny polega na kolejno następujących po sobie działaniach, związanych z podjęciem decyzji o realizacji zamierzenia inwestycyjnego, przygotowaniem i realizacją inwestycji oraz przekazaniem obiektów do użytkowania². Wybory inwestycyjne dotyczą potrzeb odtworzeniowych, a przede wszystkim przedsięwzięć rozwojowych, w tym na ogół projektów infrastrukturalnych. Dysponowanie dużymi środkami finansowymi sprawia, że samorząd terytorialny staje się niezwykle interesującym zleceniodawcą towarów, usług i robót budowlanych³. Należy także zauważyć, że inwestycje często rozpatruje się w kontekście finansowego zaangażowania w przedsięwzięcie w celu uzyskania przyszłych korzyści. Jednak w przypadku jednostek samorządu terytorialnego na plan pierwszy wysuwają się inne niż zysk cele, do których należy zaliczyć poprawę infrastruktury komunalnej, spadek bezrobocia, ochronę środowiska naturalnego, aktywizację gospodarki, a nie rentowność czy okres zwrotu. Inwestycje realizowane przez samorządy terytorialne wpływają na poziom życia mieszkańców, a poprzez rozwój infrastruktury komunalnej mogą zachęcać inwestorów prywatnych do podejmowania na ich terenie działalności gospodarczej. Jednocześnie przyrost mienia komunalnego tworzy struktury przesądzające o przy-

¹ Ministerstwo Finansów [on-line]. [Dostęp 15.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl>.

² Dylewski M., Filipiak B., Gorzalczyńska-Koczkodaj M., *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: Muncipium, 2004, s. 164.

³ Por. Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Difin, 2003, s. 46.

szłych formach działalności bieżącej samorządów oraz rozmiarach kosztów ponoszonych na eksploatację utworzonego majątku.

Działalność inwestycyjna samorządów terytorialnych odbiega zatem od inwestycji podmiotów prywatnych, zwłaszcza jeżeli uwzględnia się aspekt ekonomicznej efektywności przedsięwzięć inwestycyjnych⁴. Skuteczne i efektywne inwestowanie zależy niejednokrotnie od właściwych decyzji władz lokalnych i regionalnych, wymaga podejść zintegrowanych i uwzględniających specyfikę inwestycji publicznych. Podstawowym problemem władz samorządowych jest znalezienie rozwiązań zapewniających uzyskanie najlepszego efektu społecznego przy zaangażowaniu określonych i często ograniczonych zasobów finansowych⁵. W tym zakresie istotna jest racjonalizacja wydatków budżetowych, dostosowanie ich rozmiarów i struktury do poziomu wymaganego z punktu widzenia ich efektywności i skuteczności⁶.

3. Aktywność inwestycyjna samorządów terytorialnych w latach 2004–2009

Aktywność inwestycyjna stymuluje rozwój samorządów terytorialnych. Warunkiem zapewnienia właściwej infrastruktury jest sprawny proces realizacji zaplanowanych przedsięwzięć inwestycyjnych, choć należy podkreślić, że samorzady terytorialne często napotykają bariery, zwłaszcza w zakresie niewystarczających zasobów finansowych.

Dokonując analizy aktywności inwestycyjnej samorządów terytorialnych, w pierwszej kolejności oceniono udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiono w tabeli 1. Na ich podstawie można wnioskować, że największy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem przypadł województwom, a oscylował w przedziale około 29–47%. Choć w latach 2007–2008 odnotowano w tym zakresie niewielki spadek wskaźnika w porównaniu do roku poprzedniego, to jednak amplituda wahań nie przekroczyła 1%. Stałą tendencją rosnącą

⁴ Wojciech Misterek podkreśla, że samorzady nie są zwolnione z dążenia do efektywnego i sprawiedliwego gospodarowania środkami publicznymi, jednak wyliczenie ekonomicznych rezultatów działań jest bardzo trudne, a dodatkowo ze względu na cel często bezzasadne. Por. Misterek W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej samorządów terytorialnych*. Warszawa: Difin, 2008, s. 34–35.

⁵ W ostatnich latach obserwuje się kryzys finansów samorządowych, przejawiający się głównie brakiem wystarczających środków własnych na wykonywanie zadań. W celu ich uzupełnienia samorzady terytorialne często wykorzystują inne źródła, tu w szczególności bezzwrotne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych czy środki o charakterze zwrotnym (kredyty, pożyczki, emitowane papiery wartościowe). Por. Kołaczkowski B., Ratajczak M., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business, 2010, s. 126–127.

⁶ Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*. Wrocław: Wydaw. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2010, s. 254.

wydatków inwestycyjnych charakteryzowały się miasta na prawach powiatu, ich udział w wydatkach ogółem z poziomu 13,6% w roku 2004 zwiększył się do 21,8% w roku 2008. Tylko w ostatnim roku podjętej analizy zauważalny jest spadek badanej miary dla miast na prawach powiatu, jako jedynych spośród ocenianych jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei powiaty tylko w roku 2007 wykazywały niższy wskaźnik struktury wydatków inwestycyjnych na poziomie 13% w porównaniu do ponad 14% w latach 2006 i 2008 oraz 19% w roku 2009. Samorzady gminne do 2008 r. odnotowały zarówno wzrosty, jak i spadki badanego wskaźnika, który oscylował na poziomie około 18–20%. W 2009 r. wskaźnik wzrósł do 22,5%.

Tab. 1. Wskaźnikowa ocena aktywności inwestycyjnej samorządów terytorialnych w latach 2004–2009

Nazwa wskaźnika		2004	2005	2006	2007	2008	2009
UWI*	Województwa	28,8	31,4	35,5	35,4	34,8	47,3
	Powiaty	10,1	11,6	14,6	13,1	14,4	19,1
	Miasta na prawach powiatu	13,6	15,2	19	21,5	21,8	21,5
	Gminy	18,1	17,9	20,1	18,5	19,9	22,5
DWI**	Województwa	109,3	140,83	149,58	110,39	115,27	214,38
	Powiaty	124,9	127,78	140,99	92,51	124,28	155,77
	Miasta na prawach powiatu	125,6	123,38	141,69	125,6	112,88	108,53
	Gminy	119,7	111,23	130,05	97	121,02	125,73
WWI***	Województwa	44,2	62,5	93,4	103,1	118,7	254
	Powiaty	49,6	63,5	89,6	82,7	102,6	159,3
	Miasta na prawach powiatu	349,4	431,6	613,7	773,1	875,4	951,9
	Gminy	281,9	324,3	421,6	408,6	494,3	494,3

* UWI – udział wydatków inwestycyjnych JST w wydatkach budżetowych ogółem (w %).
 ** DWI – dynamika wydatków inwestycyjnych JST – indeksy łańcuchowe (w %). *** WWI – wydatki inwestycyjne JST w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009* [on-line]. [Dostęp 15.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=1902&cid=227690>; *Analiza wskaźnikowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2006* [on-line]. [Dostęp 15.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=1902&cid=115262>.

Wyniki gospodarcze zanotowane w latach 2004–2007 wskazywały, że gospodarka polska wróciła na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego, choć nie zostały jeszcze w pełni przezwyciężone negatywne tendencje obserwowane głównie w latach 2001–2002, gdy popyt inwestycyjny znajdował się w fazie stagnacji. W warunkach dobrej koniunktury, w okresie wysokiego tempa wzro-

stu PKB nastąpiło ożywienie inwestycyjne, choć należy zaznaczyć, że nie we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego co roku zwiększał się udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem⁷.

Możliwości inwestycyjne samorządów terytorialnych uzależnione są od zdolności do generowania nadwyżek wolnych środków, które wpływają na potencjał inwestycyjny analizowanych jednostek. Inwestycje do roku 2007 rosły dynamicznie, w przypadku indeksów łańcuchowych województwa wykazywały wzrost o 49%, powiaty i miasta na prawach powiatu o 40–41%, a gminy na poziomie 30%. Samorzady odnotowały największy wzrost wydatków inwestycyjnych w 2006 r. na poziomie 37,3% ogółem w porównaniu do roku poprzedniego. W Polsce indeks łańcuchowy dynamiki kształtował się wówczas na poziomie 17,9%. Spowolnienie dynamiki wydatków inwestycyjnych w 2007 r. było charakterystyczne dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, przy czym ujemną dynamikę odnotowały wówczas gminy, które wyróżniał regres na poziomie 3% w porównaniu do roku poprzedniego, oraz powiaty – 7,5% spadek. W roku 2008 nastąpiło ponowne osłabienie koniunktury gospodarczej w kraju, na co w głównej mierze wpłynął kryzys na światowym rynku finansowym. Mimo spowolnienia wzrostu PKB, a także niekorzystnych pozostałych wskaźników makroekonomicznych samorzady terytorialne kontynuowały podjęte działania inwestycyjne⁸. Jak podkreśla Marek Dylewski, były odporne na negatywne tendencje w sytuacji makroekonomicznej kraju i charakteryzowały się zachowaniem dużego, wręcz niezmiennego tempa w zakresie realizowanych inwestycji⁹. Ich aktywność inwestycyjna zwiększyła się, szczególnie jeśli chodzi o powiaty i województwa. Potwierdzeniem tej tezy są odnotowane wskaźniki dynamiki wydatków inwestycyjnych w porównaniu do roku poprzedniego – województwa odnotowały ich wzrost z 15% na 114%, a powiaty z 24% na 56% w roku 2009. Spośród analizowanych samorządów terytorialnych tylko miasta na prawach powiatu wykazywały spowolnienie dynamiki wydatków inwestycyjnych do 8% w roku 2009, nakłady inwestycyjne gmin natomiast nadal rosły, choć w mniejszym tempie, gdyż z 21% zwiększyły się do 26% w ostatnim roku analizy. Z kolei wszystkie jednostki samorządu terytorialnego na przestrzeni badanych lat wyróżniał wzrost wydatków inwestycyjnych *per capita*, oprócz roku 2007, w którym gminy wydatkowały o 13 zł mniej w porównaniu do roku poprzedniego oraz powiaty o 8,9 zł mniej niż w roku 2006. W przeliczeniu nakładów inwestycyjnych na jednego mieszkańca w 2009 r. największe wartości –

⁷ Zachorowska A., Łukomska-Szarek J., *Management of investment activity in local self-governments*. W: Zachorowska A., Łukomska-Szarek J., *Chosen problems of finance management of local self-government*. Częstochowa: Wydaw. Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, 2010, s. 83–84.

⁸ Zachorowska A., Łukomska-Szarek J., dz. cyt., s. 83.

⁹ Dylewski M., *Wpływ spowolnienia gospodarczego na zdolność inwestycyjną JST*. Wrocław: Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, 2010, s. 120.

około 952 zł – odnotowano w miastach na prawach powiatu, a najmniejsze w powiatach – 159 zł.

4. Aktywność i atrakcyjność inwestycyjna poszczególnych województw w latach 2004–2009

W porównaniu do pozostałych jednostek samorządowych województwa wyróżniały się na przestrzeni badanych lat największym udziałem wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, stąd w niniejszym opracowaniu podjęto szczegółową analizę ich aktywności inwestycyjnej. W latach 2004–2009 wydatki na inwestycje województw ogółem zwiększyły się z poziomu 1,69 mld zł do 9,69 mld zł, a zatem aż o 473%, przy czym w 2009 r. w porównaniu do roku poprzedniego dynamika stanowiła 144% wzrost. W celu oceny zmian udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem poszczególnych województw w tabeli 2 opracowano ranking. Na podstawie poniższych danych można wskazać, że w 2004 r. dość niskim poziomem wskaźnika charakteryzowały się województwa zachodniopomorskie (16,1%) oraz mazowieckie (18,1%), a najwyższym województwo śląskie (48,8%), przy czym wartość średnia kształtowała się na poziomie 28,8%. W 2005 r. nadal dominowało województwo śląskie z 45% udziałem wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków budżetowych, 19% poziom przypadł natomiast województwu łódzkiemu. W roku 2006 wskaźnik na poziomie 44,2% osiągnęło województwo podkarpackie, a 24,4% łódzkie. W 2007 r. pierwsze miejsce w rankingu uzyskało województwo opolskie z wartością 46,2%, a ostatnie lubelski – 26,6%. Województwo małopolskie objęło dominującą pozycję w roku 2008 (45,4%), dolnośląskie natomiast zamknęło listę rankingu z wartością 27,4%. W ostatnim roku najwyższe udziały analizowanego miernika wykazywały kolejno województwa: powyżej 60% wielkopolskie i lubuskie, powyżej 55% łódzkie, zachodniopomorskie i pomorskie, a najniższą wartość na poziomie 24,8% – województwo mazowieckie.

Miary określające zdolność do finansowania rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, a także pozwalające dokonać oceny jej atrakcyjności pod względem inwestycyjnym należy przeliczyć na jednego mieszkańca. Umożliwia to porównywalność poszczególnych wskaźników danej jednostki samorządu terytorialnego. Zmiany wydatków inwestycyjnych *per capita* województw w Polsce przedstawiono w tabeli 3. Na podstawie opracowanego rankingu można wskazać, że najwyższe wartości badanego miernika w roku 2004 odnotowano w województwie śląskim (81,7 zł), w latach 2005–2008 w województwie mazowieckim (z 101,5 zł do 199 zł) oraz w roku 2009 w województwie lubuskim (476,5 zł). Wartości minimalne w latach 2004–2006 cechowały województwo łódzkie (21–36,6 zł), w 2007 r. lubelskie (63,7 zł), w roku 2008 wielkopolskie (85,3 zł) i w roku 2009 mazowieckie (154,7 zł).

Tab. 2. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem samorządów wojewódzkich w Polsce w latach 2004–2009

Wyszczególnienie	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	W*	R**	W	R	W	R	W	R	W	R	W	R
Dolnośląskie	21,8	13	22,7	15	29,3	12	29,7	15	27,4	16	47,0	10
Kujawsko-pomorskie	25,7	11	25,5	9	36,3	8	34,5	11	32,5	11	45,4	11
Lubelskie	27,0	8	24,1	12	27,6	13	26,6	16	41,6	2	35,5	15
Lubuskie	29,6	7	36,8	5	42,0	3	39,8	4	32,7	10	61,9	2
Łódzkie	20,8	14	19,0	16	24,4	16	39,4	5	34,5	6	58,0	3
Małopolskie	32,4	4	39,9	2	36,0	9	40,7	2	45,4	1	54,5	7
Mazowieckie	18,8	15	30,8	7	34,5	11	36,6	7	33,5	8	24,8	16
Opolskie	25,9	10	39,1	3	43,7	2	46,2	1	35,6	5	54,1	8
Podkarpackie	31,6	5	23,1	13	44,2	1	30,5	13	31,7	12	42,4	14
Podlaskie	24,0	12	22,9	14	40,7	6	34,8	10	31,1	13	55,0	6
Pomorskie	29,9	6	37,8	4	37,8	7	35,7	8	38,6	4	55,3	5
Śląskie	48,8	1	45,0	1	41,0	4	35,7	9	41,4	3	44,5	12
Świętokrzyskie	41,4	2	25,5	10	34,8	10	38,8	6	34,3	7	51,7	9
Warmińsko-mazurskie	35,0	3	24,4	11	27,4	14	39,9	3	27,9	15	43,0	13
Wielkopolskie	26,7	9	33,1	6	40,8	5	30,5	14	30,0	14	63,2	1
Zachodniopomorskie	16,1	16	25,7	8	26,3	15	33,5	12	33,1	9	57,1	4

* W – wartość wskaźnika w %. ** R – pozycja w rankingu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Roczne sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009* [on-line]. [Dostęp 15.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5>.

Tab. 3. Wydatki inwestycyjne samorządów wojewódzkich na mieszkańca w Polsce w latach 2004–2009

Wyszczególnienie	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	W*	R**	W	R	W	R	W	R	W	R	W	R
Dolnośląskie	31,3	14	44,7	11	80,6	10	90,5	8	95,9	12	259,6	9
Kujawsko-pomorskie	35,5	11	45,6	10	93,7	7	99,2	5	100,8	10	213,9	13
Lubelskie	41,4	8	40,2	12	61,6	14	63,7	16	134,0	2	156,8	15
Lubuskie	56,6	4	87,6	4	128,3	3	131,9	3	110,1	7	476,5	1
Łódzkie	21,0	16	23,7	16	36,6	16	86,0	12	89,8	13	324,1	5
Małopolskie	42,2	7	65,3	6	69,2	13	90,3	9	127,8	3	248,6	10
Mazowieckie	39,5	9	101,5	1	157,9	1	193,1	1	199,0	1	154,7	16

Opolskie	38,7	10	90,6	2	129,9	2	153,4	2	127,7	4	362,6	3
Podkarpackie	48,2	5	34,6	14	115,5	4	74,5	14	97,6	11	232,5	12
Podlaskie	34,1	13	34,9	13	97,7	5	88,8	11	87,1	15	284,5	8
Pomorskie	43,1	6	76,2	5	96,0	6	96,7	6	124,2	5	318,1	6
Śląskie	81,7	1	89,1	3	91,0	9	75,9	13	112,4	6	165,6	14
Świętokrzyskie	57,7	3	34,0	15	69,4	12	94,8	7	100,7	9	306,5	7
Warmińsko-mazurskie	62,8	2	49,7	9	72,6	11	123,2	4	88,1	14	244,4	11
Wielkopolskie	35,3	12	57,4	7	92,8	8	71,5	15	85,3	16	350,4	4
Zachodniopomorskie	22,3	15	49,8	8	58,4	15	89,4	10	104,7	8	368,4	2

* W – wartość wskaźnika w zł. ** R – pozycja w rankingu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Roczne sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009* [on-line]. [Dostęp 15.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5>.

Podjęte przez samorzady wojewódzkie działania inwestycyjne wpłynęły na atrakcyjność inwestycyjną tych samorządów. Przez atrakcyjność inwestycyjną należy rozumieć zdolność skłonienia potencjalnych inwestorów do inwestycji, poprzez oferowanie kombinacji korzyści możliwych do osiągnięcia w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej. Wynikają one ze specyficznych cech obszaru określanych mianem czynników lokalizacji¹⁰. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową przy syntetycznej ocenie atrakcyjności inwestycyjnej uwzględnia szerokie spektrum wskaźników opisujących bardzo dokładnie poszczególne czynniki lokalizacji, do których należy zaliczyć dostępność transportową, koszty pracy, wielkość i jakość zasobów pracy, chłonność rynku zbytu, poziom rozwoju infrastruktury, gospodarczej i społecznej, poziom rozwoju gospodarczego czy poziom bezpieczeństwa powszechnego¹¹. Na podstawie powyższych wskaźników po nadaniu im odpowiednich wag otrzymuje się wskaźnik syntetyczny, określający zmiany w zakresie atrakcyjności województw w latach 2005–2010. Ranking poszczególnych województw w zakresie zmian atrakcyjności inwestycyjnej przedstawiono w tabeli 4. Dominującą pozycję w analizowanych latach w zaprezentowanym rankingu odnotowało województwo śląskie, druga lokata w pierwszych dwóch latach przypadła województwu mazowieckiemu, a w kolejnych dolnośląskiemu. Najmniej atrakcyjne pod względem inwestycyjnym okazały się województwa: świętokrzyskie, lubelskie i podlaskie.

¹⁰ Hildebrant A., Nowicki M., Susmarski P., Tarkowski M., *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2010*. Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2010, s. 11.

¹¹ Tamże, s. 11–12.

Tab. 4. Zmiany atrakcyjności inwestycyjnej województw w latach 2005–2010

Wyszczególnienie	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	W*	R**	W	R	W	R	W	R	W	R	W	R
Śląskie	0,93	1	0,92	1	0,86	1	0,85	1	0,872	1	0,810	1
Dolnośląskie	0,47	4	0,73	3	0,73	2	0,50	2	0,689	2	0,615	2
Mazowieckie	0,62	2	0,75	2	0,61	3	0,58	3	0,605	3	0,504	3
Małopolskie	0,49	3	0,35	4	0,31	4	0,25	5	0,319	5	0,423	4
Wielkopolskie	0,31	5	0,32	5	0,30	5	0,41	4	0,434	4	0,302	5
Zachodnio-pomorskie	- 0,09	8	0,01	8	0,30	8	0,02	6	0,074	6	0,293	6
Łódzkie	0,04	6	0,01	7	0,90	6	0,10	8	0,017	8	- 0,034	7
Pomorskie	- 0,08	7	0,09	6	0,30	7	0,14	7	0,024	7	- 0,042	8
Opolskie	- 0,11	9	- 0,09	9	0,00	9	- 0,08	10	- 0,111	10	- 0,078	9
Lubuskie	- 0,13	10	- 0,14	10	- 0,60	10	0,01	9	0,109	9	- 0,089	10
Kujawsko-pomorskie	- 0,31	12	- 0,30	11	- 0,31	11	- 0,21	11	- 0,224	11	- 0,235	11
Podkarpackie	- 0,29	11	- 0,45	13	- 0,35	12	- 0,34	12	- 0,384	13	- 0,389	12
Warmińsko-mazurskie	- 0,39	13	- 0,34	12	- 0,38	13	- 0,40	13	- 0,380	12	- 0,431	13
Świętokrzyskie	- 0,40	14	- 0,54	14	- 0,55	14	- 0,55	14	- 0,561	14	- 0,509	14
Lubelskie	- 0,49	15	- 0,61	15	- 0,64	15	- 0,61	15	- 0,648	16	- 0,566	15
Podlaskie	- 0,58	16	- 0,68	16	- 0,69	16	- 0,67	16	- 0,618	15	- 0,577	16

* W – wartość wskaźnika syntetycznego atrakcyjności inwestycyjnej województw. ** R – pozycja w rankingu.

Źródło: Hildebrant A., Nowicki M., Susmarski P., Tarkowski M., *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2010*. Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2010, s. 67.

Ostatnim wskaźnikiem przyjętym do analizy działalności inwestycyjnej samorządów wojewódzkich jest udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych JST – tzw. wskaźnik samofinansowania. Samofinansowanie często określa się jako zdolność do pokrywania swoich wydatków i zobowiązań z własnych środków¹². Według Jolanty Zawory pojęcie samofinansowania, oznaczające gospodarkę finansową opartą na własnych dochodach, które mogą być uzyskane z różnych źródeł, choć ściśle powiązane z samodzielnością finansową, nie powinno być z nią utożsamiane. Samodzielność finansowa jest bowiem pojęciem bardziej złożonym, niekoniecznie ozna-

¹² Kopańska A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin, 2003, s. 10.

cza wymóg tworzenia własnych dochodów, ale swobodę dysponowania środkami, które mogą pochodzić także z budżetu państwa¹³. Należy zaznaczyć, że im wyższy jest udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych, tym niższe ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia. Z kolei zbyt duże wartości wskaźnika mogą świadczyć o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości finansowych.

Tab. 5. Wskaźnik samofinansowania samorządów wojewódzkich w Polsce w latach 2004–2009

Wyszczególnienie	Wskaźnik samofinansowania (%)					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dolnośląskie	173,4	133,0	69,9	138,0	123,3	88,9
Kujawsko-pomorskie	156,1	59,7	51,7	72,4	92,8	95,0
Lubelskie	89,3	28,9	84,8	128,5	82,3	109,9
Lubuskie	136,4	61,4	79,6	116,7	109,5	95,6
Łódzkie	215,4	84,8	142,1	101,0	92,0	88,5
Małopolskie	139,7	71,4	99,9	106,6	101,6	91,7
Mazowieckie	291,6	83,3	70,7	76,8	55,9	68,7
Opolskie	112,9	74,8	73,5	68,1	119,1	85,9
Podkarpackie	123,9	92,3	72,1	118,8	125,1	79,7
Podlaskie	104,2	66,9	74,9	145,2	155,2	118,0
Pomorskie	162,7	70,4	95,4	114,9	113,1	86,5
Śląskie	159,1	97,6	119,4	137,2	77,1	75,8
Świętokrzyskie	127,5	102,2	122,6	126,2	181,3	107,5
Warmińsko-mazurskie	97,4	15,8	63,0	96,1	147,2	92,6
Wielkopolskie	176,3	84,9	88,9	150,1	84,6	102,6
Zachodniopomorskie	151,7	34,4	99,0	121,8	102,7	97,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009* [on-line]. [Dostęp 15.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=1902&id=227690>; *Analiza wskaźnikowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2006* [on-line]. [Dostęp 15.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=1902&id=115262>.

W latach 2004–2009 pełne zdolności do samofinansowania działalności inwestycyjnej miało województwo świętokrzyskie, wskaźnik oscylował na poziomie 102–181%. Najniższe możliwości w zakresie finansowania inwestycji

¹³ Zawora J., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*. Rzeszów: Wydaw. Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2008, s. 22.

można zauważyć w roku 2005, w którym udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych dla województwa warmińsko-mazurskiego stanowił zaledwie 15,8%, lubelskiego 28,9%, a zachodniopomorskiego 34,4%.

Z kolei w pierwszym roku analizy pełne możliwości samofinansowania miały wszystkie województwa samorządowe, oprócz lubelskiego i warmińsko-mazurskiego, choć i te jednostki odnotowały bardzo wysokie wartości badanej miary. W roku 2006 wartości powyżej 100% odnotowano w województwie łódzkim (142,1%), świętokrzyskim (122,6%) oraz śląskim (119,4%), a minimalną wartością na poziomie 51,7% charakteryzowało się województwo kujawsko-pomorskie. W 2007 r. wszystkie województwa, oprócz warmińsko-mazurskiego, kujawsko-pomorskiego, mazowieckiego i opolskiego (68,1%), wykazywały pełne zdolności do samofinansowania działalności inwestycyjnej. W roku 2008 województwo świętokrzyskie odnotowało maksymalną wartość wskaźnika – 181,3%, a województwo mazowieckie minimalną na poziomie 55,9%¹⁴.

5. Podsumowanie

Inwestycje są jedną z bardziej istotnych determinant rozwoju samorządów terytorialnych. Wpływ inwestycji na rozwój tych podmiotów jest jednak różny, w zależności od typu inwestora, stosowanej strategii rozwoju, metod zarządzania oraz obszaru, na jakim są dokonywane. Przeprowadzona analiza wskaźnikowa wskazuje na ożywienie działalności inwestycyjnej podmiotów samorządowych w latach 2004–2009. Ich sytuacja finansowa uległa poprawie, zmniejszyło się ryzyko utraty płynności finansowej, większość podmiotów nie wykazywała problemów z ryzykiem zadłużenia, a stały wzrost nakładów inwestycyjnych pozwolił odrobić straty z poprzednich lat. Największą aktywnością inwestycyjną charakteryzowały się województwa, udział ich wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem oscylował w przedziale około 29–47%. Stałą tendencję rosnącą wydatków inwestycyjnych do roku 2008 wykazywały także miasta na prawach powiatu (ich udział w strukturze wydatków ogółem kształtował się na poziomie 13,6–21,8%), a z wyjątkiem 2007 r. także powiaty (wydatki inwestycyjne stanowiły w ich przypadku od 10–19% wydatków ogółem). Samorządy gminne odnotowały zarówno wzrosty, jak i spadki badanego wskaźnika, który oscylował na poziomie około 18–22,5%. Liderem atrakcyjności inwestycyjnej nadal pozostaje województwo śląskie. Wysoka atrakcyjność inwestycyjna cechuje województwa małopolskie, mazowieckie i dolnośląskie. Grupę regionów o wyraźnie ponadprzeciętnej atrakcyjności tworzą województwa zachodniopomorskie i wielkopolskie. Reasumując podjęte rozważania, można stwierdzić, że mimo kryzysu finansowego na rynkach światowych oraz

¹⁴ Zachorowska A., Łukomska-Szarek J., dz. cyt., s. 86.

spowolnienia gospodarczego samorządy terytorialne realizowały podjęte przedsięwzięcia inwestycyjne, co umożliwiły wysokie wskaźniki samofinansowania, ale także przelożyło się to bezpośrednio na wzrost ich zadłużenia.

Literatura

- Analiza wskaźnikowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2006* [on-line]. [Dostęp 15.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=1902&id=115262>.
- Dylewski M., *Wpływ spowolnienia gospodarczego na zdolność inwestycyjną JST*. Wrocław: Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, 2010. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 112. ISBN 978-83-7695-093-8, ISSN 1899-3192.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzalczyńska-Koczkodaj M., *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: Municipium, 2004. ISBN 83-86691-94-8.
- Hildebrant A., Nowicki M., Susmarski P., Tarkowski M., *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2010*. Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2010. ISBN 978-83-7615-066-6.
- Kolaczkowski B., Ratajczak M., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business, 2010. ISBN 978-83-264-0240-1.
- Kopańska A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin, 2003. ISBN 83-7251-374-0.
- Misterec W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej samorządów terytorialnych*. Warszawa: Difin, 2008. ISBN 978-83-7251-995-5.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*. Wrocław: Wydaw. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2010. ISBN 978-83-7695-058-7.
- Roczne sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009* [on-line]. [Dostęp 15.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5>.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Difin, 2003. ISBN 83-7251-313-9.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009* [on-line]. [Dostęp 15.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=1902&id=227690>.
- Zachorowska A., Łukomska-Szarek J., *Management of Investment Activity in Local Self-Governments*. W: Zachorowska A., Łukomska-Szarek J., *Chosen problems of finance management of local self-government*. Częstochowa: Wydaw. Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, 2010. ISBN 978-83-61118-02-2, ISSN 1428-1600.
- Zawora J., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*. Rzeszów: Wydaw. Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2008. ISBN 978-83-7338-416-3.

**CHALLENGES FOR BUDGETARY POLICY
OF EUROPEAN UNION**
WYZWANIA DLA POLITYKI BUDŻETOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Ona Gražina Rakauskienė, Ilona Alisbauskaitė

Abstrakt: Celem artykułu jest wskazanie kluczowych problemów związanych z rozszerzeniem Unii Europejskiej i polityką budżetową Wspólnoty, a także analiza i ocena rozwoju oraz struktury przychodów i wydatków budżetowych UE, aby dowieść konieczności szukania dodatkowych źródeł przychodu dla budżetu unijnego, umożliwiających rozwiązywanie nowych problemów związanych z procesem integracji i spójności europejskiej. Budżet UE powinien w większym stopniu przyczyniać się do pogłębiania gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności oraz solidarności państw członkowskich. Powinien być również na tyle aktualny i elastyczny, by odpowiadać na nowe wyzwania.

Słowa kluczowe: dynamika oraz struktura przychodów i wydatków budżetu Unii Europejskiej, system finansowy Unii Europejskiej, unijna reforma budżetowa.

JEL Classifications: F36 – Financial Aspects of Economic Integration; H30 – General; H61 – Budget, Budget Systems.

1. Challenges for EU economic and budgetary policy

The European Union's increasing international activity and significant role in the world economy attaches a growing importance to the processes taking place in the economic life of the 'new Europe'. A variety of questions arise in the process. Is the development of the EU heading in the right direction? Were there mistakes made in adopting the decision for the EU enlargement? Is the enlargement of the EU economically justified? Why is it that some EU

economies flourish based on their competitiveness rating, whereas other economies are in stagnation, with a near zero or negative growth rates? What changes, both positive and negative, have taken place in the economies of the new EU Member States following accession? What place do the new Member States of Central and Eastern Europe take in this context; what should be done to make their integration into the common EU market more successful, enhancing their competitiveness and economic growth rates? What is the expected future impact of the accession of new EU members, such as Balkan region applicant countries?

As the processes of globalisation and global economic development intensify, the 21st century brings myriad new challenges for the European Union. Globalisation has fomented complex and pressing problems, not only in the weaker Central and Eastern European countries, but also in the Western countries leading the EU economy. Yet, over recent years, the EU has been increasingly lagging behind other global economies, the buoyancy of its development and innovation being in decline. To what extent, if any, has this decline been mitigated by EU policies, or perhaps contributed to? All of these threatens the EU's historically strong position of international competitiveness. The EU, uniting almost all Western, Central and, to an increasing extent, Eastern European countries, is undergoing a transformation, while at the same time expanding, deepening and qualitatively developing its integrated structure. This process carries both new threats and tremendous opportunities for development. Whether the new situation will be favourable for the sustainable and effective development of the EU economy depends on the implementation of the EU's economic welfare model and the response to the new challenges of the pursued cohesion policy in the future.

1.1. Contradictions between the EU monetary and fiscal policy

During the first decade of the 21st century, it was hoped that the Economic and Monetary Union (EMU) would provide a strong impetus to the dynamics of the European economic development, whereas a single monetary and currency policy and the introduction of the euro would have a positive effect on the EU economy. However, the EMU started functioning after severe deterioration of the world market conjuncture and after the occurrence of the global financial and economic crisis. During the economic recession, it became evident that the decreasing competitiveness in Western Europe was determined not only by temporary circumstances (global crisis), but also by the discrepancy between the EU monetary and fiscal policy, as well as structural economic policy problems. The same countries which tried to ensure sound activities of the EMU and implement the provisions of the Stability and Growth Pact started to grossly violate them. This resulted not only in an increase in the state budget deficit and a surge in inflation, but also in structural problems, especially in the area of

social security. It is evident that there is a necessity to reform the social and financial areas. Both of these areas are closely related and intertwined. Therefore, their reformation in the leading countries of the EU is a complex and common task for the entire EU. However, at the same time, the economy of each Member State is characterised by certain specific features, and therefore, their changes should also be analysed separately.

1.2. Modernisation of the EU budgetary policy

However, one of the key problems of the EU fiscal policy is not linked to the process of integration, but with a budget impeding the EU's economic development and limited future possibilities to preserve the present-day version of EU integration based on the sources of revenue for the current EU budget.

The formation of the common EU budget with a view to financing the common agricultural policy, regional policy, as well as cohesion policy, makes it possible to talk about the functioning of a common EU budgetary policy within the European Union. Although the EU budget revenues account for a mere 1,0 per cent of the GNP of the EU, the funds allocated from the common EU budget to individual Member States constitute a significant financial assistance for implementing the structural policy and ensuring of economic growth. Therefore, the revenue and expenditure policy of the common EU budget is a highly topical and important issue.

The majority of the EU countries implementing a model of European welfare, based on a socially oriented market economy, are not willing and are not ready to reform it. This is absolutely understandable. They are not going to modernise their fiscal systems through reducing taxes and social contributions. They are facing the problem of modernisation of fiscal relations while preserving the principles of social justice and solidarity, environmental protection, i.e., the principles which make the EU economy unique, and, simultaneously, consolidating and expanding the responsibility of the Member States for the competitiveness of their own economy.

The modernisation of the fiscal policy is bringing major changes to the continental model of European welfare – the model of a socially oriented market economy. As a result, the economic models of other countries could be modified too.

On the one hand, the EU newcomers should not copy the economic models of the USA or the big states of Western Europe, but should understand the specific features of their small countries, the mentality of the nation, the long-established traditions, the system of the nation's cultural, moral, ethical and spiritual values. On the other hand, they should not go to extremes in applying the model of economic individuality – they should learn from the experience of other countries, take account of the latest global tendencies, and become aware of the present-day circumstances in an increasingly global world. It is a matter

of utmost relevance for us to develop awareness of the processes currently taking place, understand their essence and mechanisms, because in the course of formation of a modern model of European welfare, we need to know all the threats and challenges which our country could face in the future in order to avoid dead-end and misleading decisions.

It is not without reason that the experts examining the EU budget are not unanimous about the results of the proposed EU fiscal reform. This is influenced by such factors as a long-term conflict between the EU Member States which are 'net payers', and which are beneficiaries, specific national interests, the absence of a clear assessment of the impact of the EU budget expenditure. However, the review offered by the EU budget, regardless of its results, is beneficial as it emphasises the need for adjustment of the EU budget in line with new challenges, and forces Europe to consider the future priorities reflected in the new Europe 2020 strategy of the EU.

1.3. The concept of development of a two-speed Europe

The practical enlargement of the EU to 27 countries has divided the EU Member States into two unequal groups. In fact, Europe is divided into two parts – Western Europe and Eastern Europe. One group of politicians, having no doubts as to the development of the EU, supports the concept of the development of a 'two-speed' Europe – let the new EU Member States continue integrating and attain the current level of integration, while the 'hardcore', or the most advanced Member States, must take the road of deeper integration, that is, a certain vanguard group will function within the EU confederation and will have to assume, in proportion to its economic weight, also an appropriate political responsibility for development of the entire EU. According to this view, the enlarged EU must be left as it is today, but the so-called euro-area Member States will move forward, i.e., will integrate in a comprehensive manner.

Another group of politicians has a different vision of the EU's future and claims that division of the EU into two unequal parts is impermissible. For all the countries to accept and develop trust in the project of a unified European Union, the economy of the entire EU must be oriented towards the enhancement of competitiveness and aim at achieving a true equality between the states. In order to achieve a breakthrough in this field, a much deeper mutual understanding and co-operation between the new and old EU Member States is needed.

A particular problem is compliance with provisions of the EU Stability and Growth Pact and the Maastricht criteria with a view to entering the EMU. A debate about the implementation of the Stability Pact under the conditions of the crisis became especially heated in 2008–2010. Presently, two directions are clearly visible and they constitute double standards policy. In the old Member States of the EU (Germany, France, Great Britain), the overcoming of the crisis

is linked to loosening of the fiscal policy, i.e., in aiming to promote economic growth and reduce unemployment, state expenditure is being increased and taxes are being reduced. In a number of weaker (Greece, Spain, Portugal, Italy) and new EU Member States (Lithuania, Latvia, Estonia), the EU fiscal policy reforms are being implemented during the crisis in an opposite manner – by increasing taxes and reducing the expenditure of the state budget. So far, it has not been possible to claim that these countries are successful in combating the crisis and the economic decline.

1.4. Disparities between EU Member States and Regions

The long term challenges – the competition of new emerging global economic powerhouses, climate change, diversifying supply channels, developing new energy sources, increasing energy efficiency and its implications for public finance, the growth of unemployment, and the risk of poverty and social exclusion – all generate pressure for structural change across Europe. Inevitably, some EU countries are likely to benefit, while the others face the risk of losing out. This may exacerbate the problems of some existing economies in the Union and result in new patterns of winners and losers.

The financial crisis and subsequent economic recession has revealed inherent structural weaknesses in many countries and regions in Europe, regardless of their level of economic and social development. Processes of convergence between the Member States and regions could be slowed over the coming years by lower growth rates, weaker public investment and fiscal retrenchment. It will be essential to find the right exit strategies from the crisis to better position CEEC economies for the long run to ensure that the full benefits of economic cohesion are reaped over the coming years.

However, the new economic context outlined above also presents a window of opportunity to implement structural reforms, re-assess comparative and competitive advantages, identify new sources of growth and design development strategies with accompanying policy instruments. In this respect, Member States and regions are essential actors for providing structural responses to these challenges within the changing economic environment.

The financial and economic crisis has dramatically changed the economic landscape of the EU. In 2008, GDP growth in the EU was already very low (0.8%) and it shrank by more than 4% on average in 2009. The recession was particularly severe in the Baltic States, with negative rates declining to between 14% and 18%. Only Poland enjoyed economic growth in 2009 (1.2%). Furthermore, the crisis has also increased regional disparities in the labour market, with unemployment at 22% in Latvia and 18.8% in Lithuania.

The enlargement to 27 member states in 2007 has brought an entirely new order. While the area of the EU has increased by over 25%, and its population by over 20%, EU wealth has increased by only 5%. The average GDP per cap-

ita in the EU has fallen by more than 10%, and regional disparities have doubled. Since 60% of the regions suffering from lagging development are in the 12 Member States that joined the EU in 2004, the centre of gravity is shifting eastwards.

At national income level, the Union of 27 countries can be separated into three main groups. The most prosperous group comprises 12 of the current Member States of the Union – all except Greece, Spain and Portugal - where income is about average. This is followed by an intermediate group of Greece, Spain and Portugal, together with Cyprus, Malta, Slovenia and Czech Republic, where the income per head is around 80% of the EU27 average, with 13% of the total EU27 population. The third group comprises the Central and Eastern European countries: Slovakia, Baltic States, Romania and Bulgaria, where income per head is around 40% of the EU27 average. This is a significant group accounting for around 16% population of the EU27.

At the regional level, the average income per head for the bottom 10% of population, living in the least prosperous regions in EU27, is as low as 31% of the EU27. In the EU15 today, the income per head of the bottom 10% of the population equates to 61% of the average. Disparity patterns of the CEEC include the following: GDP per capita in CEE regions is less than the EU average; regional unemployment is low in the CEE in comparison to the EU; CEE regions are, in general, more sparsely populated than those within the EU, and agriculture dominates regional employment structures in some CEECs (such as Romania, Bulgaria and Poland) to much a greater extent than in the EU.

The EU financial system and budgetary policy have to be provided and reformed in the context of economic and social cohesion, the improvement of the economic development level and the quality of life, as well as solidarity between the regions and the Member States.

2. The budgetary system of the EU

2.1. The development and structure of the EU's budgetary system

European integration is frequently viewed in the world, just like in the new EU Member States, as some sort of unification under the current political and economic circumstances. The EU is perceived as an international organisation, as a certain foreign trade union (block) similar to the WTO, or as one of international economic organisations. Meanwhile, the EU is a unique alliance which qualitatively differs from any international organisations, combining the features of not only an international organisation but also of a state, formally being neither of the two.

First of all, the EU is not an inter-state union which is based on the norms of international law like international organisations. The system of European

institutions has an altogether different political, economic and legal nature. At its core lies the supranational principle. Thus, the main peculiar feature of the EU is that the Member States have renounced a part of their national sovereignty and have transferred it to the supranational institutions of the EU with a view to creating a political and economic union with a uniform structure. All this has an influence on the formation of the financial system of the EU. When delegating specific functions to the EU, the Member States had to agree that it is necessary to assume certain costs related to the implementation of those functions. Since the very beginning, there has been a position that the EU budget may not be in deficit. This means that various new integration initiatives require additional funds from the Member States. In order to ensure financial autonomy of the EU, the own resources system was introduced in 1970. The current financial system of the EU covers the EU budget and non-budget funding, which includes the European Development Fund, the Community loan operations and the European Investment Bank loan operations.

To compare with the countries' national budgets, the general budget of the EU is limited in scope. It only constitutes approximately 1 per cent of the EU's GDP. However, the amounts paid to the Member States receiving funds from the EU budget are quite large (EU's GDP in 2009 amounted to USD 16 523 trillion). It has to be stressed that the EU differs significantly from other international organisations in terms of its key objectives and measures of their implementation. The objectives are namely sustainable economic development, economic and social cohesion, the improvement of the level and quality of life and solidarity between the Member States.

As a rule, unions of states set up common budgets to make a small annual contribution to the total amount and ensure the activities of administrative bodies. During the early stages, the same principle applied in the economic environment of the Community. It was typical that individual Member States frequently impeded the process by delaying to make their financial contributions which resulted in the shortage of funds for the implementation of major economic objectives of international importance. It was in particular the need for sufficient funding of common European measures that was one of the urges to withdraw such a principle of the formation of the general EU budget – the partial contribution system by the Member States in 1970. The decision came as a result of establishing the Customs Union in the territory of the EU in 1968. It was specifically customs tariffs and their collection when importing agricultural products that became the first own resources of the EU budget and the sources of its income.

The EU budget is financed from the following four own resources: agricultural duties – these duties apply to agricultural products and sugar products from third countries by virtue of the common agricultural policy (CAP); customs duties – common customs tariffs and other taxes on goods imported from third countries; value added tax (VAT) – a harmonised tax rate applicable to all

the Member States; 'fourth own resource' – GNP-based contributions – based on Member States' GNP, the aim of which is to cover the difference between the envisaged expenditure and revenue obtained from the first three resources.

In addition to customs duties, which had to be paid by importers of agricultural products, based on the tariffs set by the Commission with a view to keeping the prices of agricultural products (fruit and vegetables) of EU producers, the so-called compensatory levies also applied. Subsequently, a tax levy on sugar, glucose and other monosaccharides (as of 2004 – also on insulin syrup) imported to the EU was singled out in the collection of agricultural duties and customs duties. This levy accounted for 1 per cent of the total amount of indirect VAT; however, since 1985, it rose to 1.4 per cent. With a view to expanding the financial opportunities of the EU budget, at the end of the 1980's (in 1989), it was decided to look for new additional financial resources. This allowed for reducing the portion of VAT back to 1 per cent, however, it was not the end of it. In 2002–2003, a new VAT rate was set in the EU at 0.75 per cent, which was again reduced to 0.5 per cent in 2004. The levy was further reduced to 0.31 per cent.

The revenue generated in the EU budget by other additional resources may vary significantly from year to year, depending on other sources of funds. Each year a fixed percentage of GNP is approved for each Member State. Furthermore, 'additional' resources are envisaged in the event of failure to form a non-deficit EU budget.

The key limitation of the own resources system is its ceiling defined in terms of its ratio to the EU's GNP. The ceiling is introduced in order to prevent uncontrolled increase in expenditure and bring order to the EU financial sector. In 1988, the maximum amount of resources based on GNP was established. In view of that, as of 1992, the EU budget revenue could not exceed 1.2 per cent of the Member States' GNP; as of 1994, the amount increased to 1.27 per cent. It did not change in the Financial Perspective 2000–2006 and amounted to 1.27 per cent of GNP. At the end of 2001, this index, the Gross National Product (GNP), was replaced by the Gross National Income (GNI) and it was returned to 1.24 per cent of GNI in the Financial Perspective 2007–2013.

When assessing the importance of the EU budget, the role played by the budgets of separate Member States could be invoked. Although it only amounts to 1 per cent of the EU's GNI, whereas the income (or expenditure) of the Member States' budgets amounts to approximately 40–50 per cent of their GDP, the size of the EU budget, which constitutes the key EU financial resource, reflects the economic and financial state of the EU integration. The single EU budget is distinguished from the budget of other integrated structures (e.g., the UN) not only in terms of its size but also in terms of its structure. The funds of the EU budget may only be appropriated to target strictly limited fields. Spending on education, national defence, healthcare, etc. is not financed from the EU budget. Solely, the funds of national budgets of Member States are used for those purposes.

2.2. Analysis of the EU budget revenue

Pursuant to the EC Treaty (Article 269), ‘without prejudice to other revenue, the budget shall be financed wholly from own resources.’ The practical implementation of this requirement means that the budget expenditure is financed predominantly from own resources, with other revenue being of minor importance (accounting for 1–2 per cent).

The main purpose of the own resources system is to ensure the autonomy of the EU in respect of the Member States, which is necessary for the harmonious functioning of the EU. These monetary funds can be defined as quotas intended for the financing of the EU budget expenditure. The essential issue is that those funds must be transferred into the budget automatically, without any additional decisions taken by the Member States on every single occasion.

During the period of 1971–2010, the total amount of the EU budget funds has risen over 60 times: from EUR 2.33 billion to EUR 122.9 billion. The structure of the EU budget funds also underwent major changes: whereas the traditional resources of revenue (agricultural and sugar levies and other customs duties from third countries) accounted for over 55 per cent of the total budget revenue in 1971, in 2010 their relative weight decreased to 11.6 per cent; VAT respectively accounted for 57.2 per cent in 1988, and only for 11.3 per cent of the total revenue in 2010. Whereas the ‘fourth resource’, i.e., the portion of the GNP, in 1988 accounted for only 10.6 per cent of revenue, in 2010 it increased sevenfold and accounted for the largest portion of revenue at 75.9 per cent; other expenditure in 1971 accounted for 44.4 per cent, whereas in 2010 they decreased to account for only 1.2 per cent (Tab. 1).

From a historical perspective, the structure of the EU budget revenue and the importance of certain own resources have changed significantly. Until 1988, the traditional and VAT-based own resources prevailed in the system of own resources, whereas from 1988, when the GNP-based own resource was introduced, its importance started to grow. During the last two decades the share of traditional resources has decreased more than twice, and the share of VAT-based resource has decreased six times. Whereas the share of GNP-based resource has increased significantly, and in 2013 it is to account for over 70 per cent of the total EU budget revenue.

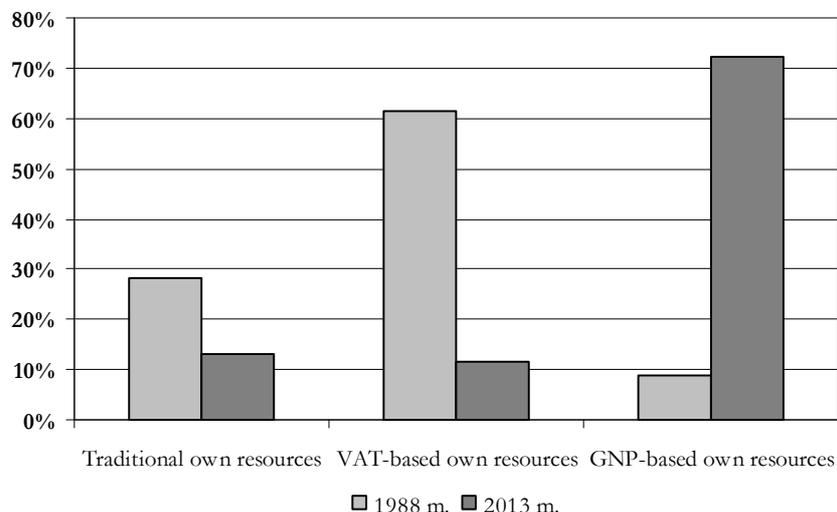


Chart 1. Structure of the EU budget revenue

Source: *The Community budget: facts in figures: European Communities*, 2000.

Tab. 1. Development of the EU budget structure, per cent

Type of revenue	1971	1988	1993	1998	2003	2008	2009	2010
Agricultural and sugar duties	30.6	6.2	2.9	2.3	1.5	1.7	1.3	1.2
Other duties on industrial goods imported from third countries	25.0	22.3	16.8	14.4	11.0	12.9	11.6	10.4
VAT-based resource	-	57.2	52.5	39.2	24.7	15.6	12.1	11.3
'Fourth resource'-percentage of GNP	-	10.6	25.2	41.4	60.9	63.3	72.5	75.9
Other resources	44.4	3.7	2.6	2.7	1.9	6.5	2.5	1.2
Per cent in total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Billion EUR	2.33	41.84	65.67	84.53	97.50	115.77	116.10	122.94

Source: *General Budget of EU*. Brussels, Luxembourg, January 2010.

These changes were a result of a number of factors: first of all, a significant increase in the total amount of revenue, which was due to the EU integration process and EU activities involving new areas. All this called for additional financing. Changes in the structure of revenue were also influenced by an even distribution of the budgetary tax burden among the Member States having regard to their financial and tax possibilities.

The traditional own resources consist of sugar levies, agricultural duties and customs duties on industrial goods imported from third countries.

Sugar levies are paid by sugar producers (manufacturers of glucose and insulin syrup) and intended: firstly, to finance the export of these products when the supply of the products within the EU exceeds the demand and, secondly, to cover the costs of the product market regulation when stockpiling for the market. The importance of customs duties (and sugar levies) has been constantly decreasing and they currently constitute the smallest resource of the EU budget at 1.5 per cent in 2010, as compared to 30.6 per cent of the total revenue in 1971. Such a drastic change is the result of the increasing importance of all the other resources.

Agricultural duties apply to agricultural products from third countries by virtue of the common agricultural policy (CAP). They replaced the former compensatory levies on agricultural products which applied before 1995. The purpose of these levies was to compensate for the differences between global prices and higher EU prices pursuant to the CAP. On 1 July 1995 under the GATT (WTO) Agreement, levies were replaced by agricultural duties.

Customs duties on products imported from third countries are collected on imported industrial products from third countries under the Common Customs Tariff and, in addition, include other (anti-dumping) duties. Their role has been constantly decreasing. In 1971, the income from this resource accounted for 25 per cent of the total revenue, whereas in 2010 – 10.4 per cent. This is the consequence of the WTO agreements and negotiations held in the last decades. Similar results have been achieved as a result of preferential trade agreements, which were concluded between the EU and other countries. The decrease in income from these customs duties was also influenced by the fact that as of 1 January 2001 the Member States have had the right to keep 25 per cent of quotas collected from customs duties to cover the costs of their collection. Previously, the rate was 10 per cent.

VAT-based resource. Revenue from traditional resources was insufficient and therefore in 1971 the Council adopted a decision on additional resources. VAT-based income, as an additional resource, was introduced in 1979. The essence of this contribution is the general VAT rate, calculated similarly for each Member State. The importance of VAT-based revenue in the budget has been increasing since 1979, when it amounted to 31.8 per cent of revenue, and already in the following year it became the main resource of the EU budget, it remained so until 1997 and in 1998 the ‘fourth resource’ was introduced for the first time, being GNP-based contributions. The subsequent years saw the decrease in VAT-based revenue. In 2003, it decreased to 24.7 per cent, in 2008 – to 15.6 per cent, and in 2010, it amounted to 11.3 per cent.

The decrease in VAT-based revenue was due to the deliberate EU financial policy, the target of which was the creation of a system based on prosperity of

the Member States. The VAT base, on the basis of which the Member States' VAT was calculated, was reduced and so was the VAT rate itself.

'The fourth resource' – GNP-based own resources. One of the consequences of the 1988–1992 reforms was the introduction of the 'fourth resource' based on the Gross National Product. In 1988, its relative weight amounted to 10.6 per cent of the budget revenue, in 2003 – to as much as 60.9 per cent, and in 2008 – 68 per cent of the total revenue, whereas in 2010, the income from this resource amounted to 75.9 per cent of the total revenue. This means that over two-thirds of the EU budget revenue, and, at the same time, expenditure financed from the budget, depend on direct contributions from the Member States.

The aim of the 'fourth resource' is to cover the budget expenditure which may not be financed from traditional resources (customs duties) and VAT in a given budget year. The 'fourth resource' may be used to regulate the balancing of the EU budget to avoid budget deficit. Obviously, it has to be taken into consideration that its quota should not exceed 1.24 per cent of GNP. However, in practice, the deficit may be inevitable, since the budget is influenced by many factors, e.g., the crisis, decrease in the collection of import duties, natural forces, etc. Having regard to that, the budget expenditure may rise. Direct GNP-based contributions allow for fair distribution of budgetary tax burden among the Member States.

In assessing the importance of the 'fourth resource', certain peculiarities cannot be omitted. For example, opponents of the integration frequently raise an issue that the 'fourth resource', a percentage of GNP, is the exploitation of the Member States by imposing on them the EU tax burden. In practice, all the countries try to reduce the quota (France, the UK, Germany) and bargain for tax rebates. Thus, the EU financial autonomy faces serious problems.

However, when assessing revenue resources in terms of effectiveness for generating budget revenue and their role in seeking the EU financial autonomy, it can be said that it is largely the traditional resources that ensure such autonomy, since they are excluded from the Member States' budgetary procedure. In that sense, they are not an issue of conflict between the Member States and the EU and in the relations between the Member States themselves. However, their weakness is high costs of collection; in addition, there's a risk of unfairness, fraud and non-transparency. Therefore, the EU authorities' position is that control should be tightened, e.g., the collection of VAT-based contributions and the 'fourth resource' does not involve such high costs as the collection of traditional resources. But their weakness, in turn, is a strong link to national budgets, causing a clash between the interests of the EU and national interests of the Member States. Having regard to the aforementioned disruptions in the EU financial system, the European Commission suggests, as a possible solution, that the EU budgetary authorities be granted more powers in forming the general budget revenue. It is believed that an essential different

would be achieved by introducing a provision under which the revenue from one or several taxes should be attributed only to the financing of budget revenue rather than expenditure. It could also help to better identify the fates of EU citizens in EU integration process. The issue of introducing the EU tax is associated with the prospect of the EU budget evolution towards the federal EU budget and political integration of the EU. It is a fundamental strategic issue which needs to be resolved in a sustainable way.

Other income has little influence on the EU budget. In 2010, it only amounted to 1.2 per cent (as opposed to 44.4 per cent in 1971). Currently it includes very limited resources: taxes on awards to persons working with EU institutions, interest on engagement in the administrative operation of the EU institutions, late payment interest, fines imposed by the Commission on enterprises violating the rules of competition, revenue accruing from services rendered by the Commission.

3. Analysis of the EU budget expenditure

Having regard to the budgetary principle of equilibrium, the structure of expenditure has to be organised in a way as to offer possibilities to fully cover it and so that the Member States agree to ensure it. It is necessary to take into account the various existing revenue restrictions since it is what determines the possibilities of financing of expenditure in a given budget year.

Changes in the structure of the EU budget expenditure occurred in the following directions: reduced spending for agricultural purposes resulted in the parallel increase in spending for integration purposes (Tab. 2). It was the consequence of purposeful activities by the Member States during which conditions for integration were created also in other areas, not just in the area of agriculture.

3.1. Expenditure on the common agricultural policy

The common agricultural policy is traditionally the most costly of the Community's policies (at the beginning it accounted for 90 per cent of the total expenditure). When analysing the structure of the EU budget expenditure, it has to be stressed that the expenditure on the common agricultural policy still accounts for the largest portion of expenditure (Tab. 2) from the Guarantee Section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund).

The portion of this Fund in 2006 amounted to 44.6 per cent, which constituted EUR 99.6 billion. 20 years ago it amounted to as much as 79.6 per cent. It can be stated that the role of this Fund (and the expenditure) has been gradually decreasing, which is due to changes in agricultural policy and the growing importance of other policies.

Tab. 2. Structure of the EU budget expenditure, per cent

Types of expenditure	1971	1988	1993	1998	2003	2006
Common agricultural policy	79.6	64.3	53.9	48.2	44.9	44.6
Structural policy	5.3	15.6	31.6	35.4	34.3	34.6
Internal policies	3.0	2.7	3.4	3.6	4.1	6.4
External policies	-	1.8	4.4	5.2	5.3	5.0
Administrative expenditure	6.2	4.6	5.1	5.6	5.4	5.0
Other expenditure (guarantees and reserve)	5.9	11.0	1.6	2.0	0.2	1.0
Pre-accession assistance	-	-	-	-	3.2	3.4
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: *General Budget of EU* [on-line]. [Date 2007-09-12]. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2010.pdf>.

The main objectives of this expenditure are: to ensure productivity in the agricultural sector by promoting technological advancement; to ensure development of national agricultural products; to make optimum use of the elements of production, especially labour force; to ensure the standard of living of rural population by increasing their income; to stabilise the agricultural products market; to ensure accessibility of agricultural products; to ensure food sufficiency; and to ensure reasonable and affordable prices to consumers of agricultural products. With a view to achieving these objectives, the key prerequisite is the existence of a single market, application of the system of preferences in respect of EU products and financial solidarity. A small portion of funds is assigned to support activities for crop production and improvement of livestock farming.

3.2. Expenditure for structural purposes and on cohesion policy

The second, in terms of importance, is expenditure on structural changes, financed from structural funds and the Cohesion Fund, which constitutes an integral part of expenditure. In 2006, it amounted to 34.3 per cent, whereas in 1971 – to only 5.3 per cent.

Structural funds constitute a fundamental instrument of the EU regional and cohesion policy. Structural policy is not solely the competence of the EU. It largely remains in hands of the Member States which are responsible for regional development. The activities of the EU in this area are directed towards support based on the principle of assistance, meaning that EU authorities may

interfere only when they seek better implementation of the set objectives than can be done by the Member States themselves.

The essence of regional policy at the national level is to reduce disparities between regions. The disparities are determined by the geographical factors of the regions (access to resources, among them being energy resources), political and social factors (labour force resources) and economic factors (infrastructure – transport, etc.), which determine high economic development of some regions and a lower level of development of other regions (roads, bridges, railway, communications, electric, water-supply and sewage systems), as well as a level of social development (housing, schools, hospitals, cultural and sports centres). As a result, economic development was encouraged by attracting investment from other countries and regions. Under the market economy, economically strong regions were getting even richer, while those economically weak were lagging behind even more, thus causing economic disparities between the regions. The aim of the EU economic policy was to tackle the phenomenon and create conditions for reducing disparities among regions. An active role of states became important, with their function being to reduce these regional disparities and disproportions. Weaker regions are characterised by such phenomena as high unemployment rate, low income rate, migration of the population, criminality. Problems of development in strong regions are posed by overcrowded cities, pollution, unhealthy natural environment, strain on transport and housing.

At the EU level, regional problems arise between Member States with different levels of economic development. If the process of economic integration was based only on the levers of a free market, the existing differences between the states would only become more evident. With the single EU market for goods and services and an open economy, with free movement of capital and workforce, the risk level of differences increases even more.

This has been understood by the EU since its establishment and initiatives have been taken to reduce the disparities by allocating funding for that purpose. At the beginning of the 1990s, 52 per cent of EU population resided in regions with a lower level of development. GDP per capita in ten least prosperous EU Member States amounted to only one fourth (i.e., 25 per cent) of GDP level of the wealthiest EU countries. The unemployment rate in those ten regions was seven times bigger than that in the wealthy EU countries.

It has to be stressed that when shaping and implementing EU regional policy on the EU level, account is taken of the fact that the Community at large misses the benefit which could be enjoyed if the potential of all the Member States was used to the full. As a result, it has an influence not only on a lower level of welfare in less developed Member States, but also on the level of competitiveness of the EU at large. That is why so much attention is devoted to the EU structural assistance to weaker regions.

The general objectives and principles of operation of the EU structural funds are defined in Articles 158–162 of the EC Treaty. The main objective of financing expenditure on structural changes is to strengthen the EU's social and economic cohesion, which, in practice, means reducing disparities between the levels of development in countries and regions. Funds for the financing of these objectives were allocated from the following resources: European Regional Development Fund – ERDF; European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF; Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG; European Social Fund – ESF; European Cohesion Fund – ECF.

However, in 2007–2013 this system is undergoing reforms, and only three funds have remained: the European Regional Development Fund, Social Fund and Cohesion Fund, with considerable funds from the latter being assigned for the development of infrastructure and the protection of the environment.

3.3. Financial Perspective 2007–2013

The EU's own resources are limited. One of the main problems arising in 2007–2013 is the issue of allocation of these modest resources. In the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: “Building our Common Future: Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007–2013”, which presented the draft budget for 2007–2013, the Commission brought forward three principal priorities according to which the resources must be distributed: sustainable development; creation of the area of freedom, justice and security; raising of EU's capacities as a global player (Tab. 3).

First goal – sustainable development. With regards to the long-term EU strategy (the Lisbon Strategy), laying down of a foundation for sustainable development, through creation of new and permanent jobs, requires the enhancement of the competitiveness of the EU economy, which is based on knowledge economy. The enhancement of economic competitiveness must proceed taking into consideration the principles of sustainable development, safe environment, preservation of natural resources.

Second goal – European identity. Creation of the area of freedom, justice and security is based on the consolidation of the security of the EU external borders, use of migration policy for the needs of the EU's economy, cooperation in the field of foreign affairs, justice, securing access of EU citizens to economic resources with a view to introducing a political model of European society, cooperation in the cultural area.

Third goal – consolidation of the role of the EU in the process of globalisation – requires intensive cooperation with neighbouring countries, development of bilateral relations and active participation in international organisations.

Tab. 3. The EU Financial Perspective 2007–2013, per cent

Expenditure	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total over 2007-2013, EUR million
1. Sustainable growth	44.9	45.3	46.0	46.5	47.0	47.8	48.5	382 139
Competitiveness for growth and employment	9.3	10.4	11.7	12.9	14.1	15.3	16.3	77 098
Cohesion for growth and employment	35.6	34.9	34.3	33.6	32.9	32.5	32.2	308 041
2. Protection and management of natural resources	42.8	52.0	50.9	49.7	48.6	47.4	46.3	371 344
Agriculture	32.6	41.7	40.6	39.5	38.5	37.5	36.5	360 574
3. EU identity ¹ Citizenship, freedom, security and justice	1.2	1.5	1.6	1.8	2.0	2.1	2.3	10 770
4. EU as a global partner	8.5	8.8	9.0	9.4	9.7	9.8	9.9	49 463
5. Administration	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	4980
Commitment appropriations, total (EUR million, then-current prices)	124 457	132 797	134 722	140 978	142 629	147 210	151 976	974 769
Own resources ceiling, in per cent of GNI	1.24 %	1.24 %	1.24 %	1.24 %	1.24 %	1.24 %	1.24 %	1.24%
Calculated by the author according to sources: <i>General Budget of EU 2010</i> . Brussels, Luxembourg, January 2010.								
¹ Mattlin M., Structural and Institutional Integration: Asymmetric Integration and Symmetry Tendencies. In <i>Cooperation and Conflict</i> 2005, p. 403–421.								

The Financial Perspective 2007–2013 has identified six priorities: sustainable development consisting of two elements, that is, competitiveness for growth and employment and cohesion for growth and employment; management and conservation of natural resources; citizenship, freedom, security, justice; EU as a global partner; administration; accession of new Member States and sustainable development – compensation for the support allocated to them.

The total amount of budget commitment appropriations for 2007–2013 – EUR 974.8 billion. This amount makes up 1.24 per cent of Community GNP. Of this amount, the largest share of the EU budget is devoted to expenditure for sustainable development and cohesion policy (48.5 per cent), the purpose of which is to reduce economic, social and territorial disparities between EU regions, as well as rich and poor countries. Under current economic circumstances, determination is necessary in seeking to achieve mutually complementary goals of **competitiveness and cohesion for growth and employment**, which have been allocated the largest share of the budget: 32.2 per cent or EUR 308 billion.

The second largest share (46.3 per cent) – EUR 371 billion – have been allocated to **conservation and management of EU's natural resources**, out of this amount 360 million have been allocated to agriculture and rural development (36.5 per cent) – for provision of urgent aid to dairy farmers and support of sustainable rural development.

Although expenditure on regional policy accounts for a considerable share of the EU budget, the main beneficiaries of cohesion assistance are the 'old' large EU Member States, which are much more advanced in their level of development than the new Member States. Thus, during 2004–2006 the 'old' Member States received 88 per cent of assistance to increase cohesion, while the new Member States were allocated just 12 per cent of such assistance.

One tenth of the budget is allocated to boost and promote the EU's competitiveness. It needs to be acknowledged that the structure of the EU budget expenditure does not conform to priorities of 'modern' Europe (primarily the objectives stipulated by the Lisbon Agenda) – the larger proportion of the EU budget expenditure is still allocated to agriculture, even though its economic weight is decreasing, and the largest proportion of funds of structural assistance is bagged by rich countries.

The European Union promotes economic growth and protects natural resources, also aims at easing the concerns of citizens in the field of *freedom, security and justice*. Approximately EUR 10 billion have been earmarked for this purpose in the budget, another EUR 0.7 billion have been allocated to programmes in the field of *citizenship*, for instance, to support youth and culture.

The European Union will maintain its central role of *a global partner* – the EU's external action budget has grown up to EUR 49.5 billion. The *administration* expenditure of all EU institutions accounts for less than EUR 5 billion, i.e., as little as 2.8 per cent of the total budget.

4. Main directions of the EU budgetary reform in a long-term perspective

The budget of the European Union is among the most important instruments of the European Union intended to deal with the rising challenges, new tasks

and topical issues. The crisis has dealt a hard blow: communities, citizens and business entities across Europe have felt its heavy burden. The review of the EU's budget is first and foremost intended to review in essence the structure of the long-term EU budget (revenue, expenditure) and to reconsider its place in implementing the EU's goals.

On 12 September 2007, the European Commission issued a communication "Reforming the Budget, Changing Europe".¹ In this document, the European Commission stresses that the review of the budget offers a unique opportunity for a comprehensive evaluation of the EU budget and its funding. It covers a much longer period than a financial programme, and aims at identifying the structure and directions of EU's future expenditure based on the added value and efficiency of EU level spending. Moreover, the aim is to perform an analysis of the entire budget evaluating from anew the resources of the EU's budget. The aim of the Communication is to initiate broad consultations with interested parties at all levels – EU institutions, the Member States, their governments, parliaments, academic experts, non-governmental organisations, citizens.

According to a number of experts worldwide, the current EU's economic condition does not inspire much optimism. Although in 2000 and 2005 ambitious goals of the Lisbon Agenda were raised, today there is hardly anyone who still believes that they will be attained. Even the old EU Member States (EU 15) lag behind the United States of America (USA) in terms of the standard of living, which in EU 15 is lower by 30 per cent. These tendencies are unlikely to change in the near future – the annual growth of the EU's gross domestic product makes up as little as 2 per cent, while the economic development gap between the EU and developing countries (China, countries of South East Asia, etc.) is rapidly decreasing, which poses a considerable threat to the competitiveness of the European economy in the future. Apart from some highly criticised features of the current structure of the EU budget, the main shortcomings of the budget are inflexibility of financial programmes and explicit inability to promptly adjust to changes.

In search for new sources of income, the European Commission identifies two possible directions of development of EU's own resources.

The first direction would replace the existing sources of income with a single (GNI-based) one. This would simplify the current system of finances and would increase its transparency. However, the specific disadvantage in this case is the fact that 'the EU is losing its special status in the context of other international organisations'², because this implies waiving the EU's financial autonomy and return to the system based on partial payments. **The second**

¹ European Commission, *Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions. Consultation report* [on-line]. [Date 2007-09-12]. Available at: http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_en.pdf.

² European Commission, *Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system*. Brussels, 14 July 2004, COM (2004), 505 final.

direction would signify the creation of new sources of the EU's income by increasing a tax base. The creation of potential sources of income is a long-term process covering modified VAT, excise duty, the revenue of the European System of Central Banks, communications tax, corporate income tax, personal income tax, energy tax, saving tax and a Tobin tax (a currency transaction tax). Moreover, the introduction of the so-called European Union tax has recently become a highly topical issue.

Each submitted proposal must meet the following requirements: yield adequate income – revenue from a specific source must be proportionate to expenditure; guarantee a fair distribution of contributions – there must be a fair tax burden-sharing among the Member States; ensure financial autonomy, which means independence of the EU budget as regards budgets of the Member States; the system must be transparent and simple – the introduced tax must be easy to understand for EU citizens; the system must be cheap – collection and administration of the tax in question must have a small relative weighting in the income earned from this tax.

In the document “Financing the European Union”, the European Commission³ proposes three candidate taxes: energy tax; VAT (EU citizens would pay a Community tax in addition to the national VAT, for instance, if the VAT rate in country X is 21 per cent, 20 per cent could be collected to the national budget, and 1 per cent – to the EU budget); corporate income tax (the European Commission estimates that as little as one fourth of the current 2.6 per cent of tax revenue collected to national budgets from the corporate income tax would be sufficient to meet the needs of the EU budget).

The pragmatic approach of the European Commission to the balance of the EU's finances leaves the ‘fourth source’ – a percentage of GNI – as additional to supplement the necessary revenue for the purpose of covering expenditure. This resource would supplement the EU's budget revenue and would ensure a balance between expenditure and irregular revenue.

Previous experience shows that it is a highly difficult task to obtain the consent and approval of all the Member States. The energy tax has for years raised a huge opposition of the countries of the Mediterranean based on the argument that introduction of such a tax would place them under an intolerable burden. The introduction of the European VAT rate does not receive an enthusiastic welcome, because this tax accounts for a large share of revenue of the EU Member States, and the unwillingness to share with the ‘body of the European fan’ is visible within the existing system.

The introduction of corporate income tax is also a complicated issue. It has long been attempted to harmonise this tax, but the outcome is the absence of any progress even as regards laying down of the foundation, namely, the establishment of the tax base. In light of the fact that no country agrees with these

³ Ibidem.

ideas concerning the revenue structure reform proposed by the Commission, this reform is postponed to a rather distant future after 2013.

Taking into consideration the raised problems of the EU budget and absorption of the EU structural assistance allocated to the Member States, the long-term economic development strategies of the EU Member States should be developed with considerable responsibility in the context of the EU's strategy "Europe 2020". The first political step made by the new European Commission was to present without any delay the main initiative, namely, "Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth",⁴ which makes it clear that the EU is capable of overcoming the crisis and ensuring a more sustainable and dynamic economic growth and a higher level of employment, productivity and social cohesion. The EU's strategy "Europe 2020" provides for the EU's activity and work directions for the coming decade which will affect the future EU budget: counteracting the crisis and preservation of Europe's social market economy; citizens' agenda under which EU's action would primarily be oriented towards the benefit of its citizens; the external dimension of the agenda; a consistent and strong European Union; modernisation of the EU's instruments and working methods. The economic and financial future of the EU and the Member States will depend on their implementation.

Literature

- Communication from the Commission Reforming the Budget, Changing Europe* [on-line]. [Date 2007-09-12]. Available at: ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_en.pdf.
- EC COM (2010) 2020. 03.03.2010.
- European Commission, *Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system*. Brussels, 14 July 2004, COM (2004), 505 final.
- European Commission, *Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions. Consultation report* [on-line]. [Date 2007-09-12]. Available at: http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_en.pdf.
- General Budget of EU* [on-line]. [Date 2007-09-12]. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2010.pdf>.
- General Budget of EU*. Brussels, Luxembourg, January 2010.
- Mattlin M., Structural and Institutional Integration: Asymmetric Integration and Symmetry Tendencies. In *Cooperation and Conflict* 2005.
- Oreziak L., *Finanse Unii Europejskiej*. Warszawa: PWN, 2005. ISBN 83-01-14589-7.
- The Community budget: facts in figures: European Communities*, 2000.

⁴ EC COM (2010) 2020, 3.3.2010.

PROGRAM OPERACYJNY ROZWÓJ POLSKI WSCHODNIEJ W ŚWIECIE POLITYKI REGIONALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Katarzyna Smolny

Abstrakt: Od początku polskiego członkostwa w Unii Europejskiej charakterystyczną cechą procesu pozyskiwania dochodów z bezzwrotnych źródeł zagranicznych jest drastyczne zróżnicowanie absorpcji środków funduszowych w poszczególnych województwach. Poziom absorpcji funduszy podzielił Polskę na ściany: wschodnią i zachodnią. Ze względu na ww. okoliczności prezydencja luksemburska w 2005 r. zaproponowała utworzenie na okres 2007–2013 specjalnego funduszu skierowanego do pięciu najbiedniejszych regionów Unii Europejskiej. Regiony te to tzw. polska ściana wschodnia. Artykuł prezentuje program operacyjny Rozwój Polski Wschodniej w świetle polityki regionalnej UE.

Słowa kluczowe: polityka regionalna UE, pozyskiwanie funduszy, program operacyjny Rozwój Polski Wschodniej.

JEL Classification: G69 – Other.

1. Wprowadzenie

Podstawą prowadzonej przez Unię Europejską polityki spójności społeczno-gospodarczej jest zasada solidarności między krajami członkowskimi i unijnymi regionami. Jej zasadniczym celem jest dostarczenie wszystkim regionom instrumentów umożliwiających im rozwój gospodarczy i uczynienie z Unii spójnego terytorium. Biorąc pod uwagę duże rozbieżności między krajami i regionami Unii Europejskiej pod względem relatywnego poziomu bogactwa i dobrobytu, polityka spójności społeczno-gospodarczej jest próbą maksymalnego zmniejszenia tych różnic poprzez koncentrację środków ekonomicznych po-

chodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w krajach mniej zamożnych¹.

Zasada solidarności miała być podstawą długookresowej polityki regionalnej Unii Europejskiej, która pojawiła się jako zespół czynników politycznych i finansowych na przełomie lat 70. i 80. XX wieku. Idea wyrównywania różnic między regionami wynika z preambuły traktatu rzymskiego ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą w roku 1958².

2. Absorpcja środków unijnych przez Polskę w okresie 2004–2006

Moment powstania polityki regionalnej jest sporny: 1973–1975 lub 1985 r. To w tym okresie zwiększono kompetencje Komisji Europejskiej w zakresie planowania polityki regionalnej, włącznie z udzieleniem jej prawa do wstępnej alokacji środków na poszczególne regiony i swobodnego dysponowania 9% środków. W roku 1968 doszło do utworzenia Generalnej Dyrekcji Polityki Regionalnej, która stała się podstawowym organem odpowiedzialnym za politykę regionalną. Ciągłe poszerzanie się Wspólnoty powoduje wzrost roli polityki regionalnej, a od roku 1988 można zauważyć jej faktyczny rozwój.

W 1991 r. w Maastricht po raz kolejny zwiększono ilość środków przeznaczonych na fundusze strukturalne i wykrystalizowano zasady ich przyznawania. Kolejnym przełomowym momentem był marzec 1999 r., kiedy to w Berlinie powstał dokument *Agenda 2000* zakładający przede wszystkim dalsze rozszerzanie Unii, zwiększenie spójności między krajami Wspólnoty oraz redukcję celów określających ramy programów³.

Od początku polskiego członkostwa w Unii Europejskiej charakterystyczną cechą procesu pozyskiwania dochodów z bezzwrotnych źródeł zagranicznych jest drastyczne zróżnicowanie absorpcji środków funduszowych w poszczególnych województwach. Zjawisko to jest widoczne zarówno w ujęciu nominalnym, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, jak i procentowym w stosunku do dochodów ogółem. W początkowym okresie uczestnictwa Polski w polityce regionalnej UE można było ponadto zaobserwować widoczną tendencję wysokiej absorpcji środków unijnych przez województwa śląskie i zachodnie, co objawia się wysokim udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych i przedakcesyjnych w ogólnej sumie dochodów pochodzących z bezzwrotnych

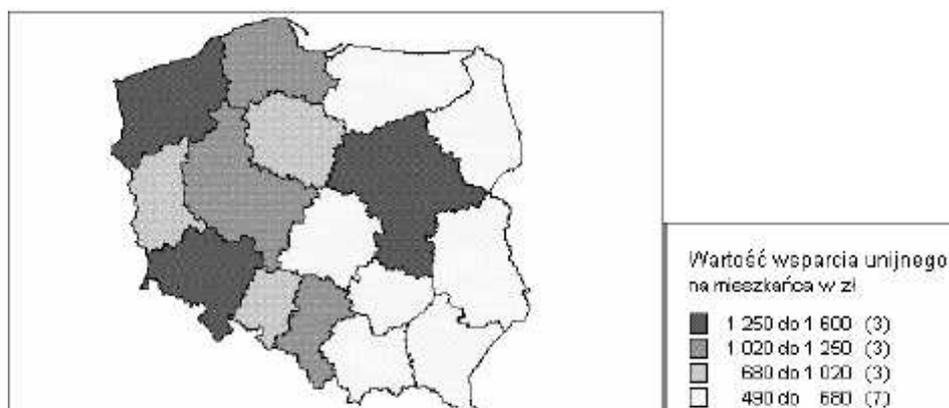
¹ Murzyn D., *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*. Warszawa: C.H. Beck, 2010, s. 47.

² Sulej M., *Zasady i instytucje Unii Europejskiej*. W: Marczevska-Rytko M. (red.), *Polska w strukturach Unii Europejskiej*. Lublin: Wydaw. UMCS, 2010, s. 75.

³ Sierak J., Górniak R., Maśloch G., *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej w latach 2004–2006*. W: Sierak J. (red.), *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju infrastruktury komunalnej w Polsce*. Warszawa: Wydaw. SGH, 2010, s. 157.

środków zagranicznych. W województwach dolnośląskim, lubuskim, wielkopolskim udział ten znacznie przekraczał 50%⁴.

W przeciwieństwie do regionów zachodnich, np. dolnośląskiego, zachodniopomorskiego, województwa wschodnie: warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie i świętokrzyskie jawiły się jako biała plama na mapie Polski w pozyskiwaniu bezzwrotnych środków z Unii Europejskiej. Poziom pozyskanych środków w tych województwach był niejednokrotnie nawet trzykrotnie niższy niż w regionach zachodnich.



Rys. 1. Wysokość udzielonego wsparcia w regionach na koniec 2005 r. w przeliczeniu na mieszkańca

Źródło: na podstawie raportu: *Wstępna ocena pierwszych efektów europejskiej polityki spójności w Polsce* [on-line]. Warszawa: Instytucja zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006 [Dostęp 6.11.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/wykorzystanie_funduszy/Pozostale/Dokumenty/raport2lataefekty.pdf.

Dodatkowo wsparcie tych regionów przez inne środki, np. dofinansowanie z budżetu państwa zadań realizowanych w ramach kontraktów wojewódzkich w latach 2001–2005 dla ww. województw, stanowiło jedynie 22,4% wszystkich środków wykorzystanych na ten cel⁵.

Paradoksalnie więc polityka regionalna, której celem ma być wyrównywanie poziomu życia w regionach Unii Europejskiej, zwiększała dysproporcje w poziomie relatywnego bogactwa między najbiedniejszymi i najbogatszymi regionami w Polsce. W praktyce wrażenie to jest spotęgowane bezpośrednim są-

⁴ Badania własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2004 (<http://www.rio.gov.pl>), danych za rok 2005 opublikowanych przez Ministerstwo Finansów (<http://www.mf.gov.pl>) oraz danych uzyskanych z RIO Wrocław.

⁵ *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej* [on-line]. [Dostęp 6.11.2011], s. 49. Dostępny w World Wide Web: http://www.polskawschodnia.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/87/PO_RPW_17072009_met.pdf.

siedztwem województwa mazowieckiego, w którym wszelkie wskaźniki makroekonomiczne są najwyższe.

Obszar ten charakteryzuje się również innymi negatywnymi zjawiskami, takimi jak mała aktywność społeczna, brak bodźców do zainicjowania trwałego rozwoju i przedsiębiorczości, utrwalający się niski poziom życia mieszkańców⁶. Zjawiska te wynikają z uwarunkowań kulturowych i historycznych, a także z dotychczasowego udziału regionów w podziale pracy. Konsekwencją tych zjawisk jest stale zwiększanie się dysproporcji między tym obszarem a regionami o większej aktywności, co nie jest korzystne w skali rozwoju całego kraju i Unii Europejskiej⁷.

3. Program operacyjny Rozwój Polski Wschodniej

Właśnie ze względu na wymienione okoliczności prezydencja luksemburska w 2005 r. zaproponowała utworzenie na okres 2007–2013 specjalnego funduszu skierowanego do pięciu najbiedniejszych regionów według wskaźnika PKB *per capita* w rozszerzonej Unii Europejskiej. Regiony te to tzw. polska ściana wschodnia, czyli województwa: warmińsko-mazurskie, lubelskie, podlaskie, podkarpackie i świętokrzyskie. W grudniu 2005 r. decyzją Rady Europejskiej przyznano tym regionom dodatkowe środki 992 mln euro (po 107 na mieszkańca) z budżetu Unii w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Na podstawie tej decyzji Rząd RP wystąpił z inicjatywą powołania specjalnego programu operacyjnego skierowanego właśnie do tych województw jako szczególnego instrumentu wspierającego procesy restrukturyzacji i modernizacji ściany wschodniej⁸. Rząd wyposażył program operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) w dodatkowe fundusze z budżetu państwa.

Dodatkowo fakt, że polska ściana wschodnia stanowiła jedną z najbiedniejszych części zjednoczonej Europy, spowodował objęcie tego regionu przez inne dokumenty programowe. Priorytetem *Strategii rozwoju kraju na lata 2007–2013* jest rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej, czyli wsparcie obszarów najslabiej rozwiniętych, a zwłaszcza pięciu województw ściany wschodniej charakteryzujących się najniższym PKB *per capita* w Europie. Cel ten został wyrażony jako strategiczny także w *Narodowych strategicznych ramach odniesienia 2007–2013* oraz w wytycznych Wspólnoty.

Polska Wschodnia to zatem obszar obejmujący województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie oraz warmińsko-mazurskie. Są to re-

⁶ Przeciętne wynagrodzenie w woj. lubuskim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim w latach 2004–2008 wynosiło poniżej 85% średniej krajowej, za: Sierak J. (red.), *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania infrastruktury komunalnej w Polsce*. Warszawa: Wydaw. SGH, 2010, s. 45.

⁷ *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej* [on-line], dz. cyt., s. 6.

⁸ Tamże.

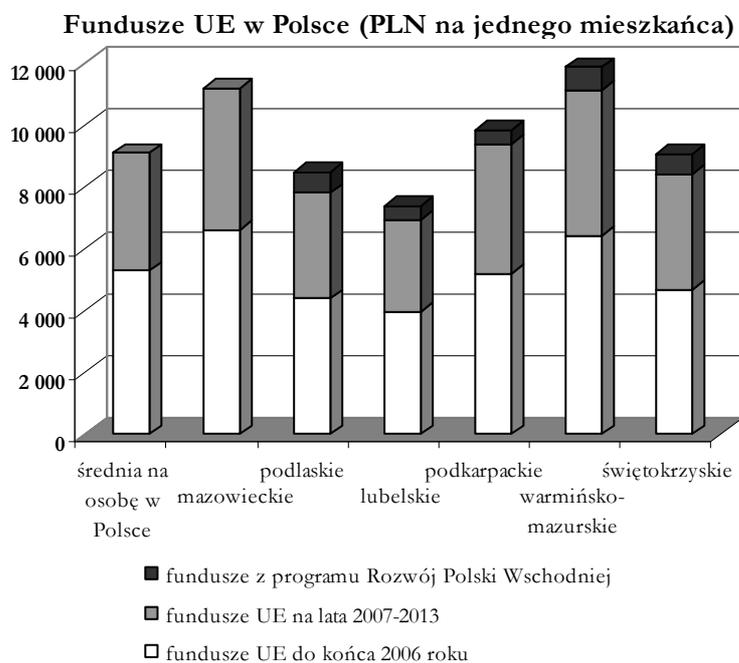
giony UE, w których produkt krajowy brutto na mieszkańca nie przekracza obecnie 40% średniej Unii Europejskiej. Obszar ten stanowi 32% powierzchni Polski i jest zamieszkały przez niecałe 22% mieszkańców kraju, wytwarzających około 16% produktu krajowego brutto. Podstawowym problemem tego makroregionu jest bardzo niski poziom spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej⁹.

Głównym celem programu operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej było przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Jest to jedyny program operacyjny skierowany do określonego terytorium i niemający charakteru branżowego. Ma on ogólnie wspierać infrastrukturę i gospodarkę w celu uzyskania lepszego tempa rozwoju tych obszarów i został wyposażony w sumę około 2,27 mld euro, w tym w około 992 mln euro specjalnych środków przeznaczonych, decyzją Rady Europejskiej, dla pięciu regionów Unii Europejskiej o najniższym poziomie PKB na mieszkańca.

Obecne dane z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego pokazują, że przyspieszenie rozwoju wymienionych regionów i wyrównywanie poziomu życia udaje się realizować jedynie częściowo, choć województwa śląskie i łódzkie starają się pozyskiwać przyznane im środki. Warto bowiem zwrócić uwagę, iż program Rozwój Polski Wschodniej nie jest w stanie wyrównać zaistniałych dysproporcji. Wyraźnym tego przykładem jest województwo podlaskie charakteryzujące się wysokim poziomem pozyskania środków z tego programu, co jednak nie wpływa na podciągnięcie wskaźników makroekonomicznych, a nawet nie pozwala dorównać poziomem pozyskiwanych środków z funduszy strukturalnych ogółem województwom o najwyższym poziomie absorpcji.

Sytuacja w województwie lubelskim wygląda podobnie i jest ona wyjątkowo niekorzystna, ponieważ obok niskiej absorpcji środków przeznaczonych wyłącznie dla śląskiego i łódzkiego niski jest ogólny stan pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych UE. Województwo warmińsko-mazurskie charakteryzuje się natomiast najwyższym poziomem absorpcji środków z programu Rozwój Polski Wschodniej, ale stanowią one obecnie jedynie niewiele ponad 18% wszystkich uzyskanych funduszy unijnych. Województwo to bowiem jednocześnie wykazuje wysoki poziom absorpcji funduszy w ogóle, co pozwala twierdzić, że program nie jest w stanie wyrównać dysproporcji między polskimi regionami w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego. Podobna sytuacja panuje w województwie podkarpackim, gdzie mimo średniego poziomu wykorzystania funduszy z programu ogólny poziom absorpcji funduszy unijnych jest stosunkowo wysoki, przekracza on bowiem średnią absorpcję z terenu całego kraju.

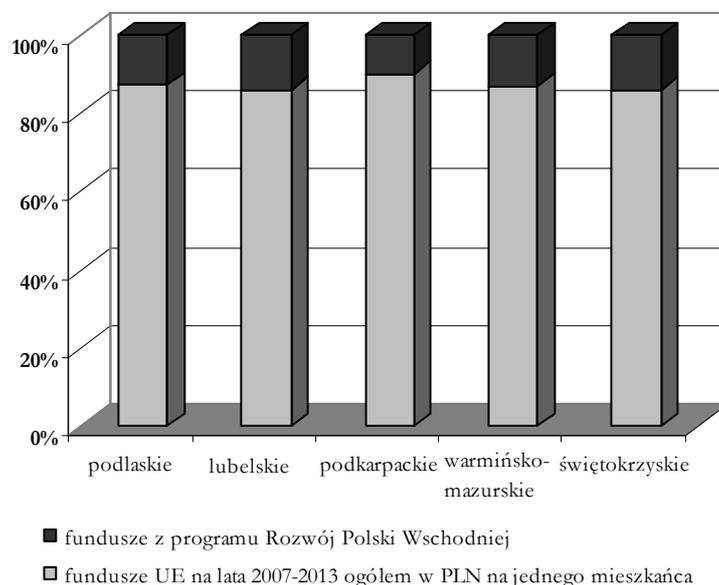
⁹ *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020* [on-line]. [Dostęp 6.11.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/strony/podstawowe_informacje.aspx.



Wykr. 1. Poziom pozyskania funduszy europejskich w Polsce w poszczególnych okresach finansowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na dzień 14.04.2011 r.

Można zatem stwierdzić, że instrument ten nie ma decydującego znaczenia w wyrównywaniu różnic między regionami, gdyż udział środków pozyskanych z programu Rozwój Polski Wschodniej stanowi od niecałych 11% w województwie podkarpackim do niespełna 19% w podlaskim. Trzeba przy tym podkreślić, że pomimo najniższej absorpcji funduszy z tego programu województwo podkarpackie w sumie uzyskało znacznie więcej środków niż województwo podlaskie. Podstawowe znaczenie dla rozwoju tego obszaru ma zatem maksymalne wykorzystanie wszystkich dostępnych instrumentów, a dopiero wówczas specjalny program operacyjny jest w stanie podnieść pozyskiwanie środków przez ten region ponad przeciętną krajową.



Wykr. 2. Udział środków z programu Rozwój Polski Wschodniej w ogólnej puli uzyskanego wsparcia w latach 2007–2011 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na dzień 14.04.2011 r.

4. Podsumowanie

Po raz kolejny zatem instrumenty i mechanizmy polityki regionalnej nie w pełni realizują jej zamierzenia. Regiony bogatsze szybciej się rozwijają niż biedniejsze, co zwiększa dysproporcje. Dodatkowe środki i specjalny program jest w stanie przeciwdziałać tej tendencji tylko i wyłącznie przy maksymalnej absorpcji pozostałych potencjalnie dostępnych funduszy. Jedynie pełna mobilizacja i korzystanie ze wszystkich możliwych instrumentów pozwala na zwiększenie wskaźników makroekonomicznych.

Literatura

Ministerstwo Finansów [on-line]. [Dostęp 6.11.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl>.

Murzyn D., *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*. Warszawa: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-83-255-1788-5.

Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej [on-line]. [Dostęp 6.11.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.polskawschodnia.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/87/PO_RPW_17072009_met.pdf.

- Regionalne Izby Obrachunkowe* [on-line]. [Dostęp 6.11.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.rio.gov.pl>.
- Sierak J. (red.), *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania infrastruktury komunalnej w Polsce*. Warszawa: Wydaw. SGH, 2010. ISBN 978-83-7378-520-5.
- Sierak J., Górnjak R., Maśloch G., Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej w latach 2004–2006. W: Sierak J. (red.), *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju infrastruktury komunalnej w Polsce*. Warszawa: Wydaw. SGH, 2010. ISBN 978-83-7378-520-5.
- Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020* [on-line]. [Dostęp 6.11.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/stroiny/podstawowe_informacje.aspx.
- Sulej M., *Zasady i instytucje Unii Europejskiej*. W: Marczevska-Rytko M. (red.), *Polska w strukturach Unii Europejskiej*. Lublin: Wydaw. UMCS, 2010. ISBN 978-83-227-3161-1.
- Wstępna ocena pierwszych efektów europejskiej polityki spójności w Polsce* [on-line]. Warszawa: Instytucja zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006 [Dostęp 6.11.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/wykorzystanie_funduszy/Pozostale/Documents/raport2lataefekty.pdf.

**FINANSE ZABEZPIECZENIA EMERYTALNEGO
A FINANSE PUBLICZNE**

Marek Stefański

Abstrakt: W opracowaniu autor podejmuje problemy finansowe dotyczące zabezpieczenia emerytalnego w Polsce oraz ich związek z finansami publicznymi. Główny problem stanowi obecnie część kapitałowa systemu, która wpływa na wzrost deficytu budżetowego i dług publiczny. Analizie towarzyszy hipoteza badawcza, że najważniejszą rolę w zabezpieczeniu emerytalnym powinno odgrywać państwo, uzupełniane przez dobrowolne formy gromadzenia środków na ten cel. Podstawową metodą badawczą jest analiza literatury przedmiotu, informacji statystycznych związanych z finansowaniem świadczeń emerytalnych oraz badania własne. Na bazie dokonanych ocen funkcjonującego w Polsce systemu emerytalnego autor dochodzi do wniosku, że jego część kapitałowa przyczynia się do wzrostu deficytu budżetowego i zadłużenia państwa w relacji do PKB. Przedstawione przez rząd Polski propozycje zmian w systemie emerytalnym nie idą w pożądanym kierunku. Kryzys finansowy i gospodarczy ukazał słabości emerytur kapitałowych, dlatego należy zastanowić się nad innymi rozwiązaniami. Autor podjął próbę ich określenia.

Słowa kluczowe: adekwatność, stabilność i bezpieczeństwo systemu emerytalnego, dobrowolne formy oszczędzania na emeryturę, Otwarte Fundusze Emerytalne, system emerytalny, Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

JEL: H55 – Social security and Public Pensions; H11 – Structure, Scope, and Performance of Government; H23 – Externalities; Redistributive Effects; Environmental taxes and Subsidies.

1. Wprowadzenie

Adekwatne, stabilne i bezpieczne dochody emerytalne dla obywateli wszystkich państw Unii Europejskiej powinny być priorytetem dla Komisji Europejskiej i rządów poszczególnych krajów. Na problemy systemów emerytalnych zwróciła uwagę Komisja Europejska, która opublikowała specjalny dokument¹. Faktycznie zagadnienie to jest przedmiotem dyskusji politycznych, czego przykładem jest Polska, działań w kierunku wydłużenia wieku emerytalnego (Francja) lub wprowadzenia dobrowolności uczestnictwa w kapitałowej części systemu (Słowacja). Węgry dokonały nacjonalizacji funduszy emerytalnych. Niektóre państwa członkowskie w wyniku kryzysu zmniejszyły świadczenia emerytalne (Litwa), wstrzymały indeksację emerytur (Słowenia), wydłużyły wiek emerytalny (Szwecja, Wielka Brytania), podwyższyły składkę na ubezpieczenie emerytalne (Wielka Brytania o 3%). W wielu krajach UE zawieszono lub obniżono przekazywane składki na ubezpieczenie społeczne do obowiązkowych systemów kapitałowych². Do głównych czynników wymuszających modernizację polityki emerytalnej należy zaliczyć: demograficzne, ekonomiczne i prawne (regulacje dotyczące systemów emerytalnych)³. Kryzys finansowy zaostriżył i obnażył problem podwójnej płatności, ponieważ dziewięć krajów (w tym Polska), które wprowadziły reformę systemów ubezpieczeń społecznych, pogorszyło swój stan finansów publicznych. Nie mogą one odliczać przekazywanych środków na ubezpieczenie emerytalne do prywatnych funduszy od długu publicznego i deficytu budżetowego. Komisja Europejska nie wyraża zgody na takie działania, co powoduje wzrost zadłużenia publicznego i wskaźnika deficytu budżetowego, pogarszając sytuację tych państw w staraniach o wejście do strefy euro⁴. Kryzys przyczynił się do powstania dużych strat emerytalnych systemów kapitałowych. W 2008 r. prywatne fundusze emerytalne straciły średnio 23% swoich aktywów⁵.

Celem opracowania jest przedstawienie finansów zabezpieczenia emerytalnego w Polsce oraz ich związku z finansami publicznymi. Główny problem stanowi obecnie w Polsce część kapitałowa systemu, która wpływa na wzrost

¹ *Zielona Księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie* [on-line]. Komisja Europejska, Bruksela, dnia 7.07.2010 r., KOM (2010) 365 wersja ostateczna [Dostęp 29.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0365:FIN:PL:PDF>.

² Walewska D., Cięcie wydatków najczęstszym lekiem dla finansów publicznych. *Rzeczpospolita* 2010, nr 230, s. B6–B7.

³ Stefański M., Dylematy zabezpieczenia emerytalnego. W: Włosiński M. (red.), *Pedagogia afirmacji człowieka jako osoby*. Włocławek: WSHE, 2010, s. 89–96. Zob.: *The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies for the EU – 27 Member States (2007–2060)* [on-line]. European Commission [Dostęp 29.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://ec.europa.eu/economy_finance_publications13782_en.pdf.

⁴ OFE, dług i deficyt: w piątek Unia zdecyduje. *Rzeczpospolita* 2010, nr 252, s. B3.

⁵ *Pensions and the crisis* [on-line]. OECD [Dostęp 29.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.oecd.org/dataoecd/10/26/43060101.pdf>.

deficytu budżetowego i długu publicznego. Analizie towarzyszy hipoteza badawcza, że najważniejszą rolę w zabezpieczeniu emerytalnym powinno odgrywać państwo, a jako uzupełnienie – dobrowolne formy gromadzenia środków na ten cel. Aby to było możliwe, niezbędne jest podnoszenie poziomu wiedzy i świadomości obywateli o konieczności gromadzenia środków na przyszłą emeryturę również we własnym zakresie. Zainteresowanie tym zagadnieniem z ich strony jest niewielkie. Autor analizuje finanse powszechnego systemu emerytalnego.

Podstawową metodą badawczą są: analiza literatury przedmiotu, dyskusji prowadzonych w przedmiocie badań, informacji statystycznych związanych z finansowaniem świadczeń emerytalnych oraz własne badania ankietowe. Badania przeprowadzono w styczniu i lutym 2011 r. na próbie 300 losowo wybranych członków otwartych funduszy emerytalnych zamieszkałych w województwie kujawsko-pomorskim. Wzór ankiety dostępny jest na stronie internetowej (http://www.wshe.pl/media/1/word/ankieta_ofe.doc).

2. Działania na rzecz adekwatnego, stabilnego i bezpiecznego systemu emerytalnego w Polsce

W 1999 r. wprowadzono w Polsce reformę systemu ubezpieczeń społecznych, w tym systemu emerytalnego. Na jej temat istnieje bogata literatura, a więc zdaniem autora niecelowe byłoby przedstawianie wdrożonych rozwiązań⁶. Zasadniczą zmianą było wprowadzenie elementu kapitałowego, dzięki czemu system emerytalny przybrał charakter repartycyjno-kapitałowy z trzema filarami. Filar I ma charakter publiczny, zarządzany jest przez państwo. Filar II ma charakter prywatny i tworzą go powszechne towarzystwa emerytalne (PTE), które zarządzają otwartymi funduszami emerytalnymi (OFE). Uczestnictwo w filarze I jest obowiązkowe, natomiast w filarze II obowiązek uczestnictwa dotyczy osób urodzonych po 31 grudnia 1968 r. Filar III jest całkowicie dobrowolny i tworzą go pracownicze towarzystwa emerytalne (PTE) i zarządzane przez nie pracownicze programy emerytalne (PPE) oraz indywidualne konta emerytalne (IKE). Filar I reprezentowany jest przez ZUS, który zarządza Funduszem Ubezpieczeń Społecznych (FUS). W wyniku reformy systemu w 1999 r. powstał fundusz emerytalny w ramach FUS. Wpływy na ten fundusz nie pokrywają jego wydatków (tab. 1).

⁶ Szumlicz T., *Ubezpieczenia społeczne, teoria dla praktyki*. Bydgoszcz – Warszawa: Oficyna Wydawnicza Branta, 2006, s. 217–278; Góra M., *System emerytalny*. Warszawa: PWE, 2003.

Tab. 1. Fundusz emerytalny w latach 2006–2009, 2011 i 2015 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2011	2015
1. Wpływ składek	39 031,8	45 063,5	47 018,6	49 562,0	48 284,0	57 587,0
2. Wydatki (świadczenia)	69 161,7	73 698,2	84 120,8	95 343,4	104 952,0	124 499,0
3. Saldo (1–2)	-30 129,9	-28 634,7	-37 102,2	-45 781,4	-56 668,0	-66 912,0

Źródło: Stefański M., Dylematy zabezpieczenia emerytalnego. W: Włosiński M. (red.), *Pedagogia afirmacji człowieka jako osoby*. Włocławek: WSHE, 2010, s. 98; *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2011–2015*. Warszawa: ZUS, Departament Statystyki, marzec 2010, s. 16.

Jak wynika z informacji zawartych w tabeli 1, deficyt Funduszu Emerytalnego był wysoki w latach 2006–2009. W 2010 r. powiększył się do 54 mld zł i będzie systematycznie wzrastał do 2015 r., a także do 2060 r., w którym może osiągnąć kwotę ponad 160 mld zł, co potwierdzają prognozy ZUS⁷. Jest to kolejny dylemat, jak zrównoważyć bilans Funduszu Emerytalnego. W latach 2010–2011 nie wystarczy składek na wypłaty emerytur i rent i innych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Konieczne będą dotacje budżetu państwa, kredyty i inne źródła (tab. 2).

Tab. 2. Środki finansowe na ubezpieczenia społeczne w FUS w latach 2010–2011 (w mld zł)

Wyszczególnienie	2010	2011
— składki	90,4	95,5
— dotacje budżetu państwa	37,9	37,1
— refundacja składek do OFE	22,5	23,9
— pożyczki z budżetu państwa	10,8 ¹	13,8 ²
— środki finansowe z Funduszu Rezerwy Demograficznej	7,5	4,0
— kredyty komercyjne w trakcie roku	4,3	5,0
— kredyty komercyjne na koniec roku	0,0	1,6

¹ W tym 5,5 mld zł pożyczone w grudniu 2009 r. ² W tym 10,8 mld zł pożyczone w latach 2009–2010.

Źródło: opracowanie na podstawie informacji Ministerstwa Finansów i ZUS oraz ustawy budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz.U. 2011, nr 29, poz. 150).

Część składek z ubezpieczenia emerytalnego ZUS przekazuje do OFE (2,3% z 19,52% podstawy wymiaru od 1 maja 2011 r.). OFE powołano w celu pomnażania składek przyszłych emerytów, jednak określono im kierunki inwe-

⁷ *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do 2060 r.* Warszawa: ZUS, Departament Statystyki, marzec 2010, s. 19.

stowania i limity⁸. Początkowo OFE pobierały dość wysokie prowizje (nawet do 10% wartości składek) oraz dodatkowo opłaty za zarządzanie, co znacznie pomniejszało kwotę inwestycji⁹. W kolejnych nowelizacjach ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych w art. 134 określono, że opłata nie może przekroczyć 3,5% kwoty wpłacanych składek, a w art. 136 ustalono górne limity kosztów za zarządzanie funduszem, które może on pokrywać z aktywów i przekazywać PTE¹⁰. Z perspektywy jedenastu lat funkcjonowania OFE należy ocenić, że jest to drogi system emerytalny, a przeprowadzane analizy wskazują, że w okresie maj 1999 – luty 2010 waloryzacja składek w ZUS była korzystniejsza niż wyniki ich inwestowania przez fundusze emerytalne. Takie wnioski można wysnuć z opracowania Polskiej Izby Ubezpieczeń¹¹. Ponadto należy podkreślić, że przyszli emeryci nie mają żadnego wpływu na kierunki inwestowania, bo decydują o tym zarządy OFE. Analiza kierunków inwestowania OFE w ciągu dwunastu lat działalności wskazuje, że średnio najchętniej inwestują one składki w obligacje (około 65% portfela, w tym około 60% w obligacje Skarbu Państwa) oraz w akcje (około 31,5% portfela, największy udział w 2010 r. — 36,4%, najmniejszy w 2008 r. — 21,6%). W portfelu obligacji dominują obligacje skarbowe, a więc przyszli emeryci finansują zadłużenie rządu. OFE nie są tak bezpieczną formą inwestowania, jak są traktowane. Mechanizm wyznaczania minimalnej wymaganej stopy zwrotu nie chroni członków tych funduszy przed stratami, jakie ponoszą one na rynku finansowym¹². Straty obciążają członków funduszy. Minimalna stopa zwrotu ma również inne wady, które są prezentowane w literaturze¹³. Badania przeprowadzone przez GfK Polonia wskazują, że Polacy źle oceniają fundusze emerytalne, a ponad połowa badanych sądzi, że nieefektywnie zarządzają one składkami¹⁴.

Powszechnie Towarzystwa Emerytalne, a więc zarządzający OFE, zostały utworzone w zdecydowanej większości przez kapitał zagraniczny. W kapitałowej części systemu emerytalnego decyzje inwestycyjne zostały przekazane w ręce obcego kapitału. Jednocześnie powstaje problem etyki inwestowania. Zarządzający aktywami deklarują, że nie zainwestowaliby w branżę społecznie nieakceptowane, chociażby przynosiły one duże korzyści. Ma to związek ze składem akcjonariatu PTE¹⁵. Nie należy także spodziewać się wysokich emerytur z OFE (szacunki dokonano do 2049 r.)¹⁶. Opinię taką potwierdzają dotych-

⁸ Stefański M., *Ubezpieczenia społeczne w Polsce, wybrane problemy*. Włocławek: WTN, 2004, s. 130–133.

⁹ Tamże, s. 191–194.

¹⁰ Dz.U. 2010, nr 34, poz. 189.

¹¹ Ostrowska K., Zyski czy waloryzacja. *Rzeczpospolita*, 28.10.2010, dodatek pt. *Pomóżanie kapitału*, s. 21.

¹² *Raport o stabilności systemu finansowego lipiec 2010 r.* Warszawa: NBP, s. 91–92.

¹³ Kołosowska B., *Skutki finansowe reformy systemu emerytalnego w Polsce*. Toruń: UMK, 2004, s. 233, 287.

¹⁴ Ostrowska K., Nielubiane i niechciane OFE. *Rzeczpospolita* 2011, nr 17, s. B.

¹⁵ Ostrowska K., Etyczne inwestycje w OFE. *Rzeczpospolita* 2010, nr 247, s. B9.

¹⁶ Ostrowska K., Zyski czy waloryzacja, s. 22.

czasowe kwoty wypłat okresowych emerytur kapitałowych ze środków zgromadzonych w OFE. W 2010 r. średnia emerytura okresowa wyniosła 99,25 zł¹⁷. Wyniki inwestowania w poszczególnych OFE są zróżnicowane, a więc wybór OFE nie może być obojętny dla przyszłego emeryta. Kwota wypłat emerytur będzie zatem zróżnicowana. W okresie grudzień 1999 – grudzień 2010 r. najlepsze wyniki osiągnął OFE Polsat, a najslabsze OFE Aegon. Średnia roczna stopa zwrotu wyniosła odpowiednio: 17,36% i 13,56%¹⁸. W dłuższym okresie zróżnicowanie efektywności inwestowania będzie jeszcze większe. Z obliczeń autora wynika, że rentowność OFE, mierzona przeciętną stopą zwrotu, nie była wysoka i wynosiła w procentach: 2005 r. – 14,0; 2006 r. – 15,9; 2007 r. – 5,2; 2008 r. – 13,9; 2009 r. – 14,3. W 2010 r. wyniosła 11%¹⁹. W systemach kapitałowych konieczne jest także zmniejszenie ryzyka inwestycyjnego, szczególnie blisko lub w trakcie fazy wypłaty. Należałoby także rozważyć podział ryzyka pomiędzy uczestnikami kapitałowych funduszy emerytalnych a podmiotami wypłacającymi emerytury. A. Sławiński sądzi, że w przypadku inwestorów długoterminowych, a więc takich jak fundusze emerytalne, lepszą formą zarządzania portfelem aktywów jest połączenie zarządzania pasywnego z dywersyfikacją²⁰. Należy w tym miejscu określić zarządzanie aktywne, które polega na poszukiwaniu na rynku anomalii cenowych i osiąganiu dodatkowych zysków z ich wykorzystania. Żaden inwestor nie może zagwarantować, że silny i długotrwały spadek cen akcji może nastąpić krótko przed terminem wypłat emerytur kapitałowych. Na niepewność co do efektów społecznych systemu emerytalnego, który w dużym stopniu związany jest z gospodarką, szczególnie gdy jest ona niestabilna, zwraca się uwagę w literaturze²¹.

Kryzys finansowy uświadomił rządowi, że drugi filar ubezpieczeń społecznych jest drogi i niekorzystny dla państwa i przyszłych emerytur. Stąd pojawiły się pierwsze propozycje jego modyfikacji²². Ministerstwo Finansów wyliczyło, że dług publiczny z tytułu reformy emerytalnej zwiększył się o 261,2 mld zł w latach 1999–2009, co stanowiło 19,5% PKB²³. Z tej kwoty ponad 64 mld zł wynika z faktu zwolnienia części najlepiej zarabiających z obowiązku opłacania składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, 33,3 mld zł stanowiły koszty obsługi długu. Na koniec 2010 r. skutki reformy emerytalnej wyniosły około

¹⁷ Informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego. Warszawa: ZUS, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarnych, 2011, s. 23, tablica 1 (22).

¹⁸ Obliczenia własne na podstawie: Stopy zwrotu OFE w kilkuletnich okresach. *Rzeczpospolita* 2011, nr 15, dodatek *Moje pieniądze*, s. F2.

¹⁹ *Rynek otwartych funduszy emerytalnych 2010*. Warszawa: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2011, s. 5.

²⁰ Sławiński A., Reforma OFE: modyfikacja status quo. *Rzeczpospolita* 2010, nr 235, s. B8.

²¹ Golimowska S., *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1994, s. 85.

²² Stefański M., *Dylematy zabezpieczenia...*, s. 101–102.

²³ Glapiak E., OFE w grze o dług publiczny. *Rzeczpospolita* 2010, nr 280, s. B5.

284 mld zł. Z badań wynika, że utworzenie OFE ma jednoznaczny, negatywny wpływ na budżet państwa²⁴. Opinię taką potwierdzają niektórzy ekonomiści²⁵. Szacuje się, że skumulowany koszt utworzenia OFE, może w roku 2060, wynieść około 94% PKB. W dyskusji nad reformą systemu emerytalnego pojawiały się także głosy, że proponowany przez rząd kierunek zmian nie poprawi jego efektywności. Wskazuje się na poważne jego braki, a mianowicie:

- wszystkie trzy filary oparte są na zdefiniowanej składce, a pierwszy powinien funkcjonować na zasadzie zdefiniowanego świadczenia;
- w funduszach emerytalnych występuje specyficzny konflikt agencyjny, czyli rozbieżność interesów między właścicielem a wynajętymi przez niego menedżerem, który zarządza powierzonymi aktywami (ponieważ trudno jest ustalić właściciela, rozstrzygnięto, że istotne znaczenie ma nie własność, ale ponoszone przez strony ryzyko);
- stosunkowo niski poziom nadzoru właścicielskiego nad PTE, co może być przyczyną niskiej rentowności OFE²⁶.

Były także wnioski, aby zastanowić się nad możliwością tworzenia różnych funduszy dla klientów, którzy różnią się podejściem do ryzyka, oraz zweryfikować opłaty pobierane przez OFE²⁷. Proponowano również utworzenie polskiego funduszu majątkowego w formie spółki akcyjnej, gwarantowanej przez państwo. Państwo wniosłoby do niej wszystkie akcje spółek publicznych, decydowałoby o aktywach i zarządzałoby nimi. Nadal transferowałoby należne kwoty, poprzez ZUS do OFE, jednak częściowo w gotówce, a częściowo w akcjach funduszu. Taki transfer nie powiększałby księgowego długu publicznego²⁸. Kolejnym pomysłem było powołanie pełnomocnika do spraw systemu zabezpieczenia społecznego, którego zadaniem byłoby przedstawienie raportu. Opinie na ten temat są podzielone, chociaż przeważa pogląd, że nie jest potrzebne powoływanie kolejnego urzędu²⁹. Proponowana emisja obligacji emerytalnych była także krytykowana przez niektórych ekonomistów, przyniosłaby bowiem szkodę dla przejrzystości rynku kapitałowego oraz obniżyła wiarygodność OFE³⁰. Zdaniem ministra finansów OFE miały wzmocnić finanse publiczne, tymcza-

²⁴ Kempa M., Wpływ OFE na saldo funduszu emerytalnego. W: *Ministerstwo Finansów* [on-line]. OECD [Dostęp 29.03.2011], s. 1, 15. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=2911&cid=227003>.

²⁵ Podkaminer L., Kożę..., wyprowadzić! *Rzeczpospolita* 2011, nr 70, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 54, s. E15.

²⁶ Kowalewski O., Grzech pierworodny systemu emerytalnego. *Rzeczpospolita* 2010, nr 282, dodatek *ekonomia&rynek*, s. E15.

²⁷ Kluza S., W OFE bez rewolucji. *Rzeczpospolita* 2010, nr 284, s. B16.

²⁸ Adamski J., Fundusz majątkowy ulgą dla finansów publicznych. *Rzeczpospolita* 2010, nr 284, s. B6.

²⁹ Ostrowska K., Pełnomocnik do OFE. *Rzeczpospolita* 2010, nr 297, s. B11.

³⁰ Czekał J., OFE: mniejsza składka albo obligacje. *Rzeczpospolita* 2010, nr 300, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 41, s. E15.

sem okazało się, że je osłabiły. Ten błąd należy naprawić³¹. Jednak stanowisko takie spotkało się z ostrą krytyką, a obrońcy OFE twierdzą, że rządy popełniły w latach 1999–2010 wiele błędów, które spowodowały podwyższenie kosztów funkcjonowania systemu emerytalnego. Oto one:

- nie zrefundowano składek przekazywanych do OFE przychodami z prywatyzacji w wysokości 14% PKB;
- nie podwyższono wieku emerytalnego kobiet;
- w 2003 r. wyłączono z powszechnego systemu emerytalnego pracowników służb mundurowych, a w 2005 r. górników;
- o dwa lata (2007–2008) przedłużono możliwość przejścia na wcześniejsze emerytury³².

Ponadto spotyka się także twierdzenie, że obecny system emerytalny jest dobry, a główną jego wadą jest to, że OFE nie mogą swobodnie inwestować na rynku kapitałowym w Polsce i w innych krajach, gdyż kierunki inwestowania ściśle określa prawo³³. Trudno jest jednoznacznie ocenić, czy swobodne inwestowanie przez OFE, a szczególnie na rynkach kapitałowych w innych krajach, byłoby korzystne dla polskich emerytów. Dlaczego osiemnaście krajów Unii Europejskiej nie wprowadziło kapitałowej części systemu emerytalnego, jeżeli jest on taki dobry? Są także ekonomiści, którzy zgadzają się, że zmiany systemu emerytalnego są konieczne, ale powinny się opierać na wszechstronnej diagnozie obecnej sytuacji. Według nich dobry system emerytalny musi się opierać na trzech fundamentalnych zasadach: zdefiniowanej składce, dywersyfikacji ryzyka, długookresowo zrównoważonych finansach publicznych. Analizując te zasady, twierdzą oni, że nowy system emerytalny uwzględnia je lepiej niż większość systemów w innych krajach. Ich zdaniem wpływ OFE na zadłużenie finansów publicznych jest niewielki³⁴. Tak twierdzą twórcy reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Nie chcą jednak przyznać się do błędów. Za główny błąd w przygotowaniu i wdrażaniu reformy systemu ubezpieczeń społecznych uważa się brak kompleksowych rozwiązań, a dokładnie konsekwentnego wdrażania ustaw towarzyszących. Te rozwiązania dotyczą emerytur pomostowych, wypłat z drugiego filara, podniesienia wieku emerytalnego, rent inwalidzkich i rodzinnych. W 2009 r. wprowadzono jedynie emerytury pomostowe³⁵. R. Bugaj twierdzi wprost, że reforma emerytalna z 1999 r. była niefortunna³⁶. Jego zdaniem obecny system emerytalny jawnie preferuje interesy pewnej grupy biznesu,

³¹ Rostowski J., Tylko głęboki kryzys zmusi mnie do terapii szokowej. *Rzeczpospolita* 2010, nr 301, s. B5.

³² Bukowski M., Jankowiak J., Dyskredytacja zamiast dyskusji. *Rzeczpospolita* 2010, nr 304, s. B12.

³³ Chłopecki A., Bronię mojej przyszłej emerytury. *Rzeczpospolita* 2010, nr 305, s. B12.

³⁴ Chłoń-Domińczak A., Góra M., Rutkowski M., Groźny demontaż podstaw systemu emerytalnego. *Rzeczpospolita* 2010, nr 303, s. B9.

³⁵ Wiktorow A., System nie do utrzymania. *Rzeczpospolita* 2011, nr 2, s. B15.

³⁶ Bugaj R., Wypłatywanie ubezpieczeń z OFE. *Rzeczpospolita* 2011, nr 27, s. A16.

ignoruje natomiast interesy wielkich grup społecznych. Ubezpieczenia komercyjno-rynkowe nie mogą być składnikiem ubezpieczeń społecznych, powinny być dobrowolne. W. Modzelewski sądzi, że względy polityczne spowodują likwidację OFE³⁷. Raport GUS nie pozostawia cienia wątpliwości, że reforma systemu ubezpieczeń w 1999 r. (szczególnie wprowadzenie OFE) była niekorzystna dla państwa i obywateli: *Reforma systemu ubezpieczeń społecznych naruszyła solidaryzm społeczny w osiąganiu dobra publicznego. Dotychczas najjaskrawiej wystąpiło to w ochronie ryzyka dożycia wieku emerytalnego. Połączenie umowy pokoleniowej (zgodnie z którą pokolenie pracujących finansuje bieżąco wypłacane emerytury) z modelem emerytur kapitałowych, zniszczyło logikę systemu repartycyjnego, zburzyło funkcjonowanie mechanizmu redystrybucji środków przeznaczonych na wypłatę świadczeń*³⁸.

Po długich dyskusjach rząd 30 grudnia 2010 r. przedstawił propozycje zmian w systemie ubezpieczeń społecznych, w tym również emerytalno-rentowym. Oto one:

- składka do OFE zostanie zmniejszona z 7,3% do 2,3%, z tym, że od 2013 r. będzie stopniowo podwyższana, aby w 2017 r. osiągnąć poziom 3,5%;
- 5% składki przekazywane będzie na specjalne subkonto w ZUS, ale od 2013 r. będzie ona obniżana tak, aby w 2017 r. osiągnąć poziom 3,8%;
- specjalne subkonto w ZUS będzie waloryzowane średnią roczną stopą nominalnego wzrostu PKB z ostatnich pięciu lat, zgromadzone środki będą dziedziczone jak w OFE;
- od 2012 r. każdy Polak będzie mógł oszczędzać na indywidualnym koncie zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) i 2% tych oszczędności odliczać od podstawy opodatkowania (od 2017 r. – 4%), ale kwota oszczędności nie będzie mogła przekroczyć trzydziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia;
- wypłaty z tytułu dodatkowego oszczędzania będą zwolnione z podatku dochodowego po uzyskaniu wieku emerytalnego³⁹;
- wyższy będzie limit inwestycji w akcje (do 2020 r. wzrośnie do 62%, z możliwością dalszego wzrostu do 95% oraz wprowadzone zostaną subfundusze ze zróżnicowaną strategią inwestowania w zależności od wieku)⁴⁰.

Przedstawione propozycje rządowe nie wnoszą nowych elementów do systemu ubezpieczeń społecznych, a szczególnie do systemu emerytalnego. Pozostawienie 5% składki w ZUS na specjalnym subkoncie będzie z pewnością wy-

³⁷ Modzelewski W., Podzwonne dla OFE. *Rzeczpospolita* 2011, nr 76, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 55, s. E12, E13.

³⁸ *Otwarte Fundusze Emerytalne w systemie zabezpieczenia społecznego 1999–2010*. Warszawa: GUS, grudzień 2010, s. 127.

³⁹ Ostrowska K., Koniec reformy OFE w imię ratowania budżetu. *Rzeczpospolita* 2010, nr 305, s. B4, B5.

⁴⁰ Ostrowska K., Mniej do OFE, co z emeryturą. *Rzeczpospolita* 2011, nr 19, s. B2, B3.

korzystane na finansowanie bieżących świadczeń emerytalnych. Docelowo 3,5% składki emerytalnej w OFE nie spowoduje akumulacji kapitału, który pozwoliłby na znaczący wzrost świadczenia (przy średnim wynagrodzeniu 3400 zł kapitał w OFE wyniesie nieco ponad 55 tys. zł po 40 latach oszczędzania, bez zysku inwestycyjnego, który obecnie trudno oszacować).

Rządowy plan reformy spotkał się z krytyką ekonomistów. J. Czekaj twierdzi, że decydujące znaczenie dla poziomu życia emerytów mają: dynamika wzrostu gospodarczego, relacja między liczbą pracujących i emerytów oraz sposób finansowania systemu emerytalnego. Podkreśla, że system emerytalny może sprzyjać wzrostowi gospodarczemu. Fundusze emerytalne dysponują kapitałami długookresowymi, które mogą być wykorzystane na sfinansowanie inwestycji oraz wpływać na funkcjonowanie rynku kapitałowego⁴¹. D. Filar broni OFE i sądzi, że redukcja składki powinna być przejściowa, na okres najtrudniejszych lat dla finansów publicznych⁴². Inni autorzy twierdzą, że pilniejszą sprawą jest przygotowanie i uchwalenie zasad wypłat emerytur kapitałowych, jest to bowiem problem kluczowy dla systemu, a dotychczas odkładany⁴³. Proponuje się oddzielenie debaty o finansach publicznych od debaty o zreformowanym systemie emerytalnym. Są to wprawdzie kwestie związane, ale w dłuższym okresie pogarszają sytuację finansów publicznych, w krótkim okresie natomiast ją poprawiają⁴⁴. A. Wojtyna nazywa rządowe plany reformy emerytalnej trikiem⁴⁵. Za największe niedociągnięcia ekonomista uważa mało przejrzyste motywy, brak analiz finansowych i dokumentu reformy, który mógłby się stać przedmiotem publicznej, fachowej dyskusji. Ten sam ekonomista zwraca uwagę na niską skłonność do oszczędzania Polaków, stąd zwrot w kierunku pełnej dobrowolności w kapitałowej części systemu emerytalnego jest bardzo ryzykowny⁴⁶. M. Belka proponuje czasowe zawieszenie wpłat do OFE lub emisję obligacji hipotecznych, które stanowiłyby zabezpieczenie kredytów długoterminowych służących rozwojowi gospodarczemu⁴⁷. Zdecydowanie przeciwny propozycjom rządu jest L. Balcerowicz. Jego zdaniem konieczne są szersze rozwiązania w uzdrawianiu finansów publicznych niż tylko reforma emerytalna, a mianowicie: przyspieszenie prywatyzacji majątku państwowego; dokończenie reformy emerytalnej; zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych (obniżenie zasiłków chorobowych z 80% do 60%, obniżenie zasiłku pogrzebowego do 1100 zł);

⁴¹ Czekaj J., Ograniczenie roli OFE to błąd. *Rzeczpospolita* 2010, nr 4, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 43, s. E14, E15.

⁴² Filar D., Między pryncypiami a udawaną cnotą. *Rzeczpospolita* 2011, nr 34, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 48, s. E12 i E13.

⁴³ Pelc P., Reformę emerytalną trzeba dokończyć, a nie psuć. *Rzeczpospolita* 2011, nr 6, s. B12.

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ Wojtyna A., Rządowy trik, a nie reforma OFE. *Rzeczpospolita* 2011, nr 10, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 44, s. E12, E13.

⁴⁶ Wojtyna A., Niebezpieczny melanż. *Rzeczpospolita* 2011, nr 46, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 50, E13.

⁴⁷ Belka M., Nie poszukujmy straconego czasu. *Rzeczpospolita* 2011, nr 40, s. B8, B9.

ograniczenie wydatków publicznych; uproszczenie i zmiany w ulgach podatkowych; zwiększenie dochodów finansów publicznych.

Ekonomiści z Fundacji Forum Obywatelskiego Rozwoju przedstawili swoje propozycje reformy części kapitałowej systemu emerytalnego, zmierzające głównie do zwiększenia efektywności otwartych funduszy emerytalnych⁴⁸. Ich zdaniem likwidacja wpłat do OFE jest niekorzystna zarówno dla finansów publicznych, jak i dla emerytów⁴⁹. B. Grabowski sądzi jednak, że OFE generują dług publiczny i popiera ograniczenie wysokości przekazywanej do nich składek⁵⁰. Inni ekonomiści twierdzą, że problem OFE i świadczeń emerytalnych należy rozpatrywać w płaszczyźnie politycznej i ekonomicznej. Ta pierwsza musi uwzględniać takie czynniki, jak: stabilizacja systemu społeczno-politycznego; poczucie bezpieczeństwa obywateli; potrzeby rozwojowe państwa; zobowiązania międzynarodowe; przyjęte w przeszłości rozwiązania i zwyczaje istniejące w systemie emerytalnym; zasady sprawiedliwości społecznej. Druga płaszczyzna powinna się koncentrować na efektywności systemu emerytalnego⁵¹. S. Golimowska twierdzi, że w debacie na temat reformy emerytalnej i OFE jest dużo demagogii, brak natomiast troski o wymiar społeczny reformy i zrównoważony rozwój⁵². J. Hausner twierdzi, że ograniczenie składek przekazywanych do OFE przyniesie finansom publicznym mało korzyści i nie rozwiąże wszystkich problemów sektora finansów publicznych⁵³. W. Otto i M. Wiśniewski są przeciwni ograniczeniu wpłat składki do OFE, ich zdaniem bowiem pierwszorzędne obligacje skarbowe zostaną zamienione na papiery śmieciowe⁵⁴. Doświadczenia Chile wskazują, że pozytywnie oceniono kapitałowy system emerytalny (bo tylko taki funkcjonuje), chociaż wymaga on obniżenia kosztów operacyjnych. Nie spełniły się jednak oczekiwania co do masowego w nim uczestnictwa. Rozwiązanie problemu emerytów należy wiązać z rynkiem pracy⁵⁵.

Propozycja wnoszenia dobrowolnych wpłat na przyszłą emeryturę jest słuszną, ponieważ wzmocniłaby filar III. Dobrowolne oszczędzanie nie cieszy się jednak dużym zainteresowaniem pracodawców i obywateli. Polskie społeczeństwo charakteryzuje się niską zdolnością do oszczędzania. Według badań IRG

⁴⁸ Wojciechowski W., *Propozycja reformy części kapitałowej systemu emerytalnego* [on-line]. [Dostęp 29.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.for.org.pl/upload/File/OFE_25_01_2011/PropozycjareformyczescikapitalowejsystemuemerytalnegFOR25012011.pdf.

⁴⁹ *Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce* [on-line]. Warszawa: FOR, listopad 2010 [Dostęp 29.03.2011], s. 28. Dostępny w World Wide Web: http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/Raport_FOR_Reforma_emerytalna_a_finance_publiczne_w_Polsce.pdf.

⁵⁰ Grabowski B., OFE generują dług publiczny. *Rzeczpospolita* 2011, nr 63, s. B16.

⁵¹ Báltowski M., Rząd działa na krótką metę. *Rzeczpospolita* 2011, nr 28, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 47, s. E15.

⁵² Golimowska S., Co czeka przyszłych emerytów. *Rzeczpospolita* 2011, nr 58, s. A16.

⁵³ Hausner J., Zmiany w OFE burzą ład korporacyjny. *Rzeczpospolita* 2011, nr 61, s. B16.

⁵⁴ Otto W., Wiśniewski M., Reforma czy demontaż OFE. *Rzeczpospolita* 2011, nr 64, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 53, s. E12, E13.

⁵⁵ Iglesias-Palau A., *Pension reform in Chile revisited. What has been learned?* OECD 2009.

SGH w Warszawie prawie połowa badanych deklaruje niską zdolność do oszczędzania, ponad 40% w ogóle jej nie posiada w roku 2011⁵⁶. Krytycznie należy ocenić tworzenie nowego konta IKZE, jeżeli w systemie funkcjonuje IKE.

Sejm RP dokonał zmian w systemie emerytalnym w części dotyczącej finansów, zasadniczo zgodnie z projektem rządowym, które zaczną obowiązywać od 1 maja 2011 r.⁵⁷ Ulga 4% w PIT odliczana od podstawy opodatkowania dla osób dodatkowo oszczędzających na IKZE, która miała obowiązywać od roku 2017, zostanie wprowadzona już od roku 2012. Będzie ona miała zastosowanie do wpłat na konto, które nie przekroczy 4% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne ustalonej za rok poprzedni. Dla osób mniej zamożnych, których kwota wpłat nie przekroczy dwunastokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, stworzono możliwość wpłat do tej wysokości.

3. Wyniki badań własnych

Wyniki badań ankietowych udostępniono na stronie internetowej WSHE⁵⁸. Charakterystyka badanych respondentów według płci, wieku, wykształcenia, statusu zawodowego i miejsca zamieszkania, znajduje się na stronach 7 i 8 raportu. Brak jest odpowiednich informacji statystycznych, aby według badanych parametrów porównać próbę z populacją generalną, gdyż OFE takich nie posiadają, szczególnie w skali województwa. Stąd prezentowane wnioski z badań należy traktować jako opinie.

Pierwsze pytanie dotyczyło znajomości nazwy OFE, którego badany jest członkiem. 59% respondentów potwierdziło znajomość OFE i prawidłowo podało jego nazwę. 23% wprawdzie przyznało, że zna OFE, ale nie podało nazwy lub podało nazwę nieprawidłową. Można więc sądzić, że 41% badanych nie zna OFE, którego jest członkiem i nie interesuje się jego działalnością. Odpowiedzi kobiet były zbieżne z mężczyznami, odpowiednio: 59% i 60% zna OFE. Jednak co piąty mężczyzna przyznał, że w ogóle nie zna OFE, wśród kobiet ten wskaźnik wyniósł 8%. Najwyższą znajomością nazwy OFE wykazali się badani w grupach wiekowych 21–35 lat i powyżej 50 lat, odpowiednio: 65% i 71%. Także najwyższy stopień znajomości nazwy OFE zanotowano wśród badanych z wykształceniem wyższym I stopnia (78%) i wyższym niż wyższe I stopnia (85%), prowadzących działalność gospodarczą (75%), pracujących (60%), mieszkańców miast średniej wielkości (51–200 tys. – 67%) oraz mieszkańców wsi (59%).

⁵⁶ Reda Z., Polacy nie czują się bezpiecznie finansowo. *Rzeczpospolita* 2011, nr 32, s. B.

⁵⁷ *Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych*, Dz.U. 2011, nr 75, poz. 398.

⁵⁸ *Raport z badań ankietowych o funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych* [on-line]. [Dostęp 1.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.wshe.pl/media/1/word/raport_II_filar.pdf.

Drugie pytanie dotyczyło sposobu uczestnictwa w OFE. Badani mieli do wyboru trzy możliwości: samodzielny wybór, rekomendacja innej osoby lub agenta, losowanie w ZUS. Wskazali, że rekomendacja była najważniejsza przy wstąpieniu do OFE (46%), a następnie samodzielny wybór (44%). Co dziesiąty ankietowany stał się członkiem OFE w drodze losowania. Samodzielnego wyboru w większym stopniu dokonywali mężczyźni niż kobiety (odpowiednio 49% i 41%), ale z rekomendacji częściej korzystały kobiety niż mężczyźni (odpowiednio 51% i 38%). Samodzielnego wyboru dokonywały częściej osoby w wieku powyżej 50 lat (57%), a z rekomendacji w dużym stopniu korzystały osoby w wieku do 20 lat (64%). Osoby z wykształceniem wyższym niż wyższe I stopnia dokonywały głównie samodzielnego wyboru (65%), ale posiadające wykształcenie wyższe I stopnia częściej korzystały z rekomendacji (57%). Można stwierdzić, że wykształcenie badanych nie miało istotnego wpływu na decyzję wyboru OFE, jeżeli 57% z wykształceniem podstawowym dokonało samodzielnego wyboru, a dla badanych z wykształceniem wyższym I stopnia wskaźnik ten wyniósł 38%. Status zawodowy badanych nie miał wpływu na przystąpienie do OFE. Mieszkańcy wsi częściej korzystali z rekomendacji niż mieszkańcy miast.

Trzecie pytanie związane było z opłatą pobieraną przez OFE od wnoszonych składek. 89% badanych nie posiadało wiedzy na temat wysokości tej opłaty. Tylko czterech badanych (1,3%) podało prawidłową odpowiedź. Czwarte pytanie dotyczyło wiedzy na temat zarządzania OFE. 91% badanych stwierdziło, że nie wie, jaka instytucja zarządza funduszem, którego jest członkiem (16 osób – 5,4% podało prawidłową nazwę). Podobnie w pytaniu piątym, w którym należało wykazać się wiedzą w zakresie opłat pobieranych przez PTE za zarządzanie OFE. 90% badanych stwierdziło, że nie zna opłat lub nie interesuje się tą sprawą. Członkowie OFE muszą także płacić za transfer środków do innego funduszu, jeżeli członkostwo w danym funduszu nie przekroczyło dwóch lat. To zagadnienie było przedmiotem pytania szóstego. O takich opłatach wiedziało 41% badanych, 20% w ogóle o tym nie wiedziało, a 39% nie interesowało się tą sprawą. W większym stopniu wiedzę na ten temat posiadały kobiety (47%) niż mężczyźni (28%), osoby w wieku powyżej 50 lat (71%) i pracujące (42%). Wyniki z pytań trzeciego, czwartego, piątego i szóstego świadczą o bardzo niskim stopniu wiedzy badanych o kosztach kapitałowej części systemu emerytalnego.

W pytaniu siódmym badani mieli podać pieniężną wartość zgromadzonych środków na rachunku OFE. Tylko 10% podało kwotę, drugie 10% przyznało, że ją zna, ale jej nie podało. 80% badanych stwierdziło, że nie zna stanu swojego konta w OFE oraz że nie interesuje się tą sprawą. Jeżeli zadaniem OFE jest pomnażanie składek członków, to nie powinna dla nich być obojętna ich działalność lokacyjna. Została ona określona w rozdziale 15 cytowanej ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz w rozporządzeniu

Rady Ministrów⁵⁹. OFE stosują różne strategie inwestowania, które są publikowane. W pytaniu ósmym poproszono badanych o podanie trzech głównych kierunków inwestowania składek przez OFE, którego są członkami. 93% badanych nie miało żadnej wiedzy na ten temat. W rozdziale 20 cytowanej ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych określono ich obowiązki informacyjne. W art. 191 podano zakres tej informacji (o środkach, obrotach na rachunku, działalności lokacyjnej) oraz ustalono, że ma być ona dostarczana członkom w regularnych odstępach czasu, nie rzadziej niż raz w roku. Pytanie dziewiąte dotyczyło tego zagadnienia. 63% badanych potwierdziło, że otrzymuje takie informacje i podało, w jakich okresach czasu (najczęściej rok), 11% stwierdziło, że otrzymuje, ale nie potrafiło określić zakresu czasowego, ale 25% przyznało, że takiej informacji nie otrzymuje. Trudno jest określić przyczynę takiego stanu rzeczy. Zestawienie odpowiedzi z pytań siedem, osiem i dziewięć pozwala sądzić, że badani członkowie OFE raczej nie interesują się informacjami publikowanymi przez OFE.

W art. 189 cytowanej ustawy zobowiązano fundusze do publikowania raz w roku prospektu informacyjnego w dzienniku o zasięgu krajowym. W pytaniu dziesiątym przyjęto za cel zbadanie, czy członkowie OFE zapoznają się z tymi prospektami. 37% przyznało, że zapoznaje się z nimi, 63% nie czyta ich w ogóle. Kobiety w większym stopniu interesowały się prospektami (40%) niż mężczyźni (31%). W największym stopniu prospektami interesowały się osoby w wieku powyżej 50 lat (86%), prowadzące działalność gospodarczą (53%) i z wykształceniem wyższym (39%).

Z uwagi na sytuację finansów publicznych Rząd RP podjął pewne działania, w tym w grudniu 2010 r. ogłosił propozycje zmian w systemie emerytalnym, głównie w organizacji i funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych. Zagadnienie to było przedmiotem pytania jedenastego. 41% badanych stwierdziło, że zapoznalo się z propozycjami rządowymi, 39% nie, a 12% nie było zainteresowanych tą sprawą. W sumie 51% badanych nie zna propozycji rządowych. Mężczyźni stwierdzili w większym stopniu, że znają propozycje rządu (52%) niż kobiety (47%). Najwyższą znajomością propozycji zmian wykazały się osoby w wieku powyżej 50 lat (71%) oraz w przedziale wieku 36–50 lat (60%). Stąd wniosek, że im bliżej wieku emerytalnego, tym większe zainteresowanie systemem emerytalnym. Duże zainteresowanie propozycjami zmian w systemie emerytalnym wykazali badani z wykształceniem wyższym (55%), prowadzący działalność gospodarczą (58%), a także pracujący (50%).

W związku z tym, że OFE są obecnie przedmiotem ożywionej dyskusji, zapytano badanych o formę uczestnictwa w tych funduszach, dając do wyboru trzy warianty: obowiązkowa, dobrowolna, nie wiem. 14% spośród nich wybrało obecną, obowiązkową przynależność do OFE, 81% dobrowolną, 5% wyraziło opinię wątpliwą. Kobiety opowiedziały się za dobrowolną formą w 86%, męż-

⁵⁹ Dz.U. 2004, nr 32, poz. 276, nr 175, poz. 1814 oraz Dz.U. 2006, nr 13, poz. 91.

czyżni w 73%. Za dobrowolną formą uczestnictwa w OFE w 100% opowiedzieli się badani w wieku do 20 lat, powyżej 50 lat oraz z wykształceniem podstawowym. Wskazali ją także w najwyższym stopniu badani bezrobotni i pracujący (83%).

W pytaniu trzynastym respondenci mieli za zadanie ocenić, według rang od 1 do 4, kto ich zdaniem powinien odgrywać największą rolę w zabezpieczeniu świadczeń emerytalnych obywateli. Do wyboru mieli cztery warianty: państwo, pracodawcy, fundusze emerytalne, sami obywatele, a ocena 1 oznaczała największą rolę, 4 odpowiednio najmniejszą. Odpowiedzi badanych zaprezentowano w tabeli 3.

Tab. 3. Odpowiedzi badanych na temat odpowiedzialności za zabezpieczenie świadczeń emerytalnych obywateli (w %)

Wyszczególnienie	1*	2	3	4
Państwo	62,6	12,6	8,5	16,3
Pracodawcy	5,1	35,7	40,5	18,7
Fundusze emerytalne	8,2	40,5	30,6	20,7
Sami obywatele	24,2	11,2	20,4	44,2

* miejsce w rankingu (ocenie).

Źródło: *Raport z badań ankietowych o funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych* [on-line]. [Dostęp 1.03.2011], s. 6. Dostępny w World Wide Web: http://www.wshe.pl/media/1/word/raport_II_filar.pdf.

Badani sądzą, że państwo w największym stopniu powinno być odpowiedzialne za świadczenia emerytalne obywateli (62,6% wskazań na pierwszym miejscu). W dużym stopniu wskazano także, że sami obywatele powinni odpowiadać za świadczenia emerytalne (prawie co piąty badany). Na drugim miejscu najwięcej wskazań było na fundusze emerytalne i pracodawców. Na trzecim miejscu najwięcej wskazań było odwrotnie, na pracodawców i fundusze emerytalne. Na czwartym miejscu badani najczęściej wskazywali, że sami obywatele powinni odpowiadać za zabezpieczenie świadczeń emerytalnych, następnie fundusze emerytalne. Zgodność odpowiedzi została wyrażona wskaźnikiem konkordancji Kendalla⁶⁰. Wskaźnik ten wyniósł 0,1404. Hipotezę o zgodności między odpowiedziami respondentów potwierdzono testem Chi-kwadrat (Pearsona)⁶¹. Zgodność odpowiedzi mężczyzn była wyższa (0,1898) niż kobiet (0,1195). W grupie wiekowej badanych 36–50 lat zanotowano najwyższy wskaźnik zgodności odpowiedzi (0,1984), najniższy wśród badanych w wieku powyżej 50 lat (0,0557). Duże zróżnicowanie zgodności odpowiedzi zanotowano wśród badanych z wykształceniem podstawowym (0,8531) i wyższym I stopnia (0,0598).

⁶⁰ Szwed R., *Metody statystyczne w naukach społecznych. Elementy teorii i zadania*. Wyd. 2 popr. Lublin: Wydaw. KUL, 2009, s. 327–328.

⁶¹ *Raport z badań...*, dz. cyt., s. 5.

Najbardziej zgodni w odpowiedziach byli emeryci i renciści (0,4240) oraz osoby prowadzące działalność gospodarczą (0,2861). Najwyższe wskaźniki zgodności zanotowano wśród badanych mieszkających w dużych miastach⁶².

Znaczenie państwa w zabezpieczeniu emerytalnym potwierdza N.A. Barr. Według niego nie jest możliwe, aby uwolniło się ono od organizowania zabezpieczenia emerytalnego z różnych przyczyn, w tym głównie politycznych⁶³.

4. Zakończenie

Władze Rzeczypospolitej Polskiej w 1999 r. podjęły śmiałą reformę systemu ubezpieczeń społecznych, w tym także systemu emerytalnego. Po jedenastu latach okazało się, że funkcjonujący system emerytalny wywiera niekorzystny wpływ na finanse publiczne, a szacowane kwoty przyszłych emerytur nie będą gwarantować godnego życia na starość, nawet jeżeli uwzględni się sumę końcową wypłaty z trzech filarów. Szczególne niepokoje budzi filar II, ponieważ ubezpieczony nie ma wpływu na kierunki inwestowania, a efekty inwestycyjne poszczególnych OFE są zróżnicowane, co przyczynia się do różnic w wypłacanych kwotach. W wyniku przeprowadzonych badań pozytywnie została zweryfikowana hipoteza badawcza, że najważniejszą rolę w zabezpieczeniu emerytalnym powinno odgrywać państwo uzupełniane przez dobrowolne formy gromadzenia środków na ten cel. Państwo powinno być gwarantem świadczeń emerytalnych dla obywateli. Można sądzić, że zmiany systemu powinny zmierzać w następujących kierunkach:

1. Zwiększenie dochodów Funduszu Emerytalnego poprzez zniesienie limitu podstawy opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne oraz Funduszu Rezerwy Demograficznej.
2. Wprowadzenie zasady dobrowolności uczestnictwa w OFE, stworzenie uczestnikom możliwości decydowania o kierunkach inwestowania, a obecnym członkom OFE umożliwienie powrotu do ZUS. OFE, PPE i IKE tworzyłyby drugi filar ubezpieczeń społecznych. Dobrowolne oszczędzanie na emeryturę powinno być popierane przez państwo w różnych formach, głównie w postaci bodźców ekonomicznych.
3. Wskazana byłaby dywersyfikacja dobrowolnych form oszczędzania na emeryturę, np. emisja emerytalnych obligacji.
4. Konieczna jest edukacja społeczeństwa w zakresie ubezpieczenia emerytalnego i konieczności dobrowolnego gromadzenia środków finansowych na emeryturę.

⁶² Tamże, s. 35.

⁶³ Barr N.A., *Reforming pensions: myths, truths, and policy choices* [on-line]. London 2002 [Dostęp 29.03.2011], s. 28. Dostępny w World Wide Web: <http://eprints.Ise.ac.uk/archive/00000286>.

Literatura

- Adamski J., Fundusz majątkowy ulgą dla finansów publicznych. *Rzeczpospolita* 2010, nr 284.
- Baltowski M., Rząd działa na krótką metę. *Rzeczpospolita* 2011, nr 28, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 47.
- Barr N.A., *Reforming pensions: myths, truths, and policy choices* [on-line]. London 2002 [Dostęp 29.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://eprints.Ise.ac.uk/archive/00000286>.
- Belka M., Nie poszukujmy straconego czasu. *Rzeczpospolita* 2011, nr 40.
- Bugaj R., Wyplątywanie ubezpieczeń z OFE. *Rzeczpospolita* 2011, nr 27.
- Bukowski M., Jankowiak J., Dyskredytacja zamiast dyskusji. *Rzeczpospolita* 2010, nr 304.
- Chłoń-Domińczak A., Góra M., Rutkowski M., Groźny demontaż podstaw systemu emerytalnego. *Rzeczpospolita* 2010, nr 303.
- Chłopecki A., Bronię mojej przyszłej emerytury. *Rzeczpospolita* 2010, nr 305.
- Czekaj J., OFE: mniejsza składka albo obligacje. *Rzeczpospolita* 2010, nr 300, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 41.
- Czekaj J., Ograniczenie roli OFE to błąd. *Rzeczpospolita* 2010, nr 4, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 43.
- Filar D., Między pryncypiami a udawaną cnotą. *Rzeczpospolita* 2011, nr 34, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 48.
- Głapiak E., OFE w grze o dług publiczny. *Rzeczpospolita* 2010, nr 280.
- Golimowska S., Co czeka przyszłych emerytów. *Rzeczpospolita* 2011, nr 58.
- Golimowska S., *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1994.
- Góra M., *System emerytalny*. Warszawa: PWE, 2003. ISBN 83-208-1451-0.
- Grabowski B., OFE generują dług publiczny. *Rzeczpospolita* 2011, nr 63.
- Hausner J., Zmiany w OFE burzą ład korporacyjny. *Rzeczpospolita* 2011, nr 61.
- Iglesias-Palau A., *Pension reform in Chile revisited. What has been learned?* OECD 2009. Social Employment and Migration Working Papers, No 86.
- Informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego*. Warszawa: ZUS, Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatnych, 2011.
- Kempa M., Wpływ OFE na saldo funduszu emerytalnego. W: *Ministerstwo Finansów* [on-line]. OECD [Dostęp 29.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=2911&id=227003>. Working Paper Series No 07-2010.
- Kluza S., W OFE bez rewolucji. *Rzeczpospolita* 2010, nr 284.
- Kołosowska B., *Skutki finansowe reformy systemu emerytalnego w Polsce*. Toruń: UMK, 2004. ISBN 83-231-1670-9.
- Kowalewski O., Grzech pierworodny systemu emerytalnego. *Rzeczpospolita* 2010, nr 282, dodatek *ekonomia&rynek*.
- Modzelewski W., Podzwonne dla OFE. *Rzeczpospolita* 2011, nr 76, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 55.
- OFE, dług i deficyt: w piątek Unia zdecyduje. *Rzeczpospolita* 2010, nr 252.
- Ostrowska K., Etyczne inwestycje w OFE. *Rzeczpospolita* 2010, nr 247.

- Ostrowska K., Koniec reformy OFE w imię ratowania budżetu. *Rzeczpospolita* 2010, nr 305.
- Ostrowska K., Mniej do OFE, co z emeryturą. *Rzeczpospolita* 2011, nr 19.
- Ostrowska K., Nielubiane i niechciane OFE. *Rzeczpospolita* 2011, nr 17.
- Ostrowska K., Pełnomocnik do OFE. *Rzeczpospolita* 2010, nr 297.
- Ostrowska K., Zyski czy waloryzacja. *Rzeczpospolita*, 28.10.2010, dodatek pt. *Pomnażanie kapitału*.
- Otto W., Wiśniewski M., Reforma czy demontaż OFE. *Rzeczpospolita* 2011, nr 64, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 53.
- Otwarte Fundusze Emerytalne w systemie zabezpieczenia społecznego 1999–2010*. Warszawa: GUS, grudzień 2010.
- Pelc P., Reformę emerytalną trzeba dokończyć, a nie psuć. *Rzeczpospolita* 2011, nr 6.
- Pensions and the crisis* [on-line]. OECD [Dostęp 29.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.oecd.org/dataoecd/10/26/43060101.pdf>.
- Podkaminer L., Kożę..., wyprowadzić! *Rzeczpospolita* 2011, nr 70, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 54.
- Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do 2060 r.* Warszawa: ZUS, Departament Statystyki, marzec 2010.
- Raport o stabilności systemu finansowego lipiec 2010 r.* Warszawa: NBP.
- Raport z badań ankietowych o funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych* [on-line]. [Dostęp 1.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.wshe.pl/media/1/word/raport_II_filar.pdf.
- Reda Z., Polacy nie czują się bezpiecznie finansowo. *Rzeczpospolita* 2011, nr 32.
- Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce* [on-line]. Warszawa: FOR, listopad 2010 [Dostęp 29.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/Raport_FOR_Reforma_emerytalna_a_finance_publiczne_w_Polsce.pdf.
- Rostowski J., Tylko głęboki kryzys zmusi mnie do terapii szokowej. *Rzeczpospolita* 2010, nr 301.
- Rynek otwartych funduszy emerytalnych 2010*. Warszawa: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2011.
- Sławiński A., Reforma OFE: modyfikacja status quo. *Rzeczpospolita* 2010, nr 235.
- Stefański M., Dylematy zabezpieczenia emerytalnego. W: Włosiński M. (red.), *Pedagogia afirmacji człowieka jako osoby*. Włocławek: WSHE, 2010.
- Stefański M., *Ubezpieczenia społeczne w Polsce, wybrane problemy*. Włocławek: WTN, 2004. ISBN 83-88115-84-7.
- Stopy zwrotu OFE w kilkuletnich okresach. *Rzeczpospolita* 2011, nr 15, dodatek *Moje pieniądze*.
- Szumlicz T., *Ubezpieczenia społeczne, teoria dla praktyki*. Bydgoszcz – Warszawa: Oficyna Wydawnicza Branta, 2006.
- Szwed R., *Metody statystyczne w naukach społecznych. Elementy teorii i zadania*. Wyd. 2 popr. Lublin: Wydaw. KUL, 2009. ISBN 978-83-7363-801-3.
- The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies for the EU – 27 Member States (2007–2060)* [on-line]. European Commission [Dostęp 29.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://ec.europa.eu/economy_finance_publications/13782_en.pdf.

- Walewska D., Cięcie wydatków najczęstszym lekiem dla finansów publicznych. *Rzeczpospolita* 2010, nr 230.
- Wiktorow A., System nie do utrzymania. *Rzeczpospolita* 2011, nr 2.
- Wojciechowski W., *Propozycja reformy części kapitałowej systemu emerytalnego* [on-line]. [Dostęp 29.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.for.org.pl/upload/File/OFE_25_01_2011/PropozycjareformyczescikapitalowejsystemuemerytalnegFOR25012011.pdf.
- Wojtyna A., Niebezpieczny melanz. *Rzeczpospolita* 2011, nr 46, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 50.
- Wojtyna A., Rządowy trik, a nie reforma OFE. *Rzeczpospolita* 2011, nr 10, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 44.
- Zielona Księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie* [on-line]. Komisja Europejska, Bruksela, dnia 7.07.2010 r., KOM (2010) 365 wersja ostateczna [Dostęp 29.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0365:FIN:PL:PDF>.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*, Dz.U. 2010, nr 34, poz. 189.
- Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.*, Dz.U. 2011, nr 29, poz. 150.
- Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych*, Dz.U. 2011, nr 75, poz. 398.

DETERMINANTY DŁUGU PUBLICZNEGO W POLSCE

Tomasz Stryjewski

Abstrakt: Kryzys rozpoczęty w roku 2007 przerodził się w kryzys zadłużenia państw. Przykłady Grecji, Irlandii, Islandii czy Hiszpanii pokazały kategorię długu publicznego w nowym świetle. Polska na przełomie lat 2010 i 2011 również osiągnęła górny pułap ustawowo dopuszczalnego długu publicznego. W obecnej sytuacji zadłużenia krajów Unii Europejskiej, a nawet ich niewypłacalności, sytuacja obserwowana w Polsce staje się jeszcze bardziej ryzykowna. W artykule podjęto próbę empirycznej weryfikacji determinantów długu publicznego w Polsce na przestrzeni 95 miesięcy (dane pochodzą z okresu od stycznia 2003 r. do listopada 2010 r.). Weryfikacja głównych czynników powodujących kształtowanie się długu publicznego odbywa się za pomocą odpowiednio zweryfikowanego modelu ekonometrycznego.

Słowa kluczowe: model ekonometryczny, polski dług publiczny.

JEL Classification: C59 – Other; E62 – Fiscal Policy.

1. Wprowadzenie

Dług publiczny jest ważną kategorią makroekonomiczną. Jego wielkość ma poważny wpływ nie tylko na bieżące funkcjonowanie gospodarki państwa, lecz także na jej przyszły rozwój. Dług publiczny ma dwa oblicza:

- jest obciążeniem dla bieżącego budżetu państwa oraz przyszłych pokoleń,
- może być inwestycją w przyszły rozwój kraju.

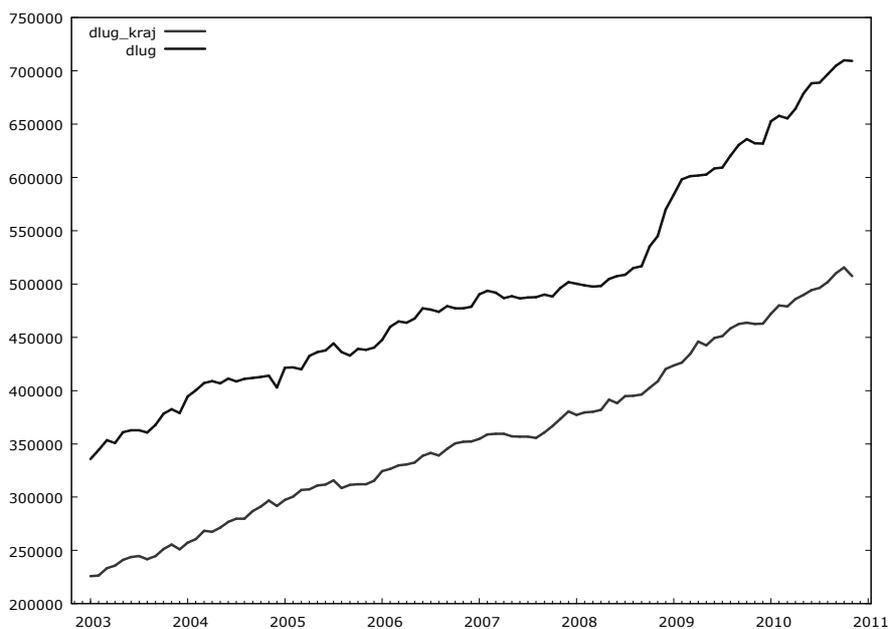
O ile pierwsza kategoria nie jest pożądana z punktu widzenia efektywności gospodarczej, to o tyle druga posiada w sobie znamiona inwestycji w przyszłość.

Postrzeżenie długu jako obciążenia łączy się przede wszystkim z kosztami jego zaciągania. Zasadniczo należy stwierdzić, że im większy dług w stosunku do PKB, tym wyższe koszty pozyskania nowego finansowania. Ponadto wysoki dług publiczny stanowi przyczynę niewypłacalności państwa.

O kategorii użyteczności długu publicznego stanowi jego struktura. Struktura ta informuje, jaka część zadłużenia jest wykorzystywana na inwestycje, a jaka na szeroko rozumianą konsumpcję.

Cechy polskiego długu publicznego to przede wszystkim: szybki wzrost jego wartości (rys. 1) oraz wysokie koszty obsługi (w 2010 r. koszt obsługi długu publicznego wyniósł ok. 38 mld zł¹). Dług publiczny w Polsce kształtował się w stosunku do PKB w przeciągu kilku ostatnich lat następująco²:

- 2000 – 36,8%
- 2003 – 47,1%
- 2009 – 50,9%
- 2010 – 53–55%



Rys. 1. Dynamika i struktura długu publicznego Polski

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS.

¹ Co jest groźnego w polskim długu publicznym? W: *Forum Obywatelskiego Rozwoju* [on-line]. [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.for.org.pl/pl/a/1422,Co-jest-groznego-w-polskim-dlugu-publicznym>.

² *Dług Publiczny* [on-line]. [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.dlugpubliczny.org.pl/pl>.

Szybki przyrost długu publicznego w ciągu ostatnich trzech lat wynika z dwóch przyczyn³:

1. Kryzysu gospodarczego na świecie i spowolnienia gospodarczego w Polsce, co spowodowało spadek wpływów z podatków i wzrost wydatków.
2. Obniżki podatków i składek, której nie towarzyszyło proporcjonalne obniżenie wydatków publicznych.

Ponadto do innych przyczyn powstawania długu publicznego należy zaliczyć⁴:

- uporczywie utrzymujący się deficyt budżetowy,
- okresy wzmożonych wydatków, np. wojny,
- realizowana interwencyjna doktryna ekonomiczna,
- osiąganie celów politycznych przez rządzące elity,
- pułapka zadłużenia.

Warto zauważyć, że wzrost długu publicznego jest finansowany głównie z zadłużenia krajowego. Poziom zadłużenia zagranicznego utrzymywał się w latach 2003–2011 na stałym poziomie.

Celem artykułu jest identyfikacja determinant długu publicznego Polski.

2. Metodologia badania

Badanie istotności wpływu poszczególnych zmiennych gospodarczych na kształtowanie się długu publicznego polegało na prawidłowej weryfikacji istotności zmiennych objaśniających w liniowym modelu ekonometrycznym, przy założeniu statystycznie dobrych pozostałych jego własności. Za główną determinantę długu publicznego uznano deficyt budżetowy państwa. Dlatego też w badaniu wykorzystano rekurencyjny model wielorównaniowy o następujących zmiennych endogenicznych:

- deficyt budżetowy,
- przyrost długu publicznego.

Założona relacja między tymi zmiennymi zakłada, że deficyt budżetowy wpływa na przyrost długu publicznego. Wysokość długu publicznego na deficyt budżetowy nie ma bezpośredniego wpływu, posiada natomiast wpływ pośredni – poprzez koszty obsługi długu publicznego. W związku z tym założono, że zestawy zmiennych egzogenicznych w równaniu pierwszym i drugim będą inne,

³ Kiedy powstał ten dług publiczny? Może dług powinny spłacać te pokolenia, które najbardziej się zadłużały? W: *Forum Obywatelskiego Rozwoju* [on-line]. [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.for.org.pl/pl/a/1441,6-Kiedy-powstal-ten-dlug-publiczny-Moze-dlug-powinny-splacac-te-pokolenia-ktore-najbardziej-sie-zadluzaly>.

⁴ Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: PWN, 1999.

gdyż zmienne wpływające bezpośrednio na deficyt budżetowy mogą wpływać na zmianę długu tylko pośrednio poprzez pewien mechanizm transmisyjny.

Należy też zauważyć, że jako drugą zmienną endogeniczną wybrano przyrost długu publicznego, a nie jego poziom. Wynika to z faktu, że poziom długu publicznego zależy od kształtowania się relacji między wydatkami a dochodami budżetowymi przez wiele lat. Wartość tej relacji w jednym roku powoduje jedynie ujemną bądź dodatnią zmianę poziomu długu. Zmiany (przyrosty) pozostałych zmiennych egzogenicznych w równaniu drugim powinny przyjąć tę samą relację jak poziom zmiennej egzogenicznej dla poziomu zmiennej endogenicznej.

Dla poszczególnych równań wybrano następujące potencjalne zmienne endogeniczne:

1. Równanie deficytu budżetowego (*Def_bud*):
 - a) po stronie dochodów:
 - podatki pośrednie (*podat_pos*)
 - vat
 - akcyza
 - cit
 - pit
 - dywidendy (*dym*)
 - cło (*clo*)
 - b) po stronie wydatków
 - wydatki na ubezpieczenia społeczne (*ubezp_spol*)
 - wydatki jednostek budżetowych (*jedn_budz*)
 - obsługa długu krajowego (*dl_kraj*)
 - obsługa długu zagranicznego (*dl_zag*)
 - subwencje dla gmin (*sub_gmin*)
 - inwestycje (*invest*)
2. Równanie zmiany długu publicznego (*dlug*):
 - a) saldo finansowania zagranicznego (*fin_zag*)
 - b) podaż pieniądza (*pieniadz*)
 - c) wskaźnik klimatu koniunktury produkcji (*wsk_kon_prod*)
 - d) wskaźnik klimatu koniunktury budownictwa (*wsk_kon_bud*)
 - e) wartość eksportu (*eksport*)
 - f) wartość importu (*import*)
 - g) zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw (*zat_przed*)
 - h) wskaźnik klimatu konsumenta bieżący (*wsk_kons_biez*)
 - i) wskaźnik klimatu konsumenta wyprzedzający – prognoza (*wsk_kons_wyp*)
 - j) deficyt handlowy (*def_handl*)

W drugim równaniu nie uwzględniono ważnej zmiennej egzogenicznej, która powinna w istotny sposób wpływać zarówno na poziom, jak i na przyrost

długu publicznego – produktu krajowego brutto (PKB). Wynika to z niemożności uzyskania wartości PKB w ujęciu miesięcznym, a jedynie kwartalnym dla całego okresu próby. Wówczas należy się spodziewać włączenia do modelu zmiennej, która również wyznacza ogólny poziom wytworzonego bogactwa, będącą w sposób istotny skorelowaną z PKB. Hipoteza modelowa wygląda zatem następująco:

$$A(u)Def_bud_t = \alpha_0 + \sum_{i=0}^M \alpha_{i+1} B(u)zm_egzo_row1_{t-i} + \varepsilon_{t1}$$

$$C(u)\Delta dlug_t = \beta_0 + \sum_{i=0}^N \beta_{i+1} D(u)\Delta zm_egzo_row2_{t-i} + \sum_{j=0}^K \gamma_{j+1} A(u)Def_bud^{teor}_{t-j} + \varepsilon_{t2}$$

gdzie:

zm_egzo_row – potencjalne zmienne równania określone powyżej,

Def_bud^{teor} – wartości teoretyczne zmiennej endogenicznej z równania pierwszego,

$A(u)$, $B(u)$, $C(u)$, $D(u)$ – autoregresyjne operatory jednakowego lub różnego rzędu dla poszczególnych procesów,

Δ – operator różnicowania,

ε_t – procesy resztowe.

3. Analiza danych

Analizę determinant długu publicznego oraz deficytu budżetowego wykonano dla danych z okresu od stycznia 2003 r. do listopada 2010 r. – razem 95 obserwacji. Uzyskane dane pochodzą z Głównego Urzędu Statystycznego⁵. W analizie wykorzystano model zgodny, który uwzględnia własności badanych procesów tak, aby zgadzały się struktury harmoniczne obu stron równania, a proces resztowy był białym szumem⁶. Dlatego też pierwszym krokiem analizy jest określenie własności badanych procesów. Własności te dla poszczególnych równań przedstawiają tabele 1 i 2.

Ponieważ analizowane dane po usunięciu trendu i sezonowości wykazywały wysokie rzędy autoregresji (rzędu 12–13), co jest podyktowane roczną inercją działań i wartości związanych z budżetem państwa oraz relatywnie małą próbą (95 obserwacji), należało tak ograniczyć liczbę potencjalnych zmiennych objaśniających, aby uzyskać właściwą liczbę stopni swobody. Zdecydowano, że modelowaniu podlegać będą szeregi oczyszczone z trendu i sezonowości (reszty modeli trendowo-sezonowych o specyfikacji zgodnej z tabelami 1 i 2) oraz takie

⁵ Biuletyn Statystyczny. W: GUS [on-line]. [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.stat.gov.pl/gus/5840_2919_PLK_HTML.htm.

⁶ Talaga L., Zieliński Z., *Analiza spektralna w modelowaniu ekonometrycznym*. Warszawa: PWN, 1986.

Tab. 1. Własności szeregów czasowych z równania pierwszego

Zmienna	Wielomian trendu	Sezonowość	Stopień autoregresji	Stopień zintegrowania	Opóźnienia zmiennych w modelu pełnym
<i>podat_pos</i>	1	t	0	0	0
<i>vat</i>	1	t	12	0	3, 5, 12
<i>akcyza</i>	1	t	11	0	11
<i>cit</i>	1	t	14	0	11
<i>pit</i>	1	t	13	0	1, 2, 12, 13
<i>dym</i>	1	t	0	0	0
<i>clo</i>	0	n	13	1	1, 2, 4, 12, 13
<i>ubezp_spol</i>	1	t	13	0	11
<i>jedn_budz</i>	1	t	0	0	0
<i>dl_kraj</i>	0	t	6	0	6
<i>dl_zag</i>	1	t	12	0	12
<i>sub_gmin</i>	1	t	13	0	1, 12, 13
<i>invest</i>	0	t	13	0	2, 11, 13
<i>Def_bud</i>	0	t	8	0	8

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 2. Własności szeregów czasowych z równania drugiego

Zmienna	Wielomian trendu	Sezonowość	Stopień autoregresji	Stopień zintegrowania	Opóźnienia zmiennych w modelu pełnym
<i>def_bandl</i> ⁷	0	n	3	0	2, 3
Δ <i>pieniadz</i>	0	t	0	0	
Δ <i>dlug</i>	0	t	0	0	
Δ <i>zat_przed</i>	0	t	1	0	
Δ <i>msk_kon_prod</i>	0	t	5	0	1, 4, 5
Δ <i>msk_kons_biez</i>	0	t	12	0	12
Δ <i>msk_kons_wyp</i>	0	t	1	0	
Δ <i>msk_kon_bud</i>	0	t	3	0	1, 3
Δ <i>fin_zag</i>	0	t	2	0	2
Δ <i>eksport</i>	0	t	3	0	1, 3
Δ <i>import</i>	0	t	13	0	1, 12, 13

Źródło: opracowanie własne.

⁷ Zmienna nieróżnicowana w równaniu 2.

rzędy opóźnień, które wyjdą istotne w teście t-Studenta w modelach autoregresyjnych na poziomie 5%. Tak wyspecyfikowane zmienne prezentują tabele 1 i 2 (kolumna 6).

Ponieważ jak w przypadku PKB lista potencjalnych zmiennych nie wyczerpuje wszystkich możliwości, oceny parametrów analizowanego modelu będą przedstawiały wpływ całkowity poszczególnych zmiennych objaśniających na zmienną objaśnianą, będzie to zatem model II rodzaju⁸. Parametry strukturalne modeli II rodzaju wyrażają wpływ całkowity na skutek, tzn. wpływ bezpośredni i pośredni, który jest efektem skorelowania zmiennych uwzględnionych w modelu ze zmiennymi nieuwzględnionymi w modelu. Sytuacja ta dotyczy również modeli wielorównaniowych, gdzie oprócz zmiennych egzogenicznych mamy do czynienia z powiązaniem zmiennych endogenicznych.

Następnym elementem specyfikacji równań była analiza skorelowania zmiennych egzogenicznych. Na tym etapie wykluczono ze zmiennych potencjalnych bieżący wskaźnik koniunktury konsumenckiej, który był silnie skorelowany z tym wskaźnikiem w wersji wyprzedzającej. Uznano bowiem, że wskaźnik prezentujący prognozę będzie bardziej przydatny informacyjnie w niniejszym badaniu.

4. Dynamiczny model ekonometryczny

Dwurównaniowy model ekonometryczny sprowadzony jedynie do istotnych statystycznie parametrów prezentują tabele 3 i 4.

Dalej w tabeli 5 zaprezentowano wartości testów weryfikacyjnych równań modelu. Należy stwierdzić, że zaprezentowane statystyki potwierdzają dobre własności modelu. Ponadto test CUSUM wykazał stabilność modelu (poszczególnych równań) w czasie, a test Quenouille'a⁹ potwierdził brak autokorelacji reszt (patrz załącznik 1).

⁸ Zieliński Z., Zgodne, liniowe, dynamiczne modele ekonometryczne pierwszego, drugiego, trzeciego i czwartego rodzaju. *AUNC Ekonomia* 1990, z. XV; Zieliński Z., *Liniowe modele ekonometryczne jako narzędzie opisu i analizy przyczynowych zależności zjawisk ekonomicznych*. Toruń: UMK, 1991.

⁹ Box G.E.P., Jenkins G.M., *Analiza szeregów czasowych. Prognozowanie i sterowanie*. Warszawa: PWN, 1983.

Tab. 3. Równanie deficytu budżetowego (*Def_bud*)

	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	Wartość p
Const	976,861	280,627	3,4810	0,00086 ***
<i>vat(-5)</i>	-0,328276	0,15141	-2,1681	0,03350 **
<i>podat_pos</i>	1,0161	0,134693	7,5438	<0,00001 ***
<i>cit</i>	0,97536	0,235622	4,1395	0,00009 ***
<i>pit(-12)</i>	0,9424	0,347697	2,7104	0,00842 ***
<i>clo(-13)</i>	-5,6515	1,50965	-3,7436	0,00037 ***
<i>ubezp_spol</i>	-0,909985	0,115055	-7,9092	<0,00001 ***
<i>dl_kraj</i>	-0,639709	0,150416	-4,2529	0,00006 ***
<i>dl_zag(-12)</i>	-2,06651	0,611592	-3,3789	0,00119 ***
<i>invest</i>	-1,21602	0,299262	-4,0634	0,00012 ***
<i>Def_bud (-8)</i>	-0,18017	0,055122	-3,2686	0,00167 ***
Wsp. determ. R ²	0,803300	Skorygowany R ²		0,775596
Autokorel.reszt - rho1	0,154469	Stat. Durbina-Watsona		1,682898

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 4. Równanie przyrostu długu publicznego (Δ *dług*)

	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	Wartość p
Const	408,92	578,761	0,7065	0,48230
Δ <i>msk_kons_wyp</i>	-872,997	219,605	-3,9753	0,00017 ***
<i>Def_bud</i>	-1,17781	0,274593	-4,2893	0,00006 ***
Wsp. determ. R ²	0,473110	Skorygowany R ²		0,440686
Autokorel.reszt - rho1	-0,065425	Stat. Durbina-Watsona		2,100850

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 5. Wartości testów weryfikujących poszczególne równania modelu

	Równanie deficytu budżetowego	Równanie przyrostu długu publicznego
Test	Wartość testu [wartość p]	Wartość testu [wartość p]
Test RESET H0: wybór postaci analitycznej modelu jest prawidłowy	$F = 2,203019$ [p = $P(F(2,69) > 2,20302) = 0,118$]	$F = 2,600277$ [p = $P(F(2,65) > 2,60028) = 0,082$]
Test Doornika-Hansena H0: dystrybuanta empiryczna reszt posiada rozkład normalny	Chi-kwadrat(2) = 5,863 [p = 0,05332]	Chi-kwadrat(2) = 8,339 [p = 0,01546]
Test Breuscha-Pagana (modyfikacja Koenkera) H0: Stała wariancja	LM = 13,354891 [p = $P(\text{Chi-kwadrat}(10) > 13,354891) = 0,204501$]	LM = 0,587872 [p = $P(\text{Chi-kwadrat}(2) > 0,587872) = 0,745324$]
H0: Efekt ARCH nie występuje	LM = 8,15533 [p = $P(\text{Chi-kwadrat}(12) > 8,15533) = 0,772877$]	LM = 12,3199 [p = $P(\text{Chi-kwadrat}(12) > 12,3199) = 0,42034$]

Źródło: opracowanie własne.

Mówiąc o wzroście deficytu, mamy na myśli sytuację, w której rośnie wielkość ujemna tej zmiennej, wszystkie zmienne, których oceny parametrów są ujemne, powiększają deficyt budżetowy. Wszystkie zmienne o dodatnich ocenach parametrów zmniejszają deficyt budżetowy.

Zasadniczo analizując równanie pierwsze, należy stwierdzić, że wszystkie wydatki budżetowe powiększają deficyt budżetowy. Ich wpływ jest jednak różny. Największy całościowy ujemny wpływ na deficyt budżetowy (wraz ze zmiennymi skorelowanymi, a nieujętymi w równaniu) ma obsługa długu zagranicznego opóźniona o 12 miesięcy. Jest to wpływ ponad dwukrotnie większy niż wpływ obsługi długu krajowego, przy czym wpływ tej drugiej kategorii jest natychmiastowy. Stwarza to więc możliwość decyzyjności dotyczącej zadłużania i jego wpływu na deficyt budżetowy typu, czy zadłużyć się drożej, ale wpływ tych decyzji na deficyt jest opóźniony o 12 miesięcy, czy zadłużyć się taniej, ale z bezpośrednim wpływem na deficyt.

Każda złotówka wydana na inwestycje powiększa deficyt budżetowy o ok. 1,2 zł w bieżącym okresie. Jest to zapewne efekt wsparcia inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych. Wzrost wydatków na ubezpieczenia społeczne jest prawie w całości finansowany z deficytu budżetowego, gdyż na 1 zł wzrostu wydatków towarzyszy wzrost deficytu o ok. 91 groszy. Deficyt budżetowy posiada również proces inercji (autoregresji) 8-miesięcznej o wartości ok. 18 gr za każdą zapożyczoną złotówkę 8 miesięcy wcześniej.

Po stronie dochodów większość zmiennych zachowuje się konwencjonalnie, tzn. ich wzrost powoduje zmniejszenie deficytu (ocena parametru ma znak dodatni). I tak w okresie bieżącym wzrost wpływów z podatków pośrednich oraz podatku od podmiotów gospodarczych (CIT) wpływa prawie w całości na zmniejszenie deficytu budżetowego (odpowiednio 1,01 zł i 97 gr). Podobnie zachowuje się wzrost wpływów z podatku od osób fizycznych (PIT). Każda złotówka wpływów z tego podatku powoduje zmniejszenie deficytu o 94 gr, przy czym mechanizm ten jest opóźniony o 12 miesięcy i jest to powodowane zapewne sposobem rozliczania tego podatku.

Wpływy z podatku od towarów i usług (VAT) opóźnione o 5 miesięcy oraz wpływy z cel opóźnione o 13 miesięcy mają natomiast negatywny wpływ na deficyt budżetowy. Szczególnie wpływ cel jest bardzo istotny, gdyż każda złotówka pozyskana ze wzrostu tego typu odciążeń powoduje wzrost deficytu o ponad 5 zł, w przypadku VAT-u opóźnionego o 5 miesięcy wartość ta wynosi 33 gr.

Zauważony mechanizm może mieć dwa podłoża. Pierwszy to fakt, że w modelach dynamicznych o niepełnej liście potencjalnych zmiennych objaśniających (przyczyn) dochodzi czasami do uwzględnienia w sensie testu t-Studenta zmiennych, które mają wysokie opóźnienia, a które zastępują zmienne nieuwzględnione w modelu. Opóźnione zmienne pozostawione w modelu poprzez swoje wysokie skorelowanie stanowią substytut zmiennych nieuwzględnionych¹⁰.

Możliwe jednak, że zmienne te poprzez mechanizm transmisyjny uwidoczniony w czasie opóźnienia negatywnie wpływają na poziom deficytu budżetowego. Wzrost wpływów z podatku VAT podyktowany jest zwiększoną konsumpcją. Konsumpcja ta w przypadku najbiedniejszych konsumentów realizowana jest na kredyt, którego spłata może ograniczyć wydatki konsumpcyjne w następnych miesiącach.

Podobny mechanizm można zauważyć w przypadku cel. Wzrost wpływów z cel powoduje realny wzrost wartości importu. Ma to swoje odzwierciedlenie we wzroście popytu na waluty obce, dostępności kredytów w tych walutach itp. Ponadto część importu jest finansowana z budżetu państwa. Zaprezentowana hipoteza wymaga dalszych badań w celu ustalenia mechanizmu generującego opisane w równaniu 1 zależności między opisanymi zmiennymi (VAT(-5), clo (-13)) a deficytem budżetowym.

Równanie 2 opisujące mechanizm przyczynowo-skutkowy przyrostu długu publicznego składa się z dwóch zmiennych objaśniających: wyprzedzającego wskaźnika koniunktury konsumenckiej oraz deficytu budżetowego. Wzrost deficytu budżetowego (wartość ujemna) o 1 zł powoduje przyrost długu publicznego o ok. 1 zł i 18 gr. Dodatni przyrost wskaźnika koniunktury o jednost-

¹⁰ Por. Kufel T., *Postulat zgodności w dynamicznych modelach ekonometrycznych*. Toruń: Wydaw. UMK, 2002.

kę powoduje natomiast zmniejszenie długu publicznego o ok. 873 zł. Równanie charakteryzuje się słabszym dopasowaniem do danych ($R^2 = 0,47$). Podyktowane jest to faktem, że wyprzedzający współczynnik koniunktury konsumenckiej jest zmienną wyrażającą ogólną koniunkturę gospodarki. Oznacza to, że gdy gospodarka przyspiesza, dług publiczny maleje. Najlepszym miernikiem koniunktury jest PKB, którego publikacje są w większych agregatach czasowych.

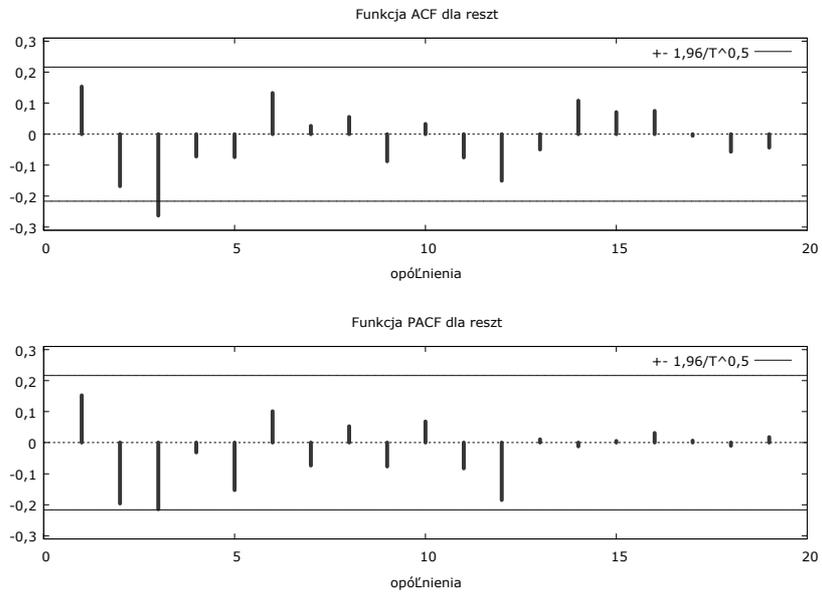
5. Podsumowanie

W artykule zidentyfikowano dwie główne determinanty długu publicznego w Polsce: wzrost gospodarczy oraz deficyt budżetowy. Determinanty te działają na dług publiczny przeciwnie. Wzrost gospodarczy jest podstawą powiększenia dobrobytu, a co za tym idzie, i zmniejszania zadłużenia. Deficyt budżetowy jest głównym elementem zadłużania państwa. Deficyt ten też ma swoje determinanty. Ich identyfikacja, choć wymaga jeszcze dalszych badań, pozwala kreować politykę zadłużania w sposób najbardziej pożądaną przez decydentów.

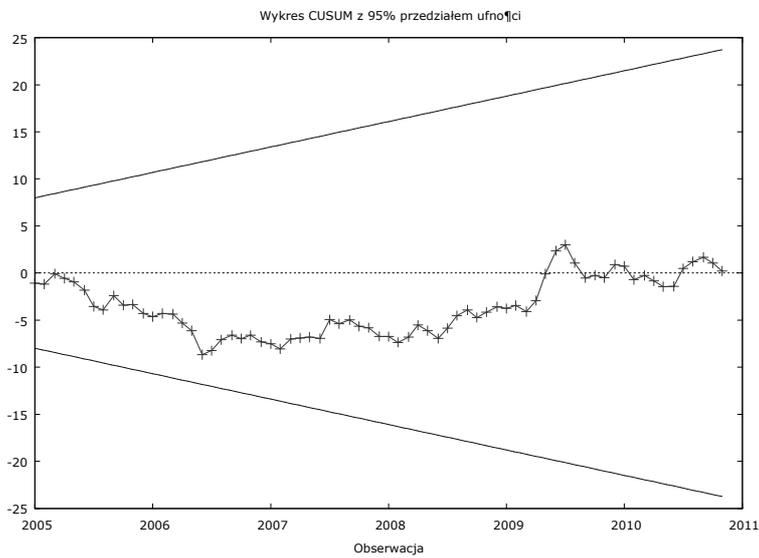
Powyższe wnioski potwierdzają obserwacje z krajów, w których dokonano istotnych redukcji wartości długu publicznego w stosunku do PKB¹¹: ponad połowa spadku relacji długu publicznego do PKB w krajach rozwijających się wynikała z szybkiego wzrostu PKB, a w ok. $1/3$ – ze zmniejszenia deficytu finansów publicznych. Trwały spadek deficytu finansów publicznych wynikał średnio w 70% z redukcji wydatków publicznych, a jedynie w 30% ze wzrostu podatków. W krajach rozwiniętych niemal cała redukcja długu publicznego w relacji do PKB wynikała ze spadku deficytu finansów publicznych, na który w mniej więcej równych proporcjach złożyły się spadek wydatków i wzrost podatków.

¹¹ Czy dług Polski można spłacić? W: *Forum Obywatelskiego Rozwoju* [on-line]. [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.for.org.pl/pl/a/1427,4-Czy-dlug-Polski-mozna-splacic>.

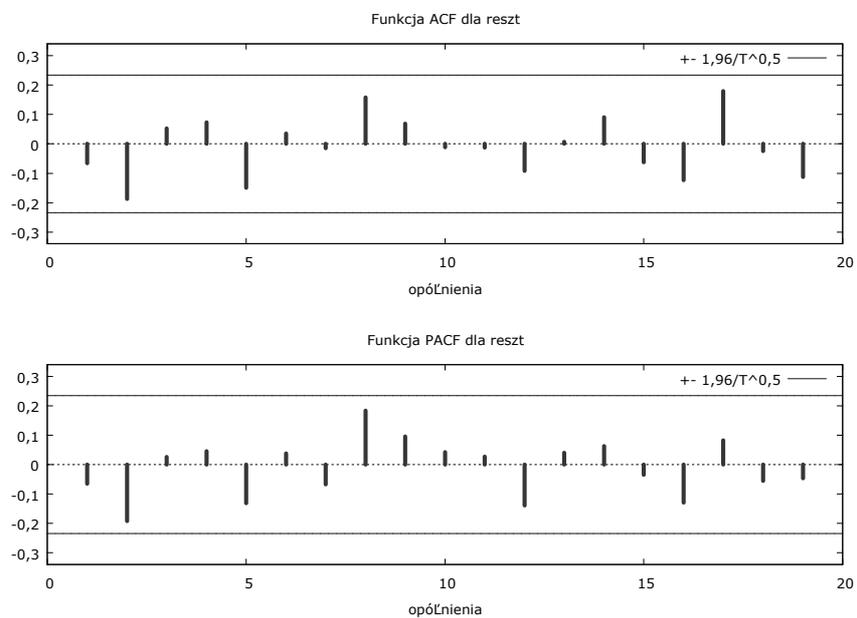
Załącznik 1



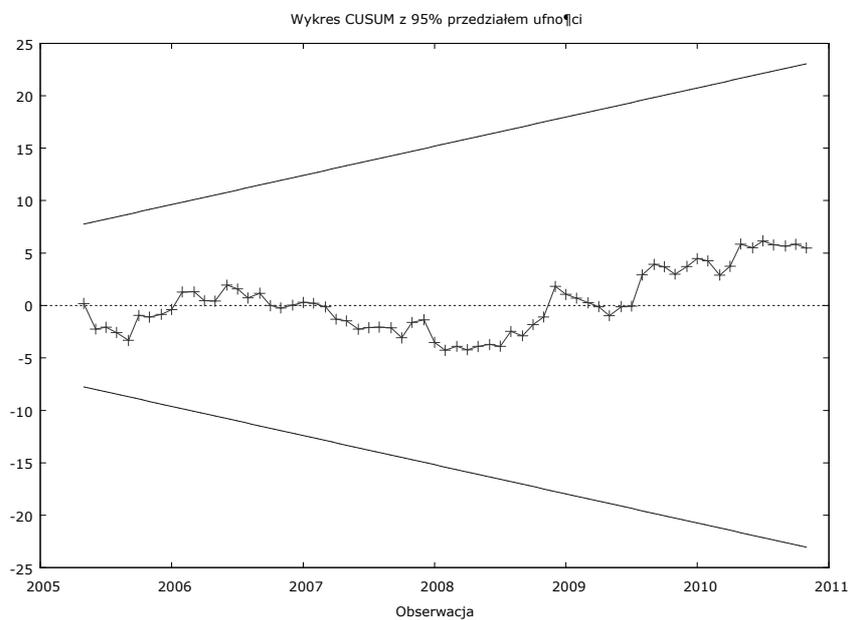
Rys. 2. Korelogram procesu resztowego dla równania deficytu budżetowego
Źródło: opracowanie własne.



Rys. 3. Test CUSUM z 95% przedziałem ufności dla równania deficytu budżetowego
Źródło: opracowanie własne.



Rys. 4. Korelogram procesu resztowego dla równania przyrostu długu
Źródło: opracowanie własne.



Rys. 5. Test CUSUM z 95% przedziałem ufności dla równania przyrostu długu
Źródło: opracowanie własne.

Literatura

- Biuletyn Statystyczny. W: *GUS* [on-line]. [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.stat.gov.pl/gus/5840_2919_PLK_HTML.htm.
- Box G.E.P., Jenkins G.M., *Analiza szeregów czasowych. Prognozowanie i sterowanie*. Warszawa: PWN, 1983. ISBN 83-01-00360-X.
- Co jest groźnego w polskim długu publicznym? W: *Forum Obywatelskiego Rozwoju* [on-line]. [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.for.org.pl/pl/a/1422,Co-jest-groznego-w-polskim-dlugu-publicznym>.
- Czy dług Polski można spłacić? W: *Forum Obywatelskiego Rozwoju* [on-line]. [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.for.org.pl/pl/a/1427,4-Czy-dlug-Polski-mozna-splacic>.
- Dług Publiczny* [on-line]. [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.dlugpubliczny.org.pl/pl>.
- Kiedy powstał ten dług publiczny? Może dług powinny spłacać te pokolenia, które najbardziej się zadłużyły? W: *Forum Obywatelskiego Rozwoju* [on-line]. [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.for.org.pl/pl/a/1441,6-Kiedy-powstal-ten-dlug-publiczny-Moze-dlug-powinny-splacac-te-pokolenia-ktore-najbardziej-sie-zadluzaly>.
- Kufel T., *Postulat zgodności w dynamicznych modelach ekonometrycznych*. Toruń: Wydaw. UMK, 2002. ISBN 83-231-1396-3.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: PWN, 1999. ISBN 83-01-12783-X.
- Talaga L., Zieliński Z., *Analiza spektralna w modelowaniu ekonometrycznym*. Warszawa: PWN, 1986. ISBN 83-01-05407-7.
- Zieliński Z., Zgodne, liniowe, dynamiczne modele ekonometryczne pierwszego, drugiego, trzeciego i czwartego rodzaju. *AUNC Ekonomia* 1990, z. XV.
- Zieliński Z., *Liniowe modele ekonometryczne jako narzędzie opisu i analizy przyczynowych zależności zjawisk ekonomicznych*. Toruń: UMK, 1991. ISBN 83-231-0305-4.

FAKTORING SAMORZĄDOWY

Maciej Tokarski

Abstrakt: Samorządy są wiarygodnymi partnerami w biznesie. Taka opinia, potwierdzona przez wieloletnie doświadczenie, powoduje, że instytucje finansowe chętnie współpracują z tymi podmiotami. Wbrew nazwie bezpośrednimi beneficjentami faktoringu samorządowego nie są samorządy. Głównym adresatem są firmy, które wykonują inwestycje na zlecenie gmin, powiatów czy województw. Mogą z niego korzystać samodzielnie, jeśli podpisały kontrakt z urzędem i prowadzą sprzedaż z odroczoną płatnością, lub mogą zostać do tego zmuszone, kiedy startują w samorządowych przetargach, w których wymagana jest gwarancja refinansowania. Celem artykułu jest przedstawienie mechanizmu oraz cech faktoringu samorządowego, a także korzyści dla podmiotów transakcji.

Słowa kluczowe: faktoring, faktoring samorządowy, samorządy.

JEL Classification: G21 – Banks; Other Depository Institutions; Micro Finance Institutions; Mortgages.

1. Wprowadzenie

Samorządy są wiarygodnymi partnerami w biznesie. Taka opinia, potwierdzona przez wieloletnie doświadczenie, powoduje, że instytucje finansowe chętnie współpracują z tymi podmiotami. Wbrew nazwie bezpośrednimi beneficjentami faktoringu samorządowego nie są samorządy. Głównymi adresatami są firmy, które wykonują inwestycje na zlecenie gmin, powiatów czy województw. Mogą z niego korzystać samodzielnie, jeśli podpisały kontrakt z urzędem i prowadzą sprzedaż z odroczoną płatnością, lub mogą zostać do tego zmuszone, kiedy startują w samorządowych przetargach, w których wymagana jest gwarancja refinansowania. Finansowanie w postaci faktoringu umożliwia gminom, mia-

stom i powiatom realizację zakupów i inwestycji, nawet jeśli w danym roku budżetowym nie posiadają całej potrzebnej na ten cel kwoty. Bank lub firma faktoringowa, wykupując faktury, dostarcza firmom wykonawcom pieniądze za realizację inwestycji (za wykonane prace lub dostawy) na rzecz samorządów. Po udokumentowaniu, że wierzytelności są bezsporne, przedsiębiorstwa uzyskują równowartość wystawionych faktur pomniejszoną o koszty.

Z księgowego punktu widzenia finansowanie w postaci faktoringu było korzystne dla samorządu. Do końca roku 2010 traktowano je jako zobowiązanie pozabilansowe, które nie zwiększało współczynnika zadłużenia samorządów¹. Taki sposób miał jedną zasadniczą zaletę: skoro nie zaliczał się do długu, to nie pogarszał gminnych wskaźników zadłużenia². Zgodnie z ustawą o finansach publicznych zadłużenie samorządu nie może przekroczyć bariery 60% dochodów³.

Celem artykułu jest przedstawienie mechanizmu oraz cech faktoringu samorządowego, a także korzyści dla podmiotów transakcji⁴.

¹ Z dniem 1 stycznia 2011 r. weszło w życie *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa*. Zgodnie z tymi przepisami (§ 3 p. 1 ww. rozporządzenia) od stycznia 2011 r. dług powiększają nie tylko kredyty i pożyczki, lecz także płatności rozłożone na raty, a także umowy leasingu, faktoringu, forfaitingu, co jest niekorzystne dla samorządów, gdyż zwiększa ich współczynnik zadłużenia. Takie rozwiązanie samorządom się nie podoba, bo leasing, faktoring i forfaiting były coraz częściej wykorzystywane jako tzw. alternatywna forma finansowania inwestycji. Sposób ten miał jedną zasadniczą zaletę: skoro nie zaliczał się do długu, to nie pogarszał gminnych wskaźników zadłużenia.

² Obecnie w dalszym ciągu faktoring jest traktowany jako zobowiązanie pozabilansowe, które jednak zwiększa współczynnik zadłużenia samorządu.

³ Zgodnie z art. 169 i 170 *Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z dnia 20 grudnia 2005 r. (dalej u.f.p.) dług samorządów nie może przekraczać 60% dochodów gminy, powiatu czy województwa, a spłata tych zobowiązań nie może przekraczać poziomu 15% budżetu jednostki. Ale samorzady nauczyły się omijać te ograniczenia, np. przez leasing, faktoring. W ustawie o finansach publicznych nie ma żadnych zaostrzeń dotyczących finansów samorządów w momencie przekroczenia pierwszego progu ostrożnościowego (50% relacji długu do PKB). Natomiast zgodnie z art. 86 ust. 1 p. 2 lit. a i d oraz p. 3 lit. c i d u.f.p. w momencie przekroczenia drugiego progu (55% długu do PKB) samorzady muszą uchwalić budżety bez deficytu (mogą skorzystać z nadwyżek z poprzednich lat lub wolnych środków). Po przekroczeniu konstytucyjnego progu 60% długu do PKB wydatki budżetów samorządów nie mogą być wyższe od ich dochodów.

⁴ W artykule pominięto kwestie rodzajów faktoringu oraz jego przyczyn i opłacalności w porównaniu do innych form zewnętrznego finansowania, które omawiane są w sposób szczegółowy w następujących opracowaniach: Podedworna-Tarnowska D., *Faktoring w Polsce – szanse i zagrożenia rozwoju*. Warszawa: Wydaw. SGH, 2007 oraz Tokarski M., *Faktoring w małych i średnich przedsiębiorstwach*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna, 2005, a także Grzywacz J., *Faktoring*. Warszawa: Difin, 2005; Kreczmańska-Gigol K. (red.), *Faktoring w Polsce 2010 – analiza, rynek, perspektywy*. Warszawa: Difin, 2010.

2. Istota faktoringu

Istotą faktoringu jest krótkoterminowe finansowanie dostaw towarów przez podmiot, który pośredniczy w procesie rozliczeń finansowych między dostawcą a odbiorcą. Faktoring jest transakcją, w której firma albo przenosi (cesja wierzytelności) bądź może przenieść wierzytelności (cesja ekspektatywy wierzytelności) na instytucję finansową (faktora), albo pożycza pieniądze pod zastaw wierzytelności jako zabezpieczenie dla tej pożyczki. W obu wypadkach firma otrzymuje gotówkę, nie czekając, aż należności zostaną ściągnięte⁵. Stanowi on specyficzny sposób kredytowania przez bank lub inną instytucję finansową (firmy faktoringowe) należności przedsiębiorstw, jakie powstają w wyniku sprzedaży towarów i produktów, przed terminem ich płatności, przy czym u podstaw kredytowania przez przedsiębiorstwa swoich odbiorców leży konieczność utrzymania lub poszerzenia rynku zbytu na produkty lub usługi przedsiębiorstwa⁶. Jest on instrumentem finansowym, który polega na odpłatnej odsprzedaży nieprzeterminowanych i niespornych należności przysługujących wierzycielowi od dłużnika z tytułu zrealizowanych dostaw towarów i wykonanych usług w celu przyspieszenia cyrkulacji kapitału. Są to wierzytelności związane z obrotem gospodarczym, pieniężne związane ze sprzedażą towarów i usług, krótkoterminowe o charakterze rewolwingowym (z reguły do 210 dni), przyszłe lub już istniejące, bezsporne (co do wysokości i zasady, które nie podlegają jakimkolwiek oprostowaniu lub wzajemnemu potrąceniu (kompensacie) z tytułów istniejących lub mogących powstać w czasie obowiązywania umowy), których zbywcy i dłużnicy nie są zagrożeni procesem upadłościowym lub likwidacją, wymagalne i niewymagalne, zbywalne bez ograniczeń (z mocy przepisów prawnych, zastrzeżeń umownych lub właściwości zobowiązania), za wyjątkiem umów sprzedaży rzeczy przeznaczonych do użytku osobistego lub rodzinnego w ramach gospodarstwa domowego nabywcy (usługobiorcy).

Przedmiotem umowy faktoringowej może być obsługa przez faktora wierzytelności, które dopiero powstaną (ekspektatywy wierzytelności) jako skutek umów zawartych, ale jeszcze niezrealizowanych przez klienta. W tym wypadku faktor do momentu powstania wierzytelności (dokonania dostawy) finansuje działalność klienta jako pożyczkodawca. Faktoring jest formą finansowania tworzoną, by pomagać rozwiązywać problemy z przepływem gotówki (usprawnić jej przepływ, przyspieszyć jej obieg), które pojawiają się wraz z wydłużeniem terminów płatności (udzielania odbiorcom kredytu handlowego) bądź brakiem możliwości zaproponowania swoim odbiorcom odpowiednich terminów płatności. Może być więc jednocześnie formą finansowania należności i gwarancją zabezpieczającą przedsiębiorstwo przed ryzykiem ich ściągnięcia, a także operacją rozliczeniową polegającą na inkasowaniu należności. Jest on zawsze instru-

⁵ Nowicki M., Faktoring – remedium na recesję. *Finansista* 2002, nr 1, s. 41.

⁶ Gluchowski J., Sojak S. (red.), *Leksykon finansów*. Warszawa: PWE, 2001, s. 81.

mentem służącym rozwiązaniu problemów finansowych między przedsiębiorstwami dostawcami a przedsiębiorstwami odbiorcami. Dzięki niemu przedsiębiorstwa posiadające dobrą ofertę są w stanie zaproponować swoim odbiorcom atrakcyjne warunki płatności, co szczególnie dziś decyduje o konkurencyjności oferty. Faktoring nie jest usługą jednorodną – faktycznie jest pakietem usług zawierającym w sobie funkcje: finansowania, przejęcia ryzyka, administrowania wierzytelnościami oraz ich windykowania.

Najważniejszym aktem międzynarodowym, regulującym instytucję faktoringu, jest konwencja o faktoringu międzynarodowym, która została przyjęta 28 maja 1988 r. w Ottawie w trakcie konferencji dyplomatycznej w sprawie przyjęcia projektów konwencji Międzynarodowego Instytutu Unifikacji Prawa Prywatnego (The International Institute for the Unification of Private Law, UNIDROIT) o faktoringu międzynarodowym i międzynarodowym leasingu finansowym (Diplomatic Conference for the Adaption of the Draft UNIDROIT Conventions of International Factoring and International Financial Leasing). Zgodnie z jej postanowieniem faktoring określany jest jako rodzaj działalności polegającej na bezpośrednim, z reguły bezregresowym zakupie przez banki lub instytucje finansowe wierzytelności klientów, przypadających im od odbiorców z tytułu dostaw towarów lub usług, z jednoczesnym świadczeniem na rzecz klientów co najmniej dwóch usług spośród wymienionych: inkasowych, księgowych, doradczych, marketingowych, przy czym dłużnik powinien zostać powiadomiony o cesji wierzytelności⁷. Brak obowiązku świadczenia usług dodatkowych powoduje, że zawarta umowa nie może zostać zaklasyfikowana jako umowa faktoringu, ale jako umowa cesji wierzytelności.

3. Istota i przedmiot faktoringu samorządowego

Faktoring samorządowy zaczął dynamicznie się rozwijać po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (został wprowadzony do oferty przez instytucje finansowe na przełomie lat 2009 i 2010, specjalnie na potrzeby przedsięwzięć finansowanych ze środków europejskich), które zaowocowało napływem funduszy na realizację projektów infrastrukturalnych.

Wbrew nazwie bezpośrednimi beneficjentami faktoringu samorządowego nie są samorządy. Głównym adresatem są firmy, które wykonują inwestycje na zlecenie gmin, powiatów czy województw, które współpracując z jednostkami samorządu terytorialnego, prowadzą sprzedaż z odroczoną płatnością, a także firmy, które na potrzeby przetargu bądź kontraktu wymagają gwarancji refinansowania. Z punktu widzenia firmy ważne jest to, że dostaje ona środki bez badania jej zdolności kredytowej. Najważniejszą cechą faktoringu samorządowego

⁷ Zawada K., Faktoring międzynarodowy. *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1996, z. 4, s. 811.

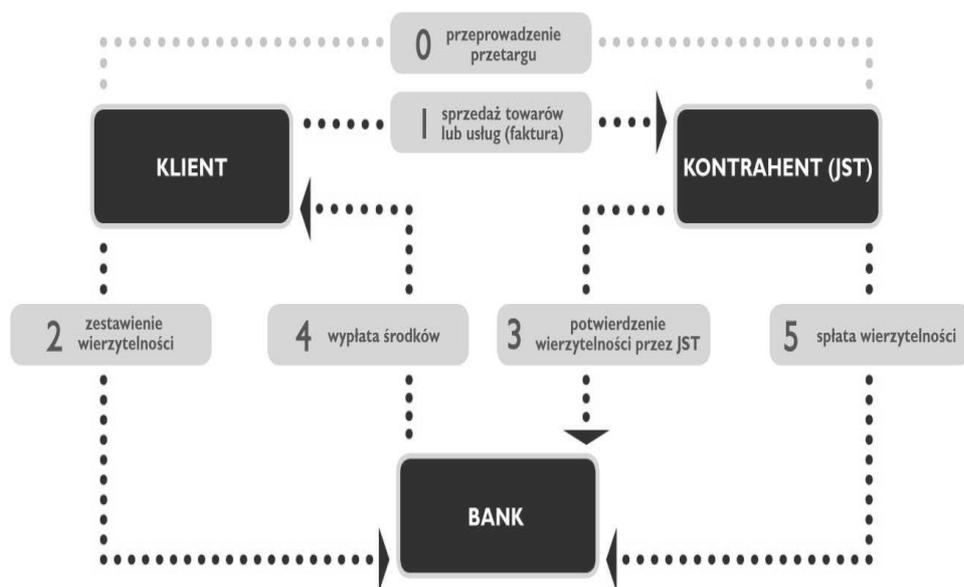
z punktu widzenia dostawcy jest szacowanie ryzyka faktora oparte na wiarygodności odbiorcy (samorządu).

Faktoring samorządowy polega na finansowaniu odroczonego terminu płatności. Połączony jest on również często z zarządzaniem wierzytelnościami kontrahentów jednostek samorządu terytorialnego. Obejmuje zatem transakcje, w których odbiorcą jest jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo), a dostawcą – podmiot gospodarczy, realizujący dostawy lub świadczący usługi na rzecz jednostki samorządowej. Bank (firma faktoringowa) zapewnia dostawcom pewne źródło finansowania kredytu kupieckiego bez konieczności badania ich sytuacji ekonomiczno-finansowej. W ramach podpisanej z klientem umowy faktoringowej (bank, firma faktoringowa) nabywa i finansuje wierzytelności przysługujące klientowi od jednostki samorządu terytorialnego oraz przejmuje ryzyko braku ich spłaty. Finansowanie udzielane jest klientowi w wysokości 100% wartości nominalnej wierzytelności (po potrąceniu dyskonta i należnych bankowi prowizji). Taka oferta jest korzystna dla gmin i powiatów, ponieważ umożliwia im realizację zakupów inwestycji, nawet jeśli w danym roku budżetowym nie dysponują całą sumą potrzebną na inwestycję. Bank (firma faktoringowa) wykupuje faktury, przez co dostarcza firmom środki finansowe potrzebne do realizacji projektów na rzecz jednostek samorządów terytorialnych. Dzięki skorzystaniu z faktoringu samorządowego przedsiębiorstwo otrzymuje praktycznie natychmiastową zapłatę za swoje usługi lub dostarczony towar i może ostatecznie rozliczyć fakturę. Z drugiej strony jednostka samorządowa jedynie potwierdza zmianę wierzyciela i gotowość zapłaty za fakturę do faktora (niezbędne jest potwierdzenie akceptacji cesji i bezsporności wierzytelności przez odbiorcę). Prowizje i odsetki z tytułu nabycia i finansowania wierzytelności nie są wysokie i obciążają dostawcę.

Schemat transakcji faktoringu samorządowego zaprezentowano poniżej.

Przedmiot wykupu w faktoringu samorządowym stanowią wierzytelności o odroczonym terminie płatności, bezsporne, z terminem spłaty nierzadko przekraczającym jeden rok (a nawet do kilku lat dla procesów inwestycyjnych), niewynikające z kwot wstrzymanych z tytułu gwarancji lub kar. Tytuł wierzytelności mogą stanowić usługi bieżące realizowane na rzecz samorządów, m.in. usługi utrzymania czystości, zieleni, ochrony mienia, zakupów mienia ruchomego (np. pojazdów ratowniczych, wyposażenia) oraz finansowanie procesów inwestycyjnych, np. budowa dróg. W przypadku inwestycji (np. drogowych, infrastrukturalnych) finansowanie faktoringowe może obejmować cały, nawet kilkuletni proces inwestycyjny, ale może również dotyczyć finansowania tzw. odbiorów częściowych (procesów inwestycyjnych płatnych w ratach). W takiej sytuacji wierzytelność powstaje po odbiorze danego etapu prac.

FAKTORING SAMORZĄDOWY – schemat transakcji



Źródło: opracowanie własne.

Umowa faktoringowa coraz częściej staje się wymogiem stawianym przez jednostki samorządu terytorialnego. Dla intensywnie inwestujących jednostek samorządowych często istotne jest znaczne odroczenie terminów płatności. Warunek taki niejednokrotnie zawarty jest w ogłaszanych postępowaniach. Podejmując decyzję o sfinansowaniu wydłużonego kredytu kupieckiego, potencjalny wykonawca jako alternatywę kredytu bankowego nierzadko uwzględnia instrument finansowy, jakim jest faktoring.

4. Korzyści dla uczestników transakcji

Korzystanie z faktoringu przynosi korzyści wszystkim uczestnikom transakcji. Faktoring samorządowy stanowi bezzwrotne i pewne źródło finansowania dla dostawców. Pozwala faktorantowi (dostawcy) na szybkie zbycie, drogą cesji, należności przysługujących od jednostki samorządu terytorialnego, dla której realizuje kontrakt. Faktorant otrzymuje środki finansowe przed terminem płatności wierzytelności. W ramach przyznanej linii faktor (bank lub firma faktoringowa) może sfinansować nawet do 100% wartości faktury, przejmując przy tym ryzyko braku spłaty przez jednostkę samorządu terytorialnego (choć nie zawsze

musi to się zdarzyć) powstałej wierzytelności. Niemniej następuje przejęcie przez bank (faktora) ryzyka braku spłaty wierzytelności przez dłużnika.

Wykorzystując faktoring samorządowy, faktorant otrzymuje zapłatę za swoje usługi lub dostarczony towar w umownym terminie, co pozwala na ostateczne rozliczenie faktury i dokonanie przez faktoranta obowiązkowych płatności zobowiązań (VAT, wynagrodzenia pracowników). Pozyskuje on przy tym stosunkowo tanie finansowanie (ewentualne koszty w postaci prowizji i odsetek z tytułu nabycia i finansowania wierzytelności są przeważnie niższe niż w przypadku kredytu), unikając skomplikowanych procedur związanych m.in. z kompleksową oceną kondycji finansowej czy adekwatnym zabezpieczeniem finansowania. Finansowanie działalności na podstawie umowy faktoringu nie obciąża zdolności kredytowej faktoranta, gdyż szacowanie ryzyka transakcji jest oparte na wiarygodności odbiorcy (samorządu). Ponadto uproszczona procedura nie wymaga zabezpieczenia innego niż nabywane przez faktora należności. Pozostałe składniki majątku firmy faktoranta nie są obciążane i mogą być swobodnie wykorzystywane w innych celach.

Zbywca wierzytelności, zazwyczaj przed zawarciem umowy, podlega uproszczonej procedurze analizy sytuacji finansowej dokonywanej przez bank (firmę faktoringową). W przypadku stwierdzenia, że faktorant nie reguluje terminowo bieżących zobowiązań, tj. składek ZUS, należnych podatków, rat kredytów i innych podobnych o okresowym charakterze, faktor może odmówić zawarcia z nim umowy. Zaległości podatkowe, także w opłacaniu składek ZUS, są sygnałem dla potencjalnego faktora o problemach finansowych faktoranta. Tym samym procedura oceny kondycji finansowej zazwyczaj wymaga jej udokumentowania, m.in. poprzez przedłożenie odpowiednich zaświadczeń o braku zaległości w opłacaniu podatków oraz składek ZUS.

Oferta faktorów adresowana jest do firm, które prowadzą sprzedaż z odroczonej płatnością, a także potrzebują gwarancji pozyskania finansowania na potrzeby przetargów – coraz częściej już w warunkach przetargów pojawiają się zapisy wymagające od dostawców/wykonawców usług uzyskania refinansowania dla jednostek, a faktoring samorządowy to zapewnia.

Jednostce samorządu terytorialnego (dłużnikowi, kontrahentowi) pozwala on natomiast przesunąć płatność w trakcie realizacji zawartego z wykonawcą kontraktu, zapewniając jego ciągłość – wpływ na wzrost popularności tej formy faktoringu ma też to, że jednostki samorządu terytorialnego coraz częściej ustalają finansowanie inwestycji w ratach. Uwzględniając pewność funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego oraz odpowiedzialność budżetu państwa za zobowiązania jednostek sektora finansów publicznych, faktor może wyrazić zgodę na odroczenie terminu płatności także w trakcie realizacji zadania publicznego lub rozłożyć wierzytelność na raty. Spłacane są one przez jednostkę samorządową według ustalonego planu spłaty. Rozwiązanie takie pozwala na zachowanie płynności finansowej zarówno faktorantowi, jak i jednostce samorządowej, nie wpływając istotnie na wzrost ryzyka faktora. Jednostce samorzą-

dowej umożliwia on także uniknięcie zapłaty odsetek karnych, w razie niezachowania umownego terminu płatności. Koszty poniesione w postaci odsetek mogą stanowić o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Tak więc finansowanie w postaci faktoringu umożliwia gminom, miastom i powiatom realizację zakupów i inwestycji, nawet jeśli w danym roku budżetowym nie posiadają one całej potrzebnej na ten cel kwoty. Ponadto prowizje i odsetki z tytułu nabycia i finansowania wierzytelności nie są wysokie i obciążają dostawcę – JST nie ponosi żadnych kosztów związanych z transakcją faktoringową. Ponadto niewątpliwą korzyścią dla JST jest fakt, że nie jest wymagane przeprowadzenie przetargu publicznego (dotyczącego obsługi finansowej), gdyż bank finansuje istniejące zobowiązania.

Faktorzy (banki, firmy faktoringowe) natomiast zarabiają z tytułu obsługi transakcji w postaci odsetek, opłat i prowizji przygotowawczej oraz za przejęcie ryzyka (*del credere*). Ponadto zyskują możliwość wykorzystania posiadanej nadwyżki środków finansowych oraz nawiązania współpracy na dłuższy okres z podmiotami transakcji.

5. Podsumowanie

Dobre perspektywy rozwoju faktoringu w Polsce zaobserwowali eksperci z Polski i z zagranicy podczas I Międzynarodowego Kongresu Faktoringu, który odbył się w Warszawie 16 września 2010 r. Jedną z przedstawianych na forum innowacji w zakresie faktoringu była usługa faktoringu samorządowego. Obejmuje ona transakcje, w których odbiorcą jest jednostka samorządu terytorialnego (gmina, miasto, powiat, województwo), a dostawcą podmiot gospodarczy realizujący dostawy lub świadczący usługi wobec jednostki samorządowej. W ramach faktoringu samorządowego następuje finansowanie, obsługa oraz przejęcie ryzyka. Przedmiotem transakcji faktoringu samorządowego mogą być wierzytelności z tytułu usług bieżących realizowanych na rzecz samorządów, takich jak sprzątanie, ochrona mienia, utrzymanie zieleni, zakupów mienia ruchomego (np. pojazdów ratowniczych, wyposażenia), oraz finansowania procesów inwestycyjnych, np. w budownictwie drogowym i infrastrukturalnym. W tym ostatnim wypadku można mieć do czynienia zarówno z finansowaniem całego cyklu inwestycji nawet w okresie kilku lat, jak i z finansowaniem tzw. odbiorców częściowych, gdzie wierzytelność powstaje po odbiorze danego etapu prac. Najważniejszą cechą faktoringu samorządowego jest szacowanie ryzyka faktora opartego na wiarygodności odbiorcy (samorządu).

Faktoring samorządowy zaczął się dynamicznie rozwijać po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (został wprowadzony do oferty przez instytucje finansowe na przełomie lat 2009 i 2010 specjalnie na potrzeby przedsięwzięć finansowanych ze środków europejskich), które zaowocowało napływem funduszy na realizację projektów infrastrukturalnych, np. budowę dróg, autostrad,

mostów przez samorzady czy inne jednostki administracji publicznej. W związku z tym najczęściej korzystają z niego przedsiębiorstwa z sektora budowlanego, głównie wykonawcy inwestycji drogowych, a także firmy świadczące usługi komunalne, oświetleniowe dla samorządów, ale również te, które zaopatrują samorzady w sprzęt IT lub sprzęt biurowy. Finansowanie w postaci faktoringu umożliwia gminom, miastom i powiatom realizację zakupów i inwestycji, nawet jeśli w danym roku budżetowym nie posiadają one całej potrzebnej na ten cel kwoty. Bank lub spółka faktoringowa poprzez wykupienie faktur dostarcza firmom wykonawcom pieniądze za realizację inwestycji na rzecz samorządów.

Ten rodzaj faktoringu z dnia na dzień staje się coraz popularniejszy za sprawą samych jednostek samorządu terytorialnego. Coraz częściej ustalają one finansowanie inwestycji w ratach. W ramach faktoringu samorządowego następuje finansowanie, obsługa wierzytelności oraz przejęcie ryzyka. Wykorzystując faktoring samorządowy, faktorant otrzymuje zapłatę za swoje usługi lub dostarczony towar w umownym terminie, co pozwala na ostateczne rozliczenie faktury i dokonanie przez faktoranta obowiązkowych płatności zobowiązań (VAT, wynagrodzenia pracowników). Pozyskuje on przy tym stosunkowo tanie finansowanie (ewentualne koszty w postaci prowizji i odsetek z tytułu nabycia i finansowania wierzytelności są przeważnie niższe niż w przypadku kredytu), unikając skomplikowanych procedur, związanych m.in. z kompleksową oceną kondycji finansowej czy adekwatnym zabezpieczeniem finansowania. Jednostka samorządowa zyskuje natomiast przesunięcie terminu płatności na dostosowany do realizowanych dochodów (wpływów budżetowych), a całokształt procedury dotyczy jedynie potwierdzenia zmiany wierzyciela i gotowości zapłaty za fakturę faktorowi. Koszty finansowania faktoringowego są przy tym neutralne dla jednostki samorządowej (obciążają w całości faktoranta). Niestety, ze względu na brak danych trudno oszacować wysokość obrotów zrealizowanych z tytułu faktoringu samorządowego. Można natomiast przypuszczać, że zmiany w prawie wprowadzone z dniem 1 stycznia 2011 r. *Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa* mogą mieć wpływ na to, że faktoring w jednostkach samorządu terytorialnego nie rozwinie się tak dynamicznie, jak tego oczekiwali przedstawiciele branży (co niestety odczuły firmy leasingowe w zakresie leasingu komunalnego)⁸. Mniejsze zainteresowanie z pewnością będzie u tych jednostek, które mają już mocno wyśrubowane wskaźniki długu. Mimo to przykład Krosna pokazuje, że zmiany przepisów nie miały wpływu na dalszą współpracę z faktorami w zakresie faktoringu. Czas pokaże, jak rozwinie się ta innowacyjna usługa stworzona przez

⁸ Zgodnie z przepisami rozporządzenia od stycznia 2011 r. dług powiększają nie tylko kredyty i pożyczki, lecz także płatności rozłożone na raty oraz umowy leasingu, faktoringu, forfaitingu, co jest niekorzystne dla samorządów, gdyż zwiększa ich współczynnik zadłużenia, co może powodować, że samorzady nie będą albo będą ograniczać zawieranie umów faktoringowych.

branżę faktoringową na polskim rynku usług finansowych. Niemniej należy zgodzić się z opinią K. Kreczmańskiej-Gigol, która porównując cechy faktoringu i forfaitingu wykazała, że używana przez faktorów nazwa „faktoring samorządowy” nie odpowiada w praktyce charakterowi transakcji. Trafniej byłoby nazywać usługi oferowane przez instytucje faktoringowe wierzycielom jednostek samorządu terytorialnego – forfaitingiem samorządowym⁹.

Literatura

- Gluchowski J., Sojak S. (red.), *Leksykon finansów*. Warszawa: PWE, 2001. ISBN 83-208-1336-0.
- Grzywacz J., *Faktoring*. Warszawa: Difin, 2005. ISBN 83-7251-494-1.
- Kreczmańska-Gigol K. (red.), *Faktoring w Polsce 2010 – analiza, rynek, perspektywy*. Warszawa: Difin, 2010. ISBN 978-83-7641-296-2.
- Nowicki M., Factoring – remedium na recesję. *Finansista* 2002, nr 1.
- Podedworna-Tarnowska D., *Faktoring w Polsce – szanse i zagrożenia rozwoju*. Warszawa: Wydaw. SGH, 2007. ISBN 978-83-7378-266-2.
- Tokarski M., *Faktoring w małych i średnich przedsiębiorstwach*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna, 2005. ISBN 83-89355-44-2.
- Wrzosek S. (red.), *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse przedsiębiorstw*. Wrocław: Wydaw. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2011. ISBN 978-83-7695-160-7.
- Zawada K., Faktoring międzynarodowy. *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1996, z. 4.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, Dz.U. nr 249, poz. 2104.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa*, Dz.U. 2010, nr 252, poz. 1692.

⁹ Wrzosek S. (red.), *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse przedsiębiorstw*. Wrocław: Wydaw. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2011, s. 377.

II. ZARZĄDZANIE

PRAKTYCZNY WYMIAR TEORII LOGISTYKI

Miroslaw Chaberek

Abstrakt: Artykuł uwypukla te aspekty logistyki, które przesądzają o tym, że logistykę należy traktować jako dziedzinę wiedzy praktycznej, mocno osadzoną w podstawach teoretycznych innych dyscyplin i teorii naukowych. Zawiera oryginalną, autorską koncepcję rozumienia istoty logistyki, w ścisłym powiązaniu z jej celami i funkcjami: obsługową i integracyjną. Logistyka integruje interdyscyplinarne podejście do procesów gospodarczych – od prakseologicznych aspektów dobrej roboty i zasad ekonomizacji działań, po wykorzystanie technik informatycznych w wirtualnych organizacjach gospodarczych – sprzyjających lepszemu wykorzystaniu zasobów i oszczędności kosztów. Stanowi to główną przesłankę budowy współczesnych strategii gospodarczych całych łańcuchów dostaw.

Słowa kluczowe: integracja, logistyka, logistyka w praktyce, prakseologia, strategie, teoria logistyki.

JEL Classification: A12 – Relation of Economics to Other Disciplines.

1. Wprowadzenie

Logistyka w ostatnich latach jest przedmiotem zainteresowania niemal z równą intensywnością zarówno od strony jej podstaw teoretycznych, jak i od strony praktycznych możliwości i sposobów jej aplikacji jako narzędzia zarządzania współczesnymi procesami, nie tylko gospodarczymi, lecz także jako narzędzie racjonalizacji i skuteczności wielu procesów niebiznesowych, o charakterze służby publicznej, sytuacji kryzysowych, masowych imprez kulturalnych czy sportowych.

Nie pomniejszając w najmniejszym stopniu konieczności dalszego poznania i rozwoju teorii logistyki, w niniejszym artykule autor pragnie skupić się nad praktycznymi wymiarami istoty logistyki. Celem artykułu nie jest jednak wskazywanie lub prezentacja konkretnych narzędzi, metod czy technik logistycznych, lecz uwypuklenie tych aspektów logistyki, które podkreślają i przesądają o tym, że logistykę należy traktować jako dziedzinę wiedzy praktycznej, mocno osadzonej w podstawach teoretycznych innych dyscyplin i teorii naukowych. Bo jakże zaskakująca jest chociażby tożsamość prakseologicznych zasad dobrej roboty z celami do osiągnięcia i do dotrzymania, przypisywanymi procesom logistycznym¹. Aby właściwie rozumieć wywody niniejszego artykułu, konieczne jest przypomnienie pewnych istotnych założeń wyjściowych co do istoty logistyki, które dla autora artykułu są założeniami wyjściowymi, fundamentalnymi do jakichkolwiek rozważań teoretycznych i praktycznych o logistyce. Z uwagi na to, że są one dość dobrze już opisane w innych publikacjach autora, w tym miejscu ich prezentację ograniczono tylko do zasygnalizowania najistotniejszych wątków, a mianowicie:

1. Logistyki nie można i nie należy identyfikować tylko po rodzaju określonych aktywności fizycznych, takich jak: transport, magazynowanie, składowanie, i uważać jej za prostą sumę tych wszystkich aktywności, które składają się na procesy logistyczne. Choć w swej przeważającej części procesy logistyczne rzeczywiście komponują się z takich działań, jak transport czy magazynowanie, to trzeba pamiętać, że zarówno transport, jak i magazynowanie oraz każdy inny komponent procesu logistycznego może być przedmiotem działalności produkcyjnej, czyli formą usługi wytwarzanej tylko dlatego, że wystąpił popyt na taką usługę. Wówczas bezpośrednią przesłanką wykonania np. usługi przewozowej przez dane przedsiębiorstwo transportowe nie jest określony proces logistyczny, lecz sytuacja rynkowa w postaci popytu na usługę transportową. Czas realizacji, poziom jakości takiego procesu przewozowego wynikać będą nie tyle z potrzeb obsługowych procesu logistycznego, ile z oczekiwań zamawiającego usługę i sytuacji popytowo-podażowej na rynku usług transportowych. Dla przedsiębiorstwa świadczącego usługi przewozowe, magazynowe, kompletacyjne itp. takie usługi są określonym dobrem rynkowym, podlegającym normalnym mechanizmom rynku popytu i podaży. Charakter, rodzaj, jakość, ilość, rozkład przestrzenny podaży tych usług kształtować się będą stosownie do pojawiającego się popytu na te usługi.
2. Logistyka pełni zawsze funkcję obsługową w stosunku do innego procesu, który jest procesem podstawowym, pierwotnym w relacji do procesu logistycznego. Nie ma logistyki, nie ma potrzeb logistycznych bez innego pro-

¹ Szerzej patrz: Chaberek M., Karwacka G., Logistyka jako praktyczne urzeczywistnienie prakseologicznych zasad dobrej roboty. *Acta Universitatis Nicolai Copernici. Oeconomia XL. Nauki humanistyczno-społeczne*, z. 391.

cesu, pierwotnego w stosunku do procesu logistycznego. To proces podstawowy, produkcyjny, wytwórczy dóbr wyznacza zadania obsługowe w sferze logistyki. Dopiero w odniesieniu do określonego procesu wytwórczego, produkcyjnego można określić, jakie powinny być działania wspierające, mające na celu zapewnienie właściwych zasobów, we właściwym czasie, we właściwym miejscu, w odpowiedniej ilości, o odpowiedniej jakości i po właściwym koszcie (6W). Bez tego procesu głównego, jego wymagań, zasada 6W staje się nic nie znaczącym merytorycznie sloganem.

W kontekście powyższych ustaleń należy przyjąć, że *logistyka* od strony realnej jest to proces mający na celu obsługę każdej racjonalnej aktywności człowieka, zmierzającej do urzeczywistnienia dowolnego celu, polegający na zapewnieniu koniecznych do tego zasobów we właściwym miejscu i czasie, w odpowiedniej ilości i o odpowiedniej jakości i po odpowiednim koszcie (cenie), w taki sposób, aby całość działań urzeczywistniania głównego celu była zrealizowana w sposób skuteczny, efektywny, korzystny.

Każdy proces dla swego urzeczywistnienia wymaga odpowiednich narzędzi, metod, technik. W związku z tym od strony systemowego spojrzenia na komponenty logistyki można stwierdzić, że logistyka obejmuje zarówno procesy logistyczne, jak i służące do realizacji tych procesów systemy logistyczne mające na celu obsługę dowolnej celowej aktywności człowieka, zmierzającej do wytworzenia dóbr materialnych i niematerialnych, poprzez zapewnienie koniecznych dla urzeczywistnienia tych dóbr: właściwych zasobów, we właściwym miejscu i czasie, w odpowiedniej ilości i o odpowiedniej jakości, przy akceptowalnym koszcie (cenie) ich pozyskania, w sposób właściwie zintegrowany, tak aby całość tych działań była zrealizowana przy możliwie najmniejszych nakładach (kosztach) i w sposób zapewniający usatysfakcjonowanie odbiorcy dobra finalnego.

Przyjmując powyższe ustalenia, można wrócić do głównej myśli niniejszego artykułu, że logistyka ma przede wszystkim wymiar praktyczny. Logistyka ma wymiar praktyczny, ponieważ:

1. Bazując na dorobku metodologicznym i merytorycznym wielu dziedzin wiedzy i teorii, koncentruje się na realnej obsłudze rzeczywistych procesów gospodarczych, wytwórczych i zapewnia im konieczne do ich urzeczywistnienia zasoby rzeczowe i informacyjne.
2. Postulaty logistyczne stają się niemal paradygmatami współczesnych strategii gospodarczych.

Te dwie główne przesłanki „praktyczności” logistyki zostają rozwinięte w swojej interpretacji w następujących częściach artykułu.

2. Logistyka – interdyscyplinarna dziedzina wiedzy do powszechnego wykorzystania praktycznego

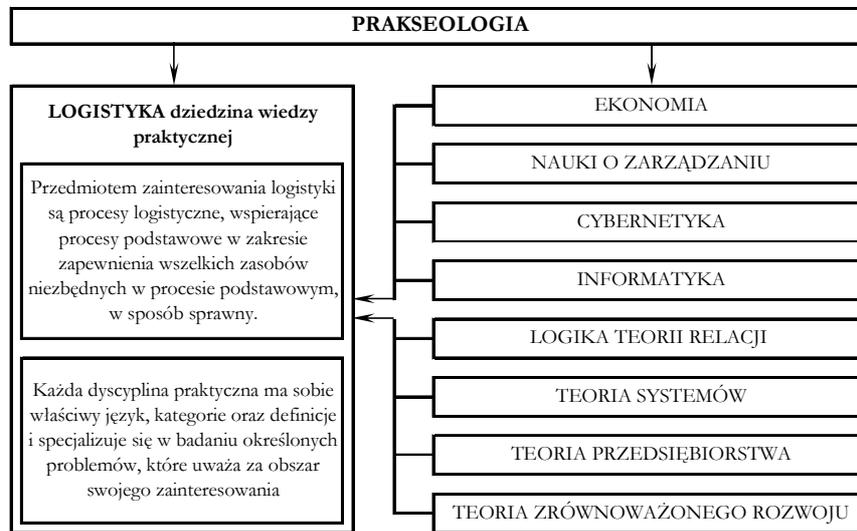
Logistyka w sposób inherentny łączy się z wieloma naukami i teoriami. Ostatnie dekady ubiegłego wieku zaowocowały prawdziwą eksplozją upowszechniania różnych metod i technik zarządczych, utożsamianych z nowoczesnymi technikami zarządzania logistyką. Jako reprezentatywne w tym względzie można wymienić: *lean management*, ECR (*efficient consumer response*), TBC (*time-based competition*), MRP, TQM, JiT, Kanban, BPR (*business process reengineering*), AM (*agile manufacturing*) i jeszcze wiele innych. Ich związek z logistyką jest oczywisty. Przede wszystkim dlatego, że są to koncepcje i narzędzia oszczędnego gospodarowania zasobami, gospodarowania racjonalnego w sensie prakseologicznym. Praktyczność logistyki jawi się więc tutaj jako swego rodzaju platforma integrująca różne dziedziny wiedzy i teorie (por. rys. 1), w zastosowaniu do zarządzania realnymi procesami – procesami logistycznymi. Procesy te wyróżniają się z całego spłotu procesów gospodarczych i pozagospodarczych, według kryterium funkcjonalności obsługowej, mającej zapewnić wszelkie konieczne zasoby. Zadania (procesy) logistyczne muszą być więc koherentne w relacji do procesów głównych.

Logistyka odznacza się wieloma cechami konsekwentnymi, właściwymi dla innych nauk i teorii². Założenia, treści i metody poszczególnych koncepcji przenikają się wzajemnie, tworząc trudny do rozwikłania spłot charakteryzujący się określoną interferencją. Procesy logistyczne muszą być realizowane w sposób sprawny, skuteczny, efektywny, a więc w procesie sterowania nimi trzeba wykorzystywać w sposób zintegrowany całościową wiedzę z różnych nauk i teorii. Polaryzację tych wieloaspektowych odniesień zapewnia prakseologia (rys. 1).

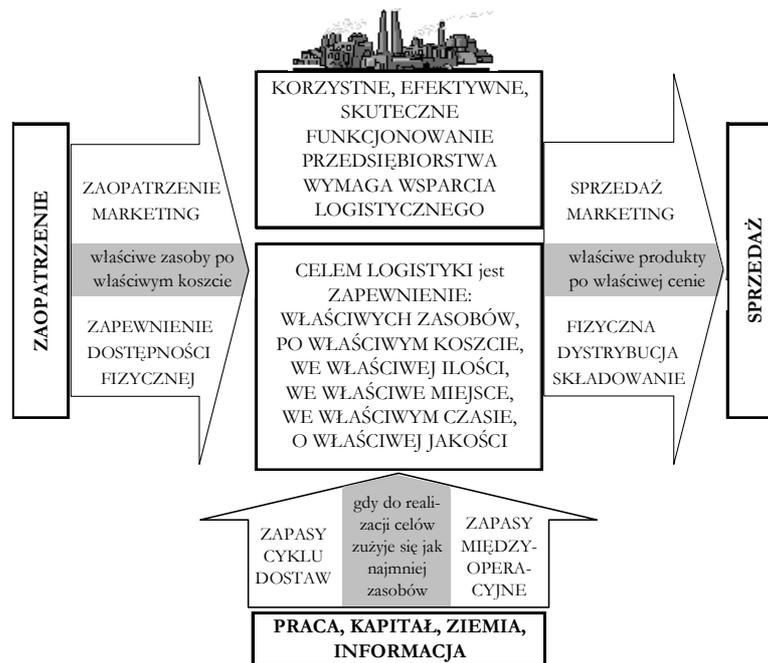
W tytule tej części artykułu zawarty jest przymiotnik „powszechnego” w znaczeniu „powszechnego wykorzystania logistyki”. Tę powszechność uznać należy jako kolejny przymiot praktyczności logistyki, ponieważ logistyka jest aplikacyjna do wszystkich procesów, zaspokajających dowolne potrzeby człowieka, zarówno w procesie produkcji, jak i wytwarzania poza systemem układów rynkowych, a także zaspokajania potrzeb w formie samoobsługi czy samopomocy. Każdy taki rodzaj działania wymaga określonych zasobów, w odpowiednim miejscu i czasie, w odpowiedniej ilości i przy akceptowalnym koszcie (cenie) zapewnienia tych zasobów. Ponadto tę powszechność należy również odnosić do tego, że logistyka ma swoje praktyczne zastosowanie we wszystkich fazach procesu głównego, a w przypadku procesu produkcyjnego zarówno w fazie zaopatrzenia, produkcji, jak i dystrybucji.

Analizując praktyczne aspekty logistyki, nie sposób pominąć też jej drugiej (oprócz obsługowej) funkcji, funkcji integracyjnej.

² Długosz J., *Relacyjno-jakościowa koncepcja logistyki w zarządzaniu*. Poznań: Wydaw. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 2000.



Rys. 1. Kontaminacja logistyki z innymi dziedzinami i teoriami wiedzy
 Źródło: Chaberek M., Karwacka G., Logistyka jako praktyczne urzeczywistnienie prakseologicznych zasad dobrej roboty. *Acta Universitatis Nicolai Copernici. Ekonomia XL. Nauki humanistyczno-społeczne*, z. 391, s. 15, rys. 2.



Rys. 2. Logistyczne wsparcie w fazie zaopatrzenia, produkcji i dystrybucji
 Źródło: opracowanie własne.

Jeden praktyczny aspekt integracyjnej funkcji logistyki został już podniesiony. Chodzi mianowicie o praktyczną użyteczność tego, że logistyka integruje interdyscyplinarne podejście do procesów logistycznych. Od prakseologicznych aspektów dobrej roboty i zasady ekonomizacji działań logistycznych, po wykorzystanie technik informatycznych, przy równoczesnym zachowaniu całościowego podejścia systemowego.

Innym obszarem praktycznej użyteczności integracyjnych funkcji logistyki jest naturalna potrzeba i zarazem konieczność wzajemnej synchronizacji i koordynacji działań procesu podstawowego i procesu logistycznego. Bez tej wzajemnej synchronizacji i koordynacji jako przejawów funkcji logistycznych nie może być mowy o uzyskaniu efektów działań logistycznych, zapewnienia 6W jako konkretnej wartości rynkowej.

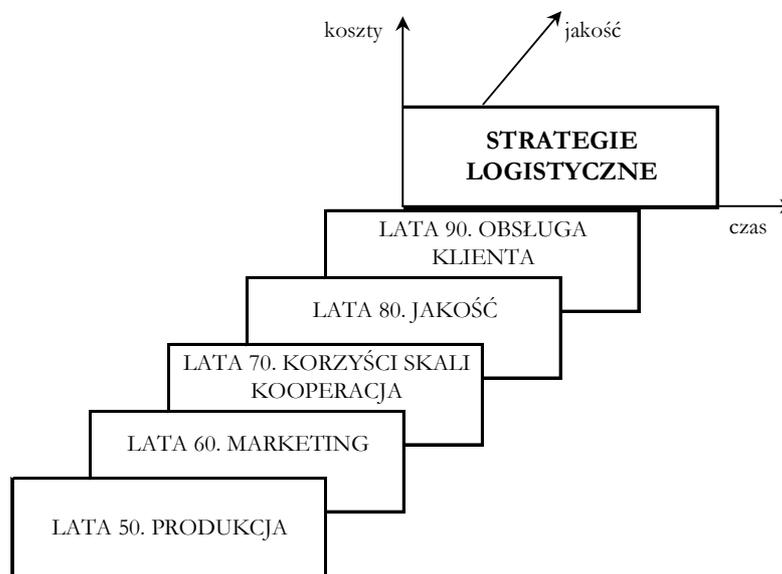
W wyniku zintegrowanego podejścia logistycznego do rzeczywistości gospodarczej powstają nowe modele prowadzenia działalności gospodarczej, które najogólniej określane są łańcuchami dostaw, tworzące układy gospodarcze, określane przedsiębiorstwami wirtualnymi, jako rezultat nowych strategii gospodarczych, o czym jest mowa poniżej.

3. Logistyczne kryteria współczesnych strategii gospodarczych

Kolejną dziedzinę praktycznych przymiotów logistyki można zidentyfikować w obszarze strategii gospodarczych. Praktyka logistyczna nie ogranicza się tylko do działań operatywnych, czyli ustalania, gdzie, ile i jakich należy dostarczyć zasobów, czy też jakie i gdzie powinny być zlokalizowane zapasy, w tym tzw. zapasy bezpieczeństwa. Są to działania logistyczne realizowane z reguły na poziomie taktycznym i operatywnym. Logistyka to również działania strategiczne.

W gospodarce światowej po okresie II wojny światowej, mniej więcej w okresach dziesięcioletnich następowały zmiany podstawowych założeń strategii gospodarczych, które stawały się swego rodzaju paradygmatami gospodarczymi tych poszczególnych okresów. Poczynając od lat 50. ubiegłego wieku, kiedy głównym wyznacznikiem strategii gospodarczych była produkcja jak największej liczby dóbr dla niezwykle chłonnych rynków powojennych, wymogi wysokiego poziomu obsługi klienta schodziły na drugi plan. W tym okresie dominował rynek producenta ze wszystkimi tego konsekwencjami. Lata 60. przyniosły refleksję w strategiach gospodarczych, ponieważ producenci, dostawcy dóbr, musieli zauważać coraz bardziej eksponowane szczególne potrzeby i upodobania klientów. Był to początkowy okres praktycznego podejścia marketingowego. Z kolei lata 70. zapisały się działaniami w zakresie kształtowania takich strategii gospodarczych, które zapewniały konkurencyjność na rynku poprzez obniżkę kosztów wytwarzania dóbr, dzięki rozwojowi odpowiedniej skali produkcji. W tym celu rozwijano związki kooperacyjne między przedsiębiorstwami, wyspecjalizowanymi w określonych operacjach technolo-

gicznych, projektowych i montażowych. Te i kolejne okresy, określone jako okresy paradygmatu jakości i obsługi klienta, charakteryzowały się nastawieniem do uzyskania pewnego optimum działania głównie w ramach jednego z kryteriów: kosztów, jakości lub czasu. Pod koniec lat 90. zarysowała się, zwłaszcza w gospodarce amerykańskiej, koncepcja strategii opartej na równorzędnym i jednoczesnym dążeniu do zachowania optimum w zakresie kosztów produkcji, jakości i czasu. Kryterium czasu jest tutaj traktowane wielowymiarowo. Czas jest zasobem szczególnie limitowanym. Czas można wykorzystać lub też nie. Czas przesądza też o poziomie zamrożenia czynników produkcji. Im sprawniejsza jest produkcja, tym mniej kosztowna, ponieważ jest krótszy czas zamrożenia czynników produkcji.



Rys. 3. Strategie logistyczne jako rezultat naturalnego rozwoju paradygmatów gospodarowania

Zródło: opracowanie własne na podstawie Chaberek M., *Makro- i mikroekonomiczne aspekty wsparcia logistycznego*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2002.

Wszystkie trzy główne kryteria (koszty, czas, jakość) współczesnego gospodarowania w sposób naturalny uzewnętrzniają się w logistycznych strategiach gospodarczych. Pierwotnymi pytaniami współczesnego gospodarowania są zatem pytania: co? (wyprodukować), ile?, kiedy? Powodem takiego podejścia jest to, że dzisiaj problemem nie jest zdobycie technologii i umiejętności. Nie ma też tak istotnego znaczenia marka produktu. Dzisiaj niezwykle łatwo jest powielić kompetencje w dowolnej dziedzinie. Oczywiście do tego są potrzebne określone nakłady kapitałowe na zakup licencji i *know-how*. Ale przecież nie ma problemu z pozyskaniem środków finansowych na dobrze opracowany, realny

biznes plan. Podstawową informacją warunkującą realność biznes planów są trafne odpowiedzi na pytania: co?, ile?, kiedy? wyprodukować.

W poszukiwaniu trafnych odpowiedzi na powyższe pytania pomocna jest logistyka. W jej strategiach odchodzi się, w zakresie, jaki jest tylko możliwy, od szukania odpowiedzi na pytanie: co? (produkować) drogą prognozowania i ekstrapolacji popytu. Dąży się do tego, aby produkcję uruchamiać w jak największym zakresie na podstawie realnego, stwierdzonego popytu. Istnieje wiele rozwiązań informatycznych i telematycznych pozwalających pozyskiwać informacje bezpośrednio od nabywców dóbr: czego oczekują?, w jakich ilościach?, w jakich typach i odmianach? oraz kiedy chcieliby dysponować danym dobrem? W wyniku jednoznacznie stwierdzonego popytu pierwotnego, za pomocą informatycznych narzędzi klasy MRP, w łatwy sposób ustalany jest popyt wtórny oraz bardzo szczegółowo harmonogramowany sam proces produkcji. Realizacja produkcji niejako pod zamówienie w sposób zasadniczy zmienia koszty, zwłaszcza magazynowania surowców, półfabrykatów i wyrobów gotowych. Zupełnie różnie (w porównaniu z tradycyjnym systemem produkcji) rozkładają się koszty utrzymania zapasów w łańcuchu dostaw. Strategie logistyczne prowadzą do ich istotnego zmniejszenia. Praktyczne odniesienie w tym względzie logistyki polega na możliwości przesuwania punktu rozdziału popytu zależnego i niezależnego w łańcuchu dostaw w kierunku finalnego odbiorcy. Przyczynia się to do eliminacji niekorzystnych skutków zjawiska Forrestera.

Innym obszarem oddziaływania logistyki na praktykę gospodarczą jest upowszechnianie się masowej produkcji zindywidualizowanej. Chcąc korzystać z efektów kosztowych produkcji masowej, przy równoczesnym poszanowaniu oczekiwań klientów co do możliwości nabycia produktów mocno zindywidualizowanych, w strategiach gospodarczych wykorzystuje się techniczne możliwości projektowania i konstruowania wszelkich dóbr z określonych modułów. Użyty zestaw odpowiednich modułów w odpowiedzi na życzenie konkretnego klienta przesądza o ostatecznej postaci użytkowej, wymiennej i handlowej danego dobra, przy równoczesnych bardzo dużych korzyściach oszczędności kosztów logistycznych. W ten sposób kryteria optymalizacji kosztów logistycznych zmieniają realną sferę gospodarczą. Wprowadzając zindywidualizowaną produkcję masową, uzyskuje się oszczędności w jednostkowych kosztach stałych produkcji. Równocześnie zachowuje się też możliwości dostosowywania wyrobów do indywidualnych oczekiwań konsumentów. Montując wyroby gotowe z odpowiednich zestandaryzowanych modułów, zapewnia się zarówno efekty rynkowe z indywidualizacji dóbr, jak i efekty ekonomiczne, wynikające z masowości produkcji modułów montażowych, które mogą być wykorzystane w przeróżnych konfiguracjach, stosownie do indywidualnych oczekiwań odbiorców.

4. Podsumowanie

Logistyka ma bardzo silny wydźwięk praktyczny. Określa ona współczesne kryteria strategii gospodarczych i rozwoju społeczno-gospodarczego. Można zaryzykować twierdzenie, że stanowi ogniwo transformacji wiedzy teoretycznej wielu dyscyplin naukowych i teorii na praktyczny rezultat efektywności i konkurencyjności gospodarowania. Praktyczne odniesienia logistyki są znaczące zarówno na poziomie działań operatywnych, jak i taktycznych oraz strategicznych. Logistyczne zasady obsługi procesów gospodarczych powodują zmiany w modelowych układach światowej gospodarki, przyczyniając się do wirtualizacji organizacji gospodarczej, znakomicie przystosowując tę gospodarkę do masowej, ale zarazem mocno zindywidualizowanej produkcji.

Literatura

- Chaberek M., *Makro- i mikroekonomiczne aspekty wsparcia logistycznego*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2002. ISBN 83-7326-075-7.
- Chaberek M., Karwacka G., Logistyka jako praktyczne urzeczywistnienie prakseologicznych zasad dobrej roboty. *Acta Universitatis Nicolai Copernici. Ekonomia XL. Nauki humanistyczno-społeczne*, z. 391. ISSN 2080-0339; ISSN 0860-1232.
- Długosz J., *Relacyjno-jakościowa koncepcja logistyki w zarządzaniu*. Poznań: Wydaw. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 2000. ISBN 83-88222-41-4.

**LOGISTYCZNE ASPEKTY
KONKURENCYJNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW**

Jagoda Jakubowska

Abstrakt: Zadania logistyczne towarzyszą człowiekowi od zarania dziejów, zmienia się jednak sposób ich postrzegania. W warunkach gospodarki rynkowej większość przedsiębiorstw staje przed problemami związanymi z konkurencyjnością. Przedsiębiorstwa konkurują ze sobą o względy odbiorców, aby utrzymać pozycję silniejszego na rynku, zdobyć lepszą pozycję i osiągnąć zadowalające zyski. W walce konkurencyjnej niezwykle istotne są narzędzia i techniki logistyczne, które przyczyniają się do poprawy pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa.

Słowa kluczowe: konkurencyjność, logistyka, strategia.

JEL Classifications: D21 – Firm Behavior: Theory.

1. Wprowadzenie

Zadania logistyczne towarzyszą człowiekowi od zawsze, od zarania dziejów. Dotyczą zarówno pojedynczego człowieka, jak i każdej organizacji: gospodarczej, społecznej, kulturalnej, zdrowotnej, wojskowej itd. Szczególnie istotna i warta analizy jest problematyka logistyki w zarządzaniu przedsiębiorstwami. Zauważa się tendencję do wykorzystywania logistyki (zwłaszcza w krajach wysokorozwiniętych) na coraz większą skalę i z coraz większymi efektami.

Znane są podstawowe właściwości i zalety logistyki, a przede wszystkim korzyści związane z jej kompleksowym i sensownym wkomponowaniem w strukturę i mechanizm zarządzania przedsiębiorstwem oraz w proces współdziałania z jego partnerami rynkowymi. Logistyka traktowana jako dziedzina nauki jest stosunkowo młoda – teoretyczne dociekania i dyskusje w Polsce zaczęły się dopiero kilkanaście lat temu. Zauważalny jest problem braku uporząd-

kowania oraz obiektywizacji terminologii i języka nowoczesnej logistyki oraz dziedzin pokrewnych.

Początkowo logistykę rozumiano głównie jako koncepcję operacyjną będącą funkcją zorientowaną na sterowanie podstawowymi procesami technicznymi i ekonomicznymi w sferze przepływów towarowych w ramach danych struktur, potencjału i potrzeb oraz na racjonalizację tych procesów. Obecnie jednak podkreśla się istotę i walory logistyki jako nowoczesnej koncepcji zarządzania, stanowiącej podstawowy potencjał strategiczny, którego wyzwolenie i realizacja stanowią niezbędny warunek działalności i sukcesu przedsiębiorstwa na współczesnym konkurencyjnym rynku.

2. Współczesne rozumienie istoty logistyki

Głównym podejściem podczas większości prób definiowania istoty logistyki jest podejście przedmiotowo-strukturalne¹. Sprowadza się ono do traktowania *logistyki* jako działań związanych z zarządzaniem, przemieszczaniem i składowaniem, które mają ułatwić przepływ produktów z miejsc pochodzenia do miejsc finalnej produkcji oraz przepływ związanej z nimi informacji w celu zaoferowania klientowi odpowiedniego poziomu obsługi po rozsądnych kosztach². Inni autorzy podobnie ujmują istotę przedmiotowo-strukturalną. Przykładowo Czesław Skowronek i Zdzisław Sarjusz-Wolski³ traktują logistykę jako zintegrowany system kształtowania i kontroli procesów fizycznego przepływu towarów oraz ich informacyjnych uwarunkowań zmierzających do osiągnięcia możliwie najkorzystniejszych relacji między poziomem świadczonych usług a poziomem i strukturą związanych z tym kosztów. System ten można rozciągnąć na dowolną ilość faz i ogniw. Nie zwracając uwagi na fakt, że każdy system jest określoną liczbą zintegrowanych elementów powiązanych między sobą tzw. sprzężeniami, istotne zastrzeżenia do tak sformułowanego przedmiotu logistyki nasuwa zawężenie przedmiotu przepływów do materiałów, surowców i wyrobów gotowych. W sferze działań gospodarczych ma się bowiem do czynienia z większym spektrum przepływów (stanowiących zasoby), takich jak pracownicy, maszyny, urządzenia, kapitał. Określając więc istotę przedmiotowej strony logistyki, nie należy się koncentrować na rodzaju zasobów podlegających przemieszczeniom. Istotą

¹ Chaberek M., *Makro- i mikroekonomiczne aspekty wsparcia logistycznego*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2002, s. 15.

² Beier F.J., Rutkowski K., *Logistyka: wprowadzenie do logistyki, podejmowanie menedżerskich decyzji logistycznych, studia przypadków logistycznych*. Warszawa: Wydaw. Szkoły Głównej Handlowej, 1993, cyt. za: Chaberek M., *Makro- i mikroekonomiczne aspekty wsparcia logistycznego*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2002, s. 15.

³ Skowronek C., Sarjusz-Wolski Z., *Logistyka w przedsiębiorstwie*. Warszawa: PWE, 1995, cyt. za: Chaberek M., *Makro- i mikroekonomiczne aspekty wsparcia logistycznego*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2002, s. 15.

logistyki jest bowiem sterowanie procesami przepływu wszelkich zasobów: materiałów, informacji, surowców, wyrobów gotowych, kapitału, pracowników itd. w ramach przedsiębiorstwa, między przedsiębiorstwem a rynkiem zbytu, siecią przedsiębiorstw – w kanałach i łańcuchach logistycznych⁴. Istotą logistyki jest integracja tych przepływów w wymiarze czasu i przestrzeni, aby:

- zoptymalizować koszty realizacji procesów,
- zapewnić maksymalnie możliwy, przy danym poziomie kosztów, standard obsługi klienta wewnętrznego i zewnętrznego.

Logistykę cechuje nieustannie powiększający się zakres zagadnień związanych z procesem przepływu zasobów: od zainteresowań fragmentarycznych (lata 50. XX w.) przez fazę fizycznej dystrybucji (lata 60.,70. XX w.) do działań w ramach łańcuchów dostaw (lata 80. XX w.). Logistyczna koncepcja łańcucha dostaw uwzględnia przepływ zasobów od ich oryginalnego źródła pozyskania, przez wszystkie pośrednie fazy produkcji, przetwarzania, wykorzystania, aż po ostateczną konsumpcję i utylizację.

Stałym, niedoścignionym celem logistyki jest integracja procesów przepływu, rozumiana jako realizacja wielokierunkowej, wielowarstwowej, wielopodmiotowej koordynacji, współpracy, do jakiej musi dochodzić w procesach przepływu, aby możliwy był do osiągnięcia cel racjonalizacji kosztowej i wzrost poziomu obsługi klienta. Integracyjne funkcje logistyki są źródłem efektów synergicznych pojawiających się w łańcuchach logistycznych, centrach logistycznych czy też kanałach zaopatrzenia i dystrybucji.

Logistyka ma również za zadanie pokonywanie wszelkich barier pojawiających się w procesach przepływu. Funkcje integracyjne logistyki rozciągają się na sferę organizacji procesów, a także na sferę techniczną i technologiczną. Przyjmując tak szerokie rozumienie logistyki, można dokonać jej umownego podziału na tzw. logistykę miękką oraz twardą⁵. Pojęcie logistyki miękkiej obejmuje głównie obszar zainteresowań logistyki ekonomicznej. Działania integracyjne w tym wypadku dotyczą takiej koordynacji procesów logistycznych, aby dobrze wypełniały swoją rolę wobec klientów i jednocześnie były optymalne pod względem kosztów, czasu i przestrzeni. Logistyka twarda ma natomiast koordynować wszystkie działania w sferze techniczno-technologicznej procesów logistycznych, tj. w zakresie budowy i zasad pracy różnych maszyn, urządzeń, oprzyrządowania, których konstrukcja, wytrzymałość i możliwości technologiczne w sposób istotny określają efektywność ekonomiczną zadań logistycznych.

⁴ Chaberek M., Logistyka – dawne i współczesne płaszczyzny praktycznego jej stosowania. *Pieniądże i Wiedza* 1999, nr 3 (4), s. 139.

⁵ Tamże, s. 140.

Wielokryterialna optymalizacja procesów logistycznych nie ogranicza się jedynie do kryterium czasu, kosztu i odległości, ale uwzględnia również stronę jakościową działań logistycznych, zgodnie z ideą TQM (*total quality management*)⁶.

3. Logistyka w strategiach konkurencyjnych przedsiębiorstw

Konkurencyjność od zawsze stanowi istotny warunek powodzenia przedsiębiorstw, jednak w dobie globalizacji jest ona kategorią imperatywną ich istnienia⁷. Przedsiębiorstwa niekonkurencyjne muszą upaść. Kluczowym zadaniem zarządzania przedsiębiorstwem jest zapewnienie mu odpowiedniego poziomu konkurencyjności. Procesy prowadzące do uzyskania pożądanego poziomu muszą być systematycznie planowane, wdrażane i kontrolowane. Konkurencyjność powinna być przy tym rozumiana jako system stanów, obiektów, zdarzeń, procesów i działań, poprzez które przedsiębiorstwo dąży do osiągania swych celów na rynkowej arenie konkurencyjności. Strukturę tego systemu, w jego otoczeniu, przedstawić można modelem zaprezentowanym na rysunku 1.

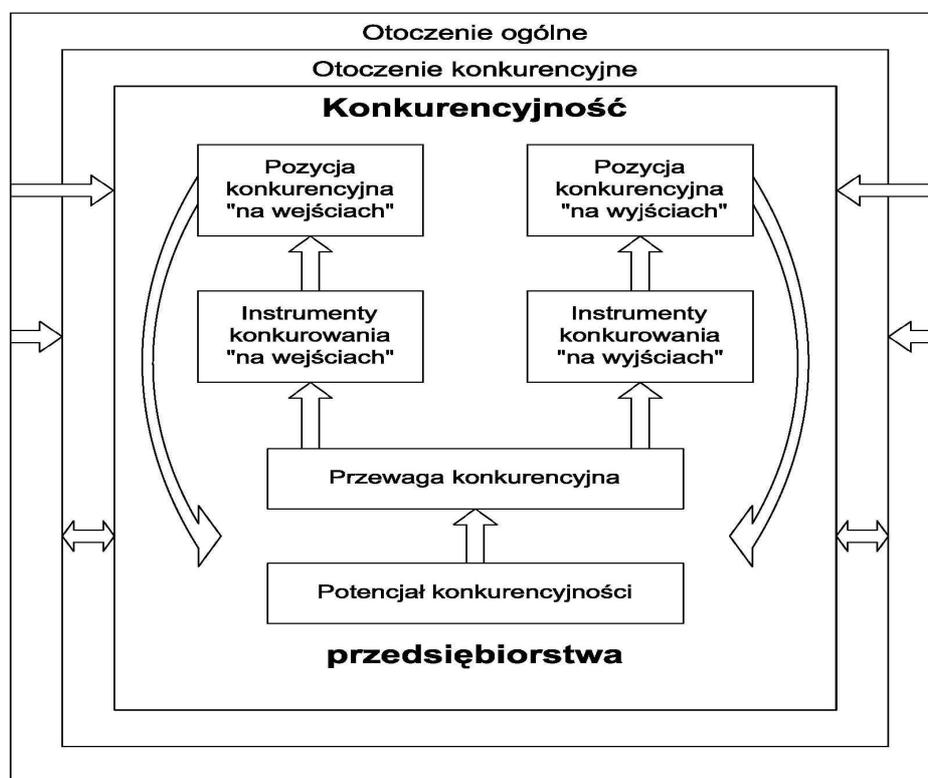
Na system konkurencyjności przedsiębiorstwa wpływa jego otoczenie, czyli wszystkie te zdarzenia, obiekty, sytuacje i podmioty, które wpływają na konkurencyjność przedsiębiorstwa, a nie są jego (przedsiębiorstwa) elementami składowymi.

Elementami strukturalnymi, a zarazem podsystemami systemu konkurencyjności przedsiębiorstwa poddawanych wpływom otoczenia, są:

- potencjał konkurencyjności, rozumiany jako ogół zasobów materialnych i niematerialnych przedsiębiorstwa, niezbędnych do tego, aby mogło ono funkcjonować na rynkowej arenie konkurencyjności,
- przewaga konkurencyjna, definiowana tu jako efekt takiego wykorzystania potencjału konkurencyjności przedsiębiorstwa (uwzględniającego warunki otoczenia), jakie umożliwia efektywne generowanie atrakcyjnej oferty rynkowej i skutecznych instrumentów konkurowania,
- instrumenty konkurowania, które można określić jako środki świadomie tworzone przez przedsiębiorstwo w celu pozyskania kontrahentów dla obecnej lub przyszłej oferty.

⁶ Chaberek M., *Makro- i mikroekonomiczne...*, s. 19.

⁷ Stankiewicz M.J., *Konkurencyjność przedsiębiorstwa. Budowanie konkurencyjności przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji*. Toruń: TNOiK Dom Organizatora, 2002, s. 86–91.



Rys. 1. Model struktury konkurencyjności przedsiębiorstwa

Źródło: Stankiewicz M.J., *Konkurencyjność przedsiębiorstwa. Budowanie konkurencyjności przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji*. Toruń: TNOiK Dom Organizatora, 2002, s. 87.

Należy zauważyć, że posiadany potencjał konkurencyjności warunkuje uzyskanie określonej przewagi konkurencyjnej. Ta natomiast daje podstawy do przygotowania oferty i zastosowania określonych instrumentów konkurerowania, które – po ocenie przez rynek, na tle oferty i instrumentów stosowanych przez konkurentów – pozwalają na osiągnięcie pozycji konkurencyjnej. Równocześnie jednak każde przedsiębiorstwo, formułując i planując swoje cele strategiczne, musi również planować przyszłą pozycję konkurencyjną. Po pierwsze dlatego, że jest ona sama w sobie ważnym celem strategicznym, po drugie ponieważ odzwierciedla atrakcyjność przedsiębiorstwa dla interesariuszy, a tym samym wpływa na przyszłe warunki jego funkcjonowania. Planowanie przyszłej pozycji wymaga – oprócz określenia domeny, czyli wyboru rynków i produktów – normatywnego określenia przyszłych instrumentów konkurerowania, które będą niezbędne do osiągnięcia zaplanowanej pozycji konkurencyjnej. Skuteczność instrumentów konkurerowania jest funkcją przewagi konkurencyjnej, a naturalną konsekwencją jest konieczność określenia pożądanych charakterystyk owej przewagi. Ich uzyskanie determinowane jest jednak potencjałem konkurencyj-

ności, dlatego trzeba go również zaplanować i budować. Posiadany, wcześniej zbudowany potencjał, był bowiem być może dobry, ale „na dziś”, natomiast „na jutro” – na skutek zmienności i turbulencji otoczenia – najprawdopodobniej nie wystarczy do osiągnięcia pożądanej i planowanej przewagi konkurencyjnej.

Wiadomy jest fakt, że przedsiębiorstwa chcące utrzymać wysoką pozycję rynkową nie mogą koncentrować się wyłącznie na bieżących sprawach. W celu trwania, rozwijania się, istnienia na rynku, konieczne jest formułowanie strategii, która określa kroki potrzebne do efektywnego zaspokojenia potrzeb rynku, przy czym strategia przedsiębiorstwa jest bardzo różnie definiowana i rozumiana⁸. Wynika to z istoty tego pojęcia, które odnosi się do zachowania różnych organizacji w różnym otoczeniu i przy różnym wpływie otoczenia na te organizacje. Wielkie znaczenie ma tutaj oryginalność spojrzenia i subiektywizm odbioru rzeczywistości przez ludzi formułujących i realizujących strategię. Stąd też warto zawsze mieć na uwadze definicje strategii, które podkreślają owe jej aspekty. Krzysztof Oblój⁹ określa strategię jako *sztukę interpretacji oraz znajdowania sensu i znaczenia zdarzeń w otoczeniu i w samej organizacji*. Jednakże dla systematyzacji zagadnień związanych z rolą logistyki w tworzeniu przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa lepiej przyjąć definicję strategii jako *spójnej koncepcji działania, której wdrożenie ma zapewnić osiągnięcie fundamentalnych celów długookresowych w ramach wybranej domeny działania*¹⁰. Na tak rozumianą strategię składają się cztery podstawowe elementy: domena działania, przewaga strategiczna, cele przedsiębiorstwa oraz programy funkcjonalne. W programach funkcjonalnych zawarte są prawie zawsze elementy logistyczne, a coraz częściej podmioty wydzielają problematykę logistyczną w ramach osobnego programu (strategii funkcjonalnej).

Niezwykle istotne w zarządzaniu strategicznym jest pojęcie przewagi strategicznej (zwane też przewagą konkurencyjną) polegające na byciu bardziej atrakcyjnym partnerem niż inne przedsiębiorstwa. Istotną rolę pełni przy tym aspekt porównawczy jednej oferty z ofertą innego partnera, tego samego lub alternatywnego dobra. Pojęcie konkurencyjności jest bardzo pojemne, charakteryzuje się dużym stopniem abstrakcyjności. Odniesienie go do pewnej rzeczywistości wymaga dekompozycji na pojęcia o niższym poziomie ogólności. Do nich należy z pewnością pojęcie przewagi konkurencyjnej. W ramach zasadniczych

⁸ Ciesielski M., Logistyka w strategiach konkurencyjnych firm. W: Ciesielski M. (red.), *Logistyka w tworzeniu przewagi konkurencyjnej firm*. Poznań: Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, 2001, s. 7.

⁹ Oblój K., *Strategia organizacji*. Warszawa: PWE, 1998, s. 232., cyt. za: Ciesielski M., Logistyka w strategiach konkurencyjnych firm. W: Ciesielski M. (red.), *Logistyka w tworzeniu przewagi konkurencyjnej firm*. Poznań: Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, 2001, s. 7.

¹⁰ Oblój K., Trybuchowski M., Zarządzanie strategiczne. W: Koźmiński A., Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1995, s. 124, cyt. za: Ciesielski M., Logistyka w strategiach konkurencyjnych firm. W: Ciesielski M. (red.), *Logistyka w tworzeniu przewagi konkurencyjnej firm*. Poznań: Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, 2001 s. 7.

relacji, występujących w procesie zaspokajania potrzeb, przewagę konkurencyjną można uzyskać poprzez walkę¹¹:

- negocjacyjną (korzystnie nabyć),
- konkurencyjną (efektywnie wytworzyć),
- przetargową (skutecznie zaistnieć na rynku).

Mirosław Chaberek¹² zauważa, że konkurencyjne działanie organizacji sprowadza się do wygrania walki na trzech polach działania: korzystności, efektywności i skuteczności, czyli wygrania walki w sferze negocjacji na rynkach zaopatrzeniowych, w sferze konkurencyjnej pod względem kosztów i jakości produkcji dóbr i w sferze walki przetargowej na rynku konsumpcji dóbr. Udział logistyki w tych trzech sferach walki konkurencyjnej jest istotny i oczywisty.

Ponadto konkurencyjność może być postrzegana jako działanie organizacji w ramach przestrzeni wyznaczonej dwiema osiami zachowań¹³. Pierwszą z nich jest oś działań, które mają zapewnić oszczędność nakładów (kosztów) i które prowadzą do wzrostu wydajności posiadanych zasobów produkcyjnych. Drugi kierunek działań związany jest z podnoszeniem jakości dóbr i związanej z tymi dobrami obsługi. Te dwa kierunki wyznaczają cztery modelowe pola zachowań strategicznych i stanowią „warstwę nośną” działań we współczesnych, wysoko konkurencyjnych rynkach (patrz rys. 2). Pierwszy typ zachowań odpowiada orientacji produktowej, właściwej dla rynku producenta (pole w lewym dolnym rogu na rysunku 2). Organizacje gospodarcze zbyt długo pozostające w tym modelu gwałtownie tracą swoją pozycję wraz z rozwojem konkurencyjności i muszą „uciekać” z obszaru wyznaczonego niską wydajnością aktywów i niskim poziomem obsługi klienta w stronę zachowań podnoszących wydajność posiadanych aktywów lub w stronę wysokiego poziomu obsługi klienta.

Nowe możliwości poszerzenia granic wydajności przedsiębiorstw przez działania logistyczne wskazał już Peter Drucker¹⁴. Przyczyniło się to do wzrostu zainteresowania logistyką (mowa tutaj o możliwościach podniesienia efektywności nie tylko w ramach jednego przedsiębiorstwa, lecz także większych układów gospodarczych – łańcuchów logistycznych).

¹¹ Por. Przybiciński T., *Wprowadzenie do teorii i polityki konkurencji*. Warszawa: Wydaw. Wyższej Szkoły Handlowej, 1997, s. 5, cyt. za: Ciesielski M., *Logistyka w strategiach konkurencyjnych firm*. W: Ciesielski M. (red.), *Logistyka w tworzeniu przewagi konkurencyjnej firm*. Poznań: Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, 2001 s. 8.

¹² Chaberek M., *Makro- i mikroekonomiczne...*, s. 134.

¹³ Tamże, s. 138.

¹⁴ Drucker P.F., *The Economy's Dark Continent*, *Fortune* 4, cyt. za: Chaberek M., *Wsparcie logistyczne działalności gospodarczej jako podstawa kształtowania współczesnych strategii konkurencji*. W: *Studia gdańskie. Wizje i rzeczywistość*. Gdańsk: Wydaw. Gdańskiej Wyższej Szkoły Humanistycznej, 2002, s. 209.

Jak zauważa Marek Ciesielski¹⁵, do początku lat 80. dominującą strategią konkurencji było przywództwo kosztowe. Zadania logistyki skoncentrowane były na rozpoznaniu zależności typu *trade off* i minimalizacji kosztów logistyki, przy zachowaniu poziomu obsługi klienta porównywalnego z poziomem oferowanym przez konkurentów. Jednak już w latach 70. XX w. zwrócono uwagę (w kontekście zmniejszających się korzyści dużej skali działania) na nowe źródła przewagi konkurencyjnej. Strona popytowa coraz wyraźniej oczekiwała daleko idącego zróżnicowania oferty podażowej, odpowiednio do potrzeb, upodobań i gustów klientów. Zróżnicowanie w zakresie podaży dóbr rzeczowych szybko przerodziło się w zróżnicowanie w zakresie obsługi klienta, związanej z konkretnym produktem. W ten sposób sięgnięto po wielorakie strategie konkurencji, zwane początkowo strategiami obsługi klienta (lewe górne pole na rysunku 2). Technika, organizacja, technologie informatyczne i komunikacyjne, nowoczesne technologie magazynowania rodzą współcześnie coraz to nowsze możliwości zarówno podnoszenia obsługi, jak i wydajności angażowanych w procesach logistycznych aktywów.

Przewaga wynikająca z jakości i obsługi logistycznej	Niska	<p>ORIENTACJA NA WYSOKI POZIOM OBSŁUGI</p> <p>Zapewnienie klientowi produktu w odpowiednim czasie i miejscu, odpowiedniej jakości, ilości. Indywidualnie dobrana obsługa klienta.</p>	<p>OIENTACJA NA WYSOKI POZIOM OBSŁUGI I NISKIE KOSZY</p> <p>Pozycja najtrudniejsza do osiągnięcia.</p>
	Wysoka	<p>ORIENTACJA PRODUKTOWA</p> <p>Nie ma innego racjonalnego zachowania strategicznego jak tylko ucieczka w prawo lub w górę.</p>	<p>ORIENTACJA NA WYSOKĄ WYDAJNOŚĆ AKTYWÓW</p> <p>Wprowadzenie nowych technologii, pozycja lidera cenowego – im większy udział w rynku, tym mniejsze koszty jednostkowe.</p>
		Niska	Wysoka

Przewaga wynikająca z wydajności i aktywów

Rys. 2. Potencjalne strategiczne pozycje rynkowe przedsiębiorstwa w zależności charakteru realizowanej przewagi konkurencyjnej

Źródło: Chaberek M., Wsparcie logistyczne działalności gospodarczej jako podstawa kształtowania współczesnych strategii konkurencji. W: *Studia gdańskie. Wzryje i rzeczywistość*. Gdańsk: Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna, 2002, s. 208.

¹⁵ Ciesielski M., *Logistyka w strategiach firm*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1999, cyt. za: Ciesielski M., Logistyka w strategiach konkurencyjnych firm. W: Ciesielski M. (red.), *Logistyka w tworzeniu przewagi konkurencyjnej firm*. Poznań: Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, 2001, s. 8.

Oczywiste jest wysunięte przez M. Chaberka stwierdzenie, że logistyka ma współcześnie swój istotny udział zarówno w strategiach niskiego kosztu, jak i w strategiach wysokiego poziomu obsługi. Jednak koncentrowanie się tylko na korzystnej relacji jakości i ceny nie stanowi już właściwej recepty na konkurowanie. Takie zachowanie jest tylko minimalną odpowiedzią na oczekiwania rynku.

Należy zauważyć, że w rozumieniu strategii logistycznej przedsiębiorstwa możliwe są dwa podejścia¹⁶. Przede wszystkim można traktować strategię logistyczną jako bezpośrednie rozwinięcie strategii konkurencyjnej. Wówczas klasyfikacja strategii logistycznych jest pochodną modelu (sposobu ujmowania) strategii konkurencyjnych. Nawiązując do modelu M.E. Portera¹⁷, można wyróżnić logistyczne strategie niskiego kosztu w skali całego rynku lub jego segmentu oraz strategie zróżnicowania, też w skali rynku lub segmentu. Logistyczna strategia niskiego kosztu może być stosowana zarówno wówczas, gdy przedsiębiorstwo chce być liderem cenowym na rynku, jak i w sytuacji, gdy osiąga przewagę konkurencyjną w inny sposób, a w sferze logistyki dąży tylko do niskich kosztów przy założonych parametrach systemu logistycznego. Logistyczna strategia różnicowania natomiast musi raczej towarzyszyć takiemu samemu rodzajowi strategii na poziomie całego przedsiębiorstwa.

W praktyce, w zależności od poziomu rozwoju systemu logistycznego przedsiębiorstwa i osiągniętego w nim poziomu zarządzania logistycznego, na najwyższym szczeblu zarządzania strategicznego kwestia strategii logistycznej sprowadza się do trzech pytań:

1. Co logistyka może zrobić dla realizacji przyjętej strategii konkurencyjnej?
2. Czy system logistyczny podola zadaniom wynikającym z tej strategii?
3. Czy logistyka nie stanie się kulą u nogi przedsiębiorstwa dążącego do realizacji ambitnych celów?

Pytanie pierwsze warto przenieść na poziom teoretyczny i określić relacje między strategiami konkurencyjnymi przedsiębiorstw a ich strategiami logistycznymi. Jest to trudne zadanie, gdyż nie ma jednoznacznej systematyki ani strategii konkurencyjnych, ani logistycznych. Warto jednak je podjąć, nawet gdyby miało się okazać, że jego jedynym rezultatem jest wykazanie, iż poszczególne strategie wzajemnie się przenikają i każda ich klasyfikacja ma charakter intuicyjny. Zestawienie strategii konkurencyjnych i logistycznych zawiera tabela 1. Dodatkowo umieszczono w niej informacje dotyczące najsilniej związanych z daną strategią logistyczną koncepcji logistycznych i głównych związków między strategiami logistycznymi.

¹⁶ Ciesielski M., *Logistyka w strategiach...*, s. 11–13.

¹⁷ Zob. Porter M.E., *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*. Warszawa: Wydaw. MT Biznes Sp. z o.o., 2006.

Podkreślenia wymaga fakt, że tradycyjne czynniki konkurencji muszą ustąpić miejsca w dzisiejszych modelach strategicznych nowym rodzajom przewagi, która związana jest z wysokim poziomem obsługi klienta i pełną integracją przepływu zasobów w systemach gospodarczych pod względem czasu, przestrzeni i kosztu. Współczesne strategie stanowią kombinacje różnych strategii logistycznych w zakresie wysokiej obsługi klienta, przy określonym poziomie kosztów tej obsługi. Taka rzeczywistość stanowi odzwierciedlenie modelu zróżnicowania strategii konkurencji M.E. Portera¹⁸ i nie pozostawia wątpliwości odnośnie pożądanych wyborów strategii przez podmioty gospodarcze funkcjonujące na trudnych konkurencyjnych rynkach.

Należy również zauważyć, że polskie podmioty gospodarcze doświadczają dodatkowych problemów związanych z potrzebą nadążania za standardami w sferze logistycznej, kompleksowej obsługi klienta i włączania się tych podmiotów w systemy logistyczne Europy, tworzenia łańcuchów dostaw i zintegrowanego nimi zarządzania.

Tab. 1. Relacje między strategiami konkurencyjnymi a strategiami logistycznymi

Dominująca strategia konkurencyjna					
Przywództwo kosztowe	Tworzenie unikatowości dla klienta	Konkurowanie zorientowane na czas	Rozwijanie kluczowych kompetencji	Uzyskiwanie przewagi dzięki współdziałaniu	Konkurowanie o przyszłość
Dominująca strategia logistyczna					
Minimalizacja kosztów logistyki	Wysoki i zróżnicowany logistyczny poziom obsługi klienta	Skracanie cykli operacyjnych	Lean logistics	Zintegrowany łańcuch dostaw	Wirtualna i elastyczna logistyka
Kluczowe koncepcje logistyki i główne związki między strategiami logistycznymi					
Minimalizacja kosztów fizycznej dystrybucji, konsolidacja, standaryzacja	Czas dostawy i jakość serwisu (obsługi klienta)	J-i-T, standardy obsługi klienta	Outsourcing	Zdolność reagowania, ECR, ECI	Operatywność, wirtualność, synergia

Źródło: Ciesielski M., Logistyka w strategiach konkurencyjnych firm. W: Ciesielski M. (red.), *Logistyka w tworzeniu przewagi konkurencyjnej firm*. Poznań: Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, 2001, s. 13.

¹⁸ Zob. tamże.

Ponadto integracja działań w ramach procesów przepływu w całym łańcuchu logistycznym zmusza do rozwiązywania trudnych problemów typu *trade off* w sytuacjach wielokryterialnych, konfliktowych, mających cechy gry z naturą. Premią za takie rozwiązywanie problemów rzeczywistości mają być efekty synergiczne, wzrost jakości (poziomu) obsługi klienta, wzrost efektywności działania w całym łańcuchu logistycznym. Coraz częściej mówi się więc, że konkurują już nie przedsiębiorstwa, ale łańcuchy dostaw.

4. Podsumowanie

Prawdziwe jest stwierdzenie, że nie istnieje uniwersalna strategia konkurencyjna, która byłaby dobra dla każdego przedsiębiorstwa w każdych warunkach. Podjęcie takich samych działań może zapewnić jednemu podmiotowi gospodarczemu sukces, a inne doprowadzić do bankructwa. Przedsiębiorstwa osiągają przewagę konkurencyjną, obierając różne drogi, często bardzo odmienne. Istotne jest to, że logistyka nie jest dziś postrzegana jako szansa, ale to, że jest postrzegana jako szansa strategiczna¹⁹. Potęguje to również zjawisko globalizacji. Mirosław Chaberek zauważył, że wzrost światowego kursu na konkurencyjność poprzez zjawiska globalizacyjne powoduje, że to właśnie logistyka staje się naturalną przestrzenią poszukiwań konkurencyjności, logicznych wyborów między jakością produktów, jakością poziomu obsługi klienta, ochroną własnych rynków zbytu i lokalnego potencjału produkcyjnego a globalnymi kosztami obsługi logistycznej. Pozytywnych efektów nie uzyska się bez rozwoju koncepcji i wdrażania rozwiązań logistycznych. Logistyka jest dźwignią wykorzystania nowych globalnych możliwości i w niej dostrzega się możliwości regulacyjne procesów globalizacyjnych.

Literatura

- Beier F.J., Rutkowski K., *Logistyka: wprowadzenie do logistyki, podejmowanie menedżerskich decyzji logistycznych, studia przypadków logistycznych*. Warszawa: Wydaw. Szkoły Głównej Handlowej, 1993. ISBN 83-86689-06-4.
- Chaberek M., Logistyka – dawne i współczesne płaszczyzny praktycznego jej stosowania. *Pieniądze i Więź* 1999, nr 3 (4).
- Chaberek M., *Makro- i mikroekonomiczne aspekty wsparcia logistycznego*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2002. ISBN 83-7326-075-7.
- Chaberek M., Wsparcie logistyczne działalności gospodarczej jako podstawa kształtowania współczesnych strategii konkurencji. W: *Studia gdańskie. Wizje i rzeczywistość*. Gdańsk: Wydaw. Gdańskiej Wyższej Szkoły Humanistycznej, 2002.
- Ciesielski M., *Logistyka w strategiach firm*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1999. ISBN 83-01-12972-7.

¹⁹ Ciesielski M., *Logistyka w tworzeniu...*, s. 18.

- Ciesielski M., Logistyka w strategiach konkurencyjnych firm. W: Ciesielski M. (red.), *Logistyka w tworzeniu przewagi konkurencyjnej firm*. Poznań: Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, 2001. ISBN 83-88222-66-X.
- Drucker P.F., The Economy's Dark Continent, *Fortune* 4.
- Oblój K., *Strategia organizacji*. Warszawa: PWE, 1998. ISBN 83-208-1296-8.
- Oblój K., Trybuchowski M., Zarządzanie strategiczne. W: Koźmiński A., Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1995. ISBN 83-01-13307-4.
- Porter M.E., *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*. Warszawa: Wydaw. MT Biznes Sp. z o.o., 2006. ISBN 83-88970-87-9, 978-83-88970-87-0.
- Przybiciński T., *Wprowadzenie do teorii i polityki konkurencji*. Warszawa: Wydaw. Wyższej Szkoły Handlowej, 1997. ISBN 83-86689-83-8.
- Skowronek C., Sarjusz-Wolski Z., *Logistyka w przedsiębiorstwie*. Warszawa: PWE, 1995. ISBN 83-208-0988-6.
- Stankiewicz M.J., *Konkurencyjność przedsiębiorstwa. Budowanie konkurencyjności przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji*. Toruń: TNOiK Dom Organizatora, 2002. ISBN 83-7285-088-7.

MOŻLIWOŚCI RACJONALIZACJI OBSŁUGI PRZEWOZOWEJ LINIAMI TRAMWAJOWYMI W BYDGOSZCZY

Michał Kroll

Abstrakt: Artykuł dotyczy wdrażania rozwiązań dla komunikacji zbiorowej w aglomeracji bydgoskiej. Jego autor przedstawia propozycję racjonalizacji tego systemu, odwołując się do rozwiązań w innych aglomeracjach miejskich. Według niego nowoczesny, ekologiczny system komunikacji zbiorowej oparty na transporcie tramwajowym nie musi być jedynie obciążeniem budżetu miejskiego. Osiągnąwszy odpowiedni poziom konkurencyjności i jakości usług logistycznych, może się opierać na działalności komercyjnej.

Słowa kluczowe: Bydgoszcz, komunikacja zbiorowa, transport publiczny.

JEL Classification: L91 – Transportation: General; L94 – Electric Utilities.

1. Wprowadzenie

W artykule skupiono się na analizie nowoczesnych rozwiązań dla komunikacji zbiorowej dotyczących aglomeracji bydgoskiej. Tematyka artykułu ściśle wiąże się z zainteresowaniami autora, który swoją wiedzę teoretyczną porównuje z codzienną praktyką.

Celem artykułu jest uwidocznienie problemu dotyczącego braku zintegrowanego systemu komunikacji zbiorowej w Bydgoszczy oraz zaproponowanie długofalowej strategii zmian w strukturze tak ważnej części logistyki miejskiej. Na przykładach zastosowanych w innych aglomeracjach miejskich autor uwidacznia ekonomiczne, ekologiczne i społeczne powody wprowadzenia nowoczesnych technologii i *know-how* w celu zaakcentowania konieczności wprowadzenia zmian scalających cały system oraz zmiany powszechnej tendencji do rezygnacji z miejskiej komunikacji publicznej na rzecz zindywidualizowanego transportu kołowego.

2. Propozycje racjonalizacji systemu obsługi komunikacji zbiorowej w Bydgoszczy

Zgodnie z tendencjami światowymi transport publiczny w miastach wielkości Bydgoszczy oparty w głównej mierze na komunikacji kołowej jest przestarzały, niewydolny, a przede wszystkim nieekonomiczny i nieekologiczny. Analizując architekturę systemu linii autobusowych w Bydgoszczy, można zaobserwować jednoznacznie archaiczne podejście do komunikacji zbiorowej oparte na łączeniu i komunikowaniu poszczególnych osiedli za pomocą tranzytowych dalekobieżnych linii autobusowych, które w swoim wytyczonym przebiegu nie omijają centralnej części aglomeracji. Tym samym są narażone na wzmożoną kongestię w mieście, w którym pomimo populacji bliskiej 400 tys. mieszkańców nie zbudowano pełnej obwodnicy, a cały ruch tranzytowy przebiega przez samo centrum. Brak zintegrowanych inwestycji, a jedynie drobne zmiany w systemie komunikacji miejskiej od 1991 r. spowodowały masową utratę pasażerów. Jeszcze w roku 1983 komunikacja publiczna w Bydgoszczy obsługiwała ponad półtora miliona pasażerów na dobę, dzisiaj jest to jedynie około 850 tys.¹

Przez masowe korzystanie z indywidualnej komunikacji samochodowej kongestia w Bydgoszczy, pomimo ciągłego odpływu zarejestrowanych w granicach administracyjnych miasta stałych mieszkańców, z roku na rok jest coraz większa, a prowadzone inwestycje drogowe nie nadążają nad lawinowo rejestrowanymi pojazdami. Bez opracowania jednolitej długoterminowej strategii transportu zbiorowego w Bydgoszczy architekci komunikacji publicznej nie mogą myśleć o odwróceniu tych tendencji. Uwzględniając fakt, że w mieście znajduje się jeden z największych zakładów budujących pojazdy szynowe PESA Bydgoszcz S.A., autor proponuje, aby ciężar komunikacji publicznej systematycznie przenosić na transport tramwajowy, który będzie konsekwentnie wdrażany w najbliższych dziesięciu latach. Oczywiście wiąże się to z ogromnymi inwestycjami w infrastrukturę, które jednak zaowocują posiadaniem sprawnego i dochodowego, a przede wszystkim nowoczesnego i ekologicznego systemu. Nowy system tramwajowy będzie wykorzystywał założenia idei architektów nocnej autobusowej komunikacji zbiorowej. Zostanie zbudowany z zachowaniem zasady oddzielenia poszczególnych linii tramwajowych, z wykorzystaniem już istniejącej sieci oraz realizowanych inwestycji linii na dworzec PKP oraz łączącej dzielnicę Fordon z centrum. Kluczowym punktem całego systemu będzie dworzec przesiadkowy komunikacji miejskiej w Bydgoszczy, zlokalizowany w kwadracie Zbożowy Rynek, rondo Toruńskie, rondo Fordońskie, rondo Jagiellońców. Najlepsza proponowana lokalizacja to Babia Wieś, ponieważ dzielnica ta leży w ścisłym centrum aglomeracji, jest natomiast bardzo słabo zurbanizowana, a przebiega przez nią sieć tramwajowa. Nowy dworzec przesiadkowy byłby

¹ Liczba dziennych przewozów: ZDMiKP [on-line]. Bydgoszcz [Dostęp 12.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.zdmikp.bydgoszcz.pl>.

symbolem nowoczesnego podejścia do transportu zbiorowego w Bydgoszczy. Byłoby to centrum rozrywki, przestrzeni wypoczynkowej, przestrzeni handlowej oraz biurowej. Proponuje się budowę takiego centrum i dzierżawę poszczególnym wykonawcom tak, aby centrum przesiadkowe całą dobę tętniło życiem i przyciągało potencjalnych pasażerów, a jednocześnie było przygotowane do ich obsługi przez całą dobę. Byłoby to jedyne centrum, do którego łatwiej byłoby się dostać komunikacją publiczną niż zindywidualizowanym transportem samochodowym. Wszystkie linie tramwajowe spotykałyby się w proponowanym podziemiu przypominającym centrum przesiadkowe metra. Autor proponuje taką lokalizację centrum, aby pasażerowie nie musieli opuszczać budynku w celu zrobienia zakupów, udania się do kina czy np. pracy w biurach. Centrum niczym hub wielkich firm kurierskich, tak jak dzisiejsze centrum przesiadkowe systemu nocnego plac Kościeleckich, rozdzielałoby całość transportu pasażerskiego w mieście. A codzienna liczba pasażerów zmuszona do korzystania z centrum automatycznie napędzi popyt na usługi, np. gastronomiczne, fryzjerskie, kino czy hipermarkety. Poszczególne linie będą kończyć swoją trasę w centrum przesiadkowym, co zmusi pasażerów do przesiadania się w celu dojechania do wybranej lokalizacji. Zastosowanie jednego biletu przejazdowego ważnego przez godzinę od wyjścia z tramwaju zachęci natomiast do korzystania z komunikacji tramwajowych. Brak linii tranzytowych w razie wystąpienia awarii na danej linii pozwoli w szybki sposób na zorganizowanie transportu zastępczego, a jednocześnie organizowanie go jedynie na krótkim odcinku około 8 km, a nie jak obecnie w wypadku linii nr 2 na odcinku 18 km. Korzystając z doświadczeń architektów systemu tramwajowego w Poznaniu, w łatwy sposób można uniknąć wyłączenia całych linii w czasie awarii jednego składu za pomocą specjalnej architektury przystanków i mijanek tramwajowych z rozjazdami (rys. 1).



Rys. 1. Architektura mijanek tramwajowych w Poznaniu

Źródło: MPK [on-line]. [Dostęp 15.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mpk.poznan.pl>.

Umieszczenie w nowo zamawianych pojazdach kabin maszynisty z dwóch stron tramwaju oraz drzwi z lewej i prawej strony pozwoli na lepsze wykorzystanie sieci oraz organizowanie przystanków końcowych w miejscach, gdzie nie jest możliwa budowa łuku zawracania o odpowiednim profilu eliminującym

możliwość wywrócenia składu. Dzięki budowie nowych przystanków i służ pomiędzy peronem a pojazdem dokującym można wyeliminować ryzyko potrącenia pasażera lub pieszego w czasie przejazdu tramwaju. Zastosowanie specjalnych bramek podobnych jak w liniach metra zmniejszy ilość pasażerów nieuiszczających opłaty za przejazd. Zamknięta konstrukcja przystanku tramwajowego podniesie komfort pasażerów oczekujących na przejazd, szczególnie w warunkach zimowych, oraz umożliwi wprowadzenie dodatkowych usług, np. automaty z kawą, kanapkami czy nawet mała gastronomia. Przy przystankach końcowych sieci tramwajowych zlokalizowane będą włączone do systemu komunikacji zbiorowej wielopoziomowe parkingi, które jednocześnie będą bazą usługową dla korzystających z systemu. W celu odciążenia systemu transportu w aglomeracji, idąc za przykładem opisywanego rozwiązania dotyczącego linii podmiejskiej 92, dworzec lokalnych linii PKS zostanie zlikwidowany, a poszczególne relacje skrócone do końcowych przystanków systemu tramwajowego. W komfortowych warunkach pasażerowie będą mogli się przesiąść, a następnie szybko dojechać do centrum przesiadkowego. Dzięki zastosowaniu takiego rozwiązania częstotliwość kursów komunikacji podmiejskiej radykalnie się zwiększy, przy jednoczesnym odciążeniu centrum aglomeracji z pojazdów kołowych. Należy pamiętać o dopasowaniu rozkładów linii tramwajowych i komunikacji podmiejskiej oraz jednolitości opłaty za przejazd. Jeżeli np. pasażer w ciągu pół godziny od przyjazdu autobusu podmiejskiego skorzysta z tramwaju, nie poniesie żadnej dodatkowej opłaty. System przystanków końcowych wyposażonych w parkingi, współdziałający z systemem komunikacji podmiejskiej, wpłynie w przyszłości na wprowadzenie opłat za wjazd do Centrum Aglomeracji na zasadzie działania zielonych stref w Monachium, co jeszcze bardziej przekona potencjalnych pasażerów do korzystania z komunikacji zbiorowej. Będzie można zostawić samochód w bezpiecznym miejscu oraz sprawnie przemieszczać się po całym mieście, nie uczestnicząc w komunikacji samochodowej, a tym samym omijając całą kongestję, bez opuszczania systemu przy jednolitej opłacie (tak jak system SKM wdrażany w Warszawie zapewni powodzenie systemu).

System należy zaprojektować tak, aby tramwaje miały bezwzględny priorytet w ruchu miejskim i nie kolidowały z ruchem samochodowym. Jeżeli tramwaje kursują na jezdniach, należy bezwzględnie wytyczyć na nich bus-pasy z zakazem poruszania się dla ruchu samochodowego. Za przykładem Poznania, gdzie władze miasta oparły transport publiczny w całości na transporcie szynowym, tramwaje będą miały pierwszeństwo na dużych skrzyżowaniach w cyklach zmiany sygnalizacji świetlnej. A na neurwalgicznych rondach typu Fordońskie, Jagiellonów, 3 maja autor proponuje zbudowanie peronów podziemnych, wykorzystujących istniejącą infrastrukturę stwarzającą możliwość bezkolizyjnego poruszania się tramwajów z ruchem pojazdów kołowych. Całkowite oddzielenie linii tramwajowych od ruchu kołowego oraz pieszego za pomocą np. ścianek wygłuszających i specjalnych plotków wyeliminuje wypadki śmiertelne oraz zoptymalizuje ruch tramwajów. Będą one mogły kursować z maksymalną prędko-

ścią konstrukcyjną, co skróci czas przemieszczania się do centrum przesiadkowego. Celem nadrzędnym systemu będzie możliwość dojazdu z każdego krańca miasta do centrum przesiadkowego w 15 minut. Aktualnie w Bydgoszczy stale eksploatuje się około 55 składów. W nowym systemie zaplanowano systematyczną rozbudowę i skomunikowanie wszystkich ościennych osiedli z centrum przesiadkowym do obsługi, którego potrzeba dziesięciu linii tramwajowych.

Proponowany przebieg tras tramwajowych:

1. Linia nr 1 łącząca w przyszłości gminę Osielesko, leśny park kultury i wypoczynku, z centrum przesiadkowym.
2. Nieistniejąca linia nr 2 – połączenie dworca przesiadkowego z osiedlem Osowa Góra, wytyczona szlakiem ul. Grunwaldzkiej.
3. Linia nr 3 w przyszłości wydłużona do gminy Łochowo, która będzie wykraczać za obwodnicę miasta, a jednocześnie będzie pełnić funkcję alternatywą dla pasażerów dojeżdżających z Potulic i Nakła. Linia może służyć również jako połączenie cargo, rozprowadzające ruch towarowy z centrów logistycznych usytuowanych na obwodnicy miasta.
4. Kolejną inwestycją w infrastrukturę będzie linia nr 4. Tramwaj może kończyć swój bieg w Murowańcu lub w Białych Błotach, dzięki czemu włączy w strukturę transportu miejskiego komunikację podmiejską z okolic Szubina, Kcyni, Żnina.
5. Istniejące linie kończące swój bieg na osiedlu Glinki oraz Kapuściska można połączyć w całość, prowadząc tory na terenie Bydgoskiego Parku Przemysłowego, gdzie obecnie prowadzi się inwestycje, które w przyszłości wygenerują zapotrzebowanie na dziesięć tysięcy miejsc pracy.
6. Proponowany nowy szlak zjazdowy z wyżej położonych dzielnic miasta wytyczony nowo budowaną trasą uniwersytecką umożliwi włączenie do systemu dzielnicy Szwederowo oraz lotniska międzynarodowego, gdzie swoją bazę miałby również nowoczesny dworzec autobusowej komunikacji międzynarodowej.

W proponowanym rozwiązaniu autor świadomie rozmieszcza tego typu obiekty systemów publicznej komunikacji w sposób zmuszający pasażerów do korzystania ze zbiorowej komunikacji publicznej, w celu zapewnienia w przyszłości odpowiedniego poziomu dochodowości i zwrotu poniesionych nakładów inwestycyjnych. Aby w pełni zintegrować system transportu publicznego opartego na zasadach działania Naziemnego Metra, należy wyznaczyć następujące założenie: w ciągu maksymalnie dwudziestu minut pasażer z każdej części aglomeracji będzie mógł dostać się do dworca przesiadkowego, a następnie przesiąść się w dowolnym kierunku, przy czym podróż z dowolnego punktu systemu w dowolnie zaplanowanym celu nie powinna przekroczyć sześćdziesięciu minut. Również w przypadku włączenia się do systemu z zewnątrz, np. po przyjeździe do Bydgoszczy autobusem dalekobieżnym, pociągiem czy samolotem, będzie możliwość w ciągu „złotej godziny transportowej”, przy poniesieniu

jednej opłaty za przejazd, dostania się w dowolny punkt aglomeracji. Władze miasta, promując system w Polsce i za granicą, mogą zaproponować przewoźnikom wprowadzenie dodatkowej opłaty do biletu, która pozwalałaby na korzystanie z systemu wewnątrzaglomeracyjnego na okres pobytu w Bydgoszczy.

3. Szanse i zagrożenia związane z wdrożeniem nowego systemu komunikacji miejskiej w Bydgoszczy

W celu uzasadnienia konieczności wprowadzenia zmian struktury komunikacji zbiorowej w Bydgoszczy należy oszacować przybliżony koszt związany z przebudową systemu, budową nowych linii tramwajowych oraz zakupem odpowiedniej floty do obsługi tras. Przy szacowaniu kosztów autor pracy oparł się na danych dotyczących już prowadzonych inwestycji. Kilometr budowanej linii do Dworca Polskich Kolei Państwowych w Bydgoszczy przy ulicy Dworcowej kosztuje miasto 35 mln zł (tak założono w procedurze przetargowej)². Cenę nowego tramwaju założono na podstawie danych pochodzących z miasta stołecznego Warszawy, gdzie w 2009 r. został zakończony proces przetargowy związany z zakupem 186 sztuk nowych tramwajów (wartość kontraktu to 1,5 mld zł)³. Kontrakt z Tramwajami Warszawskimi podpisało polskie przedsiębiorstwo PESA, pochodzące z Bydgoszczy, w warunkach kontraktu cenę za sztukę określono na poziomie 8 mln zł. Wielkość proponowanych nakładów inwestycyjnych związanych z wdrożeniem systemu Nadziemnego Metra przedstawia tabela 1.

Przybliżony koszt całkowity budowy nowej infrastruktury wynosi około 1,5 mld zł. Inwestycja w infrastrukturę wymaga jednocześnie inwestycji taborowych, które w projekcie, przy założeniu zainwestowania w fabrycznie nowe pojazdy, szacowane są na około 0,5 mld zł (64 sztuki nowych tramwajów). Całkowita szacowana kwota inwestycji wynosi około 2 mld zł., w porównaniu do kosztu budowy jednego kilometra linii kolei podziemnej – metra w Warszawie – około 90 mln zł⁴. Cały proponowany system w Bydgoszczy zakłada 53 kilometry nowej tramwajowej trójki. Gdyby władze miasta zdecydowałyby się na budowę metra w podobnej skali, musiałyby ponieść nakład inwestycyjny w wysokości 4,77 mld zł związany jedynie z budową podziemnej trójki. Linia metra w Warszawie przewozi pół miliona pasażerów dziennie. W Bydgoszczy badania

² Cena 1 km budowanej sieci trakcyjnej: *Tramwaj Fordon* [on-line]. Bydgoszcz [Dostęp 10.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.tramwajfordon.bydgoszcz.pl>.

³ Cena zakupu tramwajów: *ZTM w Warszawie* [on-line]. Warszawa [Dostęp 12.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.ztm.waw.pl>.

⁴ Koszt budowy 1 km linii metra: *Metro Warszawskie* [on-line] Warszawa [Dostęp 12.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.metro.waw.pl/>.

Tab. 1. Szacowany koszt inwestycji

Linie tramwajowe skomunikowane z centrum przesiadkowym	Szacowana długość w km	Przybliżony koszt inwestycji w mln zł*	Flota niezbędna do obsługi w szt.	Koszt nabycia nowych pojazdów w mln zł*
Linia do Dworca PKP	2 ¹⁾	70	2	16 ³⁾
Linia na Błonie – Białe Błota	8,3	290,5	8	64
Linia na Nakielską – Łochowo	12,7	444,5	12	96
Linia na Osową Górę	9,8	343	10	80
Linia do Leśnego Parku – Osielsko	5,3	185,5	5	40
Linia do Fordonu	10	420 ²⁾	14	112
Linia na Glinki	istnieje		2	16
Linia do Łęgnowa	istnieje		2	16
Linia na Kapuściska	istnieje		2	16
Linia przez Szwederowo, na lotnisko międzynarodowe	7,2	252	7	56
Suma	53,3	1515,5	64	512

¹⁾ Koszt obliczony na podstawie kosztu kilometra torowiska inwestycji tramwajowej do dworca PKP w Bydgoszczy (35 mln zł/km), źródło <http://www.tramwajfordon.bydgoszcz.pl> (Dostęp 15.06.2011). ²⁾ Koszt całkowity inwestycji tramwajowej linii do Fordonu, źródło <http://www.tramwajfordon.bydgoszcz.pl> (Dostęp 15.06.2011). ³⁾ Koszt zakupu oszacowany na podstawie wartości zakupów taboru dla miasta stołecznego Warszawy (8 mln zł/szt.), źródło <http://www.ztm.waw.p> (Dostęp 15.06.2011).

Źródło: opracowanie własne.

potoków pasażerskich wykazują, że cały system komunikacji zbiorowej w Bydgoszczy wykonuje około 250 tys. przewozów dziennie⁵. System kolei metra w Bydgoszczy nie ma uzasadnienia ekonomicznego, sieć tramwajowa spełniająca podobne funkcje jest natomiast bardziej elastyczna i jak najbardziej może ponieść całkowity ciężar przewozu pasażerskiego w Bydgoszczy. Władze miasta w celu kompleksowej realizacji inwestycji związanej z przebudową komunikacji zbiorowej w Bydgoszczy mogą również korzystać z funduszy strukturalnych

⁵ Liczba dziennych przewozów: ZDMiKP [on-line]. Bydgoszcz [Dostęp 12.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.zdmikp.bydgoszcz.pl>.

oferowanych w programach dotacji Unii Europejskiej dotyczących infrastruktury. Obecny poziom zwrotu nakładów inwestycyjnych to 40%⁶, przy wartości całkowitej inwestycji 2 mld zł dotacja może wynieść aż 800 mln zł.

Aby zaproponować zmiany w już istniejących systemach komunikacji miejskiej w Bydgoszczy, należy przeprowadzić analizę szans i zagrożeń, mocnych oraz słabych stron proponowanych rozwiązań racjonalizacyjnych. Poniższe czynniki mają określić, które elementy należy wykluczyć, a które mogą być wykorzystane w kreowaniu nowoczesnych rozwiązań w komunikacji zbiorowej w Bydgoszczy. Mocne strony i szanse to zbiór elementów wpływających pozytywnie z punktu widzenia projektantów systemu i przyszłego użytkownika. Słabe strony i zagrożenia to elementy utrudniające wdrażanie systemu lub powodujące podwyższenie kosztów ich realizacji. Analizę SWOT przedstawia tabela 2.

Tab. 2. Analiza SWOT dotycząca proponowanej racjonalizacji systemu obsługi komunikacji zbiorowej w Bydgoszczy

Mocne strony	Słabe strony
Zorganizowany system parkingowy „parkuj i jedź”	Duże nakłady inwestycyjne potrzebne do wdrożenia systemu
Duża gęstość infrastruktury związanej z komunikacją publiczną (liniowej, punktowej)	Uzależnienie od jednego operatora połączeń tramwajowych
Podwyższona prędkość przejazdu pojazdów szynowych	Konieczność budowy dworca przesiadkowego
Uniezależnienie systemu od cen paliw	
Szanse	Zagrożenia
Realizacja założeń polityki transportowej – <i>Biała księga</i>	Niechęć ze strony użytkowników do zmiany preferencji transportowych
Wykorzystanie źródeł finansowania z programów infrastrukturalnych	Zakres proponowanych zmian może nie uzyskać społecznej akceptacji
System komunikacji miejskiej całkowicie ekologiczny, niewytwarzający dwutlenku węgla	Bez odpowiednio zaprojektowanego systemu spójnych rozwiązań wspierających transport tramwajowy inwestycja może okazać się nieopłacalna

Zródło: opracowanie własne.

⁶ Dotacje z UE dotyczące infrastruktury: *Portal Samorządowy* [on-line]. [Dostęp 12.06.2001]. Dostępny w World Wide Web: <http://kujawsko-pomorskie.portalsamorzadowy.pl>.

Największym problemem proponowanych zmian jest koszt inwestycji, który szacowany jest na około 2 mld zł, trzeba jednak pamiętać, że kwota inwestycji będzie rozłożona na lata inwestycji w komunikację zbiorową. Kolejno powstające linie tramwajowe będą również podnosić opłacalność już działającego systemu. Należy także uwzględnić to, iż jedynie w systemowym podejściu do komunikacji zbiorowej możliwość jest spełnienie wszystkich założeń związanych z racjonalizacją. Dworzec przesiadkowy nie będzie rozwiązaniem ekonomicznym, jeżeli nie będą do niego prowadziły wszystkie linie tramwajowe. Niekompletność systemu sprawi, że nie będzie spełnione podstawowe założenie – stworzenie sieci Nadziemnego Metra dla całej aglomeracji. Równocześnie proponowany system wpisuje się idealnie w założenia *Białej księgi*, narzuconej i promowanej przez Ministerstwo Infrastruktury, sprowadzające się do wykluczenia komunikacji publicznej w miastach, gdzie pojazdy emitują do atmosfery dwutlenek węgla.

Ciągły rozwój systemu komunikacji miejskiej przyczynia się do zwiększania konkurencyjności miasta. Znaczenia nabiera jakość obsługi wprowadzonych i proponowanych zmian. Poszczególne proponowane elementy mogą się przyczynić do efektywniejszego wykorzystania już istniejących rozwiązań oraz przekształcenia zagrożeń i słabych stron w elementy konkurencyjne, wykorzystujące potencjał gospodarczy miasta. Jednocześnie należy podkreślić, iż przy dobrym rozplanowaniu inwestycji, a przede wszystkim dobrych założeniach przetargowych, pieniądze zainwestowane w budowę będą jednocześnie motorem napędowym lokalnej gospodarki. Wybierając ofertę bydgoskiego dostawcy tramwajów oraz związanej z miastem firmy budującej infrastrukturę, władze zapewniają rozwój lokalnych przedsiębiorstw przy jednoczesnej redukcji bezrobocia. W konsekwencji może się to przełożyć na napływ nowych mieszkańców do centrum spoza aglomeracji, a wykorzystanie powstałego efektu wspólnej synergii zapewni miastu stabilną zrównoważoną przyszłość gospodarczą. Rozwój miasta bezwzględnie musi uwzględniać rozwój infrastruktury, w tym szczególnie komunikacji zbiorowej i elementów z nią powiązanych. Jednocześnie układ komunikacyjny miasta musi uwzględniać związki miasta z otoczeniem, budową obwodnicy, transportem spoza aglomeracji. Nie bez znaczenia dla sytuacji gospodarczej miasta jest również dostępność sieci drogowych, w szczególności sieci autostrad krajowych i europejskich.

Dynamiczny wzrost nowo rejestrowanych pojazdów mechanicznych w aglomeracjach wymusza zarówno zwiększone nakłady na poprawę infrastruktury, jak i zmiany organizacyjne w ruchu już istniejącej sieci komunikacyjnej. Władze miejskie w obecnej sytuacji nie mają możliwości bezpośredniego limitowania ilości samochodów jeżdżących w aglomeracji. Przy odpowiednio zaprojektowanym systemie wsparcia proponowanej budowy Nadziemnego Metra, polegającym na spychaniu ruchu kołowego poza ścisłe centrum aglomeracji, można się oprzeć na działaniu systemu tramwajowego w Monachium. Należy wytyczyć w Bydgoszczy strefy ograniczonego – płatnego ruchu kołowego zindywi-

dualizowanego w centrum miasta. W strefie ruchu jednocześnie można zastosować rygorystyczne ograniczenia prędkości przejazdu, aby w przyszłości również czas przemieszczania się przez aglomerację zachęcał do wyboru komunikacji miejskiej w Bydgoszczy. Zielone strefy ruchu w centrum należy również uwzględnić w infrastrukturze parkingowej dostosowanej do projektowanej sieci szybkiego tramwaju miejskiego. Jednocześnie należy edukować użytkowników komunikacji miejskiej już od najmłodszych lat o przewadze transportu zbiorowego nad indywidualnym w mieście. Biorąc pod uwagę aspekt ekonomiczny, miesięczne koszty utrzymania auta wypadają na korzyść komunikacji zbiorowej.

Następnie po zakończeniu ostatniej fazy budowy północnej części obwodnicy Bydgoszczy planiści powinni w oparciu o synergię publiczno-prywatną systematycznie wykorzystywać wzorce centrów logistycznych stosowane w Berlinie. Spychanie niesynchronizowanych potoków przesyłek towarowych poza obręb miasta, a następnie formowanie dostaw całopojazdowych w centrach logistycznych w konsekwencji zmniejszy ruch ciężarowy w mieście, a tym samym wpłynie bezpośrednio na zmniejszenie poziomu kongestii w centrum aglomeracji. Zastosowanie takich modeli ma również aspekt ekologiczny – ograniczanie emisji dwutlenku węgla aż do jego całkowitej redukcji wpływa pozytywnie na jakość życia w centrum miasta.

4. Podsumowanie

Systemy komunikacji miejskiej w Polsce często nie są dostosowane do potrzeb mieszkańców dużych aglomeracji. Stan ten jest wynikiem wieloletnich zaniedbań inwestycyjnych oraz uwarunkowań historycznych.

W procesie dostosowywania się do wymogów coraz bardziej świadomych konsumentów, użytkowników systemów transportowych, należy analizować i wzorować się na przykładach już istniejących. Dla architektów nowoczesnych systemów komunikacji istnieje wiele przykładów, które można dowolnie adaptować na potrzeby istniejących uwarunkowań i możliwości zarówno architektonicznych, jak i ekonomicznych. Bydgoszcz, podobnie jak Poznań, Warszawa czy Wrocław, inwestuje w ekologiczne środki transportu. Autor kreuje nowoczesne podejście do systemów komunikacji zbiorowej, nie tylko jako obciążenia budżetowego miejskich finansów, lecz jako komercyjnej działalności, o odpowiednim poziomie konkurencyjności i jakości usług logistycznych. System należy wyposażyć również w odpowiednie miejsca parkingowe, aby stworzyć zintegrowaną szybką kolej miejską opartą na pojazdach tramwajowych. Budowa nowoczesnego centrum przesiadkowego pełniącego funkcję nie tylko dworca, lecz także niezależnego finansowo centrum rozrywki, rekreacji i pracy, jest warunkiem koniecznym powstania proponowanego systemu. Mądrze wdrażane rozwiązania synerгии publiczno-prywatnej i dopuszczania do projektu przedsiębiorców oraz strefy biznesu mogą zaowocować pełną niezależnością finansową

infrastruktury, a w niektórych przypadkach generować dodatkowy dochód. Mała gastronomia, punkty serwisowe, sklepy, przestrzeń reklamowa czy w końcu miejsca mobilnych posterunków policyjnych, wynajmowane przez zarządcę systemu, mogą być źródłem finansowania remontów i utrzymania infrastruktury przystankowej. Duża inwestycja w system komunikacji zbiorowej w Bydgoszczy kształtująca się na poziomie 2 mld zł będzie motorem napędowym gospodarki regionalnej. Przy odpowiednich zapisach stosowanych w procedurze przetargowej można promować przedsiębiorczość związaną bezpośrednio z miastem, aby część środków została skonsumowana wewnątrz regionu. Promowanie lokalnych wykonawców, a także bydgoskiego producenta tramwajów, przedsiębiorstwa PESA Bydgoszcz S.A., może skutkować wystąpieniem pozytywnego efektu synergii w postaci nowych miejsc pracy oraz zrównoważonego rozwoju gospodarki lokalnej. Władze miasta mają obowiązek pamiętać, że sprawny system transportu zbiorowego w mieście można przyrównać do krwioobiegu ludzkiego organizmu. Jedynie zdrowy układ może być przyczyną zrównoważonego rozwoju aglomeracji i całego regionu oraz przyciągnąć innowacyjne inwestycje dające miejsca pracy.

Literatura

- Metro Warszawskie* [on-line]. Warszawa [Dostęp 12.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.metro.waw.pl/>.
- MPK* [on-line]. [Dostęp 15.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mpk.poznan.pl>.
- Portal Samorządowy* [on-line]. [Dostęp 12.06.2001]. Dostępny w World Wide Web: <http://kujawsko-pomorskie.portalsamorzadowy.pl>.
- Tramwaj Fordon* [on-line]. Bydgoszcz [Dostęp 10.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.tramwajfordon.bydgoszcz.pl>.
- ZDMiKP* [on-line]. Bydgoszcz [Dostęp 12.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.zdmikp.bydgoszcz.pl>.
- ZTM w Warszawie* [on-line]. Warszawa [Dostęp 12.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.ztm.waw.pl>.

**SKUTKI NIERACJONALNEJ OBSŁUGI LOGISTYCZNEJ
PROCESÓW GOSPODARCZYCH NA PRZYKŁADZIE
PRZEDSIĘBIORSTWA PRODUKCYJNO-HANDLOWEGO**

Grzegorz Lewandowski

Abstrakt: Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat obserwujemy się dynamiczny rozwój metod i technik zarządzania logistyką w przedsiębiorstwie. Do sprawnego funkcjonowania każdego przedsiębiorstwa produkcyjno-handlowego, niezależnie od przedmiotu produkcji i skali jego działalności, konieczne jest pozyskiwanie zasobów. Niewłaściwe gospodarowanie surowcami przekłada się bezpośrednio na wyniki przedsiębiorstwa. Wysoka jakość gotowych wyrobów gwarantuje sukces przedsiębiorstwa. Ważną rolę spełnia dbałość o zadowolenie klienta. Właściwe wykorzystanie posiadanej infrastruktury i programów wspomagających może się przyczynić do wzrostu efektywności przedsiębiorstwa.

Słowa kluczowe: jakość, proces, przedsiębiorstwo, surowiec, zaopatrzenie.

JEL Classification: L11 – Production, Pricing, and Market Structure; Size Distribution of Firms; L23 – Organization of Production; L25 – Firm Performance: Size, Diversification, and Scope.

1. Wprowadzenie

Ważne miejsce w potencjale sukcesu przedsiębiorstwa zajmuje zarządzanie logistyczne, które można traktować jako strategiczną determinantę efektywności i unowocześnienia ogólnego systemu zarządzania i zmian przedsiębiorstwa. Zarządzanie logistyczne dąży do uzyskania przez przedsiębiorstwo przeważającej pozycji na rynku wobec konkurencji poprzez tzw. strategiczną pozycję suk-

cesu¹. Jednakże wielu pracodawców nie potrafi racjonalnie wykorzystywać dostępnych programów wspomagających procesy decyzyjne czy zarządcze. Koncepcja zarządzania jako zintegrowanego modelu decyzyjnego to specyficzne metody i instrumenty zarządzania. Takie zarządzanie stanowi źródło sukcesu przedsiębiorstwa, jego efektywnych strategii logistycznych i struktur adekwatnych do sytuacji rynkowej, kompetencji w sferze decyzyjnej i wdrożeniowej, w idei kreowania produktu, aktywnego i efektywnego controllingu logistycznego. Wszelkie zmiany wykorzystywane przez przedsiębiorstwo do osiągnięcia pozycji konkurencyjnej na rynku stanowią miarę jego efektywności i sprawności procesu do tworzenia świadczeń konkurencyjnych dla klientów, a także interesów przedsiębiorstwa².

2. Zaopatrzenie i produkcja – dwa nierozłączne procesy

Zaopatrzenie i produkcja to dwa nierozłączne procesy w przedsiębiorstwie produkcyjno-handlowym. Bez właściwych zasobów we właściwym czasie i miejscu, zgodnej co do ilości i odpowiedniej jakości, trudno dziś wyobrazić sobie racjonalnie funkcjonujące przedsiębiorstwo. Podstawowe procesy związane z planowaniem zapotrzebowania na surowce niezbędne do produkcji nie zostaną zrealizowane bez wspierających ich procesów pomocniczych. Niewłaściwe gospodarowanie materiałami może mieć bezpośredni wpływ na wielkość zapasów przedsiębiorstwa, a te mogą się przełożyć na wynik finansowy i w rezultacie końcowym na dalsze funkcjonowanie zakładu.

Wiele przedsiębiorstw zmienia podejście do zaopatrzenia jako środka obniżenia kosztów oraz poprawy jakości i wydajności. Popularne staje się ograniczanie liczby dostawców, z którymi negocjuje się specjalne porozumienia, zamiast korzystanie z setek kooperantów³. Ogromne możliwości w tym zakresie dostrzega się w nowoczesnej koncepcji zarządzania, która stosowana jest w przedsiębiorstwach od lat 80. Metodą tą jest outsourcing. Jest to nowoczesne spojrzenie m.in. na funkcję zaopatrzenia. Każde zdarzenie jest powodem do działania. Jeżeli do naszego przedsiębiorstwa przyjdzie klient, spowoduje to działania polegające na jego obsłudze. Zdarzenia powodują uruchamianie pewnych funkcji, realizowanych przez odpowiednie układy. Złożenie zamówienia przez klienta wywołuje działania polegające na sprawdzeniu stanów magazynowych i w przy-

¹ Penc-Pietrzak J., *Strategie biznesu i marketingu*. Kraków: Wydaw. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, 1998, s. 62.

² Kamińska T., Kubska-Maciejewicz B., Laudańska-Trynka J., *Teoria podejmowania decyzji przez podmioty rynkowe. Wybrane problemy z mikroekonomii*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2000, s. 95.

³ Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1999, s. 637.

padku wystąpienia niedoborów surowca wysłanie zamówienia do dostawcy na surowiec potrzebny do realizacji procesu.

3. Wysoka jakość gotowych wyrobów gwarancją sukcesu przedsiębiorstwa

Opisywane poniżej przedsiębiorstwo produkcyjno-handlowe istnieje od niedawna na rynku. Spółka GCB Metal-Produkt była jedną z spółek córek Cenrostalu Bydgoszcz SA. Przedsiębiorstwo przechodziło wiele zmian zarówno w aspekcie ekonomicznym, jak i własnościowym. Po przejściu na emeryturę prezesa zarząd podjął decyzję o sprzedaży pakietu większościowego akcji Centrostalu Bydgoszcz zagranicznemu kapitałowi. Wraz za zmianą właściciela zmianie uległy struktury wewnętrzne przedsiębiorstwa i kierunek źródeł zaopatrzenia. Nowy właściciel z Ukrainy posiadał duże ilości stali i wprowadzał na polski rynek swoje produkty, głównie z blach czarnych. Sytuacja ekonomiczna w kraju i na świecie miała bezpośredni wpływ na dalszy bieg wydarzeń w opisywanym przedsiębiorstwie.

Celem autora niniejszego studium jest wskazanie na problemy, jakie mogą się pojawić w przypadku nieracjonalnej obsługi logistycznej procesów gospodarczych. Zły dobór narzędzi w czasie procesów planowania, organizacji działań podstawowych i wspierających ich procesów w konsekwencji może doprowadzić do ogłoszenia upadłości przedsiębiorstwa. W opinii autora niniejszego tekstu problemy związane z zaopatrzeniem w surowce do produkcji wyrobów metalowych w przedsiębiorstwie produkcyjno-handlowym są kluczowe dla jego dalszej działalności. Na początku działalności produkcyjnej korzystano ze stałych dostawców zarówno blach ocynkowanych, jak i lakierowanych, jednak w późniejszym okresie ich liczba zmieniła się. Zmianie uległa jakość dostarczanych surowców, co miało bezpośredni wpływ na gotowe wyroby. W przypadku blach lakierowanych istotną kwestią był fakt zmieniających się odcieni kolorów. Każda następna dostawa różniła się od poprzedniej jakością powłoki lakierniczej i rodzajem zastosowanej stali. Pojawiały się problemy bezpośrednio na linii produkcyjnej, których następstwem były powstające braki i wyroby niezgodne.

W magazynach wzrastała ilość surowców różnych pod względem jakości powłoki lakierniczej, co powodowało problemy związane z realizacją kolejnych zleceń produkcyjnych. Na stanie magazynowym w jednym kolorze znajdowało się kilkanaście kręgów blachy o łącznej wadze 50 ton, z czego każdy pochodził od innego dostawcy. Osoby odpowiedzialne za wykonanie wyrobów nie były w stanie zapewnić jednakowej powierzchni pokryć dachowych, co w następstwie powodowało wiele reklamacji i ponoszonych kosztów. Surowce pozostające na stanie magazynowym ze względu na zbyt dużą ilość i braki w powierzchni magazynowych w ogrzewanych halach leżały na zewnątrz i poddawane były działaniom warunków atmosferycznych (deszcz, śnieg, słońce).

Przedstawione powyżej przyczyny stały się powodem powstania zatorów płatniczych i problemów z zakupem nowych surowców do produkcji. Opóźnienia w dostawach powodowały przestoje bezpośrednio na liniach produkcyjnych, a to generowało straty w poszczególnych tygodniach. Aby osiągnąć płynność w dostawach surowców do produkcji, zdaniem autora należy skoncentrować uwagę na doborze stałych kontrahentów⁴ i dodatkowo pomyśleć o powierzchni magazynowej w pomieszczeniach zamkniętych.

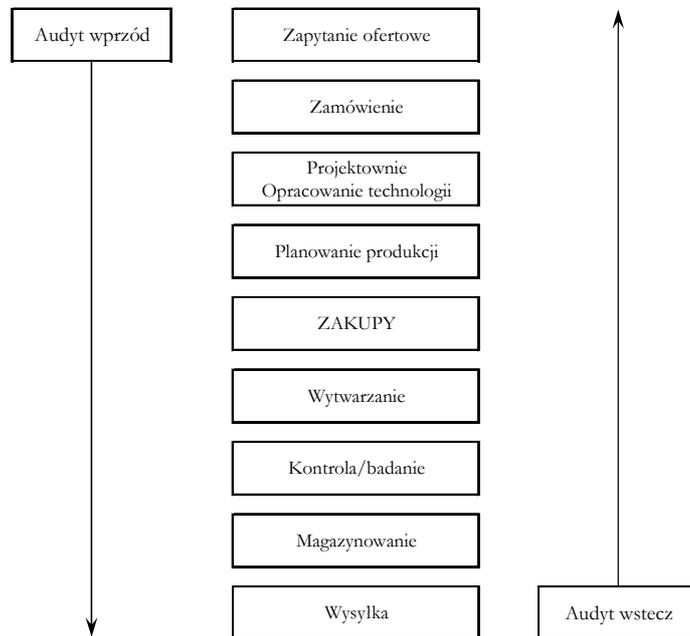
4. Dział sprzedaży wizytówką przedsiębiorstwa

Kolejnym działem, w którym zdaniem autora można zmienić sposoby dotychczasowych działań, jest dział sprzedaży będący wizytówką przedsiębiorstwa. To tu trafiali klienci, którzy składali zamówienia na wyroby metalowe. Sposób obsługi klienta pozostawiał wiele do życzenia. Pracownicy działu sprzedaży, odpowiedzialni za obsługę klienta, nie reagowali odpowiednio szybko na potrzeby klientów. Choć w dziale pracowało siedem osób, to rzadko padało tu pytanie: w czym można pomóc? Pojawiały się problemy, gdy klient pierwszy raz dokonywał zakupu w przedsiębiorstwie. Nie miało znaczenia, czy była to osoba fizyczna, czy podmiot gospodarczy. Obowiązkiem każdego sprzedawcy było rejestrowanie w systemie elektronicznym każdego klienta. Jednak od momentu pojawienia się zamówienia w pisemnej formie do chwili zarejestrowania go w systemie mijało ponad 25 minut. Często klienci zdenerwowani długim czasem oczekiwania wychodzili i realizowali swoje zamówienia u konkurencji.

Aby uniknąć podobnych sytuacji, można zastosować skróconą wersję rejestracji podstawowych danych klienta, a wszystkie potrzebne informacje uzupełnić po jego wyjściu. Kolejną propozycją autora jest zorganizowanie pomieszczenia, w którym można byłoby wypić kawę, obejrzeć program telewizyjny czy skorzystać z bezprzewodowego Internetu. Bezpośredni kontakt z pracownikami działu przygotowania produkcji i szybka odpowiedź na pytania związane z terminem wykonania zlecenia także przyczynią się do skrócenia pobytu klienta w dziale sprzedaży. Dbalność o zadowolenie klienta to niezwykle istotny aspekt, dzięki któremu można go utrzymać.

Ponadto elementem, który warto wprowadzić, jest systematyczny audyt (rys. 1).

⁴ Muhlemann P., Oakland S., Lockyer G., *Zarządzanie produkcją i usługami*. Warszawa: PWN, 1997, s. 86.



Rys. 1. Procedury audytu wprzód i wstecz

Źródło: *Audyt wewnętrzny systemu zarządzania jakością*. Gdynia: Firma Doradca Consultants Ltd, 2003, s. 8. Materiały szkoleniowe.

Raport z audytu powinien być czytelnym zapisem spostrzeżeń i wniosków wynikających z jego przebiegu. Zapis ten jest najważniejszym efektem przeprowadzonego audytu. Będzie on czytany i wykorzystywany również przez osoby, które nie uczestniczyły w audycie i nie posiadają na ten temat żadnej wiedzy. W związku z tym raport musi zawierać informacje o odpowiedniej szczegółowości. Spostrzeżenia ujmuje się w logicznej kolejności i starannie opisuje. Raport powinien być sporządzony w terminie nieprzekraczającym dwóch tygodni od jego zakończenia. Powinien zawierać: numer identyfikacyjny, zakres i datę audytu, nazwisko audytora wiodącego, spostrzeżenia z uwzględnieniem niezgodności i podsumowanie.

5. Niewłaściwe wykorzystanie narzędzi klasy ERP i CRM – problem małych przedsiębiorstw

Kolejnym elementem, który według autora można rozwiązać, jest liczba handlowców mobilnych i obszar ich działalności. Dotychczasowy obszar pracy poszczególnych handlowców obejmował większość obszaru Polski. Taki sposób pracy powodował, że trudno było się skupić na konkretnych klientach. Koszty utrzymania dużej liczby samochodów były wysokie, a marża ze sprzedaży uzyskiwana przez handlowców mobilnych nie pokrywała wydatków. Suge-

rowany obszar powinien się znajdować nie dalej niż w promieniu 100 kilometrów od przedsiębiorstwa. Do wykonania pracy na tym obszarze wystarczyłaby obsada 3-osobowa. Na obszarach południowych kraju czy w rejonach, gdzie działają konkurenci, sprzedaż była minimalna, a proponowane ceny nie były akceptowane przez rynek. Oszczędności związane z rezygnacją z pozostałych handlowców i trzech samochodów można by przeznaczyć na premie dla pozostałych osób za udział w sprzedaży. Każdy z nich miałby motywację do zwiększenia obrotów w zakresie oferowanych produktów metalowych przedsiębiorstwa. Zmianie uległby system premiowania i motywacji, premia byłaby wypłacana od zapłaconych faktur, a nie od sprzedanych wyrobów. Dotychczasowy sposób rozliczania powodował, że część wyrobów trafiała do klientów, podczas gdy zapłata za nie docierała po określonym terminie (najczęściej 30-dniowym).

Narzędziem niezbędnym do wykonywania czynności na stanowisku handlowca powinien być program CRM. To dzięki niemu można uniknąć wielu problemów związanych z nieterminowymi płatnościami, regularnie kontrolować konto klienta, nakłaniać go do zakupów nowych produktów, możliwa jest komunikacja z poszczególnymi pracownikami przedsiębiorstwa, siecią dostawców surowców i odbiorców wyrobów metalowych. System przypomnień sprzyja monitorowaniu poszczególnych transakcji, a komunikaty o przekroczeniu terminów płatności są wyświetlane na monitorze komputera.

W opinii autora podstawowym problemem w przedsiębiorstwie był brak komunikacji i osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w kryzysowych momentach. Brak decyzyjności w poszczególnych ośrodkach odpowiedzialności powodował, że podjęcie rozstrzygającego zdania w strategicznych dla przedsiębiorstwa kwestiach było niemożliwe. W obawie przed skutkami błędnej oceny sytuacji osoby będące na stanowiskach kierowniczych wołały nie podejmować żadnych decyzji.

Rozwiązaniem proponowanym przez autora jest zastosowanie kart odpowiedzialności na poszczególnych stanowiskach pracy ze szczegółowo opracowanymi punktami i sposobami reagowania. W sposób przejrzysty powinny być opisane metody stosowania środków odpowiednich do zaistniałej sytuacji. Należy określić, kto i na jakim etapie odpowiada za poszczególne odcinki prac w przedsiębiorstwie, w razie nieobecności kto kogo zastępuje. Taki sposób rozwiązywania opisywanych wcześniej problemów wydaje się skutecznym środkiem zapobiegawczym. Brak jasno sprezyzowanych celów i sposobów zarządzania jest przyczyną powstawania domniemanych zależności, przypuszczeń i daje możliwość unikania odpowiedzialności.

Produkcja to szeroki obszar działań wspierających⁵, począwszy od właściwego planowania rodzaju produkcji, ludzi odpowiedzialnych za bezkolizyjny przebieg procesów wytwarzania, po właściwy dobór i wykorzystanie magazy-

⁵ Chaberek M., Model systemu wsparcia logistycznego organizacji. W: Chaberek M. (red.), *Modelowanie procesów i systemów logistycznych*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2001, cz. 1.

nów, infrastruktury oraz wewnętrznego transportu w postaci np. wózków widłowych, platformowych, suwnic. Jeżeli przedsiębiorstwo korzysta z dostaw kolejowych, niezbędna jest jego lokalizacja w bezpośredniej bliskości linii kolejowej. Im bardziej złożony proces produkcyjny, tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji konfliktowych czy problemów natury technicznej. Opisywane przedsiębiorstwo produkcyjno-handlowe ma właśnie taki rozległy obszar działania.

Przedsiębiorstwo produkcyjno-handlowe powinno dążyć do produkowania wyrobów spełniających najwyższe oczekiwania klientów i obowiązujące normy budowlane. Aby warunki te mogły być spełnione, cały średni szczebel dowodzenia powinien zdaniem autora ciągle rozwijać swoje umiejętności poprzez uczestnictwo w cyklu szkoleń z zakresu efektywnego wykorzystywania czasu pracy. Jest to problem nie tylko opisywanej organizacji, ale i wielu przedsiębiorstw. Hala produkcyjna to miejsce, gdzie odbywa się ciągły ruch urządzeń, począwszy od linii profilujących, poprzez stanowiska giętarek, skończywszy na urządzeniach dźwigowych czy wózkach widłowych. Zdarzały się w przeszłości sytuacje, że spiętrzenie prac było powodem wielu zatorów przejawiających się zablokowaniem dróg transportowych.

Aby w przyszłości podobne sytuacje nie miały miejsca, należałoby wprowadzić działania mające na celu optymalizację procesów produkcyjnych. Optymalna wielkość produkcji niesie za sobą wiele procesów, które spowodują, że produkcja będzie nieprzerwana i opłacalna. To od wielkości partii produkcyjnej zależy: liczba przebrojeń maszyn⁶, wyrobów niespełniających norm (odpadów). Pracownicy działu planowania produkcji powinni być zobowiązani do przyjmowania takich wielkości poszczególnych partii produkcyjnych, aby czas potrzebny do przebrojenia maszyny był jak najkrótszy. Czas potrzebny na realizację zamówienia rzędu czterech ton powinien wynosić trzy godziny. Aby móc realizować kolejne zlecenia, należy przeznaczyć dwie godziny na przygotowanie maszyny do produkcji kolejnych profili. Pracownicy magazynowi odpowiedzialni za szybkie dostarczenie właściwego surowca do produkcji w opinii autora niniejszego tekstu mają pośredni wpływ na optymalizację wielkości produkcji. Z powodu małych serii produkcyjnych może bowiem dojść do zbędnego przemieszczania surowców (procesy magazynowe i transportowe) oraz pomyłek w pobieraniu surowca, innego niż wcześniej planowano.

Procesy optymalizacji można wprowadzać praktycznie na każdym etapie działalności produkcyjnej. Jednakże proces ten powinien być przeprowadzany przez kadrę wykwalifikowaną i z pomocą sprawdzonych metod. Jako skuteczne rozwiązanie problemów występujących w procesie produkcji wyrobów metalowych należałoby wprowadzić narzędzie w postaci aplikacji ARIS⁷. Modele pro-

⁶ Vollmuth H.J., *Controlling. Instrumenty od A do Z. Analizy operacyjne analizy strategiczne*. Warszawa: Agencja Wydawnicza Placet, 2000, s. 134.

⁷ Gabryelczyk R., *ARIS w modelowaniu procesów biznesu*. Warszawa: Difin, 2006, s. 116.

ceduralne ARIS zostały opracowane w celu zapewnienia wsparcia dla całego cyklu zarządzania procesami biznesowymi – od fazy opracowywania strategii, poprzez etap projektowania, aż po wdrożenie i controlling.

W ten sposób można zapanować nad gromadzeniem wszystkich danych istotnych dla prowadzenia działalności całego przedsiębiorstwa, a w szczególności skomplikowanych procesów produkcyjnych. Takie działania przyniosłyby oszczędności wynikające ze zmniejszenia kosztów poszczególnych procesów i zwiększenia wydajności gniazd produkcyjnych. Trzeba bowiem pamiętać, że zastosowanie do analizy niewłaściwych danych opartych na nieodpowiednich materiałach źródłowych może powodować nieodwracalne skutki dla przedsiębiorstwa, począwszy od planowania produkcji, zaopatrzenia w surowce niezbędne do jej realizacji, po dystrybucję i gospodarkę odpadami.

Istotnym elementem biorącym udział w procesie produkcji wyrobów metalowych jest transport wewnętrzny. Do tej pory odbywał się on w sposób nieplanowany, w zależności od czasu, którym dysponował magazynier bezpośrednio odpowiedzialny za wysyłki towarów do klientów. Skutecznym rozwiązaniem byłoby planowanie wysyłek i łączenie ich w zależności od miejsca dostarczenia. Każdy zamawiający miałby określony czas na otrzymanie gotowego wyrobu co do godziny z tolerancją wynikającą z przeszkód w postaci np. położenia geograficznego, odległości czy warunków drogowych.

Zastosowanie specjalistycznych samochodów znacznie skróciłoby czas i obniżyło koszty związane z transportem, a odbiorca końcowy nie ponosiłby kosztów związanych np. z zamawianiem dźwigu na placu budowy. W przeszłości miały bowiem miejsce podobne sytuacje, gdy z powodu braku możliwości zamówienia dźwigu na placu budowy kierowca oczekiwał na rozładunek towaru kilka godzin. W rozliczeniu miesięcznym okazywało się, że straty spowodowane oczekiwaniem pojazdów na rozładunek u klienta sięgały kilkudziesięciu tysięcy złotych.

6. Podsumowanie

Opisane wyżej możliwości racjonalizacji to tylko wybrane z wielu możliwości dostępnych na rynku narzędzi mogących mieć zastosowanie w przedsiębiorstwie produkcyjno-handlowym. Każde z nich powinno być dostosowane do indywidualnych potrzeb poszczególnych działów i szczegółowo omówione z ich bezpośrednimi użytkownikami. To od ich pracy zależeć będzie prawidłowe działanie przedsiębiorstwa i w ostatecznym rozrachunku zadowolenie klienta. Każda czynność, nawet ta najmniejsza, wymaga zaangażowania odpowiednich środków w postaci maszyn, urządzeń i właściwego oprogramowania informatycznego. Bez takiego zaplecza współczesne organizacje nie będą w stanie prowadzić racjonalnej gospodarki w zakresie planowania produkcji, jej wytwarzania i dostarczania gotowego wyrobu do klienta. Niezwykle ważne jest efek-

tywne wykorzystywanie wszystkich dostępnych narzędzi przez pracowników przedsiębiorstwa. To oni stanowią wartość dodaną każdej organizacji i bez ich zaangażowania i troski o dobre imię spółki wszystkie inne działania nie przyniosą oczekiwanych efektów.

Literatura

- Chaberek M., Model systemu wsparcia logistycznego organizacji. W: Chaberek M. (red.), *Modelowanie procesów i systemów logistycznych*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2010, cz. IX. ISBN 0208-4821.
- Gabryelczyk R., *ARIS w modelowaniu procesów biznesu*. Warszawa: Difin, 2006. ISBN 83-7251-683-9.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1999. ISBN 83-01-12019-3.
- Kamińska T., Kubska-Maciejewicz B., Laudańska-Trynka J., *Teoria podejmowania decyzji przez podmioty rynkowe. Wybrane problemy z mikroekonomii*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 1999. ISBN 83-7017-616-X.
- Muhlemann P., Oakland S., Lockyer G., *Zarządzanie produkcją i usługami*. Warszawa: PWN, 1997. ISBN 83-01-11648-X.
- Penc-Pietrzak J., *Strategie biznesu i marketingu*. Kraków: Wydaw. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, 1998. ISBN 83-85441-81-6.
- Vollmuth H.J., *Controlling. Instrumenty od A do Z. Analizy operacyjne analizy strategiczne*. Warszawa: Agencja Wydawnicza Placet, 2000. ISBN 83-85428-10-0.

CZY WSPÓŁCZESNE PIRACTWO STANOWI ZAGROŻENIE DLA TRANSPORTU MORSKIEGO?

Andrzej Makomski

Abstrakt: Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, czy obserwowany od 2005 r. „renesans” piractwa w rejonie Somali i Zatoce Adeńskiej (ogólnie można mówić o wschodniej części Oceanu Indyjskiego) jest w stanie zagrozić międzynarodowym łańcuchom dostaw morskich w ich globalnym wymiarze? Przeprowadzona analiza dotyczyła światowych potoków transportowych w zestawieniu z liczbą ataków pirackich i ich konsekwencjami na poszczególnych obszarach morskich i pozwoliła ustalić, że odpowiadając na główne pytanie postawione w tytule artykułu, można z całą pewnością stwierdzić – nie.

Słowa kluczowe: międzynarodowe łańcuchy dostaw, transport morski, współczesne piractwo.

JEL Classification: F02 – International Economic Order.

1. Wprowadzenie

Rozwój gospodarki światowej w coraz większym stopniu jest uzależniony od dynamiki wymiany handlowej w skali globalnej, a ta z kolei od postępu w zakresie liberalizacji rynków towarowych i transportowych oraz sprawności i efektywności funkcjonowania transportu morskiego. Transport morski pozostaje „rdzeniem” międzynarodowego handlu i globalizacji, obsługując ponad 80% światowego wolumenu obrotu towarowego. Można również dodać, że stanowi on główne arterie w międzynarodowych łańcuchach dostaw i każde zakłócenie równowagi jego funkcjonowania pociąga za sobą skutki, bardziej lub mniej odczuwalne zarówno przez branżę żeglugową, jak i zwykłych konsumentów. Trudno oszacować wartość światowego handlu morskiego w ujęciu pieniężnym,

gdyż dotyczące go dane podawane są w tonach lub tonomilach, nie są zatem porównywalne ze statystykami opartymi na systemie monetarnym. Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) szacuje przychody frachtowe na 5% wartości światowego handlu¹.

2. Światowy transport morski a współczesne piractwo

Można przyjąć, że transport morski jest podstawową gałęzią transportu obsługującą międzynarodową wymianę handlową. Dla państw wyspiarskich (Japonia, Wielka Brytania, Australia, Indonezja, Filipiny) przewozy drogą morską stanowią prawie 100% ich ogólnej wymiany handlowej. Transport morski dominuje także w obsłudze wymiany międzynarodowej państw eksportujących duże ilości surowców mineralnych (ropa naftowa, węgiel kamienny, rudy metali, zboża) oraz większości państw rozwijających się. Ze względu na dużą średnią odległość przewozów (ok. 4,8 tys. km) transport morski wykonuje w skali świata większą pracę przewozową niż wszystkie pozostałe gałęzie transportu razem wzięte. Stąd też flota handlowa należy do najważniejszych instrumentów rozwoju wymiany towarowej².

Wysoka koncentracja przewozów towarowych w relacjach morskich jest efektem dość dynamicznie rozwijającej się gospodarki światowej – głównie rozwoju produkcji przemysłowej, budownictwa, rolnictwa, transportu i sektora usług oraz handlu światowego, wzrastającego w wyniku globalizacji i dzięki wysiłkom WTO postępującej liberalizacji rynków. Wzrost światowego handlu drogą morską stanowi dowód nasilającej się integracji ośrodków produkcji, co wynika z rosnącej otwartości rynków, z ośrodkami konsumpcji w skali globalnej. Integracja ta, jako proces stymulowany przez zespół czynników ekonomicznych, prowadzi do dalszego umiędzynarodowienia nie tylko ośrodków produkcji i konsumpcji, lecz także całego cyklu obrotu towarowego, a więc łańcuchów dostaw, jakie kształtują się w tym układzie³. Warto zaznaczyć, że handel morski jest mocno uzależniony od ogólnej koniunktury gospodarczej i obecny kryzys gospodarczy spowodował kolejne negatywne implikacje dla jego wzrostu (po ogólnoświatowym kryzysie lat 80. i azjatyckim kryzysie finansowym lat 90.).

¹ Por. Hildebrandt A., Międzynarodowy handel morski. *Pomorski Przegląd Gospodarczy* 2009, nr 2 (41), s. 60.

² Por. Brdulak J., Transport morski. W: Fierla I. (red.), *Geografia gospodarcza świata*. Wyd. 3 zm. Warszawa: Polskie Wydaw. Ekonomiczne, 2005, s. 468.

³ Por. Grzelakowski A.S., Transport morski w gospodarce światowej. Podstawowe kierunki jego rozwoju i ich wpływ na politykę transportową UE. *Prace Wydziału Navigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni* 2007, nr 20, s. 16.

Największy udział w załadunkach światowego handlu drogą morską mają gospodarki rozwijające się (61,2%), następnie kraje rozwinięte (32,4%) oraz gospodarki transformacji – głównie Europa Wschodnia (6,4%)⁴. Również największy udział w światowych wyladunkach mają gospodarki krajów rozwijających się (55,0%), następnie gospodarki krajów rozwiniętych (44,3%) oraz gospodarki przechodzące transformację (0,8%), co wyraźnie wskazuje na kierunek światowego handlu drogą morską – z Azji do Europy⁵. Warto zaznaczyć, że w porównaniu z najsłabszym rokiem 2009 średnia wzrostu światowego handlu drogą morską wyniosła 5,2%⁶, a w ciągu ostatnich trzech dekad średnia roczna stopa wzrostu światowego handlu drogą morską wynosiła 3,1%⁷.

W krajach Unii Europejskiej transport morski obsługuje 90% handlu europejskiego w relacjach zewnętrznych i 40% całego wewnętrznego handlu liczonego w tonokilometrach. Wolumen towarów przewożonych drogą morską zwiększył się czterokrotnie w ciągu ostatnich czterdziestu lat, a transport kontenerowy, który odnotowuje dynamiczny wzrost od roku 2000, ma się zwiększyć trzykrotnie do roku 2020⁸.

Dla naszych dalszych rozważań istotne znaczenie ma identyfikacja obiektów, a także miejsc, w których dokonywane są akty przemocy na morzu. W pierwszej kolejności zostaną przedstawione obiekty ataków oraz główne potoki transportowe w żegludze światowej, w tym europejskiej.

Przewozy drogą morską w 2009 r. wyniosły 7,8 mld t, co stanowi spadek w porównaniu z rokiem 2008 o 0,4 mld t (rys. 1). Światowa flota handlowa w styczniu 2010 r. liczyła 102 194 statki handlowe o łącznej nośności 1,28 mld DWT i 12,8 mln TEU, z czego na tankowce przypadało 35,3% tonażu, na masowce do przewozu ładunków suchych 35,8%, na kontenerowce 13,3%, przy czym te ostatnie odnotowały największą dynamikę wzrostu w stosunku do roku poprzedniego – 5,6%⁹ (rys. 2).

⁴ Klasyfikacja według UNCTAD. Gospodarki rozwijające się, to kraje rozwijające się Azji, Afryki, Ameryki Środkowej, Ameryki Południowej i Oceanii; gospodarki transformacji to: Albania, Azerbejdżan, Chorwacja, Czarnogóra, Gruzja, Kazachstan, Moldawia, Rosja, Turkmenistan i Ukraina; kraje rozwinięte to kraje UE oraz tzw. kraje kapitalistyczne: Stany Zjednoczone, Norwegia, Japonia, Szwajcaria itd. *Review of Maritime Transport 2008*. W: UNCTAD [on-line]. [Dostęp 2.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=10745&intItemID=4659&lang=1&mode=toc>. Charakterystyczna w tym względzie jest również wypowiedź premiera ChRL, Wen Jiabao: *Chiny nie są supermocarstwem. To kraj rozwijający się* (zob. Powiedzieli. *Forum* 2010, nr 41).

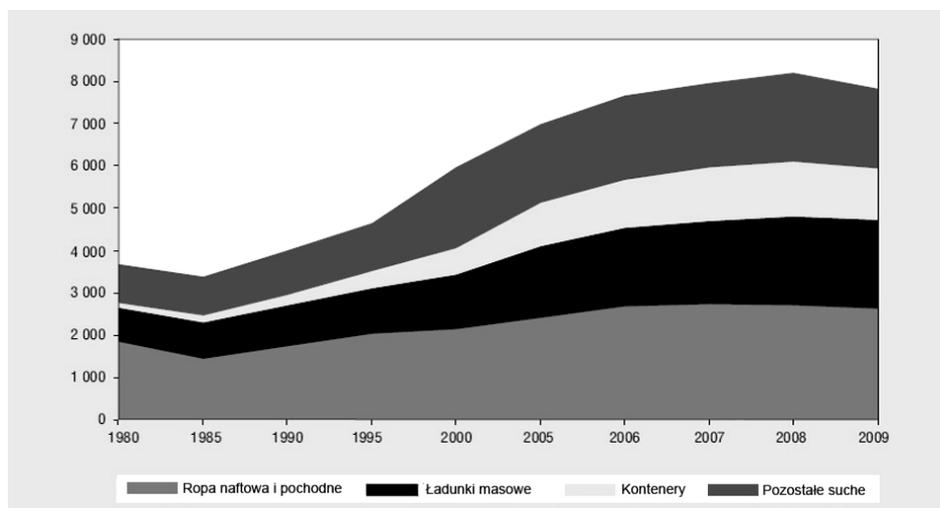
⁵ Zob. *Review of Maritime Transport*. Geneva: UNCTAD, 2010, s. 6–7.

⁶ Tamże, s. 20.

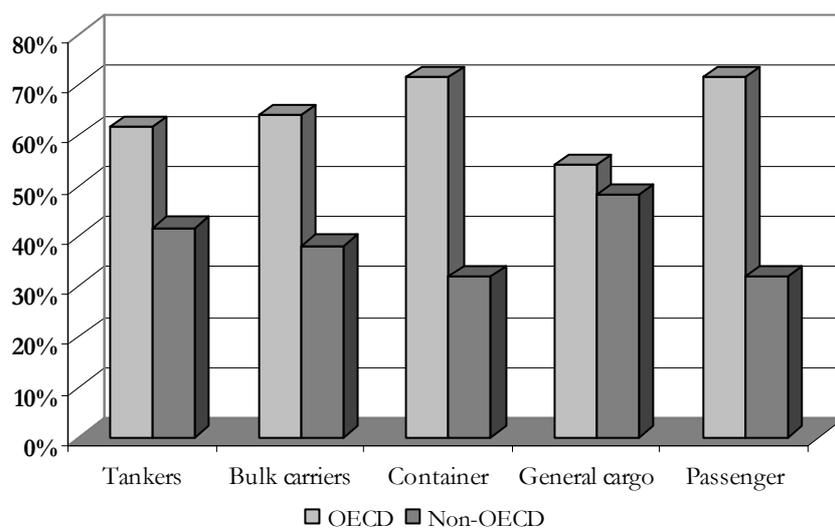
⁷ Zob. Hildebrandt A., dz. cyt., s. 60.

⁸ *Transport morski* [on-line]. [Dostęp 2.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/thematic_factsheets-shipping_pl.pdf.

⁹ *Review...*, dz. cyt., s. 30. Warto przy okazji zauważyć, że dwudziestu największych operatorów kontenerowców obsługuje 67,5% światowych zdolności przewozowych wykonywanych przez statki tego typu.



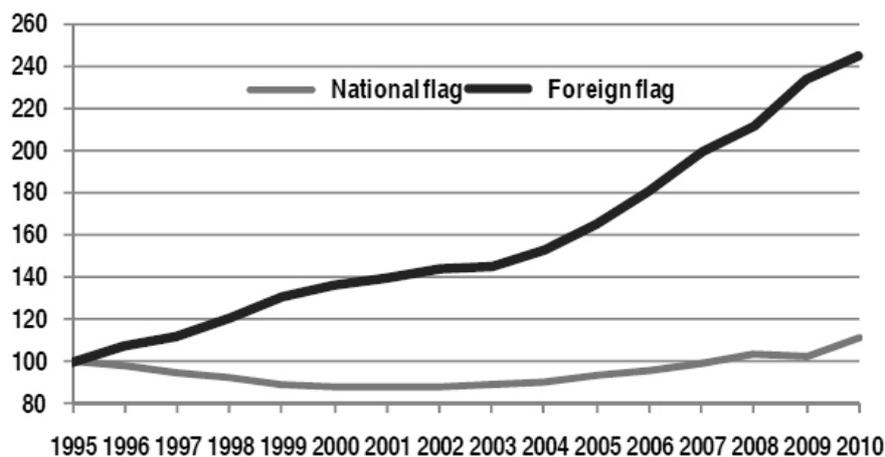
Rys. 1. Globalny transport morski w poszczególnych latach (w mln ton)
 Źródło: *Review of Maritime Transport*. Geneva: UNCTAD, 2010, s. 9.



Rys. 2. Udział flot państw OECD i nienależących do OECD w tonażu światowym według typów statków (stan na 1 stycznia 2010 r.)
 Źródło: Żegluga morska na świecie. W: *Portal Morski* [on-line]. [Dostęp 26.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.portalmorski.pl/stats/zeglugamorska/swiat/>.

Na 35 największych państw rejestracji statków (93,23% światowego tonażu) najczęściej pływało pod banderami: Panamy (22,63%), Liberii (11,14%), Wysp Marshalla (6,10%), Chin Hong-Kongu (5,84%), Grecji (5,30%) i Wysp

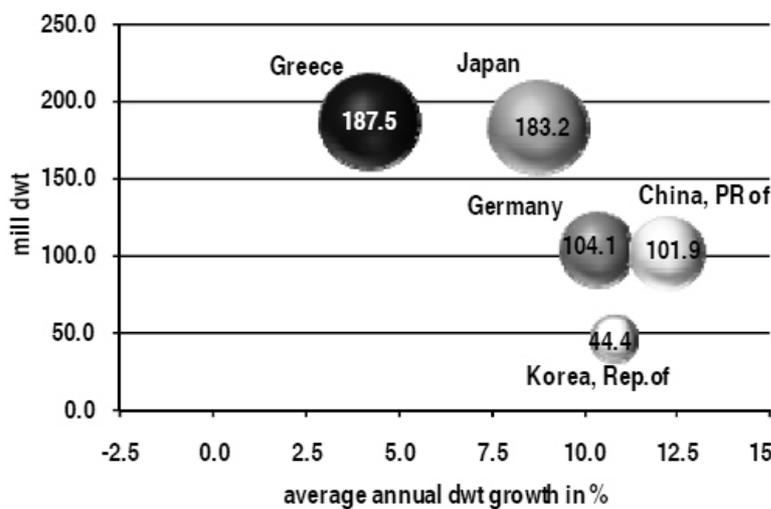
Bahama (5,02%), natomiast zupełnie inaczej przedstawia się czołówka państw, jeżeli chodzi o właścicieli statków (rys. 3 i 4).



www.isl.org

Rys. 3. Światowa flota handlowa pod kątem wpisu do rejestru w latach 1995–2010 (indeks DWT 1995 = 100)

Źródło: Żegluga morska na świecie. W: *Portal Morski* [on-line]. [Dostęp 26.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.portalmorski.pl/stats/zeglugamorska/swiat/>.



www.isl.org

Rys. 4. Rozwój flot handlowych największych właścicieli statków w latach 2006–2010

Źródło: Żegluga morska na świecie. W: *Portal Morski* [on-line]. [Dostęp 26.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.portalmorski.pl/stats/zeglugamorska/swiat/>.

Na czele tej klasyfikacji znajduje się Grecja (15,96%) przed Japonią (15,73%), ChRL (8,96%), Niemcami (8,91%) i Koreą Południową (3,85%), w dalszej zaś kolejności Stany Zjednoczone, Norwegia, Chiny – Hong Kong, Dania, Wielka Brytania i Rosja natomiast zajmują w tej klasyfikacji odpowiednio 12 i 14 miejsce¹⁰. Warto też zauważyć, że pod banderami państw UE plywa ponad 9000 statków handlowych o nośności 240 mln t, co stanowi prawie ¼ tonażu światowego, ponadto kolejne 4000 statków pływających pod tanimi banderami jest kontrolowane przez europejski sektor transportu morskiego¹¹.

Przedstawione wyżej tendencje, jakie uwidoczniły się w ostatnim okresie w handlu światowym i w sferze przewozu towarów drogą morską oraz w zakresie potencjału przewozowego światowej floty handlowej, oddziaływały pozytywnie na układ rynków towarowych i frachtowych w skali globalnej. Także po stronie podażowej rynków frachtowych następowały korzystne tendencje o charakterze dostosowawczym do wymogów popytu, i to zarówno w aspekcie ilościowym, jak i jakościowym. Wyrażały się one w zwiększeniu zdolności przewozowej floty światowej w tempie zbliżonym do dynamiki wzrostu handlu światowego, przy jednoczesnej redukcji nadpodaży tonażu oraz dostrzegalnym zjawisku powolnego odmładzania floty. W efekcie potencjał przewozowy światowej floty handlowej dostosowywał się relatywnie szybko do struktury efektywnego popytu zgłaszanego na usługi transportu morskiego. Podsumowując dotychczasowe rozważania, na światowym wszechoceanie można zatem zidentyfikować 102 194 obiekty (statki powyżej 500 GT) jako potencjalne obiekty działalności piratów morskich.

Kolejnym kluczowym elementem rozważań jest struktura i przebieg najważniejszych światowych szlaków żeglugowych, do których można zaliczyć połączenia:

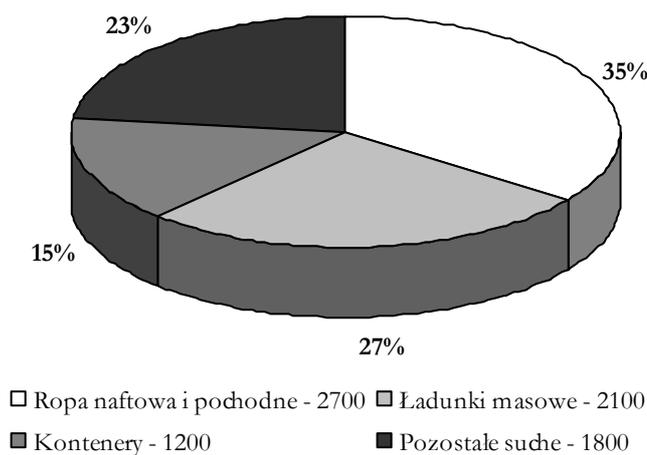
- na Północnym Atlantyku między Europą a wschodnimi wybrzeżami Stanów Zjednoczonych i Kanady,
- na Pacyfiku między ChRL, Japonią i Stanami Zjednoczonymi oraz Australią i Nową Zelandią,
- między Europą i Bliskim Wschodem, Dalekim Wschodem, Zatoką Perską,
- między Europą i Ameryką Południową, głównie Brazylią i Argentyną,
- między portami Zatoki Perskiej a Stanami Zjednoczonymi i Dalekim Wschodem.

Wymienione szlaki komunikacyjne biegną często na niektórych odcinkach wzdłuż wybrzeży państw niestabilnych pod względem politycznym, przez trudne do kontroli wody archipelagów (szczególnie obszar Azji Południowo-Wschodniej) oraz przechodzą przez kanały i cieśniny o strategicznym znaczeniu dla światowej ekonomii. Zalicza się do nich m.in. cieśninę Malakka, Cieśninę

¹⁰ Tamże, s. 41–42.

¹¹ *Transport morski* [on-line], dz. cyt.

Singapurską, cieśninę Ormuz, cieśninę Bab al-Mandab, Kanał Sueski. O znaczeniu wymienionych szlaków świadczą globalne przewozy poszczególnych ładunków (rys. 5), ropy naftowej – 1,72 mld t; ładunków masowych (ruda żelaza, węgiel kamienny, zboża, boksyty, fosfaty) razem – 2,1 mld t; ładunki suche (wyroby gotowe, produkty rolne, metale i minerały) – 851 mln t; kontenery – 124 mln TEU (1,19 mld t)¹².



Rys. 5. Globalny transport morski w 2009 r. z wyszczególnionym rodzajem ładunku (dane w mln t)

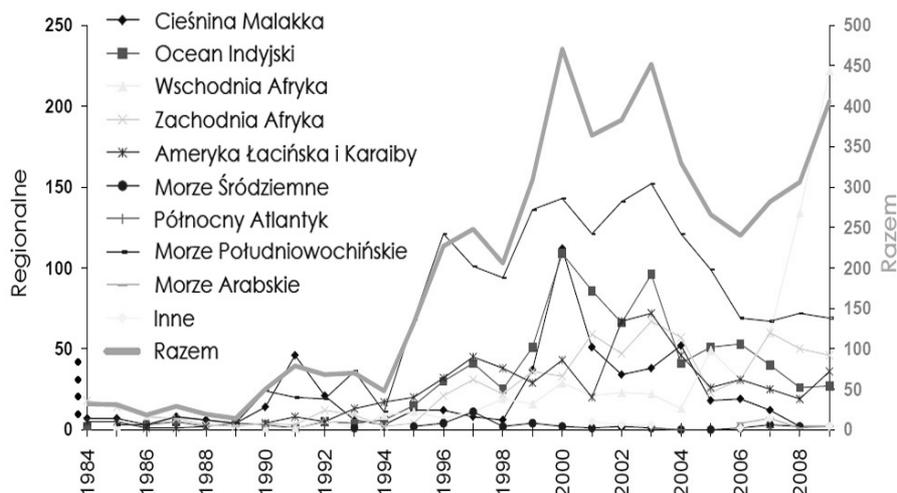
Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Review of Maritime Transport*. Geneva: UNCTAD, 2010, s. 7–17.

Współczesne zjawisko piractwa morskiego zaczęło rozwijać się od początku lat 90. XX w. i można powiedzieć, że problem ten z roku na rok staje się coraz większy. Biorąc pod uwagę dane z raportów z ostatnich dwudziestu lat, publikowanych przez Międzynarodową Organizację Morską (International Maritime Organization, IMO), można stwierdzić, że częstotliwość ataków na jednostki handlowe jest wartością zmienną w odniesieniu do głównych rejonów działalności piratów morskich. Na początku lat 90. bazą najliczniejszych gangów pirackich była Azja Południowo-Wschodnia. W Cieśninie Singapurskiej w okresie 1983–1992 zanotowano 104 napady na statki. W 1991 r. IMO zanotowało 91 zgłoszonych napadów, z tego aż 80 w rejonie Azji Południowo-Wschodniej¹³. Za jedno z najgroźniejszych do dziś uważa się wody Zatoki Bengalskiej, cieśniny Malakka, Morza Południowochińskiego, które w statystykach dopiero od 2008 r. zaczęły ustępować pod względem liczby ataków wschodnim

¹² *Review...*, dz. cyt., s. 7–17.

¹³ Reports on piracy and armed robbery. W: IMO [on-line]. [Dostęp 26.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.imo.org/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Pages/PirateReports.aspx>.

wybrzeżom Afryki, wody terytorialne Singapuru i Indonezji, które biegały szlaki łączące Chiny i Japonię z Europą i Bliskim Wschodem. Rejon Morza Południowochińskiego przez 17 lat był obszarem najliczniejszych napadów różnych grup i gangów pirackich (w latach 1996–2006 rocznie dokonywano tam średnio 200–250 napadów).



Rys. 6. Roczne statystyki bezprawnych aktów przeciwko bezpieczeństwu na morzu w latach 1984–2009 dla poszczególnych regionów

Źródło: *Energy Information Administration* [on-line]. [Dostęp 26.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.eia.doe.gov/countries/regions-topics.cfm?fips=WOTC>.

Na rysunku 6 przedstawiono dane publikowane przez IMO w raportach miesięcznych i rocznych. Wyraźnie widać na nich spadek aktywności piratów w rejonie cieśniny Malakka, w latach 2008–2010 doszło tam tylko do sześciu napadów na statki i ich załogi. Spadek aktywności piratów zarejestrowano także na najniebezpieczniejszym akwenie, jakim było Morze Południowochińskie. Warto odnotować, że był on wynikiem starań lokalnych władz oraz współpracy policji i marynarek wojennych państw regionu. W roku 2007 Morze Południowochińskie straciło palmę pierwszeństwa na rzecz wschodnich wybrzeży Afryki i Zatoki Adeńskiej. Również pozostała część Oceanu Indyjskiego odnotowuje spadek aktów piractwa, co, jak można sądzić, stanowi efekt działania organizacji międzynarodowych i coraz lepszej koordynacji działalności służb odpowiedzialnych za utrzymanie porządku prawnego na morzach i oceanach.

Niebezpieczeństwo na wodach po wschodniej i zachodniej stronie Afryki stopniowo wzrastało od początku lat 90., większość incydentów zdarzała się w portach lub podczas postoju statku na redzie. W raportach IMO dotyczących lat 1982–1992 za najgroźniejszy region uznano Azję Południowo-Wschodnią, ze względu na 229 napadów w ciągu dziesięciu lat. Na drugiej pozycji wymie-

niana była Afryka Zachodnia, gdzie do bezprawnych aktów doszło przez wymieniony okres 75 razy. W Ameryce Południowej odnotowano 29 incydentów, Azji Południowej – 24. W podręcznikach dla kapitanów w tabeli informującej o niebezpiecznych rejonach Afryka Wschodnia nie była praktycznie wymieniana¹⁴. Wzrost liczby napadów u wybrzeży Afryki Wschodniej przypada na lata 2005–2007. W roku 2008 liczba napadów odnotowana w Zatoce Adeńskiej i w rejonie Rogu Afryki przekroczyła liczbę takich ataków w pozostałych rejonach świata razem wziętych. Rok później liczba pirackich ataków na statki u wschodnich wybrzeży Afryki była już trzykrotnie większa niż w pozostałych rejonach wszechoceanu. Można zatem przyjąć, że liczba bezprawnych aktów przeciwko bezpieczeństwu żeglugi wzrasta dynamicznie za sprawą ataków dokonywanych u wschodnich wybrzeży Afryki (rejon Oceanu Indyjskiego na wschód od wybrzeża Somali, Róg Afryki, Zatoka Adeńska), w pozostałych regionach natomiast odnotowuje się umiarkowany spadek piractwa lub przynajmniej jego stabilizację w odniesieniu do lat 1996–2006.

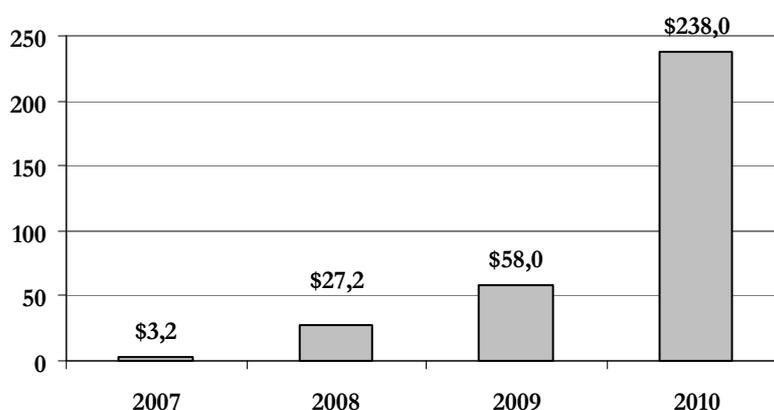
Metody, jakimi posługują się piraci, są zróżnicowane i zależą od takich czynników, jak: odległość od wybrzeża, gdzie zazwyczaj znajduje się baza wypadowa napastników, ich możliwości technicznych, wielkości akwenu i sytuacji geopolitycznej w regionie, a także od rodzaju jednostki atakowanej i wybranej metody uzyskania korzyści materialnej z takich działań. Większość piratów stanowią mieszkańcy państw ogarniętych konfliktami wewnętrznymi i chaosem administracyjnym, byli rybacy, dla których piractwo stało się „lepszym sposobem” na życie, lub członkowie zorganizowanych grup przestępczych dobrze przygotowani do przeprowadzania takich ataków. Nierzadko z piratami, a często dzieje się tak na Dalekim Wschodzie, współpracują skorumpowani pracownicy administracyjni portów lub obsługa techniczna obecna przy przeładunkach. Powyższy proceder jest dość nieskutecznie zwalczany, w niektórych raportach IMB jest mowa o pewnej formie akceptacji mechanizmu „okradania bogatych przez biednych”, również ze względu na fakt, że dobra materialne uzyskane w ten sposób nie znikają w próżni, a środki finansowe zdobyte tą drogą trafiają zazwyczaj do lokalnej gospodarki i przyczyniają się do wzrostu ekonomicznego ubogich zazwyczaj rejonów. Stąd też w regionie Azji Południowo-Wschodniej zainteresowanie likwidacją zjawiska piractwa bardzo powoli zyskuje popularność¹⁵.

O ile piraci azjatyccy preferują zabór ładunku lub statku wraz z ładunkiem i jego zbycie, o tyle w rejonie Rogu Afryki, Zatoki Adeńskiej i Somalii podstawową metodą działania jest porwanie załogi lub też jednostek wraz z załogami celem wymuszenia okupu. Ofiarą takich działań padają zarówno jachty, jak

¹⁴ Zob. Walczak A., *Ochrona statku przed napadami pirackimi i rabunkami. Zeszyty Nautyczne, WSM 1994.*

¹⁵ Kubiak K., *Piractwo i terroryzm morski. Nowe wyzwanie dla bezpieczeństwa międzynarodowego* [on-line]. [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.wns.dsw.edu.pl/fileadmin/user_upload/wszechnica/04.pdf.

i supertankowce. W Somalii rozwinął się prężnie działający „biznes” oparty na wymuszaniu okupów za zwolnienie porwanych jednostek wraz z załogą. Grupa piratów mająca przeprowadzić atak jest finansowana przez inwestorów dzięki systemowi zwanemu „Hawala” – hermetycznemu substytutowi bankowych usług. Z każdego przedsięwzięcia inwestorzy otrzymują 50% wysokości okupu, a resztę dzielą między sobą piraci. Również i tutaj ludność lokalna chętnie współpracuje z piratami. W roku 2010 ponad 600 marynarzy i przynajmniej 35 statków było porwanych dla okupu przez somalijskich piratów, a łączny okup wypłacony przez właścicieli statków wyniósł 238 mln dolarów¹⁶. Jest to „jakościowy wzrost”, przy uwzględnieniu, że w roku 2009 przekazano piratom w ramach okupów kwotę 58 mln dolarów (zob. rys. 7)¹⁷.



Rys. 7. Szacowane łączne kwoty przekazane w ramach okupów piratom w zamian za uwolnienie statków i załóg w poszczególnych latach (dane w mln dolarów)

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów: *GAO (U.S. Government Accountability Office)*, dokument GAO-11-449T, 15 III 2011, Waszyngton i *Oceans Beyond Piracy Organisation – The Economic cost of piracy*.

Uzyskanie okupu jako cel pirackiego napadu stanowi swoisty „znak firmowy” somalijskich piratów. Rok 2010 można uznać za rekordowy pod względem jednorazowo wypłaconego okupu. Uwolnienie południowokoreańskiego tankowca *Samho Dream* kosztowało właściciela statku 9,5 mln dolarów¹⁸. Inny bardzo wysoki okup zapłacony somalijskim piratom w styczniu 2010 r. wyniósł

¹⁶ *Oceans Beyond Piracy Organisation – The Economic cost of piracy* [on-line]. [Dostęp 26.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://oceansbeyondpiracy.org/documents/The_Economic_Cost_of_Piracy_Full_Report.pdf.

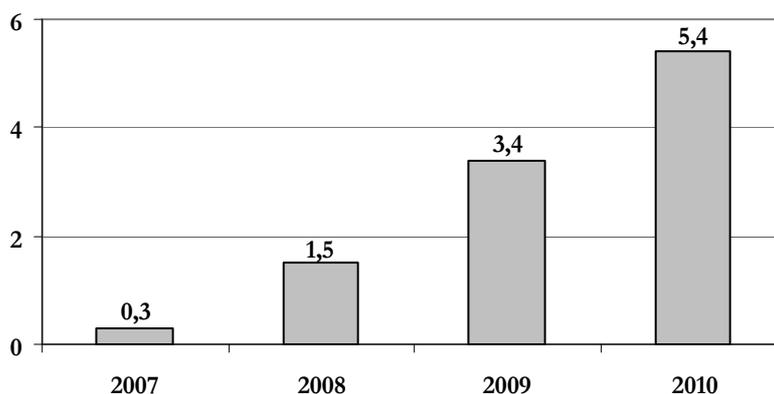
¹⁷ Tamże, s. 9.

¹⁸ Somali pirates receive record ransom for ships' release. *BBC News* [on-line]. 6 November 2010 [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-11704306>.

7 mln dolarów. Dzięki niemu udało się zwolnić grecki supertankowiec Maran Centaurus, w którego ładowniach znajdowała się ropa naftowa warta 162 mln dolarów – tankowiec płynął z Arabii Saudyjskiej do Stanów Zjednoczonych¹⁹.

Żądania piratów wykazują gwałtowny wzrost wysokości okupów w ostatnich latach. Jeszcze w 2005 r. średni okup wynosił 150 tys. dolarów. Cztery lata później średnia wysokość przekazywanych kwot sięgnęła 3,4 mln dolarów. W roku 2010 średni okup, za który piraci byli skłonni po negocjacjach uwolnić statek wraz załogą, wynosił już 5,4 mln dolarów (zob. rys. 8)²⁰.

Równoległe z rosnącymi kwotami wypłacanymi piratom wydłuża się także czas przetrzymywania jednostek i ich załóg. Średni czas trwania negocjacji wydłużył się ponad dwukrotnie w ciągu ostatnich lat. W 2. kwartale 2010 r. statki były przetrzymywane średnio 106 dni, gdy jeszcze w roku 2009 średni czas trwania negocjacji wynosił około 55 dni²¹. Oznacza to, że marynarzy, którzy dostaną się w ręce porwaczy, czeka kilkumiesięczne pozbawienie wolności. Według danych IMB piraci we wszystkich rejonach świata w roku 2010 porwali 1181 zakładników, somalijscy piraci byli odpowiedzialni za porwanie 1065 z nich. Należy przy tym podkreślić, że uprowadzenia są o wiele dotkliwsze dla załogi niż napad rabunkowy (zob. rys. 9).



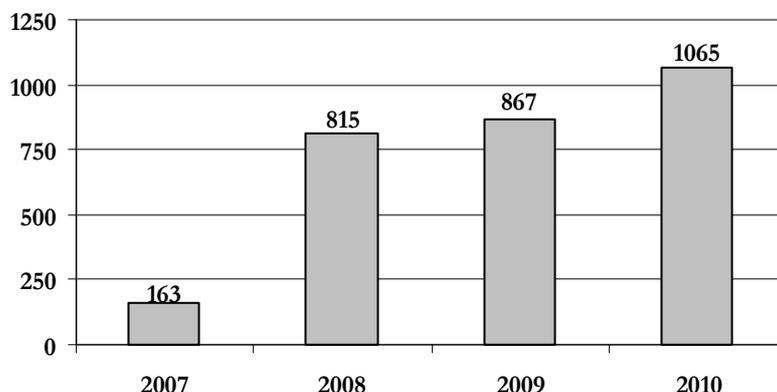
Rys. 8. Szacowane średnie wysokości płaconych okupów w latach 2007–2010 (dane w mln dolarów)

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów: *GAO (U.S. Government Accountability Office)*, dokument GAO-11-449T, 15 III 2011, Waszyngton i *Oceans Beyond Piracy Organisation – The Economic cost of piracy*.

¹⁹ *Oceans Beyond Piracy Organisation...*, dz. cyt.

²⁰ Tamże, s. 9.

²¹ Tamże.



Rys. 9. Liczba zakładników pozbawionych wolności przez somalijskich piratów w latach 2007–2010

Źródło: GAO (U.S. Government Accountability Office), dokument GAO-11-449T, 15 III 2011, Waszyngton.

Raport IMB przy Międzynarodowej Izbie Handlowej (International Chamber of Commerce, ICC), poświęcony piractwu morskemu, informuje, że w 1. kwartale 2011 r. na całym świecie doszło do 142 ataków, co stanowi najwyższą ich liczbę w historii. Wzrost ten wynikał z nasilenia aktywności piratów u wybrzeży Somali, gdzie w omawianym okresie odnotowano 97 ataków (35 ataków w tym samym okresie roku 2010). Równocześnie 18 statków zostało porwanych, 344 członków załóg wzięto jako zakładników, 6 uprowadzono, na 45 jednostkach dokonano abordażu, kolejnych 45 ostrzelano. W 1. kwartale 2011 r. piraci zamordowali 7 członków załogi i ranili 34, a na wodach Somali przetrzymywanych było 596 członków załóg i 28 statków²².

Szacując koszty wynikające z porwania jednostki, należy uwzględnić nie tylko wysokość faktycznie zapłaconego okupu. Na całkowity koszt składają się dodatkowe czynniki, takie jak koszty negocjacji, koszty wypłaconych odszkodowań dla załogi z racji poniesionego psychicznego uszczerbku na zdrowiu w wyniku pozbawienia wolności w warunkach silnego stresu i poczuciu realnego zagrożenia życia, koszty naprawy uszkodzeń statku powstałych podczas ataku piratów, również powstałych w okresie przetrzymywania. Uwzględnić także należy koszty samego dostarczenia okupu oraz doliczyć koszty wynikające

²² IMB: piractwo morskie w I kwartale. *Gazeta Ubezpieczeniowa* [on-line]. [Dostęp 3.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.gu.com.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=39299&Itemid=231.

z czarterowania jednostki (w przypadku tankowca VLCC koszt czarteru za jeden dzień przy dwunastomiesięcznej umowie wynosi około 30 tys. dolarów²³).

Jak informowali w styczniu 2011 r. eksperci z ośrodka analitycznego One Earth Future Foundation (Kolorado – Stany Zjednoczone), piractwo morskie kosztuje światową gospodarkę 7–12 mld dolarów rocznie. Szacują oni, że 95% tych strat generuje działalność piratów somalijskich, która znacząco podnosi koszty transportu towarów przez Ocean Indyjski (inne niebezpieczne miejsca to: Zatoka Gwinejska, wody Nigerii oraz cieśnina Malakka). Eksperci szacowali straty powodowane przez piractwo morskie, uwzględniając wysokość okupów, wzrost kosztów ubezpieczenia, patrolowania wód morskich, sprzętu służącego zapewnieniu bezpieczeństwa statkom, procesów sądowych piratów oraz inne koszty pośrednie, jak wzrost cen żywności w Afryce Wschodniej na skutek wyższych kosztów dostaw produktów. Z uwagi na znaczący wzrost sum okupów (rys. 8), a także wzrost liczby piratów i atakowanie przez nich statków coraz dalej od brzegu (500 mil morskich i więcej), składki ubezpieczeniowe na wypadek porwania i konieczności zapłacenia okupu w regionie wzrosły odpowiednio 3- i 10-krotnie²⁴.

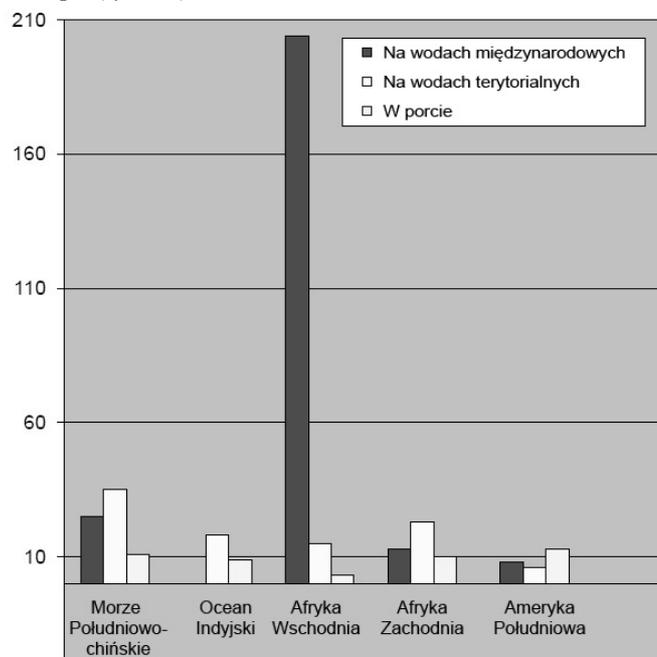
Z danych zebranych przez Centrum Raportowania Piractwa Międzynarodowego Biura Morskiego w Kuala Lumpur wynika, że piractwo u wybrzeży Somalii zdominowało wszystkie statystyki dotyczące bezprawnych aktów przeciwko bezpieczeństwu żeglugi. Jeszcze kilka lat temu większość ataków miała miejsce w niewielkiej odległości od brzegu. Obecnie zorganizowane grupy piratów posługują się statkami matkami, zazwyczaj porwanymi kutrami rybackimi lub coraz częściej większymi porwanymi statkami, na których pokładzie dysponują współczesnym elektronicznym sprzętem nawigacyjnym, a także systemem identyfikacji jednostek pływających Automatic Identification System (AIS), który umożliwia określenie rodzaju statku, jego kursu, prędkości i ładunku, lub innymi systemami elektronicznymi pozwalającymi na śledzenie przewożonego ładunku. Posługiwanie się statkami matkami umożliwia przeprowadzenie ataku setki mil od linii brzegowej, sam atak natomiast przeprowadzany jest przy wykorzystaniu małych i szybkich łodzi motorowych wodowanych z pokładu większej jednostki.

Większość napaści ma miejsce w sytuacji, gdy statek znajduje się na wodach międzynarodowych. W rejonie Zatoki Adenijskiej i Somalii nie odnotowano w 2010 r. ani jednego ataku na statek podczas kotwiczenia czy cumowania. Ataki takie nadal zdarzają się w innych niebezpiecznych rejonach, jednak ich liczba jest prawie dwudziestokrotnie mniejsza niż ataków przeprowadzonych na jed-

²³ VLCC time charter rates fall for first time in two weeks. W: *LloydsList.com* [on-line]. 23 November 2010 [Dostęp 3.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.lloydslist.com/ll/sector/tankers/article350511.ece>.

²⁴ *Piractwo morskie kosztuje świat 7–12 mld dol. rocznie* [on-line]. [Dostęp 3.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.maritime.com.pl/newsletter/drukuj.php?id_term=58421.

nostki znajdujące się w ruchu w okolicach Afryki Wschodniej i Morza Południowochińskiego (rys. 10).



Rys. 10. Lokalizacja miejsc napadów pirackich na statki w roku 2010

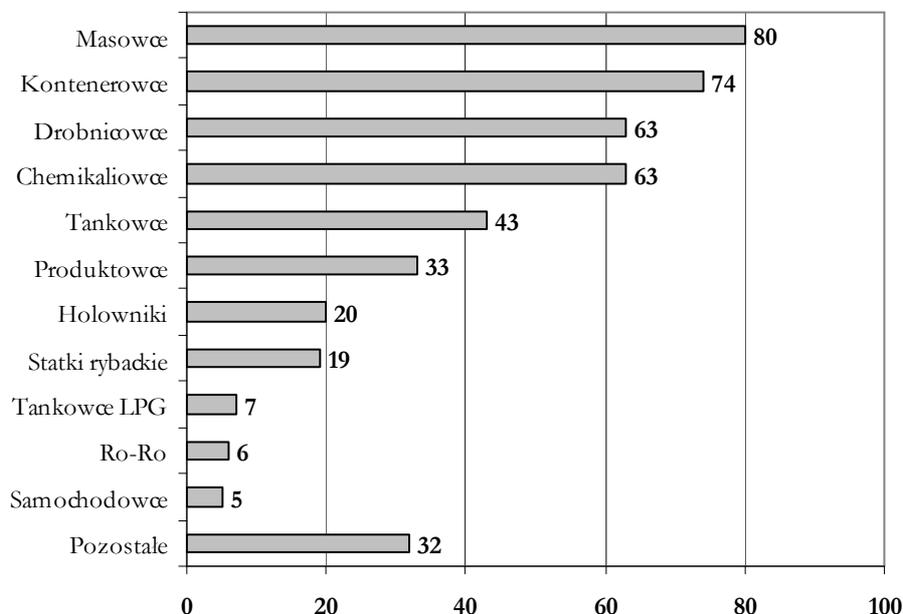
Źródło: IMO, *Reports on acts of piracy and armed robbery against ships*, aneks 3. Londyn 2010.

Jak wskazują statystyki, piraci najczęściej atakują masowce i kontenerowce, nieznacznie mniejszą liczbę napadów odnotowano na chemikaliowce i drobnicowce. Ataki na tankowce to nieco ponad 10% wszystkich bezprawnych aktów przeciwko statkom w roku 2010 (rys. 11).

Problem piractwa morskiego zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu handlu morskiego na kilku kluczowych szlakach żeglugowych, stąd też niektórzy przewoźnicy, szczególnie w przypadku tras przechodzących przez Zatokę Adeńską i wschodnie wybrzeża Afryki, decydują się na dużo dłuższą drogę wokół Przylądka Dobrej Nadziei. Przykładem mogą być przedsiębiorstwa armatorskie AP Moller-Maersk, największy armator w Europie, który skierował swoje 83 tankowce ze szlaku wykorzystującego Kanał Sueski na szlak wokół Afryki²⁵, identycznie postąpił Norwegian Stolt, członek Odfjell Shipping Group, ze

²⁵ The Independent, Maersk 'reroutes ships to avoid pirate-plagued waters'. W: *ICIS.com* [on-line]. 21 November 2008 [Dostęp 6.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.icis.com/Articles/2008/11/17/9172271/odfjell-to-avoid-gulf-of-aden-due-to-piracy-threat.html>.

swoją flotą 90 tankowców²⁶. Z Kanału Sueskiego przestał korzystać także Frontline, jeden z większych światowych przewoźników ropy naftowej²⁷.



Rys. 11. Liczba poszczególnych rodzajów statków zaatakowanych przez piratów w roku 2010

Źródło: IMB, *Piracy and armed robbery against ships*. London 2011, s. 10.

Wybór trasy wokół Przylądka Dobrej Nadziei z Europy na Bliski Wschód powoduje wydłużenie czasu potrzebnego do pokonania tej odległości średnio o 6 dni dla statku pasażerskiego i 17 dni dla statku handlowego. Przejście na trasie z Azji do Europy wymaga dodatkowych 5 dni. Transport towarów z Azji na Bliski Wschód omijający niebezpieczne rejony wymaga aż 10 dodatkowych dni. Szacuje się, że jeżeli 10% jednostek wybrałoby dłuższą drogę zamiast skorzystać z Kanału Sueskiego, rocznie generowałyby to ponad 2 mld dolarów strat dla światowej gospodarki²⁸. Kwota ta odnosi się jedynie do kosztów operacyjnych statków, czyli wynagrodzenia dla załóg, paliwa i opłat czarterowych, co stanowi dziesięciokrotność wypłaconych w 2010 r. okupów.

²⁶ Odfjell to avoid Gulf of Aden due to piracy threat. W: *ICIS.com* [on-line]. 17 November 2008 [Dostęp 6.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.icis.com/Articles/2008/11/17/9172271/odfjell-to-avoid-gulf-of-aden-due-to-piracy-threat.html>.

²⁷ Frontline could follow Odfjell lead and steam around the Cape to avoid piracy attacks. W: *Ship Management* [on-line]. 18 January 2008 [Dostęp 6.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.shipmanagementinternational.com/?p=652>.

²⁸ *Oceans Beyond Piracy Organisation...*, s. 13–15.

Zwalczanie piractwa również nie pozostaje neutralne dla gospodarki globalnej. Problem piractwa morskiego dotyka bezpośrednio wielu podmiotów gospodarczych, a zagrożenie w ostatnich latach występuje głównie na obszarach nieobjętych jurysdykcją żadnego państwa. W konsekwencji, aby zabezpieczyć interesy globalnej gospodarki, konieczne jest zapewnienie bezpieczeństwa szlaków transportowych na wodach międzynarodowych.

Na początku 2009 r. na wodach Zatoki Adeńskiej i Oceanu Indyjskiego operowały, skierowane w celu zwalczania piractwa morskiego, okręty i zespoły okrętów z dwunastu państw (m.in. Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Rosja, Chiny, Francja, Indie, RFN, Holandia, Dania, Szwecja, Japonia). Skuteczność działań floty wojennej (średnio 30 okrętów) na akwenu o powierzchni 2,5 mln km² trudno uznać za efektywną. Według ekspertów niemieckich należałoby użyć około 500 jednostek, co jest nierealne zarówno ze względów organizacyjnych, jak i finansowych²⁹. Drugim czynnikiem ograniczającym skuteczność sił morskich w walce z piractwem na wodach międzynarodowych jest aktualny stan prawny, szczególnie w zakresie prawa karnego i brak międzynarodowych regulacji dotyczących postępowania ze schwytanymi piratami³⁰. Jednostki marynarki wojennej biorące udział w międzynarodowych operacjach zwalczających piractwo starają się identyfikować wykryte lub zgłoszone im podejrzanym łodziom, po czym dokonują wizyty i rewizji na takiej jednostce. W razie wykrycia broni wskazującej na piracki charakter działalności załogi siły wojskowe państw zazwyczaj ją rekwirują, a piratom pozwalają odpłynąć. Jedynie w sytuacji, gdy piraci otworzą ogień do okrętu lub jednostki handlowej, okręt ma możliwość użycia uzbrojenia w celu likwidacji zagrożenia. Obecnie w rejonie Zatoki Adeńskiej i Oceanu Indyjskiego operują siły morskie w ramach operacji „Atalanta” (EU NAVFOR), międzynarodowy kontyngent Połączonych Sił Wielozańdaniowych 150 (Combined Task Force 150), amerykańska grupa CTF-151 i zespół Combined Joint Task Force Horn of Africa (CJTF-HoA). NATO utrzymuje w rejonie Somali Stałą Grupę Morską (Standing Naval Maritime Group, SNMG NATO). Wprowadzone już regulacje wspomagające działania sił morskich zostały wsparte przez dwie rezolucje ONZ (z 2.12.2006 r. i 16.12.2006 r.), pozwalające na kontynuowanie pościgu przez okręt wojenny za pirackim statkiem

²⁹ Pilas P., *Piractwo i terroryzm morski u progu XXI wieku* [on-line]. [Dostęp 3.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.psz.pl/index2.php?option=com_content&task=view&id=17045&pop=1&page=0. Należy także zauważyć, że koszty eksploatacji okrętów przystosowanych do bardziej skomplikowanych zadań niż patrolowanie i konwojowanie w relacji koszt-efekt są nie do przyjęcia w przypadku prowadzenia wielomiesięcznych działań.

³⁰ Teoretycznie należałoby schwytanych piratów postawić przed sądem państwa bandery okrętu i sądzić według obowiązującego prawa krajowego. Taka praktyka byłaby jednak zbyt kosztowna (dostarczenie piratów przed sąd i procedury), należy również sądzić, że po procesie (odbyciu kary) piraci zwracaliby się o prawo pozostania w danym kraju.

również po jego wejściu na wody terytorialne Somalii, a także kontynuowanie działań mających na celu ujęcie piratów na terytorium tego państwa³¹.

Armatorzy i przewoźnicy coraz częściej decydują się także na korzystanie z prywatnych firm ochroniarskich. Usługa taka polega na umieszczeniu na statku uzbrojonych i przeszkolonych strażników. Profesjonalnie przeszkoleni funkcjonariusze takich firm, niejednokrotnie byli członkowie jednostek przeszkolonych strażników specjalnych, pomagają w szkoleniu załogi, a także w razie faktycznego ataku mogą odstraszać napastników, korzystając z dostępnych technicznych rozwiązań obrony biernej czy też z broni palnej. Faktem jest, że nie został jeszcze skutecznie zaatakowany żaden statek, z którego pokładu ochroniarze dali strzały ostrzegawcze w stronę nadpływających motorówek. Takie rozwiązania nie eliminują jednak zagrożenia, a jedynie zabezpieczają konkretny statek.

3. Podsumowanie

1. W działalności przestępczej na morzu (piractwo odnosi się tylko o obszarze morza pełnego) skierowanej przeciwko międzynarodowej żegludze można wyróżnić cztery strategiczne rejon: Zatoka Adeńska wzdłuż wybrzeża somalijskiego i wejścia na Morze Czerwone; Zatoka Gwinejska w pobliżu Nigerii i delty rzeki Niger; cieśnina Malakka, między Indonezją a Malezją; rejon Półwyspu Indyjskiego, szczególnie między Indiami i Sri Lanką.
2. Zjawisko rozboju morskiego, w tym piractwa, wykazuje tendencje wzrostowe w dwóch rejonach: Afryka Wschodnia – wzrost o 200% w stosunku do roku 2007, oraz na wybrzeżu nigeryjskim (brak dokładnych danych liczbowych z uwagi na fakt, że wiele incydentów nie zostaje zgłoszonych).
3. Do chwili obecnej brak jest kompetentnych analiz, które by określiły rozmiar strat, jakie ponoszą korporacje handlowe. Z ekonomicznego punktu widzenia trudno jest określić „koszty” piractwa morskiego ze względu na duże różnice w podawanych przez korporacje liczbach a stanem faktycznym. Rozbieżności wahają się od 1 do 17 mld dolarów strat. Warto zaznaczyć, że dochody z międzynarodowego handlu mocno przewyższają straty ponoszone w wyniku działań piratów (biliony dolarów).
4. Istnieje szeroki wybór metod walki z piractwem, jednak tylko nieliczne rozwiązania mają charakter ofensywny. Brak jest rozwiązań uderzających w państwa, które de facto stoją za tego typu działalnością. Najbardziej powszechnie stosowane są pokładowe środki zapobiegawcze (środki niepowodujące skutków śmiertelnych, prywatni kontraktorzy) oraz obecność

³¹ Zwalczenie międzynarodowego piractwa morskiego. W: *Strefa Wojny* [on-line]. [Dostęp 3.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://kriegzone.wordpress.com/2009/01/28zwalczenie-miedzynarodowego-piractwa-morskiego/>.

międzynarodowych zespołów okrętów w najbardziej zagrożonych rejonach, ponadto regionalne patrole antypirackie (Indonezja, Malezja, Singapur, Tajlandia), które w znaczący sposób ograniczyły działalność przestępczą. Proponuje się zastosowanie takich rozwiązań w odniesieniu do Afryki Wschodniej i Bliskiego Wschodu oraz powołanie Somalijskiej Straży Przybrzeżnej (pod opieką ONZ albo Unii Afrykańskiej). Kontrowersyjny jest natomiast sposób ich finansowania przez korporacje handlowe. Panuje również całkowita zgodność co do faktu, że jedynym skutecznym sposobem pozbycia się piratów w rejonie Afryki Wschodniej jest wprowadzenie stabilizacji i legitymizowanych rządów w Somali (w roku 2006, gdy kraj został opanowany przez Unię Trybunałów Islamskich, problem piractwa zniknął).

5. Działania militarne na morzu nie rozwiążą problemu piractwa, na co wskazują dotychczasowe doświadczenia. Mogą co najwyżej wywołać inne problemy związane z obecnością i działalnością okrętów. Również brak powszechnie akceptowanych regulacji prawnych oraz koszty eksploatacji okrętów stawiają pod znakiem zapytania celowość tego typu rozwiązań, chociaż obniżyły one o 37% skuteczność pirackich ataków.
6. Odpowiadając na główne pytanie naszych rozważań: czy współczesne piractwo morskie stanowi zagrożenie dla handlu morskiego?, można z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że nie. Wymiar ekonomiczny działalności piratów morskich w kontekście globalnego handlu realizowanego drogą morską jest drugoplanowy, co oczywiście nie oznacza, że nie powoduje on utrudnień operacyjnych oraz wzrostu kosztów. Ponadto, cytując klasyka strategii morskiej, J.S. Corbetta, można potwierdzić, że [...] *rzeczywista podatność handlu morskiego na zagrożenia nie znajduje się w bezpośredniej, a w odwrotnej relacji do jego wielkości. Innymi słowy, im większy obrót, tym trudniej zaszkodzić takiemu handlowi*³².

Literatura

- Brdulak J., Transport morski. W: Fierla I. (red.), *Geografia gospodarcza świata*. Wyd. 3 zm. Warszawa: Polskie Wydaw. Ekonomiczne, 2005. ISBN 83-208-1578-9.
- Corbett J.S., *Some principles of maritime strategy*. Annapolis 1972.
- Energy Information Administration* [on-line]. [Dostęp 26.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.eia.doe.gov/countries/regions-topics.cfm?fips=WOTC>.
- Frontline could follow Odjell lead and steam around the Cape to avoid piracy attacks. W: *Ship Management* [on-line]. 18 January 2008 [Dostęp 6.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.shipmanagementinternational.com/?p=652>.

³² Corbett J.S., *Some principles of maritime strategy*. Annapolis 1972, s. 253–254.

- GAO (U.S. Government Accountability Office), dokument GAO-11-449T, 15 III 2011, Waszyngton.
- Grzelakowski A.S., Transport morski w gospodarce światowej. Podstawowe kierunki jego rozwoju i ich wpływ na politykę transportową UE. *Prace Wydziału Navigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni* 2007, nr 20.
- Hildebrandt A., Międzynarodowy handel morski. *Pomorski Przegląd Gospodarczy* 2009, nr 2 (41).
- IMB, *Piracy and armed robbery against ships*. London 2011.
- IMB: piractwo morskie w I kwartale. *Gazeta Ubezpieczeniowa* [on-line]. [Dostęp 3.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.gu.com.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=39299&Itemid=231.
- IMO, *Reports on acts of piracy and armed robbery against ships*, aneks 3. London 2010.
- Kubiak K., *Piractwo i terroryzm morski. Nowe wyzwanie dla bezpieczeństwa międzynarodowego* [on-line]. [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.wns.dsw.edu.pl/fileadmin/user_upload/wszechnica/04.pdf.
- Oceans Beyond Piracy Organisation – The Economic cost of piracy* [on-line]. [Dostęp 26.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://oceansbeyondpiracy.org/documents/The_Economic_Cost_of_Piracy_Full_Report.pdf.
- Odfjell to avoid Gulf of Aden due to piracy threat. W: *ICIS.com* [on-line]. 17 November 2008 [Dostęp 6.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.icis.com/Articles/2008/11/17/9172271/odfjell-to-avoid-gulf-of-aden-due-to-piracy-threat.html>.
- Pilas P., *Piractwo i terroryzm morski u progu XXI wieku* [on-line]. [Dostęp 3.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.psz.pl/index2.php?option=com_content&task=view&id=17045&pop=1&page=0.
- Piractwo morskie kosztuje świat 7–12 mld dol. rocznie* [on-line]. [Dostęp 3.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.maritime.com.pl/newsletter/drukuj.php?id_term=58421.
- Reports on piracy and armed robbery. W: *IMO* [on-line]. [Dostęp 26.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.imo.org/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Pages/PirateReports.aspx>.
- Review of Maritime Transport 2008. W: *UNCTAD* [on-line]. [Dostęp 2.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=10745&intItemID=4659&lang=1&mode=toc>. Powiedzieli. *Forum* 2010, nr 41.
- Review of maritime transport*. Geneva: UNCTAD, 2010.
- Somali pirates receive record ransom for ships' release. *BBC News* [on-line]. 6 November 2010 [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-11704306>.
- The Independent, Maersk 'reroutes ships to avoid pirate-plagued waters'. W: *ICIS.com* [on-line]. 21 November 2008 [Dostęp 6.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.icis.com/Articles/2008/11/17/9172271/odfjell-to-avoid-gulf-of-aden-due-to-piracy-threat.html>.

- Transport morski* [on-line]. [Dostęp 2.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/thematic_factsheets-shipping_pl.pdf.
- VLCC time charter rates fall for first time in two weeks. W: *LloydsList.com* [on-line]. 23 November 2010 [Dostęp 3.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.lloydslist.com/ll/sector/tankers/article350511.ece>.
- Walczak A., Ochrona statku przed napadami pirackimi i rabunkami. *Zeszyty Nautyczne, WSM* 1994.
- Zwalczanie międzynarodowego piractwa morskiego. W: *Strefa Wojny* [on-line]. [Dostęp 3.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://kriegzone.wordpress.com/2009/01/28zwalczanie-miedzynarodowego-piractwa-morskiego/>.
- Żegluga morska na świecie. W: *Portal Morski* [on-line]. [Dostęp 26.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.portalmorski.pl/stats/zeglugamorska/swiat/>.

Akty prawne

- Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r.* Załącznik do Dz.U. 2002, nr 59, poz. 543

ANALIZA PRZYDATNOŚCI MODELI REFERENCYJNYCH NA POTRZEBY ZARZĄDZANIA LOGISTYCZNEGO

Cezary Mańkowski

Abstrakt: Modele referencyjne są jednym z wielu instrumentów pretendujących do znalezienia się w zbiorze różnych koncepcji, metod i technik wykorzystywanych w zarządzaniu logistycznym. Dlatego też celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie wyników oceny przydatności modeli referencyjnych do rozwiązywania problemów logistycznych. Dokonana ocena wskazuje, że mają one charakter uniwersalny, wspierają bowiem realizację wszystkich funkcji zarządzania logistycznego, znajdując zastosowanie w jego różnych obszarach, np. w logistyce produkcji wyrobów szklanych.

Słowa kluczowe: modele referencyjne, zarządzanie logistyczne.

JEL Classifications: M21 – Business Economics.

1. Wprowadzenie

Przyjęcie problematyki modeli referencyjnych w zarządzaniu logistycznym wynika z dwóch głównych przesłanek. Pierwszą z nich jest obiektywna konieczność podejmowania działań ukierunkowanych na poszukiwanie i stosowanie coraz to bardziej efektywnego instrumentarium zarządzania logistycznego. Efektem tych działań jest wypracowanie zbioru różnych koncepcji, metod oraz technik wykorzystywanych w teorii i praktyce zarządzania operacjami logistycznymi. Do takich technik należą modele referencyjne, znajdujące zastosowanie nie tylko w zarządzaniu, lecz także w ekonomii oraz informatyce, co uzasadnia przyjęcie interdyscyplinarności modeli referencyjnych za drugą przesłankę podjęcia się proponowanej problematyki badawczej. Dlatego też, stawiając tezę o istotnej roli modeli referencyjnych w zarządzaniu logistycznym, za cel tego

artykułu przyjmuje się wykazanie dużej przydatności modeli referencyjnych na potrzeby zarządzania logistycznego. Cel ten realizuje się drogą wykrycia obszarów zarządzania logistycznego, w których modele referencyjne mogą znaleźć zastosowanie, następnie zidentyfikowania rodzajów i właściwości modeli referencyjnych, a w kolejnym kroku przeprowadzenia oceny ich przydatności w wykrytych sferach zarządzania logistycznego. W postępowaniu badawczym wykorzystuje się wyniki studium literatury oraz doświadczenie własne autora.

2. Identyfikacja obszarów zarządzania logistycznego

W celu zidentyfikowania obszarów zarządzania logistycznego jako potencjalnych sfer zastosowania modeli referencyjnych w pierwszym rzędzie definiuje się pojęcie zarządzania logistycznego, a następnie wyszczególnia jego obszary¹.

Efektami pracy badawczej ukierunkowanej na osiągnięcie powyższego celu są następujące ustalenia. Po pierwsze zarządzanie logistyczne jest definiowane jako [...] *proces kompleksowego planowania, organizowania i kontrolowania działań logistycznych realizowanych dla zapewnienia sprawnego i efektywnego przepływu materiałów, półproduktów oraz wyrobów finalnych w przedsiębiorstwach i łańcuchach dostaw*². Ponadto podaje się, że [...] *zarządzanie logistyczne można uznać za orientację w zarządzaniu, [które obejmuje – dopisek autora] działania i czynności mające zapewnić sprawny i efektywny przepływ towarów z miejsc pochodzenia do miejsc finalnej konsumpcji oraz związane z nimi informacje [...]; są to przede wszystkim typowe czynności zarządzania, zwane funkcjami takie jak: planowanie, organizowanie i kontrolowanie*³. Po drugie wyszczególnione w powyższej definicji funkcje planowania, organizowania i kontroli są jedynie trzema z czterech podstawowych funkcji zarządzania⁴. Skoro zatem zarządzanie logistyczne jest orientacją w zarządzaniu, to tym samym powinno realizować te same funkcje co zarządzanie, tj. włącznie z motywowaniem⁵. W konsekwencji podane w powyższej definicji kryteria sprawności i efektywności działań logistycznych należy rozwinąć do postaci stosowanej w zarządzaniu, w którym *Podstawowymi postaciami (valorami) sprawnego działania [...] są: skuteczność, korzystność i ekonomiczność*⁶. Po trzecie w literaturze przedmiotu⁷ sugeruje się objęcie

¹ Pod pojęciem obszary zarządzania logistycznego rozumie się wymiary, perspektywy, poziomy oglądu, punkty widzenia itp., w odniesieniu do zarządzania logistycznego.

² Soltysik M., *Zarządzanie logistyczne*. Katowice: Wydaw. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, 2003, s. 58.

³ Soltysik M., Istota i cechy zarządzania logistycznego. *Gospodarka Materialowa & Logistyka* 1994, nr 7–8, s. 145.

⁴ *Zarządzanie uczy jak planować, organizować, motywować i kontrolować swoją pracę oraz działania innych ludzi dla wspólnego dobra*. Bieniok H. i in., *Metody sprawnego zarządzania. Planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrola*. Warszawa: Agencja Wydaw. Placet, 1997, s. 5.

⁵ Zob. Krzyżanowski L., *Podstawy nauki zarządzania*. Warszawa: PWN, 1985, s. 226–239.

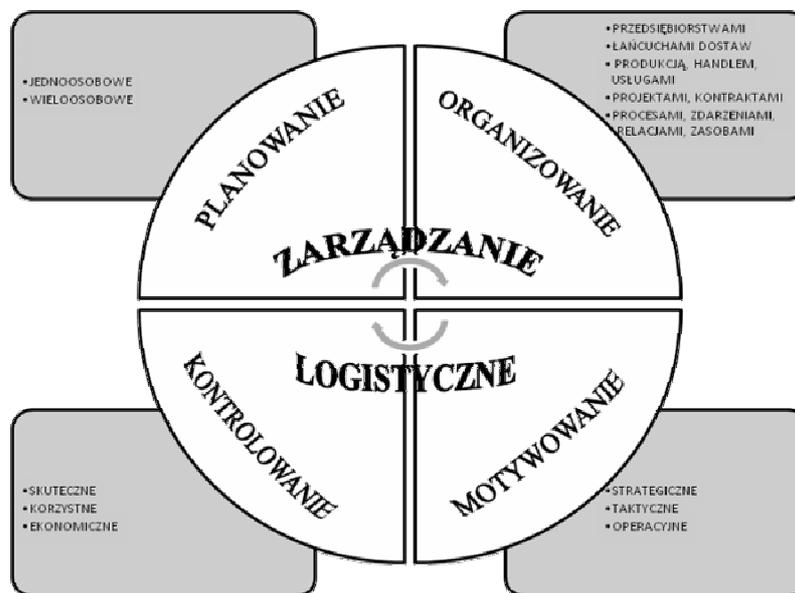
⁶ Kieźun W., *Sprawne zarządzanie organizacją*. Warszawa: Oficyna Wydaw. SGH, 1997, s. 18.

przedmiotem działań logistycznych nie tylko przepływy materialowe, lecz także wszelkie przepływy, a zatem także informacyjne, ludzkie i finansowe. W efekcie proponuje się następującą definicję zarządzania logistycznego, tj. jako planowanie, organizowanie, motywowanie oraz kontrolowanie działań realizujących przepływy wszelkich zasobów w sposób skuteczny, korzystny i ekonomiczny.

Zawarte w powyższej definicji zarządzania logistycznego kryterium jego funkcji pozwala przyjąć planowanie, organizowanie, kontrolę oraz motywowanie za pierwszy zbiór potencjalnych obszarów zastosowania modeli referencyjnych. Drugi zestaw tych obszarów także można wydedukować z powyższej definicji. Stanowią go bowiem wymiary zarządzania logistycznego wyszczególnione według kryterium sprawnościowego, tj. skuteczność, korzystność oraz ekonomiczność. Kolejne potencjalne obszary wykorzystania modeli referencyjnych są rezultatem zastosowania typowych kryteriów klasyfikacyjnych, a mianowicie kryteriów: podmiotowego, przedmiotowego oraz poziomu zarządzania logistycznego. Kryterium podmiotowe pozwala wyszczególnić jednoosobowe oraz wieloosobowe zarządzanie logistyczne. Najbardziej licznym i niezamkniętym zbiorem jest zbiór przedmiotów zarządzania logistycznego, w którym (stosując terminologię cybernetyczną) można wyróżnić zarządzanie całym systemem wsparcia logistycznego⁸ (np. przedsiębiorstwa, łańcucha dostaw, sieci dostaw) lub według różnych kryteriów wydzielonych elementów tego systemu (np. zarządzanie zakupami i zaopatrzeniem, transportem, magazynowaniem, zapasami, dystrybucją, zwrotami; procesami, wydarzeniami, relacjami, zasobami; projektem, kontraktem logistycznym; restrukturyzacją działań logistycznych). Z kolei według kryterium poziomu zarządzania logistycznego wyszczególnia się zarządzanie logistyczne: strategiczne, taktyczne i operacyjne. Wyszczególnione obszary zarządzania logistycznego przedstawia rysunek 1.

⁷ *Istotą logistyki jest bowiem sterowanie procesami przepływu wszelkich zasobów [...].* Chaberek M., *Makro- i mikroekonomiczne aspekty wsparcia logistycznego*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2005, s. 15; zob. także s. 19–24.

⁸ *[...] system wsparcia logistycznego jest to celowo zorganizowany podsystem dowolnej organizacji, wspierający jej podstawowy proces wytwarzania dóbr poprzez integrację wszystkich działań związanych ze skutecznym, efektywnym i korzystnym przepływem niezbędnych [...] zasobów [...].* Chaberek M., dz. cyt., s. 94.



Rys. 1. Obszary zarządzania logistycznego
Źródło: opracowanie własne.

3. Klasyfikacja modeli referencyjnych

Model lub modele referencyjne w zarządzaniu logistycznym są coraz częściej zaliczane do zbioru podstawowych instrumentów zarządzania logistycznego⁹. W celu dokonania oceny przydatności tych instrumentów w pierwszej kolejności definiuje się model referencyjny, rozpoznaje jego zasadnicze właściwości i na ich podstawie wyprowadza kryteria pozwalające zidentyfikować różnego rodzaju modele referencyjne.

Na bazie przeprowadzonych badań literaturowych¹⁰ oraz własnego doświadczenia w stosowaniu modeli referencyjnych proponuje się następującą definicję modelu referencyjnego, a mianowicie jako polecany wzorzec, docelowa koncepcja, punkt porównania i odniesienia, dla byłych, istniejących, a zwłaszcza projektowanych systemów gospodarczych. Pełniejszego zrozumienia istoty modeli referencyjnych można oczekiwać po uzupełnieniu powyższej definicji

⁹ Zob. Ciesielski M. (red.), *Instrumenty zarządzania logistycznego*. Warszawa: PWE, 2006, s. 162–177. Zob. także cykl wydawniczy pt. *Modelowanie procesów i systemów logistycznych*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2001–.

¹⁰ Zob. Kasprzak T. (red.), *Modele referencyjne w zarządzaniu procesami biznesu*. Warszawa: Wydaw. Difin, 2005, s. 12, 41–42, 106–110; Wrycza S. (red.), *Infomatyka ekonomiczna*. Warszawa: PWE, 2010, s. 44.

o zestaw cech przypisywanych tym modelom. Zestaw ten tworzą następujące cechy modeli referencyjnych:

- uniwersalność,
- możliwość uzyskania horyzontalnego oraz wertykalnego odwzorowania modelowanej rzeczywistości,
- łatwość rekonfiguracji modelu referencyjnego,
- możliwość całościowego i częściowego oglądu modelowanej rzeczywistości.

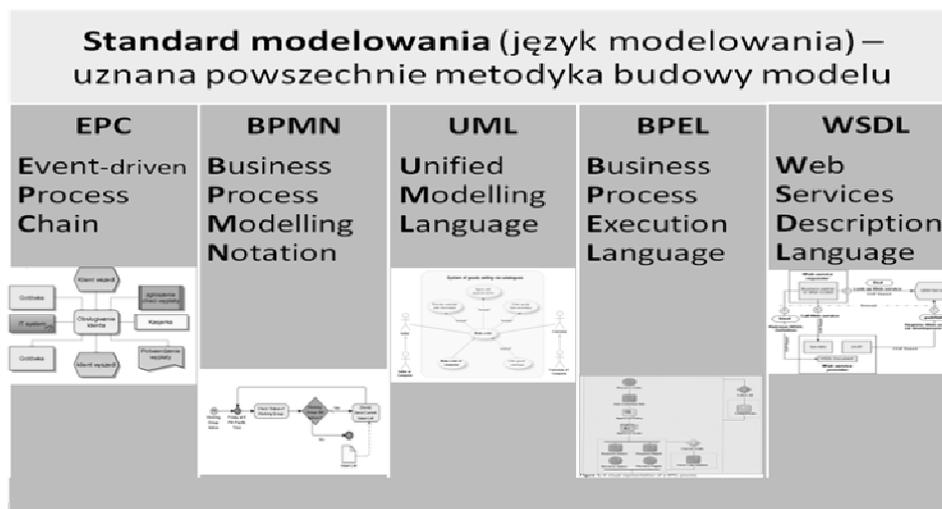
Uszczegóławiając powyżej wymienione cechy modeli referencyjnych, w odniesieniu do cechy uniwersalności, należy stwierdzić, że jest ona właściwa modelom referencyjnym zbudowanym na odpowiednim poziomie abstrakcji oraz według przyjętego standardu modelowania referencyjnego. Innymi słowy, odpowiednio wysoki poziom uogólnienia modelowanej rzeczywistości, np. branży samochodowej, pozwala wykryć np. najlepsze praktyki stosowane w tej branży i użyć je w roli zalecanych procedur do wdrożenia w konkretnych przedsiębiorstwach. Uniwersalność modeli referencyjnych jest równolegle zapewniana także przez zastosowanie jednego z wielu standardów modelowania referencyjnego. Użycie tej samej metodyki modelowania umożliwia jednoznaczną budowę i interpretację modelu referencyjnego przez jego różnych użytkowników w różnym czasie i miejscu, co ma w szczególności duże znaczenie dla wielonarodowych podmiotów gospodarczych, np. koncernów, korporacji, instytucji międzynarodowych. Kolejna cecha modeli referencyjnych przejawia się w możliwości uzyskania horyzontalnego oraz wertykalnego odwzorowania modelowanej rzeczywistości, np. w postaci ukazania zarówno równoległego, jak i sekwencyjnego przebiegu modelowanych procesów. Ostatnie dwie cechy modeli referencyjnych wydają się na tyle zrozumiałe, że nie wymagają dalszego wyjaśnienia.

Z przytoczonej powyżej definicji modelu referencyjnego oraz jego podstawowych cech można wyprowadzić większość głównych kryteriów służących klasyfikacji modeli referencyjnych. Efekty prac klasyfikacyjnych zawiera tabela 1. Zawarte w niej dodatkowe wyjaśnienia pozwalają w dostatecznym stopniu zrozumieć różnice między zidentyfikowanymi modelami referencyjnymi. Jedynie ze względu na pewną złożoność standardów budowy modeli referencyjnych pogładowe przykłady tych modeli zaprezentowano na rysunku 2.

Tab. 1. Klasyfikacja modeli referencyjnych

Kryterium	Modele referencyjne
Obowiązek stosowania	<ul style="list-style-type: none"> • obligatoryjne (np. procedury, instrukcje, normy, wzorce, do obowiązkowego zastosowania) • fakultatywne (np. procedury, instrukcje, normy, wzorce, do uznaniowego zastosowania)
Sposób odwzorowania rzeczywistości	<ul style="list-style-type: none"> • ikoniczne (przedstawiają pewne cechy rzeczywistych obiektów, np. makieta fabryki w zadanej skali) • analogowe (powstają przez zastępowanie elementów lub procesów rzeczywistych analogicznymi elementami, np. analogiczna linia produkcyjna) • symboliczne (korzystają z symboli graficznych do prezentacji rzeczywistości)
Odniesienie do czasu	<ul style="list-style-type: none"> • statyczne (nie uwzględniają upływu czasu, np. obowiązujący schemat organizacyjny) • dynamiczne (ukazują zalecany przebieg działań w czasie)
Niepewność	<ul style="list-style-type: none"> • deterministyczne (100% pewność) • probabilistyczne (wykorzystujące rachunek prawdopodobieństwa do opisu rzeczywistości)
Przedmiot odniesienia	<ul style="list-style-type: none"> • systemów gospodarczych (przedsiębiorstw, instytucji, organizacji gospodarczych; struktur, mechanizmów rynkowych) • podsystemów gospodarczych (produkcji, handlu, usług; zaopatrzenia, dystrybucji, logistyki, transportu, finansów, marketingu itd.)
Standard modelowania referencyjnego	wykonane w standardzie: EPC, BPMN, UML, BPEL, WSDL
Poziom szczegółowości/abstrakcji opisu	<ul style="list-style-type: none"> • semantyczne • techniczne • implementacyjne
Perspektywa opisu	<ul style="list-style-type: none"> • cząstkowe (np. funkcji, danych, zdarzeń, organizacji, produktów/usług, zasobów, relacji) • całościowe

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 2. Poglądowe przykłady modeli referencyjnych według różnych standardów
 Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Business Process Model and Notation* [on-line]. 2011 [Dostęp 10.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.ask.com/wiki/BPMN>; *Smart UML* [on-line]. 2011 [Dostęp 10.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://smartuml.sourceforge.net/>; *Oracle® BPEL Process Manager Developer's Guide* [on-line]. 2011 [Dostęp 10.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://download.oracle.com/otndocs/products/bpel/bpeldev.pdf>; Kao J., Overview of WSDL. W: *Oracle* [on-line]. 2011 [Dostęp 10.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://developers.sun.com/appserver/reference/techart/overview_wsdl.html.

Modele referencyjne zbudowane w standardzie EPC (rys. 2) zdaniem autora są najbardziej zgodne z ontologicznym¹¹ opisem badanej rzeczywistości. W sposób prawie bezpośredni podstawowe symbole graficzne tych modeli odzwierciedlają cztery główne perspektywy ontologicznego oglądu każdej rzeczywistości o nazwie: *procesualizm* (perspektywa procesów), *reizm* (perspektywa rzeczy), *eventyzm* (perspektywa zdarzeń), *relacjonizm* (perspektywa relacji)¹².

Prawie na tej samej pozycji autor ustawiłby modele referencyjne zbudowane według standardu BPMN (rys. 2), z tą uwagą, że standard ten nie różnicuje

¹¹ Ontologia, czyli nauka o bycie, dział filozofii traktujący m.in. o strukturze bytu, świata, jego podstawowych pierwiastkach, elementach. Zob. Lipiec J., *Ontologia świata realnego*. Warszawa: PWN, 1979; Mańkowski C., Ontological foundations for business logistic process modeling. *Railway Transport and Logistics* 2007, nr 2, s. 30–38.

¹² Z doświadczenia autora wynika, że stosując zasadę Okhama, tzn. niemnożenia bytów ponad miarę, do zbudowania modelu referencyjnego dla każdej badanej rzeczywistości, w tym również logistycznej, na każdym poziomie abstrakcji lub konkretyzacji wystarczyłyby cztery symbole, oczywiście wraz z ich atrybutami (plus tzw. operatory logiczne dla celów symulacji).

wyżej wymienionych ontologii¹³, umożliwiając przypisanie tych samych atrybutów, a zwłaszcza czasu trwania, zarówno np. zdarzeniu, jak i procesowi/funkcji, co nie jest stosowane w standardzie EPC. W rezultacie może to prowadzić do opisu tego samego elementu modelowanej rzeczywistości dwoma różnymi symbolami, np. przez dwóch różnych projektantów, i tym samym spowodować utratę cechy uniwersalności budowy i interpretacji modelu referencyjnego.

Kolejny standard modelowania UML (rys. 2) w sposób dość swobodny nawiązuje do wyżej wymienionych ontologii, dlatego też do budowy modeli referencyjnych według tego standardu bardziej przydatne wydaje się przygotowanie informatyczne niż filozoficzne. Jeszcze lepszego przygotowania informatycznego wymaga sporządzenie modelu referencyjnego według jednego z dwóch kolejnych standardów, tj. BPEL, WSDL (rys. 2). Ze względu na informatyczny charakter standardy te są predysponowane do budowy modeli referencyjnych na wysokim poziomie szczegółowości, zwłaszcza z punktu widzenia technologii sieciowych.

4. Ocena przydatności modeli referencyjnych w zarządzaniu logistycznym

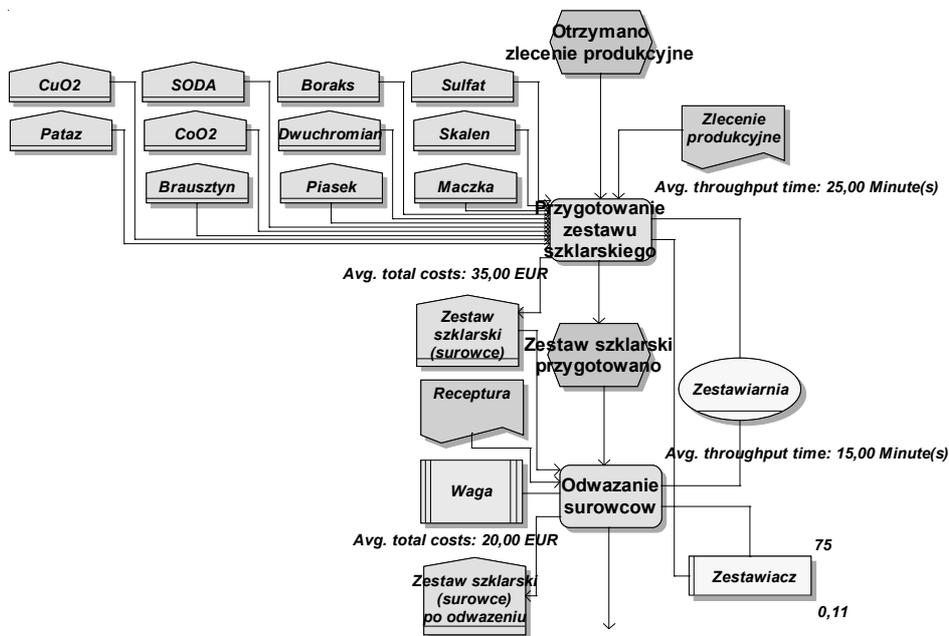
Zdefiniowanie, sklasyfikowanie oraz poznanie podstawowych cech modeli referencyjnych w powyższej części artykułu pozwala szczegółowiej poznać ich możliwości zastosowania w obszarach zarządzania logistycznego, które zostały zidentyfikowane w części 2. Ocenę tych możliwości dokonuje się na przykładzie wycinka modelu referencyjnego logistyki produkcji wyrobów szklanych (rys. 3).

Efektom przeprowadzonej oceny są następujące wnioski. Po pierwsze, z punktu widzenia trzech podstawowych obszarów oceny sprawności zarządzania logistycznego, tzn. jego skuteczności, korzystności i ekonomiczności, trudno wyobrazić sobie sytuację, w której podmiot zarządzający (osoba lub grupa osób) byłby pozbawiony informacji o tym, jakie procesy/funkcje mają być wykonane, przez kogo, za pomocą jakich zasobów, co ma być efektem realizacji procesów/funkcji oraz jakie parametry realizowanych procesów/funkcji, a także zasobów i produktów mają być osiągnięte lub dotrzymane? Odpowiedzi na te pytania można właśnie odnaleźć w modelu referencyjnym, który zawiera informacje o wzorcowym sposobie wykonania danego zadania logistycznego. Dla przykładu wycinek modelu referencyjnego na rysunku 3 informuje o:

- zdarzeniach, np. otrzymanie zlecenia produkcyjnego, których wystąpienie inicjuje wykonanie określonych funkcji, np. przygotowanie zestawu szklarskiego,

¹³ Oczywiście można dowodzić braku potrzeby zgodności standardu opisu rzeczywistości z ontologią. Tym niemniej brak wyprowadzenia lub oparcia danego standardu na filozofii bytu oznacza zerwanie z interdyscyplinarnością nauk oraz niewykorzystywanie dorobku filozofii w części traktującej właśnie o tym, co jest przedmiotem modelowania. Takie postępowanie wydaje się zatem także niezgodne z metodologią nauki ekonomii oraz zarządzania.

- rodzajach funkcji, np. mieszanie surowców, transportowanie zestawu do stanowiska wytopu,
- podmiotach odpowiedzialnych za wykonanie danej funkcji, np. zestawiacz, magazynier,
- przedmiotach przepływu, np. surowce (soda, boraks itd.), zestaw szklarski, masa szklana, wyroby kolorowe,
- zasobach niezbędnych do wykonania danej funkcji, np. surowcach (soda, boraks itd.), receptura, waga, sztaplarka,
- oczekiwanych efektach realizacji danej funkcji, np. zestaw szklarski, masa szklana, wyroby kolorowe,
- parametrach funkcji oraz zasobów i wyrobów, np. czas, koszt, ilość.



Rys. 3. Wycinek modelu referencyjnego logistyki produkcji wyrobów szklanych (standard EPC, oprogramowanie Aris Toolset, bez polskich liter)

Źródło: Mańkowski C., Model symulacyjny logistyki produkcji wyrobów szklanych. W: Chaberek M., Mańkowski C. (red.), *Modelowanie procesów i systemów logistycznych*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2010, cz. IX, s. 255–266.

Tab. 2. Wyniki symulacji pięciu konfiguracji modelu referencyjnego z rysunku 3

Model	Liczba zrealizowanych zleceń	Całkowity koszt bezpośredni (Euro)	Jednostkowy koszt bezpośredni (Euro)	Suma czasu wykonanych funkcji (min.)	Przeciętny czas realiz. 1 zlecenia (min.)	Dynamiczny czas czekania (min.)	Zestawiacz		Magazynier		Wytapiacz		Hutnik	
							Liczba osób	Wskaźnik ef. czas.	Liczba osób	Wskaźnik ef. czas.	Liczba osób	Wskaźnik ef. czas.	Liczba osób	Wskaźnik ef. czas.
1	2	3	4=3/2	5	6=5/2	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1	3	6350	2116,667	11622	3874	105527	1	0,11	1	0,02	1	0,99	1	0,03
2	13	10900	838,4615	22145	1703	90660	1	0,11	1	0,02	2	0,93	1	0,12
3	22	14315	650,6818	29288	1331	0	1	0,11	1	0,02	3	0,82	1	0,2
4	19	13880	730,5263	28671	1509	21401	1	0,11	1	0,02	2	0,89	1 (wyt.)	0,84
5	22	14315	650,6818	29288	1331	0	1 (trans.)	0,15	-	-	-	-	4 (wyt.)	0,91

Źródło: Mańkowski C., Model symulacyjny logistyki produkcji wyrobów szklanych. W: Chaberek M., Mańkowski C. (red.), *Modelowanie procesów i systemów logistycznych*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2010, cz. IX, s. 255–266.

Po drugie uzupełnienie powyższych informacji o elementy niezbędne do celów symulacji, np. operatory logiczne, prawdopodobieństwo wystąpienia pewnych zdarzeń, pozwala na zastosowanie modelu referencyjnego w roli modelu symulacyjnego, który z kolei otwiera możliwości rekonfiguracyjne, optymalizujące, bilansujące, identyfikujące tzw. wąskie gardła, najbardziej czasochłonne funkcje itp. Dowodem oferowania takich możliwości przez modele referencyjne są dane zawarte w tabeli 2. Przedstawiają one wyniki symulacji pięciu odmian konfiguracyjnych modelu z rysunku 3. Przydatność tych informacji na potrzeby zarządzania logistycznego jest nie do przecenienia, gdyż nawet jeśli są one obciążone pewnym błędem obliczeń, to wielkość tego błędu jest zazwyczaj mniejsza od wielkości obszaru niepewności decyzyjnej zmniejszanej tymi informacjami. Po trzecie, mimo że prezentowany na rysunku 3 wycinek modelu referencyjnego logistyki produkcji wyrobów szklanych jest modelem cząstkowym, predysponowanym na potrzeby zarządzania operacyjnego, to logiczne jest, że ze względu na wzajemne powiązania z innymi obszarami funkcjonalnymi logistyki, np. zaopatrzenia, dystrybucji, zwrotów, wchodzi w skład modelu referencyjnego bardziej ogólnego, służącego zarządzaniu logistycznemu taktycznemu oraz strategicznemu, i to nie tylko w sferze logistyki produkcji, lecz także logistyki handlu, usług, kontraktów, projektów itd. Idąc tym tokiem myślenia, omawiany model referencyjny można uzupełnić o działania pozalogistyczne, np. z zakresu handlu, finansów, zarządzania kadrami, uzyskując w ten sposób całościowy model referencyjny, np. wzorcowy ogląd całego przedsiębiorstwa, łańcucha dostaw, sieci przedsiębiorstw.

5. Podsumowanie

W konkluzji prowadzonego postępowania badawczego autor chciałby przytoczyć tabelę 3, dostarczającą całościowego oglądu obszarów zarządzania logistycznego, w których modele referencyjne znajdują zastosowanie. Ten całościowy ogląd pozwala na wydanie syntetycznej oceny stwierdzającej, że w teorii i praktyce model referencyjny:

- jest niezbędnym instrumentem realizacji wszystkich funkcji zarządzania logistycznego, tj. planowania, organizowania, motywowania oraz kontroli działań realizujących przepływy zasobów w sposób skuteczny, korzystny i ekonomiczny,
- dostarcza informacji niezbędnej do podjęcia decyzji w każdym obszarze zarządzania logistycznego, zmniejszając obszar niepewności decyzyjnej,
- pełni istotną rolę w zbiorze instrumentów zarządzania logistycznego, co jednocześnie sugeruje jego stosowanie przez menedżerów logistyki.

Tab. 3. Obszary zastosowania modeli referencyjnych w zarządzaniu logistycznym

ZARZĄDZANIE LOGISTYCZNE		MODELE REFERENCYJNE				
		EPC	BPMN	UML	BPEL	WSDL
Poziom	strategiczny	+	+	+	+	+
	taktyczny	+	+	+	+	+
	operacyjny	+	+	+	+	+
Funkcje	planowanie	+	+	+	+	+
	organizowanie	+	+	+	+	+
	motywowanie	+	+	+	+	+
	kontrolowanie	+	+	+	+	+
Sprawność	skuteczność	+	+	+	+	+
	korzystność	+	+	+	+	+
	ekonomiczność	+	+	+	+	+
Przedmiot	ZL w produkcji	+	+	+	+	+
	ZL w handlu	+	+	+	+	+
	ZL w usługach	+	+	+	+	+
	ZL w zaopatrzeniu	+	+	+	+	+
	ZL w dystrybucji	+	+	+	+	+

Zródło: opracowanie własne.

Literatura

- Bieniok H. i in., *Metody sprawnego zarządzania. Planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrola*. Warszawa: Agencja Wydaw. Placet, 1997. ISBN 83-85428-91-7.
- Business Process Model and Notation* [on-line]. 2011 [Dostęp 10.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.ask.com/wiki/BPMN>.
- Chaberek M., *Makro- i mikroekonomiczne aspekty wsparcia logistycznego*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2005. ISBN 83-7326-075-7.
- Ciesielski M. (red.), *Instrumenty zarządzania logistycznego*. Warszawa: PWE, 2006. ISBN 83-208-1635-1.
- Kao J., Overview of WSDL. W: *Oracle* [on-line]. 2011 [Dostęp 10.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://developers.sun.com/appserver/reference/techart/overview_wsdl.html.
- Kasprzak T. (red.), *Modele referencyjne w zarządzaniu procesami biznesu*. Warszawa: Wydaw. Difin, 2005. ISBN 83-7251-522-0.
- Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją*. Warszawa: Oficyna Wydaw. SGH, 1997. ISBN 83-86689-68-4.
- Krzyżanowski L., *Podstawy nauki zarządzania*. Warszawa: PWN, 1985. ISBN 83-01-05509-X.
- Lipiec J., *Ontologia świata realnego*. Warszawa: PWN, 1979. ISBN 83-01-00505-X.
- Mańkowski C., Model symulacyjny logistyki produkcji wyrobów szklanych. W: Chaberek M., Mańkowski C. (red.), *Modelowanie procesów i systemów logistycznych*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2010, cz. IX. Seria: *Ekonomika Transportu Lądowego* 2010, nr 39, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego.
- Mańkowski C., Ontological foundations for business logistic process modeling. *Railway Transport and Logistics* 2007, nr 2.
- Oracle® BPEL Process Manager Developer's Guide* [on-line]. 2011 [Dostęp 10.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://download.oracle.com/otndocs/products/bpel/bpeldev.pdf>.
- Smart UML* [on-line]. 2011 [Dostęp 10.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://smartuml.sourceforge.net/>.
- Sołtysik M., Istota i cechy zarządzania logistycznego. *Gospodarka Materialowa & Logistyka* 1994, nr 7–8.
- Sołtysik M., *Zarządzanie logistyczne*. Katowice: Wydaw. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, 2003. ISBN 83-7246-178-3.
- Wrycza S. (red.), *Informatyka ekonomiczna*. Warszawa: PWE, 2010. ISBN 978-83-208-1863-5.

AUDYTY JAKOŚCI W PROCESIE DOSKONALENIA SYSTEMÓW ZARZĄDZANIA

Agnieszka Michalak

Jakość, gdy już stanie się normą zachowań organizacji, przynosi trwale korzyści. Chyba że traktujemy ją błędnie, wówczas staje się jeszcze jednym, wymagającym nakładów działaniem.

*Podręcznik zarządzania jakością
Frank Price*

Abstrakt: Audyty jakości stanowią istotne narzędzie doskonalenia procesów zidentyfikowanych w organizacjach. Zdecydowanie nie należy ich utożsamiać z kontrolą. Identyfikacja korzyści uzyskiwanych zarówno w trakcie audytów, jak i po zakończeniu działań audytowych stanowi cenne źródło rozwoju obszarów biznesowych przedsiębiorstw, a tym samym wzmacnia ich pozycję rynkową. W artykule przedstawiono zakres działań podejmowanych w ramach stworzonego standardu doskonalenia zarządzania audytami jakości. Określono także rolę, jaką audyty pierwszej, drugiej i trzeciej strony odgrywają w procesie doskonalenia wdrożonych w przedsiębiorstwach systemów zarządzania.

Słowa kluczowe: audyt, doskonalenie, jakość, kontrola, proces, system zarządzania.

JEL Classification: L15 – Information and Product Quality; Standardization and Compatibility.

1. Wprowadzenie

Współczesna korporacja musi być zdolna do nieustannego wysiłku na rzecz doskonalenia każdego z współtworzących ją procesów oraz koordynacji wszyst-

kich elementów systemu. Przedsiębiorstwa, które wdrożyły systemy zarządzania jakością, a także systemy zarządzania środowiskowego, bezpieczeństwa pracy czy bezpieczeństwa informacji, dysponują dodatkowym instrumentem weryfikacji skuteczności funkcjonowania i doskonalenia swojej działalności – audytem jakości.

Pojęcie „audyt” zostało zastosowane w odniesieniu do jakości na początku lat 70. XX w.¹ i choć dzisiaj ściśle związane jest z normami ISO, jest na ich potrzeby jedynie zaadaptowane. Nastąpiło to w latach 80., kiedy to przegląd jakościowy zastąpiono właśnie „audytem jakości”.

Przez długi czas słowo audyt nie wywoływało pozytywnych skojarzeń w świecie biznesu. Postrzegane było raczej jako zło konieczne w rozwoju, finansach, a audytorzy systemów zarządzania do dzisiaj naciskani są przez swoich klientów, aby przeprowadzane przez nich audyty były efektywne i przynosiły jak największą wartość dodaną².

Audyt pochodzi od łacińskiego słowa *audio, ire, ivi, itum* – oznaczającego słuchać³. Odwołując się do normy PN-EN ISO 19011:2003, audyt to *systematyczny, niezależny i udokumentowany proces uzyskiwania dowodu z audytu oraz jego obiektywnej oceny w celu określenia stopnia spełnienia kryteriów audytu*⁴. Natomiast zgodnie z definicją normy ISO 8402 audyt jakości jest [...] *systematycznym i niezależnym badaniem mającym określić, czy działania dotyczące jakości i ich wyniki odpowiadają zaplanowanym ustaleniom oraz czy te ustalenia są skutecznie realizowane i pozwalają na osiągnięcie celów*⁵. Takie ujęcie celów wyraźnie wskazuje, że audyt nie ogranicza się do oceny realizacji ustaleń, lecz także obejmuje analizę problemów i tego, czy te ustalenia mogły przynieść zamierzony skutek, czyli doprowadzić do celu.

Najbardziej obszerną definicję audytu podaje norma dotycząca bezpieczeństwa PN-N-18001:2004, według której audyt to [...] *systematyczne i niezależne badanie, mające na celu określenie, czy działania podejmowane w ramach systemu zarządzania bhp oraz osiągnięte rezultaty odpowiadają planowanym ustaleniom i czy te ustalenia zostały skutecznie wdrożone oraz czy są odpowiednie do realizacji polityki bezpieczeństwa i higieny pracy, a także do osiągnięcia celów organizacji w tym zakresie*⁶. Norma środowiskowa PN-ISO 14001 wprowadza dodatkowo obowiązek dostarczenia informacji o wynikach audytów kierownictwu⁷. A zatem audyt jest narzędziem

¹ Płaska S., Samociuk D., *Systemy zapewnienia jakości formułowane przez normy ISO serii 9000*. Lublin: Politechnika Lubelska, 1998, s. 87.

² Beckmerhagen I.A., Berg H.P., Karapetrovic S.V., Willborn W.O., On the effectiveness of quality management system audits. *The TQM Magazine* 2004, vol. 16, no. 1, s. 14.

³ Urbaniak M., *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*. Warszawa: Difin, 2004, s. 153.

⁴ PN-EN ISO 19011:2003, *Wymagania dotyczące auditowania systemów zarządzania jakością i/lub zarządzania środowiskowego*. Warszawa: PKN, 2003.

⁵ PN-ISO 8402:1996, *Zarządzanie jakością i zapewnienie jakości. Terminologia*. Warszawa: PKN, 1996.

⁶ PN-N-18001:2004, *Systemy zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy. Wymagania*. Warszawa: PKN, 2004.

⁷ PN-EN ISO 14001:2005, *Systemy zarządzania środowiskowego. Wymagania i wytyczne stosowania*. Warszawa: PKN, 2005.

wspomagającym przekaz informacji od pracowników do kierownictwa. Dzięki anonimowości zapewnionej przez brak bezpośredniego kontaktu kierownictwo ma możliwość otrzymania bardzo cennych informacji o działaniu systemu zarządzania i skutkach podejmowanych wcześniej decyzji. Wykorzystanie tej wiedzy jest zauważane przez pracowników i zwiększa motywację do pracy. Wynikiem zastosowania tych informacji jest doskonalenie zadań, działalności, procesów i całej organizacji.

W rozumieniu powyższych norm audyt stanowi zasadniczy środek w zarządzaniu, umożliwia weryfikację stopnia wdrożenia założeń systemu jakości oraz ocenę ich efektywności w osiąganiu celów jakościowych. Ponadto łatwo zauważyć, że cechą charakterystyczną wszystkich definicji bez względu na rodzaj normy jest systematyczność i fakt dokumentowania wyników z audytu.

2. Audyt a kontrola

Z drugiej strony pojawia się pytanie, czy audyt jest kontrolą wewnętrzną systemów zarządzania? Mieczysław Klimas scharakteryzował pojęcie kontroli wewnętrznej następująco: [...] *kontrola wewnętrzna powinna stanowić wszechstronnie powiązany system obejmujący wszystkich pracowników przedsiębiorstw sprawujących z uwagi na zajmowane stanowiska funkcje nadzoru, pracowników mających obowiązki kontrolowania określonych zagadnień, jak również te osoby, których obowiązki w zakresie kontroli wynikają z odpowiednich przepisów lub z doraźnych poleceń zwierzchników*⁸. Kontrolę wewnętrzną można porównać z inspekcją lub kontrolą jakości w fabryce, gdzie chodzi przede wszystkim o sprawdzenie, czy dany produkt spełnia określone normy jakości⁹. Audytu nie należy zatem utożsamiać z kontrolą. Kontrola to stwierdzenie faktu na podstawie przeprowadzonych pomiarów technicznych, audyt natomiast, oprócz charakterystyk technicznych, obejmuje badanie wpływu procesów, procedur na jakość, a także wskazuje kierunki poprawy¹⁰.

Audyty są działaniem dużo bardziej złożonym niż tradycyjna kontrola polegająca na mierzeniu, badaniu lub sprawdzaniu jednej czy kilku właściwości obiektu. Audyty są badaniem systemu zarządzania, dlatego też odnoszą się do wszystkich składowych wynikających z jego istoty, występujących w każdej organizacji, bez względu na jej wielkość i złożoność, charakter działalności i formę własności¹¹.

⁸ Klimas M., *Kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwie*. Warszawa: PWE, 1985, s. 9.

⁹ Winiarska K., *Audyt wewnętrzny w 2007 roku. Standardy międzynarodowe – regulacje krajowe*. Warszawa: Difin, 2007, s. 75.

¹⁰ Sikora T. (red.), *Zarządzanie jakością według norm ISO serii 9000:2000*. Kraków: Wydaw. Akademii Ekonomicznej, 2005, s. 102.

¹¹ Matuszak-Flejszman A, Istota audytu certyfikacyjnego – charakterystyka etapów i wyróżniki jakościowe. W: Łuczak J. (red.), *Jakość usług certyfikacyjnych systemów zarządzania*. Poznań: Oficyna Współczesna, 2004, s. 45.

Adam Hamrol wyraźnie podkreśla, że audyt wewnętrzny nie jest specjalnym rodzajem kontroli. Jest jedynie bezstronną oceną realizacji przyjętych założeń i zobowiązań. Dlatego ważne jest, aby był przeprowadzany przez osoby nieponoszące bezpośredniej odpowiedzialności za obszar systemu poddawany audytowi¹².

Audyt wewnętrzny różni się od kontroli wewnętrznej metodami działania, zakresem niezależności, pełnionymi zadaniami, usytuowaniem organizacyjnym, formą działania, stosowanymi kryteriami oceny, efektem prac. Kontrola wewnętrzna jest nieodzownym elementem funkcjonowania organizacji, za którą odpowiedzialne jest kierownictwo. Audyt wewnętrzny interweniuje w etapie drugim (weryfikacyjnym) – kontroluje istnienie i skuteczność rozwiązań kontrolnych. W długim przedziale czasu przyczynia się do usprawnienia kontroli, szacuje i ocenia sprawność wszystkich jej form, ale sam nie jest kontrolą. Jednym z podstawowych zadań audytu wewnętrznego jest ocena systemu kontroli wewnętrznej.

Działania kontrolne mają charakter rozliczeniowy – ich celem jest także odkrycie i opisanie nieprawidłowości. Są inspekcją (łączy się z przeglądem dokumentacji) i wizytacją (zapoznaniem się z poszczególnymi działami organizacji i pracą zatrudnionych tam osób). Z kolei rola audytu jest inna. Audytor działa w sposób niezależny, co ma pomóc w zdobyciu obiektywnego obrazu funkcjonowania organizacji i ustaleniu obszarów ryzyka w trakcie osiągania przez nią zamierzonych celów. Źródłem informacji dla audytora są także wyniki pracy kontrolerów. Nie jest on przy tym nadkontrolerem czy sędzią; nie interesuje go odkrycie nieprawidłowości, nie prowadzi dochodzeń, nie wydaje wyroków¹³.

W tabeli 1 zestawiono definicje audytu, przeglądu, kontroli oraz badania zgodnie z normą terminologiczną PN-EN ISO 9000:2001.

Tab. 1. Porównanie istoty audytu – przeglądu – kontroli – badania na postawie terminologii PN-EN ISO 9000:2001

Audyt (p. 3.9.1)	Przegląd (p. 3.8.7)
Systematyczny, niezależny i udokumentowany proces uzyskiwania dowodu z audytu oraz jego obiektywnej oceny w celu określenia stopnia spełnienia kryteriów audytu.	Działanie podejmowane w celu określenia przydatności, adekwatności i skuteczności przedmiotu rozważań do osiągnięcia ustalonych celów.
Kontrola, inspekcja (p. 3.8.2)	Badanie (p. 3.8.3)
Ocenianie zgodności przez obserwację i orzecznictwo w połączeniu odpowiednio z pomiarami, przeprowadzanie badań lub stosowaniem sprawdzianów.	Określenie jednej lub więcej właściwości zgodnie z procedurą.

Źródło: opracowanie własne na podstawie PN-EN ISO 9000:2001.

¹² Hamrol A., *Teoria i praktyka zarządzania jakością*. Warszawa – Poznań: PWN, 2004, s. 197.

¹³ Polak K., Audytorzy wewnętrzni nadal nie mają jednej formuły działania. *Gazeta Prawna* 2003, nr 23, s. 4.

Audyty nie może być zatem mylony z wewnętrzną kontrolą jakości w przedsiębiorstwie, ponieważ opiera się ona na odmiennych założeniach. Podczas audytu bada się przyjęte w firmie rozwiązania systemowe, stopień ich wdrożenia i skuteczność. Stwierdzenie niezgodności nie pociąga za sobą konieczności wyciągania konsekwencji w stosunku do winnych, ma tylko pomóc w udoskonaleniu systemu. Kontrola zaś polega na mierzeniu, oglądaniu i stosowaniu innych sprawdzianów w stosunku do szeroko pojętego procesu produkcyjnego i ma na celu zweryfikowanie i akceptację parametrów wyrobu. Zdaniem autorki ukazanie pracownikom różnic między kontrolą a audytem może się przyczynić do zmiany ich zachowania i wzrostu zaangażowania w momencie prowadzenia audytu dotyczącego procesów obszarów, za które są odpowiedzialni. Należy podkreślić, że uniwersalność audytu jakości umożliwia wykorzystanie efektów jego zastosowania zarówno na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym. Trudno nie zgodzić się z faktem, że wzrost konkurencyjności i rosnące wymagania klientów wielu przedsiębiorstw wymuszają określenie roli, jaką audyty jakości odgrywają w doskonaleniu systemów zarządzania. Należy zwrócić uwagę, że spełnienie wymagań oceniane jest przez audyty pierwszej, drugiej i trzeciej strony.

3. Audyty pierwszej strony

Audyty pierwszej strony, zwany audytem wewnętrznym, prowadzony jest przez samą organizację, dotyczy jej własnego systemu jakości („u nas przez nas”). Audyt ten występuje wówczas, gdy przedsiębiorstwo bada własny system, procedury i działania oraz określa, czy są one odpowiednie i czy są przestrzegane. Jest wykonywany w przedsiębiorstwie we własnym zakresie w celu oceny aktualnego stanu systemu zarządzania. Stanowi wewnętrzne narzędzie doskonalenia procesów zidentyfikowanych w organizacji lub *niezbędny instrument nadzoru w procesie zarządzania*¹⁴.

Audyty wewnętrzny analizuje wszystkie aspekty samej firmy. Obejmuje cały łańcuch wartości i dotyczy podstawowych dziedzin związanych z przepływem dóbr i usług w organizacji. Rozciąga się także na te dziedziny wspierające, od których są zależne dziedziny podstawowe. Jest narzędziem służącym do oceny funkcjonowania systemu zarządzania – jego zgodności z wymaganiami norm ISO serii 9000 oraz skuteczności.

Jeśli audyt prowadzi się w ramach polityki oraz wymagań wyrażonych przez organizację zlecającą audyt, a zleceniobiorca nie planuje dalszych prac (np.

¹⁴ Sikora T. (red.), dz. cyt., s. 104.

doradztwa), to taki audyt można nadal uważać za właściwy audyt wewnętrzny w rozumieniu systemu jakości firmy¹⁵.

Jak wynika z badań przeprowadzonych przez autorkę¹⁶, zasadniczą korzyścią uzyskiwaną z audytów wewnętrznych są cenne wskazówki dla doskonalenia systemów zarządzania jakością, wytyczne do poprawy systemu nadzoru lub kontroli oraz doskonalenie dokumentacji wdrożonego systemu zarządzania. Audyty wewnętrzne służą w większym stopniu określeniu zgodności lub niezgodności audytowanych obszarów z wymaganiami dokumentacji systemu niż zgodności z wymaganiami klientów. Łatwiej jest bowiem zestawić elementy składowe systemu z instrukcją zawartą w dokumencie aniżeli podjąć wysiłek rozpoznania, na ile skutecznie działania przedsiębiorstwa zaspokajają oczekiwania klientów.

4. Audyty drugiej strony

Audyt drugiej strony wykonywany jest przez daną organizację w jej interesie wobec innej organizacji („u nas przez osoby z zewnątrz organizacji”). Drugą stroną są partnerzy albo klienci instytucjonalni przedsiębiorstw, dla których przeprowadzenie audytu stanowi podstawę zaufania. Audyt klientowski wykonywany jest przez klienta u dostawcy produktów w celu oceny jego systemu jakości. Klienci jednak zazwyczaj bardziej koncentrują się na poszczególnych procesach zgodnie z zapisami w kontrakcie i doświadczeniem, niż dokonują systematycznej oceny całego systemu jakości¹⁷. Zwykle klient przeprowadza audyt u dostawcy lub u potencjalnego dostawcy, sprawdzając go pod kątem wymagań stawianych jego operacjom, gdy dojdzie do kontraktu. Umożliwiając ocenę dostawcy i jego systemu jakości, w konsekwencji prowadzi do rozpoczęcia, podtrzymania lub zaniechania kontaktów handlowych.

Audyty klientów oraz audyty u dostawców przyczyniają się do poprawy relacji z klientem lub dostawcą, a tym samym pozyskiwania dodatkowych, cennych informacji¹⁸. Warto się zastanowić nad intensyfikacją działań w kierunku zachęcania klientów do przeprowadzania audytów klientowskich. Uzyskane w tym zakresie korzyści mogą bowiem znacząco przyczyniać się do rozwoju współpracy, poszerzenia oferty handlowej o nowe produkty zgodnie z potrzebami rynku, a także rozwoju wewnętrznego organizacji. Z drugiej strony przed-

¹⁵ Staples G., Audyty i przeglądy jakości. W: Lock D. (red.), *Podręcznik zarządzania jakością*. Warszawa: PWN, 2002, s. 223.

¹⁶ Wyniki badań własnych przeprowadzonych w latach 2007–2008 wśród przedsiębiorstw przemysłu gumowego w Polsce sklasyfikowanych jako przedsiębiorstwa średnie oraz przedsiębiorstwa duże, w łącznej liczbie 76 organizacji. Szczegółowa charakterystyka próby badawczej została zaprezentowana w *Problemach Jakości* 2008, nr 10, Warszawa: Sigma-Not, 2008.

¹⁷ Kolman R., *Zastosowania inżynierii jakości – poradnik*. Bydgoszcz: AJG Sp. z o.o., 2003, s. 179.

¹⁸ Wyniki badań własnych, dz. cyt.

siębiorstwa powinny regularnie audytować swoich dostawców w celu podwyższenia jakości oferowanych przez nich towarów i usług, poprawy komunikacji z dostawcą, a także zapewnienia ciągłości i stabilności dostaw.

Audyty drugiej strony bywa przeprowadzany szczególnie w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo nie posiada żadnych certyfikatów mogących poświadczyć jakość systemu lub oferowanego wyrobu czy zgodność z wybranymi normami. Odbiorca wyrobu ma wówczas prawo uzależnić podjęcie współpracy z przedsiębiorstwem od wyników samodzielnie przeprowadzonego audytu. Należy tu jasno podkreślić, że wymagania klienta mogą być bardzo zróżnicowane, nie muszą także pokrywać się z wymaganiami jakichkolwiek norm czy zewnętrznych przepisów. Mogą stanowić po prostu wynik własnych, szczególnych oczekiwań.

Warto zauważyć, że przeprowadzenie audytu drugiej strony nie jest obowiązkowe według norm ISO. Pośrednio jednak wymaga tego przykładowo p. 7.4.1 normy PN-EN ISO 9001:2009, stanowiąc, że należy oceniać i wybierać dostawców na podstawie ich zdolności do dostarczenia wyrobu zgodnego z wymaganiami organizacji. Jakkolwiek, jak podkreśla Roger Frost, jedną z istotniejszych przesłanek opracowania norm ISO serii 9000 było właśnie zmniejszenie liczby audytów drugiej strony¹⁹.

5. Audyty trzeciej strony

Audyty trzeciej strony inicjowany jest przez audytowanego z zamiarem uzyskania certyfikatu potwierdzającego istnienie skutecznego systemu jakości, zgodnego z wybraną normą ISO 9000. Audyt certyfikacyjny wykonywany jest w celu oceny systemu jakości organizacji starającej się o przyznanie lub utrzymanie certyfikatu. Postępowanie certyfikacyjne odbywa się przez akredytowaną instytucję certyfikującą będącą trzecią stroną i jest dokonywane w celu certyfikacji dostawcy w zakresie ocenianych możliwości. Audyty przeprowadzane przez trzecią stronę muszą być formalne i przeprowadzane zgodnie z udokumentowanymi procedurami. Wynikiem takiego audytu jest raport będący podstawą przyznania certyfikatu zgodności z wybraną normą. Certyfikat stanowi dowód i jest podstawą współpracy z wieloma klientami. Jak stwierdza Roman Majewski, prezes firmy Polskie Autobusy, [...] *jakość wyrobów potwierdzają coroczne zewnętrzne audyty, które upennniają przedsiębiorców, iż wyroby są zgodne ze standardami, według których zostały zaprojektowane*²⁰.

Wskazywaną przez przedsiębiorstwa przemysłu gumowego w Polsce, podstawową korzyścią z audytów jednostek certyfikujących jest potwierdzenie

¹⁹ Frost R., ISO lays the foundations of ISO 26000 guidance standard on social responsibility. *ISO Management Systems* 2005, no. 6, s. 15.

²⁰ Kaczyńska D., Przed akcesją do UE sprzedawcy aut i części powinni uzyskać ISO. *Puls Biznesu*, dodatek „Zarządzanie jakością”, 6 maja 2003, s. 22.

zgodności z wymaganiami międzynarodowych standardów, co stanowi także założenie procesu certyfikacji. Jakkolwiek audyty tego rodzaju²¹:

- usprawniają i doskonalą procesy podstawowe i pomocnicze zidentyfikowane w przedsiębiorstwie,
- dostarczają dodatkowych, cennych dla przedsiębiorstwa informacji,
- wskazują kierunki podnoszenia efektywności systemów zarządzania przedsiębiorstwem,
- przyczyniają się do doskonalenia procesów zarządzania oraz optymalizacji i skuteczności działań poddanego audytowi przedsiębiorstwa,
- identyfikują działania korygujące i zapobiegawcze,
- wpływają na zwiększenie jakości oferowanych przez przedsiębiorstwa sektora towarów i usług.

Zasadniczą korzyścią certyfikatów jakości jest zwiększanie zaufania klientów. Certyfikaty jakości istotnie przyczyniają się do wzmocnienia wizerunku przedsiębiorstwa na rynku, a także stanowią gwarancję spełnienia wymagań i sugestii klientów sektora. Drugą płaszczyzną stanowią relacje organizacji z otoczeniem zewnętrznym: zapewnienie otoczenia o profesjonalizmie pracowników i systemu działania całego przedsiębiorstwa, osiąganie przewagi konkurencyjnej oraz poprawa rozpoznawalności przedsiębiorstwa i jego usług. Ponad połowa respondentów zadeklarowała, że certyfikaty jakości przyczyniają się do wzrostu udziału w rynku oraz wzrostu wielkości sprzedaży. W opinii badanych przedsiębiorstw korzyści odniesione w wyniku przeprowadzanych audytów jednostek certyfikujących można ocenić przez pryzmat ukierunkowania na klienta wewnętrznego poprzez m.in. zwiększenie motywacji pracowników oraz poprawę komunikacji z otoczeniem.

Reasumując, jako wynik audytów jednostek certyfikujących przedsiębiorstwa badania wskazują z jednej strony na potwierdzenie zgodności z wymaganiami, z drugiej na doskonalenie funkcjonujących w organizacjach procesów poprzez pozyskiwanie dodatkowych, cennych informacji. Określają kierunki podnoszenia efektywności systemów zarządzania, a także rozwiązania związane z optymalizacją i skutecznością działań przedsiębiorstw. Certyfikaty jakości przyczyniają się natomiast do zwiększania zaufania klientów oraz ugruntowania wizerunku przedsiębiorstw na obsługiwanym rynku. Istotne znaczenie w obu wypadkach ma także zapewnienie otoczenia o profesjonalizmie pracowników i systemu działania całego przedsiębiorstwa.

Zdaniem autorki niniejszego opracowania audyty jednostek certyfikujących powinny stanowić skuteczne narzędzie doskonalenia systemów zarządzania w ręku pełnomocnika, a także istotny element komunikacji z zarządem audytowanej organizacji.

²¹ Wyniki badań własnych, dz. cyt.

6. Doskonalenie systemów zarządzania poprzez audyty

Doskonalenie systemów zarządzania poprzez audyty jakości implikuje szeroki wybór działań audytowych i poaudytowych. Różnice w ich podejmowaniu zależą przede wszystkim od indywidualnego podejścia przedsiębiorstwa do sposobu wykorzystania zebranych wyników z audytu.

Pojawia się pytanie: od czego zależy jakość procesu audytowania? Jak można udoskonalić analizowany proces i zwiększyć jego skuteczność?

Po pierwsze podstawowym założeniem skuteczności audytów jakości w doskonaleniu systemów zarządzania jest zaangażowanie zarządu i dyrektorów jednostek organizacyjnych. Świadomość kierownictwa najwyższego i średniego szczebla organizacyjnego w zakresie pozytywnych determinant podejmowanych działań związanych z audytem oraz jego zaangażowanie w analizowany proces ma tutaj fundamentalne znaczenie. Po drugie niezbędne jest pełne zaangażowanie osób wchodzących w skład grupy audytorów wewnętrznych. Ważny jest sposób przeprowadzania audytu, kwalifikacje i kompetencje audytora, doświadczenie, korzystne relacje audytora z audytowanym. Kwalifikacje audytora to zdobyte wykształcenie i wyszkolenie. Kompetencje natomiast to udowodnione zdolności do stosowania w praktyce posiadanych kwalifikacji oraz właściwego i zgodnego z etyką zawodową wykorzystywania cech osobowych i umiejętności nabytych w trakcie praktyki zawodowej. Normy dotyczące określonych systemów zarządzania w jednostkach, w których skutki niewłaściwej decyzji mogą nieść za sobą poważne zagrożenie dla zdrowia, życia czy środowiska, nakładają na kierownictwo obowiązek określenia wymagań kwalifikacyjnych dla każdego stanowiska pracy oraz przeprowadzania okresowej oceny pracy personelu. Wdrożenie i stosowanie procedur rekrutacji, wyboru, a co najmniej szkolenia i monitorowanie wyników pracy pracowników w jednostkach oceniających zgodność jest wymaganiem dotyczącym personelu jednostek, które po spełnieniu pozostałych wymagań mogą uzyskać potwierdzenie kompetencji w postaci certyfikatu akredytacji.

Na zwiększenie skuteczności audytów jakości wpływają z pewnością warunki, w jakich przedsiębiorstwo prowadzi swoją działalność (zachowania dostawców, wymagania klientów, w tym intensywność i zakres audytów przeprowadzanych przez strony drugie i trzecie).

W doskonaleniu systemów zarządzania z wykorzystaniem audytów jakości ważna jest świadomość użytkowników, którą przedsiębiorstwa uzyskują poprzez ciągle szkolenia, zarządzanie zmianą, innowacyjność oraz dobór właściwych metod i technik zarządzania. Pomocne może być badanie opinii stron zainteresowanych, identyfikacja słabych i silnych stron procesu oraz ciągle doskonalenie. Znaczenie ma z jednej strony standaryzacja czynności wykonywanych w procesie audytowania (określenie procedur), z drugiej innowacyjność wprowadzanych rozwiązań sprzyjających doskonaleniu zidentyfikowanych w przedsiębiorstwie procesów. Doskonalenie stworzonych standardów zapew-

nia nie tylko ich stabilność, lecz także zachowanie kierunku pożądanego przez przedsiębiorstwo. Nie należy zapominać, że ustanowione standardy wymagają ciągłej weryfikacji, gdyż raz ustanowione i później nieanalizowane hamują rozwój procesu audytowania.

Zgodnie z wytycznymi normy PN-EN ISO 19011:2003 (p. 5.1) kierownictwo najwyższego szczebla powinno ustanowić uprawnienia do zarządzania programem audytów, a osoby odpowiedzialne za zarządzanie programem audytów ustanowić, wdrożyć, monitorować, przeglądać i doskonalić program audytów oraz zidentyfikować i zapewnić niezbędne zasoby. Odnosząc się do zalecenia, wyróżniono zbiór elementów o kluczowym znaczeniu dla skuteczności zarządzania procesem audytowania, a tym samym doskonalenia systemu zarządzania organizacją. Należy zauważyć, że skuteczne zarządzanie audytami wymaga systemowego podejścia zapewniającego nie tylko realizację tego procesu, lecz także permanentne doskonalenie podejmowanych działań audytowych i poadytowych.

Na podstawie wyników badań empirycznych przeprowadzonych wśród przedsiębiorstw przemysłu gumowego w Polsce oraz doświadczeń w zarządzaniu i doskonaleniu procesu audytowania autorka zwraca uwagę na poszczególne etapy zwiększania skuteczności doskonalenia systemów zarządzania poprzez określenie następującego standardu:

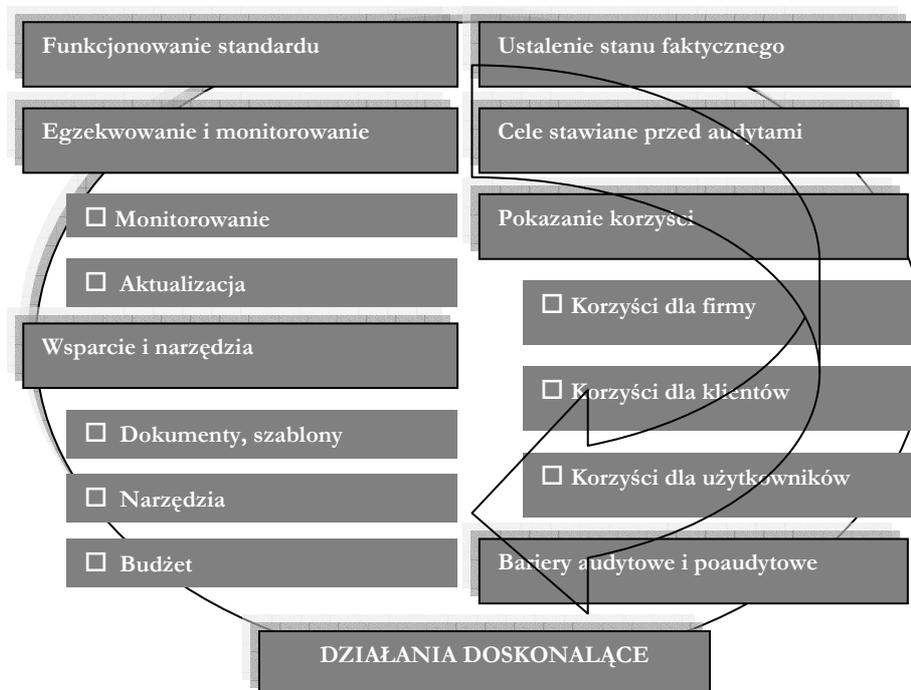
1. Ustalenie stanu faktycznego. Celem tego etapu jest przede wszystkim ocena stanu faktycznego omawianego procesu. W praktyce pełnomocnik systemu zarządzania, pracownicy przedsiębiorstwa oraz audytorzy powinni wiedzieć, jakie elementy procesu są dla nich najcenniejsze, na co należy zwracać szczególną uwagę, jakie aspekty procesu zarządzania programem audytów podlegają ocenie.
2. Określenie celów stawianych przed audytami. Etap ten stanowi punkt wyjścia do doskonalenia procesu. Najlepiej, aby cele były mierzalne. Cel niemożliwy do zmierzenia jest także niemożliwy do osiągnięcia. Postawiony cel musi spełniać m.in. następujące warunki: mieć zdolność do identyfikacji dokładnie tych aspektów, które są ważne z punktu widzenia przedsiębiorstwa, mieć zdolność do ewaluacji oraz uwzględniać wymagania stron zainteresowanych.
3. Określenie korzyści uzyskiwanych z audytów w trzech płaszczyznach: korzyści z audytów jakości dla firmy, korzyści dla klientów oraz korzyści uzyskiwane z audytów przez użytkowników. Etap ten stanowi istotny czynnik implikujący dalsze doskonalenie skuteczności systemu zarządzania jakością. Uświadomienie stronom zainteresowanym korzyści uzyskiwanych z audytów sprzyja zwiększeniu motywacji personelu przedsiębiorstwa. Niezaprzeczalny jest także wzrost świadomości kierownictwa średniego i najwyższego szczebla organizacyjnego.
4. Identyfikacja barier napotykaných w trakcie audytów oraz po zakończeniu procesu audytowania. Etap przyczynia się do identyfikacji słabych stron systemów zarządzania. Ich znajomość pozwala na określenie pożądaných

- działań korygujących i zapobiegawczych, których ustalenie jest niezbędne w procesie doskonalenia wdrożonego systemu zarządzania.
5. Ustanowienie i wdrożenie standardu w organizacji.
 6. Egzekwowanie i monitorowanie funkcjonującego standardu audytowania.
 7. Wsparcie i narzędzia niezbędne do prawidłowego funkcjonowania i doskonalenia przyjętego standardu procesu audytowania. W obszarze tym korzystne może się okazać zastosowanie szablonów określonych dokumentów, wyznaczenie zasobów finansowych na zmotywowanie grupy osób zaangażowanych w proces doskonalenia oraz inne metody, techniki i narzędzia ukierunkowane na rozwój standardu. Wybór odpowiednich działań jest kluczowym czynnikiem mającym wpływ na jakość funkcjonowania standardu w praktyce.
 8. Podjęcie działań doskonalących proces zarządzania audytami, w tym wyznaczenie metod doskonalenia, stanowi kluczowy aspekt rozwoju procesu. Podejmowane działania mogą być ukierunkowane na kierownictwo przedsiębiorstwa, personel operacyjny, a także audytorów czynnie uczestniczących w audytach. Realizacja etapu stanowi punkt wyjścia do uzyskiwanych przez przedsiębiorstwo korzyści.

Zakres działań podejmowanych w ramach doskonalenia zarządzania audytami jakości prezentuje rysunek 1.

Wynikiem powyższych działań jest stworzenie standardu zarządzania audytami pozwalającego na identyfikację obszarów do doskonalenia i umiejętne nimi zarządzanie. Autorka zwraca uwagę, że standaryzacja czynności wykonywanych w tym procesie jest szczególnie istotna. Istnienie określonych procedur postępowania pomaga lepiej wyobrazić sobie efekt końcowy. Realizacja założonego standardu powinna zatem znaleźć się w centrum zainteresowania przedsiębiorstwa.

Każde przedsiębiorstwo powinno zatem okresowo weryfikować skuteczność zarządzania analizowanym procesem. Wyniki stanowią sygnał w kierunku konieczności podejmowania dodatkowych działań korygujących i zapobiegawczych. Wdrożenie podjętych działań doskonalących implikuje rozwój funkcjonującego systemu zarządzania jakością. Podejmowane działania mogą być ukierunkowane na ludzi (przykładowo dodatkowe szkolenia w celu podniesienia świadomości i wiedzy personelu, szkolenia nowych kandydatów na audytorów, gratyfikacje finansowe) lub na procesy (zwiększenie częstotliwości audytów, wprowadzenie dodatkowego nadzoru lub kontroli, doskonalenie dokumentacji systemu). Działania korygujące powinny być zogniskowane wokół usuwania barier. Gdy realizacja standardu jest zadowalająca, nie należy zapominać o pozytywnym wzmacnianiu istniejących trendów, zwłaszcza poprzez właściwe zastosowanie narzędzi systemu motywacyjnego.



Rys. 1. Zakres działań podejmowanych w ramach standardu doskonalenia zarządzania audytami jakości

Źródło: opracowanie własne.

Wśród metod przyczyniających się do badania i oceny jakości procesu audytowania wyróżnić można także ocenę pracy audytora oraz badanie opinii stron zainteresowanych (badanie otoczenia). Przykładowo pełnomocnik przeprowadza ocenę pracy audytora opartą na przyjętych zasadach oceniania przy udziale stron audytowanych oraz osób zainteresowanych wynikami audytu. Przy badaniu opinii stron zainteresowanych należy uwzględnić:

1. Opinie jednostek audytowanych na temat wyników audytów. Przydatna może tu być weryfikacja danych z udziałem pracowników, których działania zostały objęte audytem. Zadaniem nie jest poszukiwanie niedociągnięć, lecz przyczyn powstania błędów i możliwości zapobiegających ich ponownemu wystąpieniu.
2. Opinie najwyższego kierownictwa (członków zarządu, właścicieli firm). Identyfikacja opinii wspomnianej grupy przedstawicieli przedsiębiorstwa daje możliwość nie tylko zwrócenia uwagi na niedociągnięcia działań podejmowanych w ramach procesu audytowania, lecz także rozpoznania oczekiwań oraz nowych celów i wytycznych stawianych przed audytami.

Domknięcie cyklu doskonalenia procesu zarządzania programem audytów poprzez zmianę niepożądanych zachowań oraz utrwalenie pozytywnych tendencji następuje poprzez „pętlę ciągłego doskonalenia”. Należy podkreślić, że powyższe działania cyklicznie powtarzane według wcześniej ustalonego harmonogramu zapewniają stałą kontrolę realizacji procesu, a przede wszystkim bieżącą poprawę poprzez ciągle wprowadzanie zmian i udoskonalień. Doskonalenie w ramach raz zdefiniowanych ram nie jest wystarczające, należy także zapewnić doskonalenie samego standardu.

Pozostałe wymagania stawiane przed standardem to m.in.:

- w prosty sposób zintegrowany z innymi procesami, jego podstawę stanowią zasady wspólne dla całej organizacji,
- możliwy do zastosowania przez przedsiębiorstwa o zróżnicowanym profilu działalności,
- zbiór elementów o kluczowym znaczeniu dla przedsiębiorstwa,
- możliwy do wprowadzenia w krótkim czasie,
- łatwy do zaakceptowania przez pracowników,
- efektywny – wdrożenie standardu powinno dodatkowo wpływać na wyniki finansowe przedsiębiorstwa,
- zorientowany na specyfikę przedsiębiorstwa – kopiowanie gotowych rozwiązań, nawet sprawdzonych, z reguły nie przynosi oczekiwanych rezultatów,
- elastyczny w stosunku do zmian zachodzących w organizacji,
- udokumentowany – łatwa i przejrzysta dokumentacja, bez zbędnej biurokracji,
- uzupełniony wskaźnikami efektywności procesów,
- nawet przedsiębiorstwa nieposiadające formalnych systemów zarządzania mogą wykorzystać stworzony standard w doskonaleniu monitoringu.

Na podstawie powyższego można zauważyć, że stworzony standard stanowi uniwersalne narzędzie doskonalenia jakości omawianego procesu, a poprzez zastosowanie odpowiednich technik, metod i narzędzi możliwe jest jego elastyczne dostosowanie do rodzaju przeprowadzanego audytu (audyt pierwszej, drugiej i trzeciej strony) oraz specyfiki audytowanego podmiotu.

7. Podsumowanie

Rola audytów jakości w doskonaleniu systemów zarządzania jest bardzo istotna i determinowana przedmiotem audytu. W zależności od stosowanego rodzaju audytu jakości uzyskane rezultaty są zróżnicowane. Obserwacja ta dotyczy zarówno audytów wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Prawidłowo przeprowadzony audyt stanowi skuteczne narzędzie utrzymywania i doskonalenia wdro-

żonych w organizacjach systemów zarządzania, albowiem generuje sygnały o konieczności działań celem doskonalenia tychże systemów zarządzania. Coraz częściej audyt jakości staje się narzędziem wymiany kluczowych informacji pomiędzy współpracującymi ze sobą przedsiębiorstwami, a także przedsiębiorstwami wchodzącymi w skład łańcucha dostaw uczestniczącymi w procesie dostarczania wyrobu lub usługi do konkretnego klienta.

Identyfikacja korzyści uzyskiwanych zarówno w trakcie procesu audytowania, jak i po jego zakończeniu stanowi cenne źródło doskonalenia działalności przedsiębiorstw i wzmocnienia ich pozycji rynkowej. Pozwala na rozwój działań przedsiębiorstw w kierunku doskonalenia istniejących systemów zarządzania (względnie wdrożenie nowych wśród przedsiębiorstw, które jeszcze ich nie posiadają) lub ograniczenie podejmowanych dotychczas działań i związanych z nimi dodatkowych kosztów.

Zaproponowany standard doskonalenia zarządzania audytami jakości ma zastosowanie zarówno dla audytów przeprowadzanych wewnątrz przedsiębiorstw, jak i audytów zewnętrznych (w tym klientów, u dostawców oraz audytów jednostek certyfikujących). Został zaprojektowany w taki sposób, aby przynieść stronom zainteresowanym jak największy poziom satysfakcji. Zastosowany w realiach przedsiębiorstwa i podporządkowany jego celom stanowi mocną stronę organizacji oraz skuteczne narzędzie doskonalenia wdrożonego systemu zarządzania, a nawet funkcjonowania przedsiębiorstwa na rynku. Z jednej strony jego podstawą są stabilne założenia, z drugiej – podlega on stałej ewolucji, której celem jest ulepszanie mechanizmów realizacji procesu poprzez wprowadzanie działań implikujących jego doskonalenie.

Literatura

- Beckmerhagen I.A., Berg H.P., Karapetrovic S.V., Willborn W.O., On the effectiveness of quality management system audits. *The TQM Magazine* 2004, vol. 16, no. 1.
- Frost R., ISO lays the foundations of ISO 26000 guidance standard on social responsibility. *ISO Management Systems* 2005, no. 6.
- Hamrol A., *Teoria i praktyka zarządzania jakością*. Warszawa – Poznań: PWN, 2004. ISBN 83-01-14236-7.
- Kaczyńska D., Przed akcesją do UE sprzedawcy aut i części powinni uzyskać ISO. *Puls Biznesu*, dodatek „Zarządzanie jakością”, 6 maja 2003.
- Klimas M., *Kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwie*. Warszawa: PWE, 1985. ISBN 83-208-0441-8.
- Kolman R., *Zastosowania inżynierii jakości – poradnik*. Bydgoszcz: AJG Sp. z o.o., 2003. ISBN 83-89446-02-2.
- Matuszak-Flejszman A, Istota audytu certyfikacyjnego – charakterystyka etapów i wyróżniki jakościowe. W: Łuczak J. (red.), *Jakość usług certyfikacyjnych systemów zarządzania*. Poznań: Oficyna Współczesna, 2004. ISBN 83-88787-29-2.

- Michalak A., Audyty wewnętrzne: narzędzia doskonalenia, obowiązkowy standard, cz. 1. *Problemy Jakości* 2008, nr 10.
- Plaska S., Samociuk D., *Systemy zapewnienia jakości formułowane przez normy ISO serii 9000*. Lublin: Politechnika Lubelska, 1998. ISBN 83-87270-48-2.
- PN-EN ISO 14001:2005, *Systemy zarządzania środowiskowego. Wymagania i wytyczne stosowania*. Warszawa: PKN, 2005.
- PN-EN ISO 19011:2003, *Wytyczne dotyczące auditowania systemów zarządzania jakością i/lub zarządzania środowiskowego*. Warszawa: PKN, 2003.
- PN-ISO 8402:1996, *Zarządzanie jakością i zapewnienie jakości. Terminologia*. Warszawa: PKN, 1996.
- PN-N-18001:2004, *Systemy zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy. Wymagania*. Warszawa: PKN, 2004.
- Polak K., Audytorzy wewnętrzni nadal nie mają jednej formuły działania. *Gazeta Prawna* 2003, nr 23.
- Price F., Pojęcie i cele jakości. W: Lock D. (red.), *Podręcznik zarządzania jakością*. Warszawa: PWN, 2002. ISBN 83-01-13742-8.
- Sikora T. (red.), *Zarządzanie jakością według norm ISO serii 9000:2000*. Kraków: Wydaw. Akademii Ekonomicznej, 2005. ISBN 83-7252-260-0.
- Staples G., Audyty i przeglądy jakości. W: Lock D. (red.), *Podręcznik zarządzania jakością*. Warszawa: PWN, 2002. ISBN 83-01-13742-8.
- Urbaniak M., *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*. Warszawa: Difin, 2004. ISBN 83-7251-469-0.
- Winiarska K., *Audyt wewnętrzny w 2007 roku. Standardy międzynarodowe – regulacje krajowe*. Warszawa: Difin, 2007. ISBN 978-83-7251-722-7.

**MODEL INTEROPERACYJNOŚCI LOGISTYCZNEJ
BAZY MORSKIEJ
W OPERACJACH WIELONARODOWYCH**

Bohdan Pac

Abstrakt: Artykuł dotyczy modelu interoperacyjności logistycznej bazy morskiej w operacjach wielonarodowych prowadzonych na morzu przez organizacje militarne i międzynarodowe, takie jak NATO czy Unia Europejska. Przedstawiony model stanowi syntezę wymagań, jakie wymienione organizacje stawiają przed państwami, które mają możliwość świadczenia zabezpieczenia logistycznego siłom morskim operującym poza własnymi bazami macierzystymi. Model łączy w sobie przekaz graficzny, zestawienie tabelaryczne oraz opis matematyczny obiektu logistycznego, jakim jest baza morska w operacjach prowadzonych na morzu.

Słowa kluczowe: baza morska, interoperacyjność logistyczna, potencjał interoperacyjności logistycznej bazy morskiej, zabezpieczenie logistyczne.

JEL Classification: Z10 – General.

1. Wprowadzenie

Charakter prowadzonych obecnie działań typowo wojskowych i kryzysowych na morzu przez organizacje o charakterze międzynarodowym, takie jak NATO czy UE, wskazuje, że mamy do czynienia z elementami militarnymi desygnowanymi przez różne państwa, posiadającymi różnorodne wyposażenie, wymagające stosownego zabezpieczenia logistycznego. Taka różnorodność wymaga implementacji przez usługodawców logistycznych, tj. instalacji wsparcia logistycznego, zespołu rozwiązań umożliwiających jego efektywne świadczenie. Można je

definiować jako interoperacyjność logistyczną usługodawcy w stosunku do usługobiorcy, którą należy rozumieć jako zdolność do współdziałania, czyli możliwość świadczenia zabezpieczenia logistycznego przez usługodawcę i zdolność do jego przyjęcia przez usługobiorcę.

W związku z powyższym wymienione organizacje, prowadzące wspomniane działania o charakterze międzynarodowym, narzuciły w ramach własnych dokumentów normatywnych, doktryn itp. pewne wymagania w tym zakresie. Podstawą tych wymagań są przyjęte przez państwa członkowskie standardy w zakresie wyposażenia technicznego, środków materiałowych itp., obowiązujące na jednostkach pływających i statkach powietrznych. Głównym twórcą tych dokumentów jest NATO. Z rozwiązań tych często korzysta UE, unikając dublowania dokumentów.

2. Koncepcja zabezpieczenia logistycznego wielonarodowych operacji prowadzonych na morzu przez NATO i UE

Punktem wyjścia w koncepcji zabezpieczenia logistycznego (rys. 1) wielonarodowych operacji na morzu jest zawsze realizowana misja, która definiuje rodzaj operacji. Mandat operacji określa zadania do wykonania. Kolejnym elementem jest obszar prowadzenia działań. Skład i wielkość sił, będące pochodnymi misji, rodzaju operacji, mandatu i obszaru operacyjnego, implikują rodzaj i ilość stosowanych środków transportu koniecznych do przemieszczenia i utrzymania sił/komponentów militarnych w rejonie, potrzeby materiałowe w poszczególnych klasach zaopatrzenia, wymagania w zakresie infrastruktury i zabezpieczenia medycznego. Potencjalny czas prowadzenia operacji definiuje poziom potencjału logistycznego, którym powinni dysponować kontrybutorzy działań w celu realizacji misji i postawionych zadań.

Realizacja zabezpieczenia logistycznego prowadzonych operacji na morzu obejmuje takie elementy, jak:

- zbudowanie odpowiedniej struktury kierowania logistyką wielonarodową operujących sił,
- zdefiniowanie obszarów funkcjonalnych zabezpieczenia logistycznego, takich jak: zabezpieczenie techniczne, materiałowe, medyczne, infrastrukturalne, transportowe, usługi specjalistyczne i socjalno-bytowe,
- określenie, które z ww. obszarów będą zabezpieczane drogą rozwiązań narodowych, a które na bazie rozwiązań międzynarodowych.

W ramach rozwiązań wielonarodowych definiowanych jako *wielonarodowe zabezpieczenie logistyczne* można zastosować m.in. formułę państwa wiodącego logistycznie w danym obszarze funkcjonalnym, państwa specjalisty logistyczne-

go, zaopatrującego pozostałych uczestników w daną klasę zaopatrzenia, *śpiące kontrakty*¹ realizowane przez trzeciego partnera w logistyce.

Ponadto w skład omawianej koncepcji wchodzi pewne rodzaje zabezpieczenia logistycznego, realizowane w sposób dwuszczeblowy. Szczebel pierwszy dotyczy bezpośredniego wsparcia komponentów/elementów militarnych operujących na morzu i składa się z:

- zabezpieczenia brzegowego, realizowanego przez stałe brzegowe instalacje logistyczne zlokalizowane na wybrzeżu,
- zabezpieczenia nawodnego, realizowanego przez potencjał logistyczny dostępny na jednostkach pływających (okręty logistyczne, zaopatrzeniowe, zbiornikowce, warsztaty pływające itp.).

Szczebel drugi wspiera pierwszy poprzez realizację rozwiązań logistycznych o charakterze narodowym i wielonarodowym. Rozwiązania te wdrażane są na szczeblu pierwszym tam, gdzie jest to efektywne i skuteczne. Składnikami szczebla drugiego są:

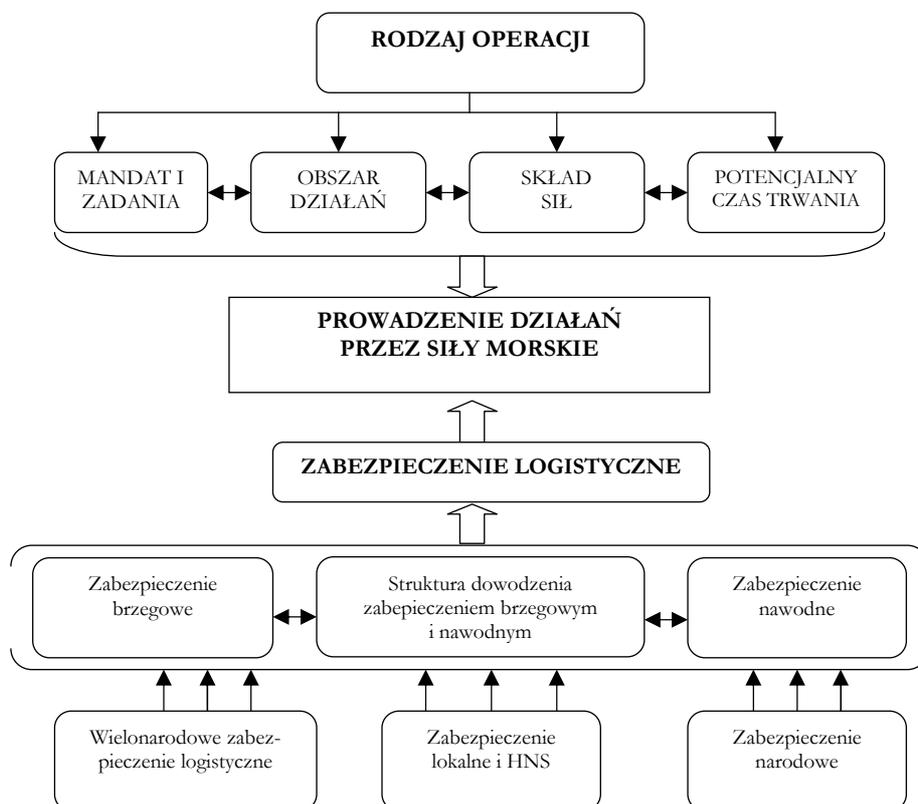
- zabezpieczenie narodowe – rodzaj wsparcia dotyczący specyficznych wymagań logistycznych, jakie stawia wyposażenie i sprzęt poszczególnych uczestników, które wspiera logistyka narodowa,
- zabezpieczenie przez państwo gospodarza (*host nation support*, HNS) i zabezpieczenie lokalne – zabezpieczenie świadczone przez państwo podpisujące kontrakt na realizację określonego wsparcia logistycznego, o ile siły ww. organizacji (NATO i UE) przemieszczają się, operują lub stacjonują na jego terytorium; w razie braku odpowiednich władz administracyjnych mogą być zawierane lokalne kontrakty,
- wielonarodowe zabezpieczenie logistyczne – realizowane w ramach całej działającej organizacji/koalicji, wspólnie finansowane przez wszystkich uczestników korzystających z rozwiązań wielonarodowych.

Zgodnie z wymaganiami doktrynalnymi i standardami logistycznymi ww. organizacji w operacjach wielonarodowych na morzu należy uruchomić następujące instalacje brzegowego zabezpieczenia logistycznego dla działających sił:

1. Rozwinięty rejon zabezpieczenia logistycznego (*advanced logistic support site*, ALSS) – brzegowa jednostka zabezpieczenia logistycznego, wspierająca operujące na morzu wielonarodowe siły morskie oraz ich jednostki brzegowe, zapewniająca odpowiednie przyjęcie, obsługę oraz dalsze przemieszczanie ładunków, personelu, przesyłek kurierskich i innych środków zaopatrzenia. Jest to zasadniczy rejon transferu personelu, środków materiałowych i bojowych do i od sił morskich operujących na danym akwenie

¹ Śpiące kontrakty – rodzaj kontraktów zawieranych przez NATO lub UE z cywilnymi agencjami/organizacjami logistycznymi, które uruchamiane są w przypadku rozpoczęcia konkretnej operacji/rodzaju działań.

morskim. ALSS stanowi główny hub transportowy funkcjonujący w ramach koncepcji *push* i *pull* w zależności od dostarczanych klas zaopatrzenia i stopnia natężenia działań.



Rys. 1. Koncepcja zabezpieczenia logistycznego wielonarodowych operacji na morzu prowadzonych przez NATO lub UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Multinational Maritime Logistics Publication, ALP 4.1, NATO 2002*.

2. Wysunięty rejon logistyczny (*forward logistic site, FLS*) – najdalej wysunięta w kierunku operujących sił brzegowa jednostka logistyczna, realizująca ostatni etap przetrzutu zaopatrzenia, sprzętu, personelu itp. między ALSS a siłami na morzu (stanowi też pierwszy rejon przetrzutu między siłami na morzu a ALSS w przeciwnym kierunku). W zależności od zakresu i wielkości prowadzonych działań może ona realizować podobne zadania jak ALSS lub pełnić rolę platformy przeładunku kompletnego między ALSS a operującymi siłami.
3. Składy środków bojowych (*ammo depots*) – magazyny amunicyjne, zapewniające możliwość składowania w odpowiednich warunkach, kontrolowanie,

- przeglądy oraz właściwą eksploatację i przeładunek broni, amunicji oraz innych środków bojowych w stanie gotowym do wydania.
4. Składy materiałów pędnych i smarów (*POL depots*) – instalacje zapewniające składowanie i dystrybucję paliw oraz smarów dla jednostek pływających, statków powietrznych i innych elementów militarnych, zgodnie z ustalonymi standardami w ramach danej organizacji.
 5. Instalacje remontowe (*battle damage repair facilities*) – stocznie i warsztaty remontowe, których zadaniem jest usuwanie uszkodzeń i awarii na jednostkach pływających będących efektem działań bojowych lub konsekwencją normalnej eksploatacji.
 6. Instalacje demagnetyzacyjne – ich zadaniem jest niwelacja i neutralizacja pól fizycznych jednostek pływających.
 7. Instalacje wsparcia dla morskich samolotów patrolowych (*maritime patrol aircraft*, MPA) oraz śmigłowców bazujących na lądzie (*land-based helicopters*, LBH)².

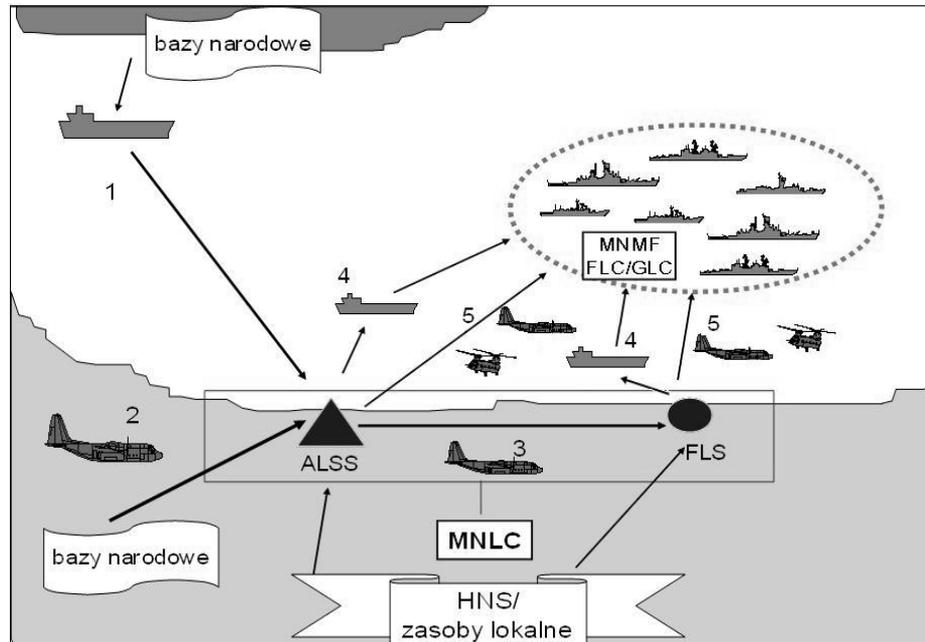
Wymienione instalacje winny tworzyć odpowiedni łańcuch dostaw między bazami narodowymi kontrybutorów operacji a ich siłami operującymi na morzu (rys. 2). Funkcjonowanie takiego łańcucha ma następujący charakter:

- dostawy zaopatrzenia na szczeblu narodowym i wielonarodowym oraz rotacja personelu są realizowane drogą strategicznego transportu powietrznego lub morskiego z baz macierzystych do ALSS, ewentualnie do FLS,
- przyjęcie i czasowe zmagazynowanie środków zabezpieczenia logistycznego w ALSS,
- przyjęcie i zakwaterowanie w ALSS personelu zmierzającego do operujących sił morskich,
- dalsze przemieszczenie personelu i środków zabezpieczenia logistycznego z ALSS, przy wykorzystaniu powietrznego transportu taktycznego – ITAL³, poprzez FLS do sił operujących na morzu lub bezpośrednio między ALSS a siłami na morzu za pośrednictwem statków powietrznych – VOD/COD DET⁴,
- ewakuacja medyczna personelu, rotacja załóg, ewakuacja uszkodzonego sprzętu i wyposażenia z jednostek pływających przez FLS, ALSS do baz narodowych.

² *NATO Standard Operating Procedures for the Operation of Advanced and Forward Logistics Sites, ALP 4.1. SUPP.1.* NATO 2001.

³ *ITAL, Intra-Theatre Airlift System* – system transportu powietrznego na obszarze prowadzonych działań (samoloty C – 130) między ALSS i FLS.

⁴ *VOD/COD DET, vertical on – board delivery / carrier on – board delivery detachment* – śmigłowce i samoloty transportowe lądujące na pokładach okrętów.



1 – strategiczny transport morski. 2 – strategiczny transport powietrzny. 3 – ITAL. 4 – transportowce lub tankowce wahadlowe. 5 – most powietrzny zabezpieczony przez VOD/COD.

Rys. 2. Konfiguracja łańcucha dostaw w zabezpieczeniu brzegowym operacji wielonarodowych na morzu

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Multinational Maritime Logistics Publication, ALP 4.1. NATO 2002.*

3. Model bazy morskiej w operacjach wielonarodowych na morzu prowadzonych przez NATO i UE

Efektywność i skuteczność takiego łańcucha dostaw wymaga konsolidacji wymienionych brzegowych instalacji zabezpieczenia logistycznego w celu stworzenia odpowiedniego potencjału i redukcji kosztów świadczonych usług. W związku z powyższym model bazy morskiej może obejmować wyżej wymienione instalacje zgrupowane w trzy moduły składowe:

- ALSS/FLS, w tym składy środków bojowych i instalacje wsparcia MPA i LBH,
- POL – składy materiałów pędnych i smarów,
- BDR – instalacje remontowe, w tym demagnetyzacyjne.

Wyznaczenie potencjału interoperacyjności logistycznej bazy morskiej w operacjach wielonarodowych NATO i UE, czyli zdolności do wspierania elementów militarnych na morzu należących do różnych uczestników operacji, wymaga:

- określenia bloków interoperacyjności logistycznej, zwanych dalej serwisami logistycznymi, właściwych dla poszczególnych modułów składowych bazy morskiej, które będą pełnić rolę warunków koniecznych interoperacyjności,
- zidentyfikowania cech interoperacyjności logistycznej będących cechami diagnostycznymi poszczególnych serwisów (zgodnie ze standardami NATO i UE),
- wyznaczenia wartości cech diagnostycznych,
- obliczenia potencjału interoperacyjności logistycznej bazy na podstawie wyznaczonych wartości cech diagnostycznych poszczególnych serwisów.

Na podstawie założonych modułów bazy morskiej przyjęto, że interoperacyjność logistyczna całej bazy zależy od ich interoperacyjności, co można zapisać w sposób następujący:

$$\partial_B^{\log} = \{\partial_{Bi}^{\log}; i = \overline{1,3}\} \quad (1)$$

gdzie:

∂_B^{\log} – interoperacyjność logistyczna bazy morskiej,

∂_{Bi}^{\log} – interoperacyjność logistyczna i-tego modułu bazy morskiej, przy czym:

∂_{B1}^{\log} – interoperacyjność logistyczna ALSS/FLS,

∂_{B2}^{\log} – interoperacyjność logistyczna składów POL,

∂_{B3}^{\log} – interoperacyjność logistyczna instalacji BDR.

Całkowity potencjał interoperacyjności logistycznej bazy morskiej będzie funkcją cząstkowych potencjałów interoperacyjności logistycznej jej modułów, co odzwierciedla zależność:

$$\Pi_{BM}^{\log} = f(P_i^{\log}, i = \overline{1,3}) \quad (2)$$

gdzie:

Π_{BM}^{\log} – całkowity potencjał interoperacyjności logistycznej bazy morskiej,

P_i^{\log} – cząstkowy potencjał interoperacyjności logistycznej i-tego modułu bazy morskiej, tj.:

P_1^{\log} – cząstkowy potencjał interoperacyjności logistycznej ALSS/FLS,

P_2^{\log} – cząstkowy potencjał interoperacyjności logistycznej składów POL,

P_3^{\log} – cząstkowy potencjał interoperacyjności logistycznej instalacji BDR.

Tak więc baza morska powinna się charakteryzować odpowiednim stopniem interoperacyjności logistycznej, którego wykładnikiem będzie jej potencjał. Zależność tę można zapisać jako układ poznanych już równań.

$$\left\{ \begin{array}{l} \partial_B^{\log} = \{\partial_{Bi}^{\log}; i = \overline{1,3}\} \\ \Pi_{BM}^{\log} = f(P_i^{\log}, i = \overline{1,3}) \end{array} \right. \quad (3)$$

Ten zapis matematyczny był punktem wyjścia do dalszych obliczeń.

Potencjał interoperacyjności logistycznej modułów bazy morskiej można wyznaczyć poprzez:

- identyfikację wspomnianych serwisów logistycznych S_{ij} , definiowanych jako warunki konieczne interoperacyjności, na podstawie przeprowadzonej analizy dokumentów normatywnych NATO i UE w zakresie wymagań stawianych instalacjom logistycznym,
- identyfikację cech diagnostycznych C_{ijk} , charakteryzujących każdy serwis logistyczny,
- wyznaczenie wartości cech diagnostycznych,
- obliczenie serwisowych potencjałów interoperacyjności logistycznej S_{ij}^{Log} .

Jako punkt wyjściowy do identyfikacji serwisów, czyli warunków koniecznych, przyjęto definicję ALSS/FLS, zapisy doktryny dotyczące zasadniczych zadań stojących przed nimi oraz zapisy zawarte w innych dokumentach standaryzacyjnych dotyczące kryteriów doboru lokalizacji oraz wymagań dla innych instalacji zabezpieczenia brzegowego. Cechy diagnostyczne przypisano poszczególnym serwisom na podstawie analizy dokumentów standaryzacyjnych, dotyczących szczegółowego zabezpieczenia logistycznego operacji prowadzonych na morzu przez NATO i UE.

Dla poszczególnych modułów bazy morskiej zidentyfikowano następujące serwisy logistyczne i przypisano im następujące cechy diagnostyczne:

P_1 – instalacje ALSS/FLS;

S_{11} – dostęp do infrastruktury portowej;

C_{111} – możliwość bazowania okrętów wielonarodowych sił morskich,

C_{112} – możliwość przyjęcia jednostek *roll on roll off*,

C_{113} – możliwość przyjęcia jednostek klasy niszczyciel/fregata,

C_{114} – możliwość zaopatrywania jednostek klasy niszczyciel/fregata,

C_{115} – możliwość zaopatrywania jednostek trałowo-minowych,

C_{116} – brak ograniczeń w ruchu jednostek ze względu na pływy;

S_{12} – możliwość przyjęcia, czasowego bazowania oraz dalszego przemieszczenia sił i wsparcia (*reception, station, onward movement, RSOM*):

- C₁₂₁ – instalacje do obsługi jednostek *roll on roll off*,
- C₁₂₂ – możliwość obsługi kontenerów ISO i EILU,
- C₁₂₃ – możliwość obsługi ładunków paletyzowanych,
- C₁₂₄ – dostęp do dźwigów portowych,
- C₁₂₅ – dostęp do składów amunicyjnych w bazie morskiej,
- C₁₂₆ – składy amunicyjne zamknięte (pod dachem),
- C₁₂₇ – zakwaterowanie personelu przemieszczającego się do i od operujących sił,
- C₁₂₈ – sąsiedztwo dużych morskich portów przeładunkowych (możliwość rozszerzenia systemu bazowania, dostęp do rejonów magazynowania i składów, duże możliwości w zakresie usług portowo-przeładunkowych, potencjalna baza dla narodowych elementów wsparcia);
- S₁₃ – dostęp do mediów:
 - C₁₃₁ – zasilanie energią elektryczną z łądu cumujących dużych okrętów: AC – 440 V/60 Hz,
 - C₁₃₂ – zasilanie energią elektryczną z łądu cumujących dużych okrętów: DC – 220 V,
 - C₁₃₃ – możliwość regulacji DC dla dużych okrętów,
 - C₁₃₄ – zasilanie energią elektryczną z łądu cumujących małych okrętów: AC – 440 V/60 Hz,
 - C₁₃₅ – zasilanie energią elektryczną z łądu cumujących małych okrętów: DC – 220 V,
 - C₁₃₆ – możliwość regulacji DC dla małych okrętów,
 - C₁₃₇ – dostęp do kabli zasilania z łądu (okręt – brzeg) w bazie morskiej,
 - C₁₃₈ – pojemność elektryczna dostępnych kabli zasilania z łądu = 400 Ah,
 - C₁₃₉ – możliwość zaopatrzenia w wodę słodką do celów gospodarczych,
 - C₁₃₁₀ – możliwość zaopatrzenia w wodę słodką do picia,
 - C₁₃₁₁ – podawanie wody pitnej hydrantem z nabrzeża,
 - C₁₃₁₂ – podawanie wody pitnej ze zbiornikowca,
 - C₁₃₁₃ – podawanie wody pitnej z cysterny,
 - C₁₃₁₄ – możliwość zaopatrzenia w wodę kotłową,
 - C₁₃₁₅ – podawanie wody kotłowej ze zbiornikowca,
 - C₁₃₁₆ – podawanie wody kotłowej z cysterny (transport brzegowy),
 - C₁₃₁₇ – możliwość zaopatrzenia w wodę zdemineralizowaną,
 - C₁₃₁₈ – podawanie wody zdemineralizowanej ze zbiornikowca,
 - C₁₃₁₉ – podawanie wody zdemineralizowanej z cysterny (transport brzegowy),
 - C₁₃₂₀ – standardowe złącze do zaopatrywania okrętów w wodę,
 - C₁₃₂₁ – dostęp do pary z rurociągów na nabrzeżach portowych,
 - C₁₃₂₂ – dostęp do połączeń telefonicznych;
- S₁₄ – usługi portowe:
 - C₁₄₁ – dostęp do usług pilotażowych,
 - C₁₄₂ – dostęp do holowników portowych,
 - C₁₄₃ – dostęp do usług w zakresie walki z pożarami,
 - C₁₄₄ – możliwość odbioru ścieków olejowych i paliwowych,

- C₁₄₅ – możliwość odbioru wód zęzowych i balastowych,
- C₁₄₆ – możliwość czyszczenia zbiorników zęzowych,
- C₁₄₇ – możliwość odbioru ścieków kanalizacyjnych,
- C₁₄₈ – możliwość odbioru odpadków i śmieci,
- C₁₄₉ – możliwość odbioru odpadów posortowanych,
- C₁₄₁₀ – dostęp do chłodni prowiantowych,
- C₁₄₁₁ – dostęp do mes portowych;
- S₁₅ – dostęp do infrastruktury lotniskowej:
 - C₁₅₁ – dostęp do baz lotniczych w promieniu 50 km od bazy morskiej,
 - C₁₅₂ – instalacje dla morskich samolotów patrolowych (MPA) w bazie lotniczej,
 - C₁₅₃ – instalacje wsparcia dla śmigłowców (LBH) w bazie lotniczej,
 - C₁₅₄ – zdolność do przyjęcia w bazie lotniczej samolotów klasy C-5,
 - C₁₅₅ – zdolność do przyjęcia w bazie lotniczej samolotów klasy C-17,
 - C₁₅₆ – zdolność do przyjęcia w bazie lotniczej samolotów klasy C-141,
 - C₁₅₇ – zdolność do przyjęcia w bazie lotniczej samolotów klasy C-130,
 - C₁₅₈ – dostęp do cywilnych lotniczych portów w promieniu 50 km od bazy morskiej,
 - C₁₅₉ – zdolność do przyjęcia w porcie lotniczym samolotów klasy C-5,
 - C₁₅₁₀ – zdolność do przyjęcia w porcie lotniczym samolotów klasy C-17,
 - C₁₅₁₁ – zdolność do przyjęcia w porcie lotniczym samolotów klasy C-141,
 - C₁₅₁₂ – zdolność do przyjęcia w porcie lotniczym samolotów klasy C-130;
- S₁₆ – transport lądowy:
 - C₁₆₁ – dostęp do kolejowych linii komunikacyjnych,
 - C₁₆₂ – dostęp do drogowych linii komunikacyjnych;
- S₁₇ – zabezpieczenie medyczne:
 - C₁₇₁ – dostęp do 1 poziomu (rzutu) pomocy medycznej,
 - C₁₇₂ – dostęp do 2 poziomu (rzutu) pomocy medycznej,
 - C₁₇₃ – dostęp do 3/4 poziomu (rzutu) pomocy medycznej,
 - C₁₇₄ – dostęp do przychodni dentystycznych,
 - C₁₇₅ – dostęp do leczenia w komorach hiperbarycznych,
 - C₁₇₆ – możliwość uzyskania materiałowego zaopatrzenia medycznego,
 - C₁₇₇ – zdolność do przyjęcia Casevac (taktycznej ewakuacji medycznej),
 - C₁₇₈ – zdolność do zabezpieczenia Aeromedevac (strategicznej ewakuacji medycznej);
- P₂ – składy POL:
 - S₂₁ – zasoby POL w bazie morskiej;
 - C₂₁₁ – składy zlokalizowane wewnątrz lub w sąsiedztwie ALSS/FLS,
 - C₂₁₂ – zaopatrzenie w paliwo F-75,
 - C₂₁₃ – zaopatrzenie w paliwo F-76,
 - C₂₁₄ – zaopatrzenie w paliwo F-44,
 - C₂₁₅ – zaopatrzenie w oleje i smary;
- S₂₂ – sposoby dystrybucji produktów POL:
 - C₂₂₁ – podawanie/przyjmowanie paliwa przez instalację rurociągową z nabrzeża,
 - C₂₂₂ – podawanie paliwa z cysterny (transport brzegowy),

- C223 – podawanie paliwa przez zbiornikowiec,
- C224 – standardowe złącza do zaopatrywania okrętów w paliwo;
- P₃ – instalacje BDR:
- S₃₁ – zabezpieczenie stoczniowe:
 - C₃₁₁ – dostęp do stoczni państwowych,
 - C₃₁₂ – dostęp do stoczni marynarki wojennej,
 - C₃₁₃ – dostęp do stoczni prywatnych,
 - C₃₁₄ – dostęp do suchych/plywających doków dla jednostek klasy niszczyciel/fregata,
 - C₃₁₅ – dostęp do suchych/plywających doków lub slipów dla jednostek trałowo-minowych;
- S₃₂ – usługi eksploatacyjno-remontowe w bazie morskiej dla operujących sił wielonarodowych:
 - C₃₃₁ – naprawy kadłubowe i blacharskie,
 - C₃₃₂ – naprawy rurociągów,
 - C₃₃₃ – naprawy podzespołów hydraulicznych,
 - C₃₃₄ – naprawy podzespołów pneumatycznych,
 - C₃₃₅ – naprawy urządzeń chłodniczych,
 - C₃₃₆ – naprawy urządzeń elektrycznych wraz z przewijaniem silników,
 - C₃₃₇ – malowanie kadłubów i nadbudówek,
 - C₃₃₈ – remonty urządzeń mechanicznych i obróbka skrawaniem,
 - C₃₃₉ – naprawy stolarskie,
 - C₃₃₁₀ – naprawy urządzeń trałowo-minowych,
 - C₃₃₁₁ – dostęp do prac spawalniczych i gazowych na nabrzeżach,
 - C₃₃₁₂ – dostęp do prac spawalniczych i elektrycznych na nabrzeżach,
 - C₃₃₁₃ – wymiana trałów na okrętach trałowo-minowych,
 - C₃₃₁₄ – możliwość ładowania baterii dla okrętów podwodnych,
 - C₃₃₁₅ – usługi kolimacyjne,
 - C₃₃₁₆ – usługi demagnetyzacyjne,
 - C₃₃₁₇ – możliwość zabezpieczenia prac nurkowych,
 - C₃₃₁₈ – powietrze do butli nurkowych (wysokie ciśnienie)⁵.

Zależność interoperacyjności bazy morskiej od poszczególnych serwisów logistycznych, które będą warunkami koniecznymi interoperacyjności, można zapisać w sposób następujący:

$$\mathcal{D}_B^{\log} = \{S_{ij}; i = \overline{1,3}, j = \overline{1,n}\} \quad (4)$$

gdzie:

⁵ Na podstawie *Procedures for Logistic Support between NATO Navies and Naval Port Information, ALP 1 (E) Navy*, NATO oraz Ficoń K., Żulawski R., Pac B., *Analiza i ocena interoperacyjności logistycznej baz morskich Marynarki Wojennej RP w aspekcie wymagań NATO*. Gdynia 2001.

S_{ij} – j-ty serwis logistyczny i-tego modułu bazy morskiej,
 n – liczba zidentyfikowanych serwisów logistycznych dla i-tego modułu bazy morskiej.

Stopień interoperacyjności serwisu logistycznego zależy od przypisanych mu cech diagnostycznych, co można zapisać następująco:

$$S_{ij} = \{C_{ijk}; i = \overline{1,3}, j = \overline{1,n}, k = \overline{1,m}\} \quad (5)$$

gdzie:

C_{ijk} – k-ta cecha diagnostyczna j-tego serwisu w i-tym module bazy morskiej,
 m – liczba cech diagnostycznych przypisana j-temu serwisowi logistycznemu.

Miarą stopnia interoperacyjności logistycznej serwisu jest jej potencjał, nazywany potencjałem serwisowym. Będzie on zależał od wartości cech diagnostycznych, które zostały mu przypisane. Wartość cechy diagnostycznej jest zmienną niezależną, a wartość potencjału serwisowego zmienną zależną. Z analizy dokumentów normatywnych wynika, że cechy diagnostyczne są w większości wielkościami niewymiernymi, co powoduje, że do ich oceny można podejść dwojako. Na potrzeby badań potencjalowych zmienne logistyczne mogą więc być wyrażone jako:

- zmienne binarne,
- umowne oceny wyznaczone za pomocą arkusza oceny eksperckiej⁶.

Aby wyrazić zmienne logistyczne za pomocą systemu ocen eksperckich, wykonano następujące czynności:

- zidentyfikowano odpowiednią liczbę ekspertów w przedmiotowej materii,
- opracowano redakcyjnie arkusz ocen eksperckich,
- przygotowano odpowiedni system klasyfikacji,
- przedłożono arkusz oceny do wypełnienia ekspertom i opracowano statystycznie uzyskane wyniki.

Jak już wspomniano, do wyznaczenia potencjału interoperacyjności logistycznej bazy morskiej skorzystano z opinii ekspertów. W związku z tym, że z tej dziedziny jest niewielu fachowców, postanowiono dołączyć do nich osoby pełniące służbę w Marynarce Wojennej na stanowiskach, na których mogą się one zetknąć z podobnymi problemami.

Przy budowie logistycznego modelu bazy morskiej przyjęto założenie, że wszystkie zidentyfikowane cechy interoperacyjności logistycznej będą w niej spełnione. Tak skonstruowany model zweryfikowano w oparciu o możliwości, rzeczywistych baz morskich członków NATO i UE w zakresie wsparcia wielo-

⁶ Ficoń K., Żuławski R., Pac B., dz. cyt., s. 35.

narodowych sił morskich. Przy weryfikacji modelu opartego na danych z baz rzeczywistych przyjęto, że nie wszystkie cechy diagnostyczne muszą być tam spełnione, co zresztą podają w odpowiednich publikacjach i informatorach potencjalni kontrybutorzy działań.

Jako miarę jakości Q cechy diagnostycznej przyjęto funkcję będącą ważonym iloczynem algebraicznym wagi cechy diagnostycznej i jej wartości binarnej:

$$Q_{ijk} = w_{ijk} q_{ijk} \quad (6)$$

gdzie:

Q_{ijk} – jednostkowy wskaźnik jakości k-tej cechy diagnostycznej, czyli jej wartość liczbowa,

w_{ijk} – waga k-tej cechy diagnostycznej, j-tego potencjału serwisowego w i-tym module bazy morskiej, wyznaczona na podstawie oceny eksperckiej E_{ijk} , czyli:

$$w_{ijk} = f(E_{ijk}; i = \overline{1,3}, j = \overline{1,n}, k = \overline{1,m}) \quad (7)$$

q_{ijk} – wartość binarna k-tej cechy diagnostycznej j-tego potencjału serwisowego w i-tym module bazy morskiej, odnosząca się do sytuacji możliwości świadczenia usługi logistycznej lub jej braku.

Potencjał serwisowy interoperacyjności będzie więc ważoną sumą algebraiczną wartości przypisanych mu cech diagnostycznych:

$$S_{ij}^{\log} = \sum_{k=1}^m w_{ijk} q_{ijk} \quad (8)$$

gdzie:

S_{ij}^{\log} – j-ty potencjał serwisowy i-tego modułu bazy morskiej (warunek konieczny interoperacyjności).

Potencjał cząstkowy interoperacyjności logistycznej modułu bazy morskiej wynosi:

$$P_i^{\log} = \sum_{j=1}^n S_{ij}^{\log}, \text{ przy czym } S_{ij}^{\log} \in N \text{ oraz } S_{ij}^{\log} \neq 0 \quad (9)$$

Z powyższej zależności wynika, że całkowity potencjał interoperacyjności logistycznej bazy morskiej będzie sumą cząstkowych potencjałów jej modułów:

$$\Pi_{BM}^{\log} = \sum_{i=1}^3 P_i^{\log} \quad (10)$$

Konkludując, można stwierdzić, że miarą interoperacyjności bazy morskiej będzie jej potencjał całkowity w tym zakresie, przy założeniu, że wartości poszczególnych potencjałów serwisowych interoperacyjności logistycznej będą liczbami naturalnymi oraz różnymi od 0, gdyż ich istnienie stanowi warunek konieczny interoperacyjności, czyli:

$$\begin{aligned} \Pi_{BM}^{\log} &= \sum_{i=1}^3 P_i^{\log} \\ S_{ij}^{\log} &\in N \text{ oraz } S_{ij}^{\log} \neq 0 \end{aligned} \quad (11)$$

Wartość cech diagnostycznych oceniono na podstawie wyników z arkuszy ocen eksperckich. Kwantyfikacji dokonano na bazie skali nasilenia oddziaływania cechy na interoperacyjność logistyczną od 1 do 3 punktów według następującego klucza⁷:

- 1 – cecha ma mały wpływ na interoperacyjność logistyczną,
- 2 – cecha ma średni wpływ na interoperacyjność logistyczną,
- 3 – cecha ma duży wpływ na interoperacyjność logistyczną.

Wagę danej cechy w_{ijk} przyjęto na podstawie wartości typowej (dominanty) w udzielanych odpowiedziach eksperckich, co przedstawia zależność:

$$w_{ijk} = f(E_{ijk}, i = \overline{1,3}, j = \overline{1,n}, k = \overline{1,m}) \quad (12)$$

gdzie:

E_{ijk} - ocena ekspercka k-tej cechy diagnostycznej j-tego serwisu logistycznego w i-tym module bazy.

Dla modelowej bazy morskiej natomiast z założenia wszystkie cechy diagnostyczne są realizowane, czyli zawsze zachodzi:

$$q_{ijk} = 1$$

Potencjał bazy modelowej wylicza się poprzez realizację następujących kroków:

- obliczenie poszczególnych potencjałów serwisowych interoperacyjności logistycznej S_{ij}^{\log} , korzystając ze wzoru (8),
- obliczenie cząstkowych potencjałów interoperacyjności logistycznej poszczególnych modułów bazy morskiej P_i^{\log} , korzystając z zależności (9),

⁷ Kolman R., *Ilościowe określanie jakości*. Warszawa: PWE, 1973, rozdz. 5, s. 130–131.

- obliczenie całkowitego potencjału interoperacyjności logistycznej bazy morskiej Π_{BM}^{\log} ze znanej już zależności (10).

Wartość potencjału interoperacyjności logistycznej bazy modelowej znajduje się w tabeli 1.

4. Weryfikacja modelu

W celu weryfikacji modelu postanowiono sprawdzić, jaki jest potencjał interoperacyjności logistycznej rzeczywistych baz morskich państw NATO lub UE w świetle zaproponowanego rozwiązania. W tym celu wybrano czternaście baz morskich państw NATO i UE, dla których zdołano zebrać wystarczającą liczbę danych dotyczących cech diagnostycznych, a mianowicie:

- 3 bazy Królestwa Norwegii – Bergen, Olavsværn i Ramsund,
- 3 bazy Republiki Federalnej Niemiec – Kiel, Wilhelmshaven, Warnemünde,
- 2 bazy Królestwa Danii – Korsør, Frederikshavn,
- 1 bazę Królestwa Holandii – Den Helder,
- 1 bazę Królestwa Belgii – Zeebrugge,
- 1 bazę Wielkiej Brytanii – Portsmouth,
- 1 bazę Republiki Portugalii – Lizbona,
- 2 bazy Rzeczypospolitej Polskiej – Gdynia i Świnoujście.

Z zebranych danych wynikało, że nie wszystkie rodzaje wsparcia logistycznego w poszczególnych bazach są dostępne dla wielonarodowych sił morskich, a to oznacza, że cecha diagnostyczna przyjmuje wartość:

- $q_{ijk} = 1$ – gdy baza świadczy określony rodzaj wsparcia dla tych sił,
- $q_{ijk} = 0$ – gdy baza nie zapewnia określonego rodzaju wsparcia siłom.

Kolejnym krokiem, jak to miało miejsce w wypadku bazy modelowej, było obliczenie całkowitego potencjału interoperacyjności logistycznej według wzorów (8), (9) i (10) oraz obliczenie wskaźnika interoperacyjności logistycznej W_{il} danej bazy rzeczywistej ze wzoru:

$$W_{il} = \left(\frac{\Pi_{BM(r)}^{\log}}{\Pi_{BM(model)}^{\log}} \right) \bullet 100\% \quad (13)$$

gdzie:

W_{il} – wskaźnik interoperacyjności logistycznej bazy rzeczywistej,

$\Pi_{BM(r)}^{\log}$ – całkowity potencjał interoperacyjności logistycznej rozpatrywanej rzeczywistej bazy morskiej,

$\Pi_{BM(model)}^{\log}$ – całkowity potencjał interoperacyjności logistycznej bazy morskiej modelowej.

Na podstawie powyższego można określić, jaki jest rzeczywisty potencjał interoperacyjności logistycznej rozpatrywanych baz morskich w odniesieniu do potencjału zbudowanego modelu wyrażony w punktach i udziałach procentowych. I tak w kolejności od największych do najmniejszych wartości dla poszczególnych baz potencjał ten przedstawiono w tabeli 1.

Tab. 1. Rzeczywisty całkowity potencjał interoperacyjności logistycznej Π_{BM}^{\log} rozpatrywanych baz morskich w odniesieniu do potencjału całkowitego bazy modelowej

Lp.	Nazwa bazy morskiej	Π_{BM}^{\log} w punktach	Wskaźnik interoperacyjności (%)
1	Modelowa Baza Morska	264	100
2	Den Helder	209	79,2
3	Lizbona	204	77,2
4	Frederikshavn	199	75,4
5	Kiel	197	74,6
6	Bergen	197	74,6
7	Wilhelmshaven	192	72,7
8	Portsmouth	186	70,4
9	Gdynia	183	69,3
10	Zeebrugge	172	65,1
11	Warnemünde	171	64,8
12	Ramsund	154	58,3
13	Olavsværn	146	55,3

Zródło: opracowanie własne.

Pozostałe dwie bazy – Korsör i Świnoujście nie spełniły kryterium interoperacyjności wynikającego z zależności (11).

W pierwszym wypadku wartość zerową przyjmuje potencjał serwisu logistycznego dostępu do infrastruktury lotniskowej S₁₅⁸. W wypadku Świnoujścia wartość zerową przyjmuje natomiast potencjał serwisu S₁₆ dotyczący transportu lądowego, gdyż obecna infrastruktura drogowo-kolejowa nie zapewnia płynnego funkcjonowania tych rodzajów transportu⁹.

Dodatkowo trafność modelu zweryfikowano za pomocą wskaźnika procentowego potencjału cząstkowego poszczególnych modułów bazy morskiej w jej całkowitym potencjale interoperacyjności logistycznej. Zrealizowano to w sposób następujący:

- obliczenie wskaźnika procentowego potencjałów cząstkowych modułów modelowej bazy morskiej P_i^{\log} w jej całkowitym potencjale interoperacyjności logistycznej \prod_{BM}^{\log} ,
- obliczenie wskaźników procentowych potencjałów cząstkowych P_i^{\log} rozpatrywanych baz morskich państw NATO lub UE w ich potencjałach całkowitych \prod_{BM}^{\log} ,
- wyznaczenie przedziału wartości typowych dla wskaźników procentowych potencjałów cząstkowych P_i^{\log} rozpatrywanych baz po obliczeniu odchylenia standardowego dla tych wartości,
- sprawdzenie, czy wartości poszczególnych wskaźników procentowych potencjałów P_i^{\log} dla bazy modelowej mieszczą się w przedziale wartości typowych P_i^{\log} obliczonych dla baz rzeczywistych.

Wyznaczenie przedziału wartości typowych wskaźników procentowych potencjałów P_i^{\log} rozpatrywanych baz obliczono na podstawie obliczenia średniej arytmetycznej tych wskaźników oraz odchylenia standardowego.

⁸ *Procedures for Logistic Support between NATO Navies and Naval Port Information, ALP 1 (E) Navy*. NATO 2001, s. 5-A-8.

⁹ Dostęp drogowy do bazy morskiej w Świnoujściu jest możliwy za pomocą promu w Krasieczynie, linia kolejowa biegnąca ze Szczecina do Świnoujścia natomiast kończy się na wyspie Wolin, przez co nie ma możliwości dojazdu do bazy morskiej Świnoujście położonej z drugiej strony przesmyku na wyspie Uznam. Dodatkowo prowadzona analiza słabych stron Zachodniopomorskiego Centrum Logistycznego wykazała, że port w Świnoujściu nie posiada sprawnych i niezawodnych połączeń z obszarami miejskimi, położony jest poza europejskim systemem autostrad oraz brakuje mu kolejowych połączeń kontenerowych z zapleczem. Christowa C., *Podstany budowy i funkcjonowania portowych centrów logistycznych – Zachodniopomorskie Centrum Logistyczne*. Szczecin: Akademia Morska, 2006, s. 14.

Przedział wartości typowych $\Delta \sigma$ wyznaczono z zależności¹⁰:

$$\bar{x} - \sigma_s \leq \Delta \sigma \leq \bar{x} + \sigma_s \quad (14)$$

gdzie:

σ_s – odchylenie standardowe,

\bar{x} – średnia arytmetyczna wskaźników procentowych P_i^{\log} rozpatrywanych baz.

Odchylenie standardowe σ_s obliczymy ze wzoru:

$$\sigma_s = \sqrt{\frac{\sum (x - \bar{x})^2}{n}} \quad (15)$$

gdzie:

x – wartość wskaźnika procentowego P_i^{\log} ,

n – liczba rozpatrywanych baz = 12.

Tabela 2 przedstawia wyniki obliczeń z wartościami odchylenia standardowego σ_s dla poszczególnych potencjałów cząstkowych modułów P_i^{\log} rozpatrywanych baz morskich. Korzystając ze wzoru (14), można obliczyć przedział wartości typowych $\Delta \sigma$ dla wskaźników procentowych potencjałów cząstkowych P_i^{\log} rozpatrywanych baz rzeczywistych.

Tabela 3 zawiera zestawienie przedziałów wartości typowych wskaźników procentowych potencjałów cząstkowych P_i^{\log} rozpatrywanych baz rzeczywistych z wartościami potencjałów cząstkowych P_i^{\log} bazy modelowej.

Z powyższych danych wynika, że udziały procentowe potencjałów cząstkowych bazy modelowej zawierają się w obszarze wartości typowych potencjałów cząstkowych obliczonych dla baz rzeczywistych.

¹⁰ Zob.: Komosa A., Musiałkiewicz J., *Statystyka*. Warszawa: EKONOMIK, 1996, s. 140.

Tab. 2. Zestawienie obliczeń wskaźników procentowych potencjałów P_i^{\log} bazy modelowej i rozpatrywanych rzeczywistych baz morskich w ich całkowitym potencjale interoperacyjności logistycznej \prod_{BM}^{\log}

Lp.	Baza morska	Wskaźnik P_1^{\log} (%)	Wskaźnik P_2^{\log} (%)	Wskaźnik P_3^{\log} (%)
1	Den Helder	69,86	8,13	22,01
2	Lizbona	70,59	8,82	20,59
3	Frederikshavn	67,84	10,05	22,11
4	Kiel	67	7,62	25,38
5	Bergen	64,47	8,63	26,9
6	Wilhelmshaven	69,27	7,81	22,92
7	Portsmouth	62,9	9,14	27,96
8	Gdynia	73,77	10,38	15,85
9	Zeebrugge	69,19	6,98	23,83
10	Warnemunde	70,76	10,53	18,71
11	Ramsund	58,44	11,04	30,52
12	Olavsværn	65,07	11,64	23,29
13	\bar{x}	67,43	9,23	23,34
14	σ_s dla poszczególnych modułów	3,97	1,42	3,86
15	Baza modelowa	67,42	9,47	23,11

Zródło: opracowanie własne.

Tab. 3. Zestawienie przedziałów wartości typowych $\Delta\sigma$ wskaźników procentowych potencjałów P_i^{\log} rozpatrywanych baz rzeczywistych z wartościami potencjałów P_i^{\log} bazy modelowej

Potencjały cząstkowe P_i^{\log}	P_1^{\log}	P_2^{\log}	P_3^{\log}
Przedział wartości typowych $\Delta\sigma$ dla P_i^{\log} rozpatrywanych baz (%)	63,46–71,14	7,81–10,65	19,48–27,2
Wartość P_i^{\log} dla bazy modelowej (%)	67,42	9,47	23,11

Zródło: opracowanie własne.

4. Podsumowanie

Mając na względzie uzyskane wyniki, można stwierdzić, że:

1. Model bazy morskiej w operacjach wielonarodowych na morzu stanowi syntezę wymagań interoperacyjności logistycznej i może w sobie łączyć przekaz graficzny, zestawienie tabelaryczne oraz opis matematyczny.
2. Wyniki badań dowodzą, że kryterium interoperacyjności logistycznej to zasadniczy wyznacznik możliwości bazy morskiej w zakresie wsparcia działań wielonarodowych sił na morzu.
3. Przeprowadzona weryfikacja wskazuje, że proponowany model jest trafny i adekwatny względem baz rzeczywistych.
4. Uzyskana w wyniku modelowania szczegółowa klasyfikacja baz morskich wybranych państw jest zbieżna z opiniami ekspertów i potwierdza m.in. wysoką pozycję bazy w Den Helder oraz średnie wyniki bazy morskiej w Gdyni.
5. Zaproponowany model może stanowić narzędzie wspomagania decyzji dla specjalistów wojskowych w procesie planowania zabezpieczenia logistycznego działań sił wielonarodowych na morzu.
6. Ciągła ewolucja koncepcji wsparcia logistycznego wielonarodowych operacji na morzu powoduje, że prace nad modelem powinny być intensywnie i systematycznie kontynuowane.

Literatura

- Christowa C., *Podstawy budowy i funkcjonowania portowych centrów logistycznych – Zachodniopomorskie Centrum Logistyczne*. Szczecin: Akademia Morska, 2006. ISSN 0860-8806.
- Ficoń K., Żuławski R., Pac B., *Analiza i ocena interoperacyjności logistycznej baz morskich Marynarki Wojennej RP w aspekcie wymagań NATO*. Gdynia 2001.
- Kolman R., *Ilościowe określanie jakości*. Warszawa: PWE, 1973.
- Komosa A., Musiałkiewicz J., *Statystyka*. Warszawa: EKONOMIK, 1996. ISBN 83-900468-4-9.
- Multinational Maritime Logistics Publication, ALP 4.1*. NATO 2002.
- NATO Standard Operating Procedures for the Operation of Advanced and Forward Logistics Sites, ALP 4.1. SUPP.1*. NATO 2001.
- Procedures for Logistic Support between NATO Navies and Naval Port Information, ALP 1 (E) Navy*. NATO 2001.

SOLVER JAKO NARZĘDZIE ROZWIĄZYWANIA LOGISTYCZNYCH PROBLEMÓW OPTYMALIZACYJNYCH

Leszek Reszka

Abstrakt: Spośród wielu problemów decyzyjnych pojawiających się w praktyce logistycznej znaczną grupę stanowią problemy decyzyjne charakteryzujące się znajdowaniem możliwie najlepszych rozwiązań, przy uwzględnieniu określonych kryteriów oraz przy pewnych ograniczeniach, czyli tzw. problemy optymalizacyjne. W niniejszym artykule przedstawiono możliwości zastosowania narzędzia optymalizacyjnego Solver do rozwiązywania tego typu problemów decyzyjnych na przykładzie dwóch hipotetycznych sytuacji decyzyjnych związanych z dwoma modelami optymalizacyjnymi.

Słowa kluczowe: logistyka, optymalizacja, problemy decyzyjne.

JEL Classification: C61 – Optimization Techniques; Programming Models; Dynamic Analysis.

1. Wprowadzenie

Zadania logistyka w przedsiębiorstwie polegają na rozwiązywaniu wielu różnego rodzaju problemów decyzyjnych związanych z zapewnianiem zasobów niezbędnych do właściwego realizowania działalności podstawowej. Często owe problemy decyzyjne charakteryzują się znajdowaniem możliwie najlepszych rozwiązań, przy uwzględnieniu określonych kryteriów oraz przy pewnych ograniczeniach, przyjmują więc postać problemów optymalizacyjnych. Klasycznymi przykładami tego typu zagadnień są (opisywane w dalszej części niniejszego opracowania): optymalny plan przewozu zasobów z miejsc źródłowych do miejsc docelowych czy też, będący jego bezpośrednią modyfikacją, optymalny plan przewozu z punktami przeladunkowymi.

Zagadnienia te nie są rzeczą nową, przeciwnie, wzmiankowane były w literaturze już w latach 40. XX wieku¹. Jednak ich rozwiązywanie za pomocą metod analitycznych było skomplikowane i czasochłonne². Dopiero zastosowanie narzędzi informatycznych, dostępnych dzięki postępowi technologicznemu w czasach współczesnych, umożliwia ich łatwiejsze rozwiązywanie. Celem niniejszego artykułu nie jest opisywanie klasycznych modeli optymalizacyjnych jako takich, a zaprezentowanie możliwości wykorzystania do ich rozwiązywania jednego z powszechnie dostępnych narzędzi informatycznych, jakim jest Solver.

2. Prezentacja narzędzia Solver

Najczęściej wykorzystywanym sposobem dostępu do narzędzia Solver jest użycie programu Microsoft Excel³. Solver może być wykorzystywany do obliczeń optymalizacyjnych na trzy sposoby⁴:

- znalezienie maksymalnej wartości funkcji (np. zysku) przy ograniczeniach nałożonych na jej argumenty (wielkości zasobów pozostającej do dyspozycji przedsiębiorstwa),
- znalezienie minimalnej wartości funkcji (np. kosztów) przy ograniczeniach nałożonych na jej argumenty (np. zachowanie odpowiedniego poziomu obsługi klienta),
- osiągnięcie konkretnej wartości funkcji.

Na rysunku 1 przedstawiono okna parametrów Solvera będącego dodatkiem do programu MS Excel 2007 i starszych (rys. 1.A) oraz Solvera będącego dodatkiem do programu MS Excel 2010 (rys. 1.B).

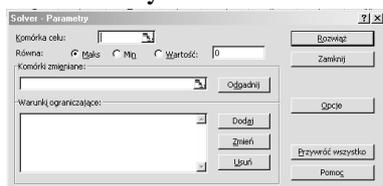
¹ Por. np. Hitchcock F.L., The Distribution of a product from several sources to numerous locations. *Journal of Mathematical Physics* 1941, vol. 20, s. 224–230, za: Brenner J.L., The Transport-Assignment Algorithm. *CORS Journal*, 1968, VII, vol. 6, s. 89–95.

² Por. np. algorytm Forda i Fulkersona w: Wiśniewski J.W., Zieliński Z., *Elementy ekonometrii*. Toruń: Wydaw. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 1996, s. 348–357.

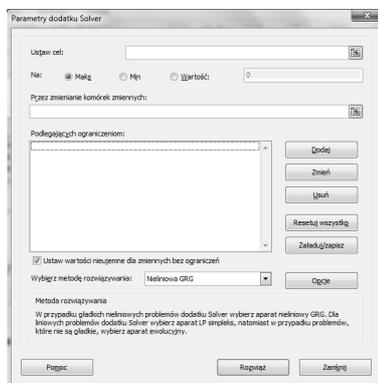
³ Narzędzie to zostało zaimplementowane również do innych programów, np. Solver w Lotusie 1-2-3 czy Optimizer w Corel Quattro Pro; por. *Frontline Systems* [on-line]. [Dostęp 27.07.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.frontsys.com/>.

⁴ Definiowanie i rozwiązywanie problemów za pomocą dodatku Solver. W: *Office Microsoft* [on-line]. [Dostęp 27.07.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://office.microsoft.com/pl-pl/excel-help/definiowanie-i-rozwiazywanie-problemow-za-pomoca-dodatku-solver-HP010342416.aspx>.

A. Solver w MS Excel 2007 i starszych



B. Solver w MS Excel 2010



Rys. 1. Okna parametrów Solvera

Źródło: printscreen programu Microsoft Excel wersji 2007 (rys. A) i wersji 2010 (rys. B).

Jak widać na rysunku 1, w najnowszej obecnie wersji programu MS Excel 2010 szata graficzna uległa zmianie w porównaniu z poprzednimi wersjami. Zmieniła się także istotnie funkcjonalność Solvera. W obydwu wersjach programu funkcja celu modelu rozwiązywanego problemu optymalizacyjnego przyjmuje postać formuły, której adres wskazywany jest w polu zwanym „komórka celu” (w wersji 2010 – „ustaw cel:”). W poniżej usytuowanym polu wyboru ustawiany jest natomiast kierunek optymalizacji, który przystaje do przedstawionych wcześniej trzech możliwości postępowania. Argumenty funkcji nazywane są komórkami zmienianymi i to właśnie na nie nakładane są ograniczenia. Nową funkcjonalnością dodaną do Solvera 2010 jest możliwość wprowadzenia kolejnego typu ograniczenia *dif*⁵, oprócz istniejących wcześniej ograniczeń: \leq , $=$, \geq , *int*⁶ oraz *bin*⁷. Nowością Solvera 2010 jest również możliwość wyboru jednej spośród trzech metod rozwiązywania modelu⁸:

- nieliniowa GRG (z ang. *generalized reduced gradient* – uogólniony, zredukowany gradient) – stosowana w przypadku problemów o charakterze gładkim i nieliniowym,
- LP simpleks – stosowana w przypadku problemów o charakterze liniowym,
- ewolucyjna – stosowana w przypadku problemów o charakterze niegładkim.

⁵ Opcja *dif* powoduje, że każda komórka objęta tym ograniczeniem przyjmuje różną wartość (z ang. *all different*).

⁶ Opcja *int* powoduje, że komórki objęte tym ograniczeniem przyjmują wartości całkowite (z ang. *integer*).

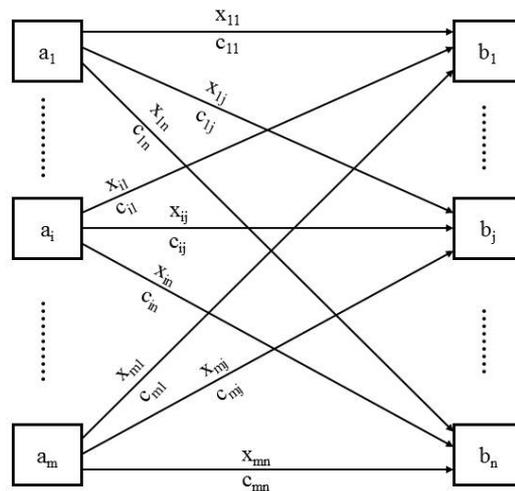
⁷ Opcja *bin* powoduje, że komórki objęte tym ograniczeniem przyjmują wartości binarne (z ang. *binary*).

⁸ Definiowanie i rozwiązywanie problemów za pomocą dodatku Solver, dz. cyt.

3. Rozwiązywanie logistycznych problemów optymalizacyjnych z wykorzystaniem Solvera

Jak wspomniano wcześniej, możliwości praktycznego wykorzystania Solvera do rozwiązywania konkretnych logistycznych problemów optymalizacyjnych zostaną przedstawione na przykładzie wybranych dwóch hipotetycznych problemów decyzyjnych. Punktem wyjścia rozwiązywania tych problemów są założenia metodologiczne dwóch modeli optymalizacyjnych.

Pierwszym z nich jest klasyczny model transportowy, którego schemat ogólny przedstawiono na rysunku 2, funkcję celu oraz warunki ograniczające natomiast zawiera tabela 1.



Rys. 2. Schemat ogólny klasycznego zagadnienia transportowego

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: Radzikowski W., *Badania operacyjne i zarządzaniu przedsiębiorstwem*. Toruń: Toruńska Szkoła Zarządzania, 1997, s. 153.

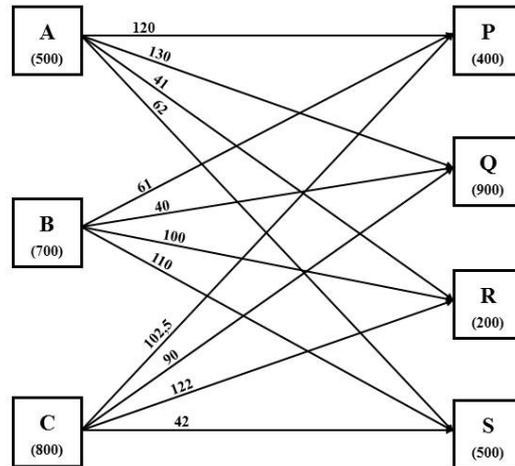
W modelu transportowym problem decyzyjny polega na opracowaniu optymalnego planu przewozu jednorodnego dobra z m miejsc pochodzenia (których podaż oznaczono symbolem a_i) do n miejsc przeznaczenia (których popyt oznaczono symbolem b_j), czyli takiego, który gwarantuje osiągnięcie minimum całkowitych kosztów przewozu, obliczonych jako suma iloczynów jednostkowych kosztów przewozu z miejsca i do miejsca j (oznaczonych symbolem c_{ij}) oraz wielkości przewozu na tych trasach (oznaczonych symbolem x_{ij}).

Tab. 1. Funkcja celu i warunki ograniczające klasycznego zagadnienia transportowego

Funkcja celu	$\sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^n c_{ij} x_{ij} \rightarrow \min$	minimalizacja całkowitych kosztów przewozu
Warunki wewnętrznej zgodności	$\sum_{j=1}^n x_{ij} = a_i \quad (i=1, \dots, m)$	warunki dotyczące realizacji podaży
	$\sum_{i=1}^m x_{ij} = b_j \quad (j=1, \dots, n)$	warunki dotyczące zaspokojenia popytu
Warunki brzegowe	$x_{ij} \geq 0 \quad (i=1, \dots, m) \quad (j=1, \dots, n)$	nieujemne przepływy na każdej z tras

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: Radzikowski W., *Badania operacyjne z zarządzaniu przedsiębiorstwem*. Toruń: Toruńska Szkoła Zarządzania, 1997, s. 153.

Przykładową aplikacją opisanego modelu może być hipotetyczna sytuacja polegająca na optymalizacji planu przewozu pewnego towaru (rys. 3) z trzech miast pochodzenia (miasta A, B i C) do czterech miast przeznaczenia (miasta: P, Q, R i S). Liczby w nawiasach przedstawiają podaż towaru dostępną w miastach pochodzenia oraz popyt wymagany w miastach przeznaczenia (w sztukach). Nad strzałkami natomiast zapisano jednostkowe koszty przewozu zasobów z miast pochodzenia do miast przeznaczenia (w tys. zł).



Rys. 3. Schemat sieci transportowej problemu decyzyjnego

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: Eppen G.D., Gould F.J., Schmidt C.P., Moore J.H., Weatherford L.R., *Management science*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998, s. 227.

Niniejszy problem decyzyjny można bez przeszkód rozwiązać za pomocą Solvera. W tym celu należy zbudować trzy tabele. Pierwsza z nich (tab. 2) przedstawia jednostkowe koszty przewozu na poszczególnych trasach.

Tab. 2. Tabela jednostkowych kosztów przewozu

	A	B	C	D	E
1		<i>Miasto P</i>	<i>Miasto Q</i>	<i>Miasto R</i>	<i>Miasto S</i>
2	<i>Miasto A</i>	120	130	41	62
3	<i>Miasto B</i>	61	40	100	110
4	<i>Miasto C</i>	102,5	90	122	42

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: Eppen G.D., Gould F.J., Schmidt C.P., Moore J.H., Weatherford L.R., *Management science*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998, s. 227.

Następna tabela (tab. 3) jest natomiast tabelą zmiennych decyzyjnych, w której znajdownane będzie rozwiązanie optymalne.

Tab. 3. Tabela zmiennych decyzyjnych

	A	B	C	D	E	F	G	H
6		<i>Miasto P</i>	<i>Miasto Q</i>	<i>Miasto R</i>	<i>Miasto S</i>	<i>Razem</i>	<i>Znak</i>	<i>Dostępne</i>
7	<i>Miasto A</i>	0	0	0	0	0	=	500
8	<i>Miasto B</i>	0	0	0	0	0	=	700
9	<i>Miasto C</i>	0	0	0	0	0	=	800
10	<i>Razem</i>	0	0	0	0			
11	<i>Znak</i>	=	=	=	=			
12	<i>Wymagane</i>	400	900	200	500			

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: Eppen G.D., Gould F.J., Schmidt C.P., Moore J.H., Weatherford L.R., *Management science*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998, s. 227.

Wnętrze tabeli 3 (obszar B7:E9) stanowią komórki zmieniane (wyzerowane w wyjściowej postaci modelu). W komórkach kolumny F obliczone są sumy komórek odpowiednich wierszy, przedstawiają więc łączną ilość towaru wywiezionego z poszczególnych miast pochodzenia. Poszczególne komórki tej kolumny w rozwiązaniu optymalnym powinny być równe odpowiadającym im komórkom kolumny H (przedstawiających podaż w poszczególnych miastach). Analogicznie w komórkach wiersza 10 obliczone są sumy komórek odpowiednich kolumn, przedstawiają więc łączną ilość towaru dowiezionego do poszczególnych miast przeznaczenia. Poszczególne komórki tego wiersza w rozwiązaniu optymalnym powinny być równe odpowiadającym im komórkom wiersza 12 (przedstawiających popyt w poszczególnych miastach).

Ostatnia tabela (tab. 4) przedstawia koszty całkowite przewozu na poszczególnych trasach (obliczone jako iloczyny kosztów jednostkowych i wielkości odpowiadających im przewozów).

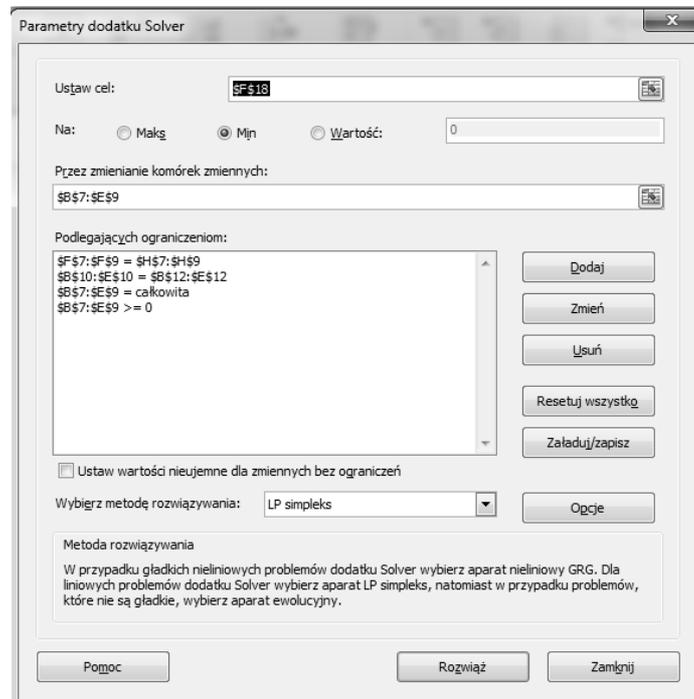
Tab. 4. Tabela kosztów całkowitych

	A	B	C	D	E	F
14		<i>Miasto P</i>	<i>Miasto Q</i>	<i>Miasto R</i>	<i>Miasto S</i>	<i>Razem</i>
15	<i>Miasto A</i>	0	0	0	0	0
16	<i>Miasto B</i>	0	0	0	0	0
17	<i>Miasto C</i>	0	0	0	0	0
18	<i>Razem</i>	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: Eppen G.D., Gould F.J., Schmidt C.P., Moore J.H., Weatherford L.R., *Management science*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998, s. 227.

Komórka F18 (obliczona jako suma komórek B15:E17) jest komórką celu, będzie więc minimalizowana w celu uzyskania optymalnego rozwiązania.

Po zdefiniowaniu tabel można przystąpić do ustawienia parametrów Solvera (rys. 4).



Rys. 4. Parametry Solvera modelu transportowego

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: Eppen G.D., Gould F.J., Schmidt C.P., Moore J.H., Weatherford L.R., *Management science*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998, s. 227.

Parametry Solvera ustawiono zgodnie z założeniami opisanymi wcześniej, to znaczy:

- komórka celu (F18) opisująca całkowite koszty przewozu na wszystkich trasach jest minimalizowana,
- komórki zmieniane to wnętrze tabeli 3 (tabeli zmiennych decyzyjnych),
- pierwsze ograniczenie oznacza, że liczba towaru wywieziona z poszczególnych miast pochodzenia ma być równa podaży w tych miastach,
- drugie ograniczenie oznacza, że ilość towaru przywieziona do poszczególnych miast przeznaczenia ma być równa popytowi w tych miastach,
- trzecie ograniczenie wynika ze specyfiki przewożonego ładunku, który liczony jest w jednostkach niepodzielnych (w sztukach), w związku z czym należy wykorzystać opisaną wcześniej opcję *int*,
- czwarte ograniczenie nawiązuje do warunków brzegowych modelu transportowego, zgodnie z którymi zmienne decyzyjne w rozwiązaniu optymalnym nie mogą być liczbami ujemnymi.

Po wykonaniu obliczeń przez program uzyskiwane jest optymalne rozwiązanie (tab. 5).

Tab. 5. Tabela zmiennych decyzyjnych w optymalnym rozwiązaniu zagadnienia transportowego

	A	B	C	D	E	F	G	H
6		<i>Miasto P</i>	<i>Miasto Q</i>	<i>Miasto R</i>	<i>Miasto S</i>	<i>Razem</i>	<i>Znak</i>	<i>Dostępne</i>
7	<i>Miasto A</i>	300	0	200	0	500	=	500
8	<i>Miasto B</i>	0	700	0	0	700	=	700
9	<i>Miasto C</i>	100	200	0	500	800	=	800
10	<i>Razem</i>	400	900	200	500			
11	<i>Znak</i>	=	=	=	=			
12	<i>Wymagane</i>	400	900	200	500			

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: Eppen G.D., Gould F.J., Schmidt C.P., Moore J.H., Weatherford L.R., *Management science*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998, s. 227.

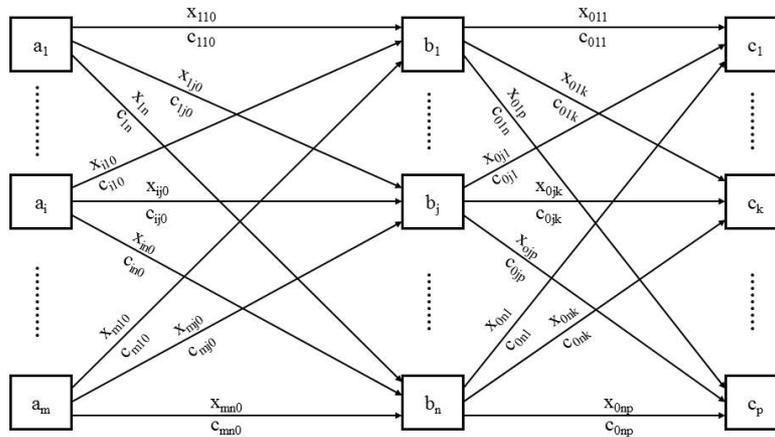
Z tabeli wynika, że w optymalnym planie przewozu: towar z miasta A zostanie rozdzielony między miasto P (300 szt.) oraz miasto R (200 szt.), natomiast towar z miasta B będzie w całości (700 szt.) przewieziony do miast Q, z kolei towar z miasta C będzie rozwieziony do trzech miejsc, tj. miasta P (100 szt.), miasta Q (200 szt.) oraz miasta S (500 szt.). Takie rozwiązanie będzie się wiązało z uzyskaniem minimalnych łącznych kosztów transportu wynoszących 121 450 tys. zł (tab. 6).

Tab. 6. Tabela kosztów całkowitych w rozwiązaniu optymalnym

	A	B	C	D	E	F
14		<i>Miasto P</i>	<i>Miasto Q</i>	<i>Miasto R</i>	<i>Miasto S</i>	<i>Razem</i>
15	<i>Miasto A</i>	36000	0	8200	0	44200
16	<i>Miasto B</i>	0	28000	0	0	28000
17	<i>Miasto C</i>	10250	18000	0	21000	49250
18	<i>Razem</i>	46250	46000	8200	21000	121450

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: Eppen G.D., Gould F.J., Schmidt C.P., Moore J.H., Weatherford L.R., *Management science*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998, s. 227.

Modyfikacją przedstawionego powyżej modelu transportowego jest tzw. model transportowy z przeladunkiem (rys. 5 i tab. 7), w którym oprócz punktów pochodzenia (a_i) i przeznaczenia (c_k) występują również punkty przeladunkowe (b_j).



Rys. 5. Schemat ogólny zagadnienia transportowego z przeladunkiem
 Źródło: opracowanie własne.

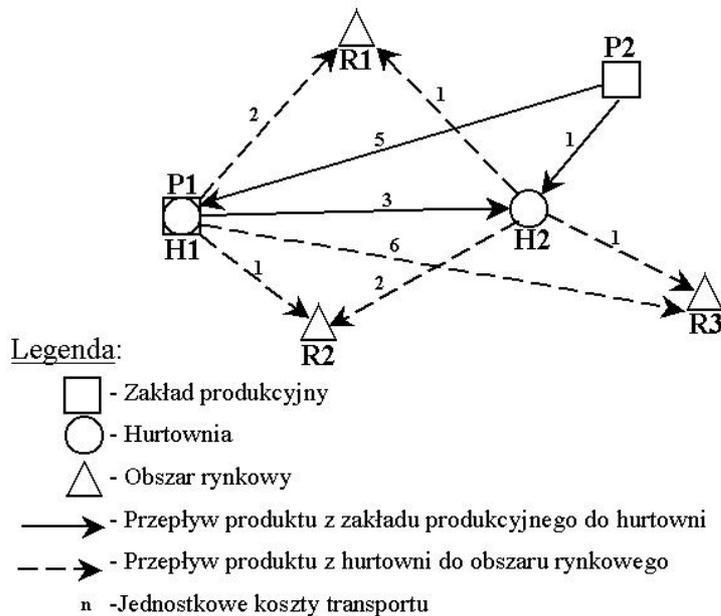
Tab. 7. Funkcja celu i warunki ograniczające zagadnienia transportowego z przeladunkiem

Funkcja celu	$\sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^n c_{ij0} x_{ij0} + \sum_{j=1}^n \sum_{k=1}^p c_{0jk} x_{0jk} \rightarrow \min$	minimalizacja całkowitych kosztów przewozu
Warunki wewnętrznej zgodności	$\sum_{j=1}^n x_{ij0} = a_i \quad (i=1, \dots, m)$	warunki dotyczące realizacji podaży
	$\sum_{j=1}^n x_{0jk} = c_k \quad (k=1, \dots, p)$	warunki dotyczące zaspokojenia popytu
	$\sum_{i=1}^m x_{ij0} = \sum_{k=1}^p x_{0jk} \quad (j=1, \dots, n)$	suma elementów dowożonych do punktu przeladunkowego równa sumie elementów wywożonych
Warunki brzegowe	$x_{ijk} \geq 0 \quad \begin{matrix} (i=1, \dots, m) \\ (j=1, \dots, n) \\ (k=1, \dots, p) \end{matrix}$	nieujemne przepływy na każdej z tras

Źródło: opracowanie własne.

Analizując założenia metodologiczne modelu transportowego z przeladunkiem, należy stwierdzić, że są one w dużym stopniu zbliżone do klasycznego modelu transportowego. Jednakże występuje tu dodatkowe ograniczenie polegające na tym, że suma elementów dowożonych do punktu przeladunkowego musi być równa sumie elementów z niego wywożonych.

Model transportowy z przeladunkiem zostanie zaprezentowany na przykładzie optymalizacji prostej sieci dystrybucji składającej się z dwóch zakładów produkcyjnych P1 i P2, dwóch hurtowni H1 i H2 oraz z trzech obszarów rynkowych R1, R2 i R3, przy czym hurtownia H1 znajduje się bezpośrednio przy zakładzie P1 (rys. 6).



Rys. 6. Schemat sieci dystrybucji

Źródło: Simchi-Levi D., Kaminsky P., Simchi-Levi E., *Designing and managing the supply chain*. Irwin McGraw – Hill, International Editions 2000, s. 31–37, cyt. za: Reszka L., *Optymalizacja hurtowej sieci dystrybucyjnej jako zadanie logistyczne*. W: Rucińska D. (red.), *Studia nad transportem i logistyką*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2003, s. 220.

Na rysunku 6 przedstawiono również jednostkowe koszty transportu (liczby nad strzałkami łączącymi zakłady produkcyjne z hurtowniami oraz hurtownie z obszarami rynkowymi). Ograniczenia modelu związane są z maksymalnymi mocami produkcyjnymi zakładu P2, które wynoszą 40 tys. szt. rocznie. Zna na jest także wielkość popytu w poszczególnych obszarach rynkowych, która wynosi (również w stosunku rocznym) odpowiednio: R1 – 25 tys. szt., R2 – 50 tys. szt., R3 – 60 tys. szt.

Optymalizacja niniejszego problemu decyzyjnego polega na znalezieniu takich wielkości poszczególnych hurtowni oraz przepływów na każdej z tras, które zapewnią minimalizację kosztów całkowitych.

W celu rozwiązania problemu z wykorzystaniem Solvera należy, podobnie jak w modelu transportowym, zbudować trzy tabele. Budowane tabele modelu transportowego z przeladunkiem (tab. 8–10) odpowiednio różnią się od odpowiadających im tabel klasycznego modelu transportowego (tab. 2–4). Pierwszą różnicą, na którą warto zwrócić uwagę (występującą we wszystkich trzech tabelach), jest nieco inny od klasycznego układ wierszy i kolumn (wiersze tabel przedstawiają dane dotyczące hurtowni, kolumny związane są natomiast zarówno z zakładami produkcyjnymi, jak i obszarami rynkowymi).

Tab. 8. Tabela jednostkowych kosztów przewozu (w zł)

	A	B	C	D	E	F
1		P1	P2	R1	R2	R3
2	H1	0	5	2	1	6
3	H2	3	1	1	2	1

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem:

Simchi-Levi D., Kaminsky P., Simchi-Levi E., *Designing and managing the supply chain*. Irwin McGraw – Hill, International Editions 2000, s. 31–37, cyt. za: Reszka L., Optymalizacja hurtowej sieci dystrybucyjnej jako zadanie logistyczne. W: Rucińska D. (red.), *Studia nad transportem i logistyką*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2003, s. 220.

Tab. 9. Tabela zmiennych decyzyjnych (w tys. szt.)

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
5		P1	P2	R1	R2	R3	Suma do hurt.	Znak	Suma z hurt.
6	H1	0	0	0	0	0	0	=	0
7	H2	0	0	0	0	0	0	=	0
8	Razem:	0	0	0	0	0			
9	Znak:		<=	=	=	=			
10	Ograniczenie:		40	25	50	60			

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: Simchi-Levi D., Kaminsky P., Simchi-Levi E., *Designing and managing the supply chain*. Irwin McGraw – Hill, International Editions 2000, s. 31–37, cyt. za: Reszka L., Optymalizacja hurtowej sieci dystrybucyjnej jako zadanie logistyczne. W: Rucińska D. (red.), *Studia nad transportem i logistyką*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2003, s. 220.

W komórce G6 tabeli zmiennych decyzyjnych obliczona jest suma komórek B6 i C6 (całkowita ilość towaru przywożona do hurtowni H1), która powinna być równa komórce I6, będącej sumą komórek D6, E6 i F6 (całkowita ilość towaru wywożonego z hurtowni H1). Analogiczna sytuacja dotyczy hurtowni H2. Komórki wiersza 8. zawierają sumy komórek odpowiednich kolumn. Są one porównywane z odpowiadającymi im komórkami wiersza 9, zgodnie z założeniami problemu decyzyjnego, tj. komórka C8 nie powinna być większa niż C10 (całkowita ilość towaru wywożona z zakładu P2 nie może być większa

niż jego moce produkcyjne wynoszące 40 tys. szt.), komórki D8, E8 i F8 powinny być natomiast odpowiednio równe komórkom D10, E10 i F10 (zgodnie z założeniem dotyczącym popytu obszarów rynkowych).

Tab. 10. Tabela kosztów całkowitych (w tys. zł)

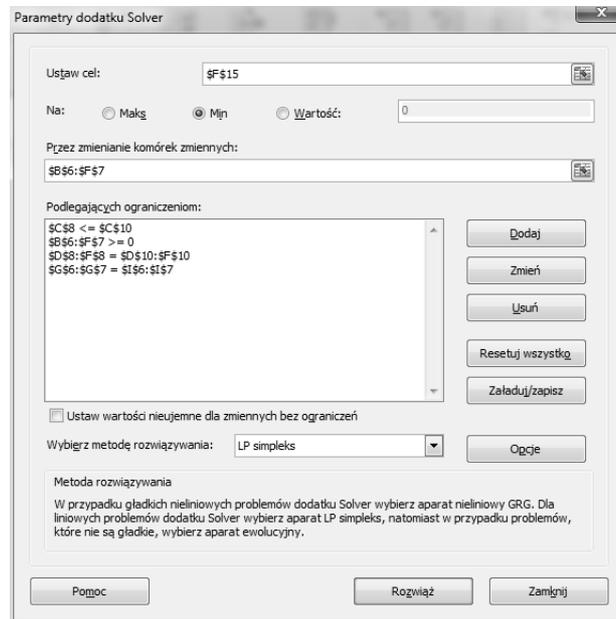
	A	B	C	D	E	F
12		P1	P2	R1	R2	R3
13	H1	0	0	0	0	0
14	H2	0	0	0	0	0
15	Suma kosztów całkowitych:					0

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: Simchi-Levi D., Kaminsky P., Simchi-Levi E., *Designing and managing the supply chain*. Irwin McGraw – Hill, International Editions 2000, s. 31–37, cyt. za: Reszka L., *Optymalizacja hurtowej sieci dystrybucyjnej jako zadanie logistyczne*. W: Rucińska D. (red.), *Studia nad transportem i logistyką*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2003, s. 220.

Podobnie jak w klasycznym zagadnieniu transportowym, tak i w opisywanym zagadnieniu transportowym z przeladunkiem poszczególne komórki tabeli kosztów całkowitych (tab. 10) obliczone są jako iloczyny odpowiednich komórek tabeli kosztów jednostkowych (tab. 8) i odpowiadających im komórek tabeli zmiennych decyzyjnych (tab. 9).

Parametry Solvera, przedstawione na rysunku 7, są następujące:

- komórka celu (F15) opisująca całkowite koszty przewozu na wszystkich trasach jest minimalizowana,
- komórki zmieniane to wnętrze tabeli 9 (tabeli zmiennych decyzyjnych),
- pierwsze ograniczenie związane jest z maksymalnymi mocami produkcyjnymi zakładu P2,
- drugie ograniczenie nawiązuje do warunków brzegowych modelu, zgodnie z którymi zmienne decyzyjne w rozwiązaniu optymalnym nie mogą być liczbami ujemnymi,
- trzecie ograniczenie związane jest z popytem obszarów rynkowych,
- czwarte ograniczenie, typowe dla tego typu modelu, związane z hurtowniami, mówi o tym, że ilość towaru przywożonego do hurtowni ma być równa ilości towaru z niej wywożonego.



Rys. 7. Parametry Solvera modelu transportowego z przeladunkiem

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: Simchi-Levi D., Kaminsky P., Simchi-Levi E., *Designing and managing the supply chain*. Irwin McGraw – Hill, International Editions 2000, s. 31–37, cyt. za: Reszka L., *Optymalizacja hurtowej sieci dystrybucyjnej jako zadanie logistyczne*. W: Rucińska D. (red.), *Studia nad transportem i logistyką*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2003, s. 220.

Z tabeli 11 można odczytać rozwiązanie optymalne, zgodnie z którym hurtownia H1 powinna być zaopatrywana przez zakład P1 (70 tys. szt. produktu) i obsługiwać obszary rynkowe R1 i R2 (odpowiednio 25 tys. szt. i 50 tys. szt. produktu), hurtownia H2 powinna być natomiast zaopatrywana przez obydwa zakłady produkcyjne (20 tys. szt. produktu z zakładu P1 oraz 40 tys. szt. z zakładu P2) i obsługiwać obszar rynkowy R3 (60 tys. szt. produktu).

Tab. 11. Tabela zmiennych decyzyjnych w rozwiązaniu optymalnym zagadnienia transportowego z przeladunkiem (w tys. szt.)

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
5		P1	P2	R1	R2	R3	Suma do hurt.	Znak	Suma z hurt.
6	H1	75	0	25	50	0	75	=	75
7	H2	20	40	0	0	60	60	=	60
8	Razem:	95	40	25	50	60			
9	Znak:			<=	=	=			
10	Ograniczenie:			40	25	50	60		

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: Simchi-Levi D., Kaminsky P., Simchi-Levi E., *Designing and managing the supply chain*. Irwin McGraw – Hill, International Editions 2000, s. 31–37, cyt. za: Reszka L., *Optymalizacja hurtowej sieci dystrybucyjnej jako zadanie logistyczne*. W: Rucińska D. (red.), *Studia nad transportem i logistyką*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2003, s. 220.

Takie rozwiązanie gwarantuje minimalizację kosztów całkowitych, które wyniosą 260 tys. zł (tab. 12).

Tab. 12. Tabela kosztów całkowitych w rozwiązaniu optymalnym zagadnienia transportowego z przeladunkiem (w tys. zł)

	A	B	C	D	E	F
12		P1	P2	R1	R2	R3
13	H1	0	0	50	50	0
14	H2	60	40	0	0	60
15	Suma kosztów całkowitych:					260

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: Simchi-Levi D., Kaminsky P., Simchi-Levi E., *Designing and managing the supply chain*. Irwin McGraw – Hill, International Editions 2000, s. 31–37, cyt. za: Reszka L., Optymalizacja hurtowej sieci dystrybucyjnej jako zadanie logistyczne. W: Rucińska D. (red.), *Studia nad transportem i logistyką*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2003, s. 220.

4. Podsumowanie

W artykule opisano możliwości wynikające z zastosowania Solvera na przykładzie dwóch hipotetycznych problemów decyzyjnych. Jednakże aplikacyjność tego narzędzia jest znacznie szersza i umożliwia rozwiązywanie wielu różnorodnych sytuacji związanych z optymalizacją procesów logistycznych⁹. Warto również w tym miejscu zwrócić uwagę na dostępność narzędzia optymalizacyjnego, jakim jest Solver. Jak wspomniano wcześniej, jest ono dodatkiem popularnego pakietu MS Office, a także innych (również w ramach tzw. oprogramowania *open source*). Jego stosowanie w działalności logistycznej może sprzyjać uzyskaniu dodatkowej przewagi konkurencyjnej dzięki redukcji: zbędnych kosztów, strat czasu czy błędów niewłaściwego zagospodarowania przestrzeni¹⁰.

⁹ Por. np. Reszka L., Optymalizacja wykorzystania wykwalifikowanych zasobów kadrowych firm globalnych jako przykład funkcji wsparcia logistycznego. W: Duczmal M. (red.), *Wymiary globalizacji. Aspekty społeczno-ekonomiczne*. Opole: Wydaw. Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Opolu, 2002, s. 281–286; Reszka L., Model maksymalnego przepływu jako przykład narzędzia optymalizacji procesów logistycznych w mieście. W: Chaberek M., Reszka L. (red.), *Modelowanie procesów i systemów logistycznych*, cz. X. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego. Ekonomia Transportu Lądowego, nr 40 (w druku).

¹⁰ Chaberek M., *Makro- i mikroekonomiczne aspekty wsparcia logistycznego*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2002, s. 127.

Literatura

- Brenner J.L., The Transport-Assignment Algorithm. *CORS Journal*, 1968, VII, vol. 6.
- Chaberek M., *Makro- i mikroekonomiczne aspekty wsparcia logistycznego*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2002. ISBN 83-7326-075-7.
- Definiowanie i rozwiązywanie problemów za pomocą dodatku Solver. W: *Office Microsoft* [on-line]. [Dostęp 27.07.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://office.microsoft.com/pl-pl/excel-help/definiowanie-i-rozwiazywanie-problemow-za-pomoca-dodatku-solver-HP010342416.aspx>.
- Eppen G.D., Gould F.J., Schmidt C.P., Moore J.H., Weatherford L.R., *Management science*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998. ISBN 0-13-889395-0.
- Frontline Systems* [on-line]. [Dostęp 27.07.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.frontsys.com/>.
- Hitchcock F.L., The Distribution of a product from several sources to numerous locations. *Journal of Mathematical Physics* 1941, vol. 20.
- Radzikowski W., *Badania operacyjne z zarządzaniu przedsiębiorstwem*. Toruń: Toruńska Szkoła Zarządzania, 1997. ISBN 83-905209-1-5.
- Reszka L., Model maksymalnego przepływu jako przykład narzędzia optymalizacji procesów logistycznych w mieście. W: Chaberek M., Reszka L. (red.), *Modelowanie procesów i systemów logistycznych*, cz. X. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego. *Ekonomika Transportu Lądowego*, nr 40 (w druku).
- Reszka L., Optymalizacja hurtowej sieci dystrybucyjnej jako zadanie logistyczne. W: Rucińska D. (red.), *Studia nad transportem i logistyką*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2003. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego. *Ekonomika Transportu Lądowego*, nr 25. ISSN 1234-4281.
- Reszka L., Optymalizacja wykorzystania wykwalifikowanych zasobów kadrowych firm globalnych jako przykład funkcji wsparcia logistycznego. W: Duczmal M. (red.), *Wymiary globalizacji. Aspekty społeczno-ekonomiczne*. Opole: Wydaw. Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Opolu, 2002. ISBN 83-8898002-5.
- Simchi-Levi D., Kaminsky P., Simchi-Levi E., *Designing and managing the supply chain*. Irwin McGraw – Hill, International Editions 2000. ISBN 0-07-128714-0.
- Wiśniewski J.W., Zieliński Z., *Elementy ekonometrii*. Toruń: Wydaw. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 1996. ISBN 83-231-0758-0.

**FUNKCJE KAPITAŁU WŁASNEGO I OBCEGO
W GOSPODARCE FINANSOWEJ PRZEDSIĘBIORSTWA**

Andrzej Tokarski

Abstrakt: Kapitał jako żywa kategoria ekonomiczna jest niezbędnym punktem wyjścia dla sprawnie funkcjonującego systemu gospodarczego. Należy do najważniejszych czynników warunkujących prowadzenie działalności gospodarczej na każdym etapie rozwoju przedsiębiorstwa, niezależnie od jego wielkości i rodzaju. Racjonalność gospodarowania oparta na rachunku ekonomicznym w warunkach gospodarki rynkowej powoduje, że przedsiębiorstwa muszą samodzielnie szukać źródeł finansowania swojej działalności, gdyż państwo przestało ingerować w ich działalność. Zniknięcie systemu dotacji podmiotowych i przedmiotowych oraz systemu planowania centralnego spowodowało, że pojęcie kosztu kapitału stało się podstawowym kryterium wyboru źródeł finansowania uwzględnianym przez przedsiębiorstwa.

Słowa kluczowe: funkcje kapitału, gospodarka finansowa, kapitał, kapitał obcy, kapitał własny.

JEL Classification: G19 – Other.

1. Wprowadzenie

Kapitał jako żywa kategoria ekonomiczna jest niezbędnym punktem wyjścia dla sprawnie funkcjonującego systemu gospodarczego. Stanowi nieodłączny atrybut przedsiębiorstwa, jego posiadanie w odpowiedniej wielkości i czasie jest bowiem warunkiem tworzenia, funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstwa. Kapitał to wyznacznik pozycji przedsiębiorstwa na rynku i jego kondycji.

Kapitał w przedsiębiorstwie jest swoistą kategorią finansową, a jako kategoria finansowa uogólnia stosunki między właścicielami i wierzycielami a przedsiębiorstwem w procesie tworzenia i funkcjonowania firmy¹.

Kapitały własne i kapitały obce, stanowiąc centralną kategorię ekonomiczną, zajmują ważne miejsce w szeroko rozumianej rachunkowości finansów przedsiębiorstwa obejmującej swym zakresem problematykę analizy finansowej i badania sprawozdania finansowego².

2. Funkcje kapitału w gospodarce

Literatura przedmiotu z zakresu analizy finansowych uwarunkowań rozwoju przedsiębiorstw prezentuje wiele różnych zadań i funkcji kapitału³. Część z nich wynika z ruchu kapitału w jednostce gospodarczej, inna część powiązana jest z całym systemem zagadnień zarządzania finansami. Kapitał pełni w przedsiębiorstwie określone funkcje⁴:

- poznawczo-informacyjną – kapitały oraz źródła ich pochodzenia, dostarczająca sygnałów w odniesieniu do bieżącej i oczekiwanej sytuacji finansowej firmy,
- dochodowo-motywacyjną, warunkującą podstawę do otrzymania dochodów przez właścicieli i pracowników,
- planistyczno-rozliczeniową, warunkującą wywiązywanie się przedsiębiorstwa z zobowiązań, kwantyfikację ryzyka i realizację określonych procedur mających na celu interes firmy jako całości,
- kontrolną, zapewniającą efektywność działania przedsiębiorstw.

Aby natomiast formułować i wdrażać strategię działania firmy, kapitał musi spełniać następujące funkcje⁵:

- kreatywną, którą w przedsiębiorstwie spełnia kapitał zakładowy, jest podstawą budowania jednostki gospodarczej,
- finansową, realizowaną jest przez kapitał pieniężny przeznaczony na sfinansowanie nabycia składników aktywów,

¹ Iwin-Garzyńska J., *O finansowej istocie kapitału. Esej*. Szczecin: Uniwersytet Szczeciński, 2006, s. 13–14.

² Tokarski A., Kapitał jako kategoria rachunkowości. W: Dragun-Gertner M. (red.), *Studia ekonomiczne i finansowe*. Toruń: WSB w Toruniu, 2006, s. 232.

³ Jerzemowska M., *Analiza teorii kształtowania struktury kapitału w spółkach akcyjnych*. Gdańsk: Uniwersytet Gdański, 1996, s. 13–14.

⁴ Jerzemowska M., *Analiza ekonomiczna w przedsiębiorstwie*. Warszawa: PWE, 2006, s. 154.

⁵ Woźniak-Sobczak B., *Gospodarowanie kapitałem w firmie*. Katowice: Akademia Ekonomiczna w Katowicach, 1996, s. 56.

- strategiczna, realizowana jest przez tzw. zasób strategiczny będący skutkiem przyjętej strategii inwestycyjnej,
- rozwojowa – polega na tym, że inwestycje zapewniają wzrost przepływów pieniężnych, dochodów i rozwój firmy,
- gwarancyjne – pełni ją wpisany do rejestru handlowego kapitał własny założycielski, który stanowi gwarancję dla wierzycieli kredytów i pożyczek; wewnętrzną funkcję gwarancyjną pełni kapitał rezerwowy,
- robocza – przejawia się w wykorzystywaniu wartości użytkowej rzeczowych składników majątku trwałego, spełniana jest przez kapitał produkcyjny własny i obcy,
- dochodowa – sprzedaż wyrobów i usług powoduje zwiększenie kapitału pieniężnego, którego efektywne wykorzystanie powoduje dalszy wzrost dochodów,
- kosztowa – przedsiębiorstwo ponosi koszty pozyskania, posiadania i wykorzystywania kapitału produkcyjnego,
- inspirująca – pobudza posiadaczy do inicjatywnego poszukiwania możliwości efektywnego wykorzystania kapitału,
- motywacyjna – skłania do aktywnego wykorzystywania posiadanych zasobów kapitałowych w celu osiągnięcia korzyści,
- kontrolna – realizowana jest przez faktyczne zasoby kapitału, jego strukturę i dynamikę oraz relacje kapitału własnego i obcego, kapitału obcego i majątku itp.⁶

Związek między poszczególnymi funkcjami kapitału przedstawia rysunek 1.

Pozyskiwanie kapitału, administrowanie nim i stosowanie go w sposób prawidłowy przez przedsiębiorstwo wymaga znajomości i respektowania jego podstawowych cech i funkcji, co pozwala uniknąć naruszania równowagi finansowej. Do wstępnej charakterystyki kapitału przedsiębiorstwa stosuje się różne kryteria jego klasyfikacji. Dzieli się go zasadniczo na dwie części⁷:

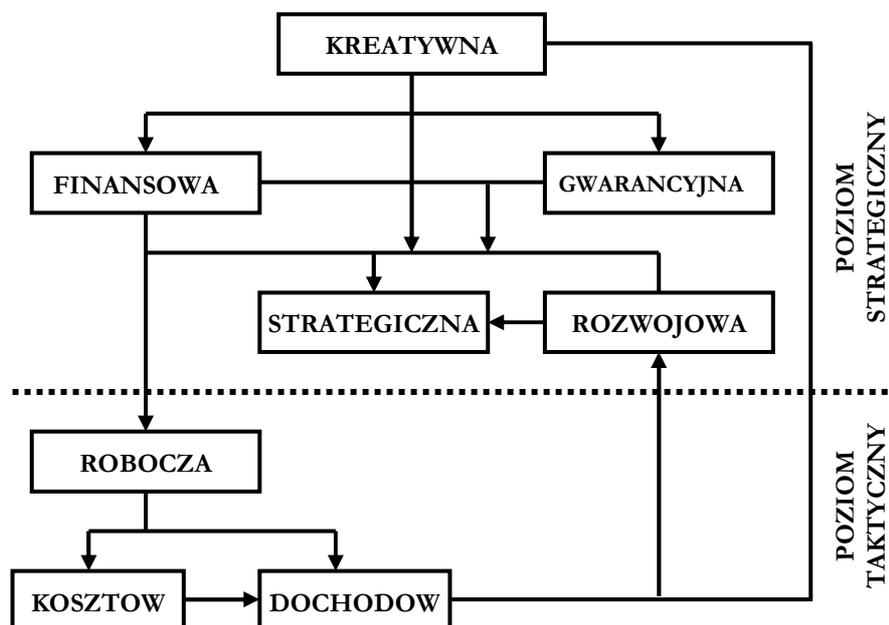
- kapitały własne,
- kapitały obce.

Kapitał własny to wartościowy odpowiednik tych składników majątku, co do których jednostce przysługuje prawo własności. Posiadanie przez przedsiębiorstwo kapitału własnego daje poczucie stabilizacji, suwerenności finansowej oraz swobodę w podejmowaniu decyzji, gdyż w miarę wzrostu jego udziału w całości kapitału będącego w dyspozycji przedsiębiorstwa rośnie jego wiarygodność kredytowa, czyli zmniejsza się ryzyko jego finansowania przez wierzycieli⁸.

⁶ Woźniak-Sobczak B., *Funkcje kapitału w strategicznym zarządzaniu przedsiębiorstwem*. Katowice: Akademia Ekonomiczna w Katowicach, 2005, s. 33.

⁷ Bielawska A., *Nowoczesne zarządzanie finansami przedsiębiorstwa*. Warszawa: C.H. Beck, 2009, s. 160.

⁸ Rutkowski A., *Zarządzanie finansami*. Warszawa: PWE, 2007, s. 271.



Rys. 1. Funkcje kapitału w przedsiębiorstwie z uwzględnieniem poziomu taktycznego i poziomu operacyjnego

Zródło: Woźniak-Sobczak B., Wykorzystanie funkcji kapitału w formułowaniu strategii rozwoju przedsiębiorstwa. W: Duraj J. (red.), *Przedsiębiorstwo na rynku kapitałowym*. Łódź: Uniwersytet Łódzki, 1998, t. 2, s. 97.

Ranga kapitałów własnych wynika z funkcji, jakie pełnią one w przedsiębiorstwie. Funkcje te można podzielić na⁹:

- makroekonomiczne,
- mikroekonomiczne.

Makroekonomiczne znaczenie kapitałów własnych wyraża się w tym, że określają one możliwości utrzymania równowagi finansowej i ekspansji ekonomicznej kraju, a także zapewniają suwerenność gospodarczą kraju i zrównoważony rozwój w dłuższej perspektywie¹⁰.

Oprócz funkcji makroekonomicznych niezwykle istotne są funkcje mikroekonomiczne kapitałów własnych. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć funkcje¹¹:

⁹ Gabrusewicz W., *Podstawy analizy finansowej*. Warszawa: PWE, 2005, s. 105.

¹⁰ Waśniewski T., Skoczylas W., *Teoria i praktyka analizy finansowej w przedsiębiorstwie*. Warszawa: Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, 2002, s. 299.

¹¹ Waśniewski T., Skoczylas W., *Analiza finansowa w przedsiębiorstwie*. Warszawa: Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, 2002, s. 299.

- finansową – kapitał własny jest bezzwrotnym źródłem finansowania majątku przedsiębiorstwa, powstaje w samym przedsiębiorstwie w wyniku wytworzonego zysku, a następnie zatrzymania go dla określonych celów, oraz poza przedsiębiorstwem w rezultacie rezygnacji właściciela z bieżącej konsumpcji i postawienia kapitału do dyspozycji zarządzających spółką,
- gwarancji – kapitał własny jest źródłem pokrycia straty i gwarancją dla wierzycieli spłaty wobec nich wszystkich zobowiązań, gdyż straty w pierwszej kolejności obciążają kapitały własne,
- założycielską – kapitał własny zakładowy, jego zgromadzenie w odpowiedniej wielkości i rejestracja są najistotniejszym warunkiem funkcjonowania przedsiębiorstwa,
- zabezpieczenia – przez swoje istnienie i przejmowanie strat kapitał własny tworzy i podtrzymuje kredyt zaufania dla przedsiębiorstwa,
- inicjatywną – dzięki kapitałowi własnemu jednostka zachowuje suwerenność i niezależność wobec otoczenia, co umożliwia podejmowanie i realizowanie przedsięwzięć o zwiększonym ryzyku,
- wyrównawczą – posiadane przez jednostkę rezerwy kapitałowe pozwalają na pokrycie bieżących strat oraz na ewentualną wypłatę dywidend,
- reprezentacyjną – określa stabilność finansową przedsiębiorstwa oraz właściwą strukturę źródeł i udział w sumie bilansowej; związana jest ona z reprezentacją interesów właścicieli i zarazem wypełnianiem tych interesów przez spółkę w sposób troskliwy i odpowiedzialny,
- pomiarową – jego wielkość jest podstawą do podziału dywidendy.

Według Wiesława Dębskiego kapitał własny w przedsiębiorstwie pełni dwie zasadnicze funkcje¹²:

- roboczą,
- gwarancyjną.

Funkcja robocza oznacza, że służy on finansowaniu działalności w trakcie funkcjonowania przedsiębiorstwa i nie powinien zostać z niego wycofany aż do momentu likwidacji. Jego wielkość może się zmniejszać w trakcie działalności przedsiębiorstwa, np. poprzez umarzanie akcji, mogą się także zmieniać właściciele kapitału własnego.

Z kolei funkcja gwarancyjna oznacza zabezpieczenie roszczeń właścicieli, czyli stwarzanie możliwości dostępu do źródeł kapitału obcego, w tym przede wszystkim kredytu bankowego. Bank bowiem, podejmując decyzję o stopniu kredytowania działalności przedsiębiorstwa, ocenia rozmiar jego kapitału wła-

¹² Dębski W., *Teoretyczne i praktyczne aspekty zarządzania finansami przedsiębiorstwa*. Warszawa: PWN, 2005, s. 383.

snego, a od poziomu zadłużenia przedsiębiorstwa uzależnia stopę oprocentowania i wielkość udzielonego kredytu.

Kapitały obce są natomiast finansowym wyrażeniem wielkości zasobów majątkowych postawionych do dyspozycji przedsiębiorstwa na ściśle określony czas przez jego wierzycieli¹³. Kapitał obcy pełni w przedsiębiorstwie także istotne funkcje, ich zakres jest nieco mniejszy niż funkcji kapitału własnego. Można sformułować twierdzenie, że kapitał obcy pełni analogiczne funkcje kapitału własnego. Podstawowa różnica polega na tym, że kapitał obcy przejmując funkcje kapitału własnego, gdy ten drugi ma niedostateczne rozmiary do realizowania swoich funkcji lub gdy przyjęcie tych funkcji przez kapitał obcy poprawia efektywność gospodarki kapitałowej firmy. W pierwszym wypadku jest to podyktowane koniecznością ekonomiczną, wynikającą z niedostatku środków własnych, w drugim – wynika z racjonalnego wyboru właściciela przedsiębiorstwa. A więc najistotniejszą funkcją kapitału obcego jest funkcja gwaranta spłaty zobowiązań podmiotu wobec wierzycieli w drugiej kolejności po kapitale własnym.

Funkcja robocza kapitału obcego, podobnie jak kapitału własnego, wyznacza granice aktywności gospodarczej przedsiębiorstwa. Aktywność ta zakłada dysponowanie określoną ilością czynników produkcji i praw, aby podjąć procesy rzeczowe w koniecznym wymiarze. Pozyskanie tych czynników jest możliwe tylko za pomocą kapitału, który daje właścicielowi władzę rozporządzania majątkiem przedsiębiorstwa.

Znajomość odpowiednich funkcji obydwu kapitałów jest wstępnym warunkiem osiągnięcia zamierzonych rezultatów w gospodarce finansowej. Obie formy kapitału mają wiele zalet, choć nie są pozbawione wad. Obie realizują określone funkcje w przedsiębiorstwie. Nie jest możliwa wyczerpująca odpowiedź na pytanie, jakim kapitałem w jakich proporcjach należy finansować firmę.

3. Cechy kapitału własnego i obcego – zalety i wady

Pozyskiwanie kapitału, administrowanie nim i stosowanie go w sposób prawidłowy przez przedsiębiorstwo wymaga znajomości i respektowania jego podstawowych cech i funkcji, co pozwala uniknąć naruszenia równowagi finansowej.

Kapitały własne stanowią równowartość środków gospodarczych wniesionych do firmy przez właścicieli (akcjonariuszy, udziałowców, wspólników) oraz wygoszparowanych przez nią samą w toku działalności, w rezultacie postawienia w firmie części zysku. Inaczej kapitał własny jest definiowany jako udział w akty-

¹³ Gmytrasiewicz M., Karmańska A., *Rachunkowość finansowa*. Warszawa: Difin, 2002, s. 53.

wach po potrąceniu zobowiązań. Kapitał ten jest częścią majątku przedsiębiorstwa, która należy do właścicieli kapitału zainwestowanego w przedsiębiorstwie¹⁴.

Z punktu widzenia przedsiębiorstwa kapitał własny ma następujące zalety¹⁵:

- jest stabilnym źródłem finansowania działalności przedsiębiorstwa,
- wpływa na zwiększenie płynności finansowej przedsiębiorstwa,
- angażowany jest na czas nieokreślony, czyli stanowi podstawę do powstania stosunków własnościowych,
- ze stosunków własnościowych z kolei wynika prawo do udziału w podziale zysku.

Główną wadą kapitału własnego jest natomiast to, że nie zawsze przynosi on oczekiwane korzyści, zwłaszcza w sytuacji występowania w przedsiębiorstwie strat. Wówczas w zależności od formy prawnej i warunków umowy współwłaściciel uczestniczy lub nie w jego stratach. Kapitał własny jest w porównaniu do kapitału obcego mniej aktywnym źródłem finansowania. Ponadto proces jego pozyskiwania jest bardziej skomplikowany niż kapitału obcego. Należy także zauważyć, że w przypadku dokonywania przez współnika wpłat pieniężnych na pokrycie udziałów w spółce kapitałowej wydatki ponoszone przez takiego współnika w postaci wpłaty na kapitał zakładowy, opłacenia ewentualnej nadwyżki ponad cenę nominalną udziału – agio emisję, opłaty notarialne, opłaty sądowe nie stanowią kosztów uzyskania przychodów w momencie ich ponoszenia. Można więc stwierdzić, że finansowanie działalności za pomocą kapitału własnego nie daje korzyści podatkowej.

Kapitał obcy natomiast pojawia się w firmie w wyniku świadomych poczynań właścicieli (zarządu) przedsiębiorstwa. Jest to na ogół równowartość pieniężna czasowo wykorzystywanych składników rzeczowych i finansowych majątku, którą należy spłacić w określonym czasie. Kapitały obce wyrażają zadłużenie przedsiębiorstwa w banku i u innych podmiotów gospodarczych z tytułu kredytu i pożyczek.

Wybór kapitału obcego jako źródła finansowania powinien być rozumiany jako możliwość zwiększenia zysku netto przedsiębiorstwa. Prowadzić ma to w konsekwencji do wzrostu rentowności kapitału własnego oraz do wzrostu możliwości rozwojowych przedsiębiorstwa ze źródeł własnych¹⁶.

Z punktu widzenia przedsiębiorstwa kapitał obcy ma następujące zalety¹⁷:

- stanowi elastyczne źródło finansowania,

¹⁴ Dziawgo D., Zawadzki A., *Finanse przedsiębiorstw*. Warszawa: Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, 2011, s. 33.

¹⁵ Szyszko L., *Finanse przedsiębiorstw*. Warszawa: PWE, 2000, s. 70–71.

¹⁶ Janasz K., Janasz W., Wiśniewska J., *Zarządzanie kapitałem w przedsiębiorstwie*. Warszawa: Difin, 2007, s. 23.

¹⁷ Szczepański J., Szyszko L., *Propedeutyka finansów przedsiębiorstwa*. Warszawa: WSEI, 1999, s. 68–69.

- umożliwia podjęcie i realizację przedsięwzięć przekraczających własne możliwości finansowania przedsiębiorstwa,
- jego wykorzystanie może wpływać na obniżenie obciążeń podatkowych oraz wzrost rentowności kapitału własnego,
- wierzyciel z reguły nie ma prawa głosu przy podejmowaniu decyzji w przedsiębiorstwie,
- umożliwia kształtowanie optymalnej struktury kapitału.

Negatywne skutki organizowania kapitału obcego polegają głównie na tym, że¹⁸:

- jest on oddawany do dyspozycji danego przedsiębiorstwa na określony czas, po którym podlega zwrotowi,
- wierzyciele mają prawo do odsetek,
- uzyskanie kapitału obcego często wymaga zabezpieczenia lub gwarancji zapewniających realną wartość pożyczonego kapitału, gdyż rośnie zadłużenie przedsiębiorstwa, z reguły także ryzyko i koszt kapitału obcego,
- wysoki stopień zadłużenia może prowadzić do przyznania pewnych uprawnień wierzycielom,
- w razie likwidacji przedsiębiorstwa wierzyciele są zaspokajani przed właścicielami.

Podstawowe cechy kapitałów własnych i obcych przedstawia tabela 1. Przytoczone cechy kapitałów obcych na tle kapitałów własnych sprawiają, że przedsiębiorstwa często preferują zadłużenie jako istotne źródło finansowania z takich względów, jak:

- brak dostatecznych zasobów kapitałów własnych,
- łatwiejsza możliwość pozyskania kapitałów obcych,
- niższy koszt pozyskania kapitałów obcych,
- zmniejszenie podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym o odsetki od kapitałów obcych,
- wzrost rentowności kapitału własnego przez efektywne wykorzystanie kapitału obcego.

Istnieje jednak wiele skutków stosowania kapitału obcego, przede wszystkim jego uzyskanie często wymaga zabezpieczeń, ponadto wraz ze wzrostem zadłużenia rośnie koszt kapitału obcego, a w razie likwidacji przedsiębiorstwa wierzyciele zaspokajani są przed właścicielami¹⁹.

¹⁸ Antkiewicz A., *Akcje i obligacje w finansowaniu przedsiębiorstwa*. Warszawa: Biblioteka Menadżera i Bankowca, 2002, s. 18.

¹⁹ Duliniec A., *Struktura i koszt kapitału w przedsiębiorstwie*. Warszawa: PWN, 1998, s. 31.

Tab. 1. Cechy kapitałów własnych i kapitałów obcych

Kapitały własne	Kapitały obce
<ul style="list-style-type: none"> • brak konieczności spłaty, • wypłata dywidendy nieobowiązkowa, • dywidenda nie wpływa na podstawę opodatkowania, • większy udział stanowi o sile i niezależności finansowej, • wpływają na decyzje przedsiębiorstwa, • swoboda wykorzystania, • zwrot kapitału po zaspokojeniu roszczeń wierzycieli, • brak gwarancji zwrotu. 	<ul style="list-style-type: none"> • konieczność spłaty kredytów, pożyczek i zobowiązań, • obligatoryjność spłaty odsetek, • odsetki stanowią koszt uzyskania przychodu i zmniejszają podstawę opodatkowania, • większy udział zwiększa ryzyko finansowania, • możliwość wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu (celowość przeznaczenia), • brak wpływu dawcy kapitału na decyzje przedsiębiorstwa, • uprzywilejowanie w kwestiach zwrotu, • gwarancja zwrotu.

Zródło: Leszczyński Z., Skowronek-Mielczarek A., *Analiza ekonomiczno-finansowa firmy*. Warszawa: Difin, 2000, s. 148.

Tak więc między kapitałami własnymi i obcymi występują istotne różnice, ale pomimo nich kapitały te są niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej. Dlatego ważnym zadaniem dla kadry zarządzającej jest ustalenie właściwej struktury kapitału tak, aby przedsiębiorstwo mogło zwiększać swoją wartość i przynosić korzyści właścicielom kapitału i własnego, i obcego²⁰.

4. Podsumowanie

W literaturze ekonomicznej istnieje wiele definicji i klasyfikacji kapitału, co świadczy o jego istotnej roli w działalności wszystkich podmiotów gospodarczych. Bez istnienia kapitału jako żywej policzalnej kategorii ekonomicznej nie ma kapitalizmu i nie ma mechanizmu rynkowego. Kapitałiści jako klasa nie są nowoczesnemu kapitalizmowi potrzebni, kapitał jako żywa kategoria ekonomiczna, operująca również w ramach żywego rynku kapitałowego, jest natomiast niezbędnym punktem wyjścia sprawnie funkcjonującego systemu gospodarczego.

²⁰ Panfil M., *Finansowanie rozwoju przedsiębiorstwa*. Warszawa: Difin, 2008, s. 58.

Poza tym bez kapitału nie ma także przedsiębiorstwa, gdyż kapitał (jego wielkość, struktura rzeczowa i finansowa) decyduje o istnieniu danego podmiotu gospodarczego, o jego kondycji oraz o trwaniu i rozwoju.

Analizując problem struktury kapitału, należy zauważyć, że w praktyce gospodarczej nie istnieje sztywna ustalona proporcja między kapitałem własnym i kapitałem obcym. Udział obu form w finansowaniu przedsiębiorstwa jest przedmiotem wielu polemik i dyskusji, wśród których charakterystyczną cechą jest przypisywanie kapitałowi własnemu decydującej roli z punktu widzenia bezpieczeństwa i stabilności prowadzonej działalności²¹.

W każdym przedsiębiorstwie za najkorzystniejszą należy uznać taką relację między kapitałem własnym a kapitałem obcym, która zapewni odpowiedni poziom ryzyka ogółem, czyli łącznie ryzyka operacyjnego i finansowego, dlatego każde przedsiębiorstwo charakteryzuje właściwa, odmienna od pozostałych podmiotów występujących na rynku, optymalna struktura kapitału. Nie jest ona stała, lecz zmienia się w czasie wraz z przedsiębiorstwem i z warunkami, w których prowadzi ono działalność²².

Prawidłowe planowanie źródeł finansowania decyduje o sukcesie bądź porażce przedsiębiorstwa, gdyż dla bieżącego i przyszłego funkcjonowania podmiot gospodarczy musi posiadać niezbędne kapitały umożliwiające mu realizację wytyczonych celów oraz gwarantujące przetrwanie. Posiadanie kapitału gwarantuje ciągłość i rytmiczność procesu gospodarowania, jednakże utrudniony dostęp do niego stanowi istotną barierę ich dalszego rozwoju.

Negatywne zjawiska dotyczące pozyskiwania źródeł kapitału powodują, że przedsiębiorstwa nie mogą planować źródeł finansowania swojej działalności w sposób racjonalny, gdyż ich wybór uzależniony jest w największej mierze od dawców kapitału.

Literatura

- Antkiewicz A., *Akcje i obligacje w finansowaniu przedsiębiorstwa*. Warszawa: Biblioteka Menadżera i Bankowca, 2002. ISBN 83-85776-59-1.
- Bielawska A., *Nowoczesne zarządzanie finansami przedsiębiorstwa*. Warszawa: C.H. Beck, 2009. ISBN 978-83-255-0512-7.
- Dębski W., *Teoretyczne i praktyczne aspekty zarządzania finansami przedsiębiorstwa*. Warszawa: PWN, 2005. ISBN 83-01-14290-1.
- Duliniec A., *Struktura i koszt kapitału w przedsiębiorstwie*. Warszawa: PWN, 1998. ISBN 83-01-12422-9.
- Dziawgo D., Zawadzki A., *Finanse przedsiębiorstw*. Warszawa: Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, 2011. ISBN 978-83-7228-265-1.
- Gabrusewicz W., *Podstawy analizy finansowej*. Warszawa: PWE, 2005. ISBN 83-208-1561-4.

²¹ Grzywacz J., *Kapitał w przedsiębiorstwie i jego struktura*. Warszawa: SGH, 2008, s. 14.

²² Szczepański J., Szyszko L., *Finanse przedsiębiorstwa*. Warszawa: PWE, 2007, s. 233.

- Gmytrasiewicz M., Karmańska A., *Rachunkowość finansowa*. Warszawa: Difin, 2002. ISBN 83-7251-310-4.
- Grzywacz J., *Kapitał w przedsiębiorstwie i jego struktura*. Warszawa: SGH, 2008. ISBN 978-83-7378-395-9.
- Iwin-Garzyńska J., *O finansowej istocie kapitału. Esej*. Szczecin: Uniwersytet Szczeciński, 2006. ISBN 978-83-72-41-547-9.
- Janasz K., Janasz W., Wiśniewska J., *Zarządzanie kapitałem w przedsiębiorstwie*. Warszawa: Difin, 2007. ISBN 978-83-7251-703-6.
- Jerzemska M., *Analiza ekonomiczna w przedsiębiorstwie*. Warszawa: PWE, 2006. ISBN 83-208-1608-4.
- Jerzemska M., *Analiza teorii kształtowania struktury kapitału w spółkach akcyjnych*. Gdańsk: Uniwersytet Gdański, 1996. ISBN 83-7017-709-3.
- Leszczyński Z., Skowronek-Mielczarek A., *Analiza ekonomiczno-finansowa firmy*. Warszawa: Difin, 2000. ISBN 83-7251-089-X.
- Panfil M., *Finansowanie rozwoju przedsiębiorstwa*. Warszawa: Difin, 2008. ISBN 978-83-7251-885-9.
- Rutkowski A., *Zarządzanie finansami*. Warszawa: PWE, 2007. ISBN 83-208-1663-7.
- Szczyński J., Szyszko L., *Finanse przedsiębiorstwa*. Warszawa: PWE, 2007. ISBN 978-83-208-1666-2.
- Szczyński J., Szyszko L., *Propedeutyka finansów przedsiębiorstwa*. Warszawa: WSEI, 1999. ISBN 83-87444-60-X.
- Szyszko L., *Finanse przedsiębiorstw*. Warszawa: PWE, 2000. ISBN 83-208-1283-6.
- Tokarski A., Kapitał jako kategoria rachunkowości. W: Dragun-Gertner M. (red.), *Studia ekonomiczne i finansowe*. Toruń: WSB w Toruniu, 2006. ISBN 978-83-7285-301-1.
- Waśniewski T., Skoczylas W., *Analiza finansowa w przedsiębiorstwie*. Warszawa: Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, 2002. ISBN 83-86808-76-4.
- Waśniewski T., Skoczylas W., *Teoria i praktyka analizy finansowej w przedsiębiorstwie*. Warszawa: Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, 2002. ISBN 83-86543-69-8.
- Woźniak-Sobczak B., *Funkcje kapitału w strategicznym zarządzaniu przedsiębiorstwem*. Katowice: Akademia Ekonomiczna w Katowicach, 2005. ISBN 83-7246-366-2.
- Woźniak-Sobczak B., *Gospodarowanie kapitałem w firmie*. Katowice: Akademia Ekonomiczna w Katowicach, 1996.
- Woźniak-Sobczak B., Wykorzystanie funkcji kapitału w formułowaniu strategii rozwoju przedsiębiorstwa. W: Duraj J. (red.), *Przedsiębiorstwo na rynku kapitałowym*. Łódź: Uniwersytet Łódzki, 1998, t. 2. ISBN 83-86370-51-5.

**LOGISTYCZNE ASPEKTY
KONKURENCYJNOŚCI PARKÓW TECHNOLOGICZNYCH
(na przykładzie Elbląskiego Parku Technologicznego)**

Artur Waśniowski

Abstrakt: Elbląg jest drugim co do wielkości miastem regionu warmińsko-mazurskiego, które boryka się przede wszystkim z wysoką stopą bezrobocia. Wzrost bezrobocia nastąpił po utracie przez miasto znaczenia miasta wojewódzkiego, po reformie administracyjnej kraju i restrukturyzacji zakładów pracy. Władze miasta, chcąc poprawić sytuację gospodarczą i społeczną jego mieszkańców, utworzyły Elbląski Park Technologiczny. Celem artykułu jest zaprezentowanie wykorzystania aspektów logistycznych do wzrostu konkurencyjności regionu.

Słowa kluczowe: konkurencyjność, logistyka, park technologiczny.

JEL Classification: O3 – Technological Change; Research and Development; Intellectual Property Rights.

1. Wprowadzenie

Pomysł budowy Elbląskiego Parku Technologicznego powstał na początku wieku XXI, a założenia koncepcji zostały wykorzystane do pozyskania środków w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej.

Celem powołania do życia Elbląskiego Parku Technologicznego było podniesienie konkurencyjności miasta Elbląga i jego najbliższego otoczenia oraz wzrost innowacyjności przedsiębiorstw, poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej, a także przeciwdziałanie skutkom wzrastającej liczby osób bezrobotnych. Wzrost stopy bezrobocia nastąpił po utracie przez Elbląg znaczenia miasta wojewódzkiego. Wiele przedsiębiorstw przeniosło wówczas

swoją część administracyjną do Trójmiasta i dokonało restrukturyzacji pozostających w mieście zakładów pracy.

Artykuł prezentuje możliwości wykorzystania aspektów logistycznych w celu podniesienia atrakcyjności regionalnej na przykładzie Elbląskiego Parku Technologicznego.

2. Pojęcie parku technologicznego

W ujęciu podnoszenia konkurencyjności regionu wpisuje się koncepcja tworzenia centrów logistycznych rozumianych jako obiekty przestrzennie funkcjonalne wraz z ich infrastrukturą i organizacją¹. Na obszarze centrów realizowane są usługi logistyczne związane z przyjmowaniem, magazynowaniem, rozdziałem i wydawaniem towarów oraz usługi towarzyszące, które świadczone są przez podmioty gospodarcze niezależnie od nadawcy czy odbiorcy. Dzięki centrom logistycznym można²:

- uporządkować działalność gospodarczą i zwiększyć możliwości kształtowania ładu przestrzennego,
- rozwijać działalność gospodarczą wokół centrum, co może się przyczynić do napływu nowych inwestycji,
- zmniejszyć uciążliwości związane z transportem drogowym,
- przyczynić się do rozwoju regionalnego poprzez wzrost zapotrzebowania na pracowników (spadek stopy bezrobocia), wzrost koniunktury w budownictwie, rozwój infrastruktury drogowej i komunikacyjnej, rozwój usług,
- odzyskać tereny śródmiejskie zajęte do tej pory przez działalność gospodarczą.

Wybór lokalizacji centrum logistycznego nie opiera się na określonych kryteriach. Najczęściej w literaturze wymienia się: stan rozwoju gospodarczego regionu oraz strukturę gospodarki, wartość rynku logistycznego, atrakcyjność przedsięwzięć inwestycyjnych widzianych oczami inwestorów, dostępność gruntów, ich stan prawny i wysokość ceny, wielkość rynku rozpatrywaną poprzez potencjał regionu i jego konkurencyjność, stan infrastruktury transportowej i komunikacyjnej, rynek pracy w ujęciu dostępności do wykwalifikowanej siły roboczej, jej doświadczenia i siły nabywczej.

Dokonując lokalizacji centrum logistycznego, pod uwagę bierze się wskaźniki ekonomiczne, do których zalicza się: wielkość produktu krajowego brutto w przeliczeniu na mieszkańca, siłę nabywczą ludności, stopę bezrobocia, cenę

¹ Oleksiuk A., *Konkurencyjność regionów a parki technologiczne i klastry przemysłowe*. Bydgoszcz – Warszawa: Branta, 2009, s. 31.

² Fechner I., *Centra logistyczne. Cel – realizacja – przyszłość*. Poznań: Instytut Logistyki i Magazynowania, 2004, s. 14.

metra kwadratowego gruntów, ceny usług transportowych, koszty dostępu do istniejącej już infrastruktury, ulgi podatkowe i prognozy demograficzne.

Oprócz centrów logistycznych w Polsce powstają nowe parki technologiczne funkcjonujące na styku nauki i biznesu.

W polskim ustawodawstwie pojęcie parku technologicznego zostało zdefiniowane w *Ustawie z dnia 20 marca 2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji*³. *Park technologiczny*, zgodnie z definicją zawartą w ustawie, to zespół wyodrębnionych nieruchomości wraz z infrastrukturą techniczną, utworzony w celu dokonywania przepływu wiedzy i technologii pomiędzy jednostkami naukowymi, w rozumieniu art. 2 p. 9 *Ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki*⁴, a przedsiębiorcami, na którym oferowane są przedsiębiorcom, wykorzystującym nowoczesne technologie, usługi w zakresie doradztwa w tworzeniu i rozwoju przedsiębiorstw, transferu technologii oraz przekształcania wyników badań naukowych i prac rozwojowych w innowacje technologiczne, a także stwarzający tym przedsiębiorcom możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez korzystanie z nieruchomości i infrastruktury technicznej na umownych zasadach.

Należy podkreślić, że pojęcie park technologiczny w literaturze światowej funkcjonuje już od ponad 60 lat. Pierwszy park technologiczny powstał w roku 1948 – Bohanson Research Park w Menlo Park (Stany Zjednoczone). Jednak światową karierę zrobił powołany do życia w 1952 r. Stanford Research Park, który powstał przy Uniwersytecie Stanforda. Obecnie znany jest pod nazwą Doliny Krzemowej. Przypuszcza się, że na świecie działa około 900 ośrodków wspierających rozwój nauki i przedsiębiorczości, gdzie na jednym obszarze wykorzystuje się efekty synergiczne dzięki współpracy rynkowej nauki i biznesu⁵.

Międzynarodowe Stowarzyszenie Parków Naukowych (International Association of Science Parks, IASP) w roku 2002 określiło definicję parku technologicznego (naukowego, badawczego itp.). Według tej reguły *park* stanowi organizację, którą zarządza grono specjalistów, a jej celem jest wzrost dobrobytu społecznego na obszarze, na którym działa. Osiągane jest to poprzez promowanie kultury innowacji, wzrost konkurencji wśród przedsiębiorców oraz instytucji opartych na wiedzy. Cele te mogą zostać osiągnięte, jeżeli dochodzi do⁶:

- stymulowania i zarządzania przepływem wiedzy oraz technologii między szkołami wyższymi oraz jednostkami badawczo-naukowymi, a także przedsiębiorstwami i rynkami,

³ Dz.U. 2002, nr 41, poz. 363 oraz Dz.U. 2003, nr 159, poz. 1537.

⁴ Dz.U. 2004, nr 238, poz. 2390 i Dz.U. 2004, nr 273, poz. 2703 oraz Dz.U. 2005, nr 85, poz. 727.

⁵ Matusiak K.B., Parki technologiczne. W: Matusiak K.B. (red.), *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2009*. Łódź – Warszawa: PARP, 2009, s. 29.

⁶ Matusiak K.B., Wpływ parków technologicznych na rozwój ekonomiczno-społeczny. W: Matusiak K.B., Bąkowski A. (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania parków technologicznych w Polsce i na świecie*. Warszawa: PARP, 2008.

- tworzenia i rozwoju przedsiębiorstw opartych na wiedzy poprzez inkubowanie i proces początkowania,
- wzrostu wartości przedsiębiorstw poprzez oferowanie wysokiej jakości usług i obiektów oraz terytorium o wysokim standardzie.

Obok instytucji parku technologicznego funkcjonują także: park przemysłowy, park naukowy i park przemysłowo-technologiczny. Pojęcia te stosuje się w zależności od przyjętego profilu działalności lub specjalizacji.

Park przemysłowy to wyodrębniony zespół nieruchomości, w skład którego wchodzi również nieruchomość, na której znajduje się infrastruktura techniczna pozostała po restrukturyzowanym lub likwidowanym przedsiębiorcy. Tworzony jest na podstawie umowy cywilnoprawnej, której jedną ze stron jest jednostka samorządu terytorialnego stwarzająca możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorcom, w szczególności małym i średnim.

Park przemysłowo-technologiczny jest instytucją pośrednią między parkiem przemysłowym a technologicznym. Jako organizacja może on przybrać formę kompleksu budynków łączącego funkcję infrastrukturalną dla przedsiębiorstw, a także prowadzić działalność umożliwiającą przepływ informacji naukowej między jednostkami naukowymi a przedsiębiorcami. Tego rodzaju parki funkcjonujące w Polsce oferują powierzchnię komercyjną na swoim terenie, przy jednoczesnym wydzieleniu procentowego obszaru tylko pod funkcje odpowiadające parkom technologicznym.

Park naukowy to organizacja zarządzana przez specjalistów, których głównym celem jest wzrost zasobności przedsiębiorstw i instytucji naukowo-badawczych w niej zrzeszonych poprzez promowanie rozwoju innowacji i konkurencyjności instytutów naukowo-badawczych i firm zrzeszonych w parku. Park zarządza procesem przepływu wiedzy i technologii między uczelniami, instytucjami naukowo-badawczymi i przedsiębiorstwami. Sprzyja również powstawaniu i rozwojowi firm innowacyjnych, oferując możliwość inkubacji i wsparcie procesów tworzenia firm typu *spin-off*. Park naukowy pełni funkcje zbliżone do parku technologicznego.

Reasumując, parki są to zespoły wydzielonych gruntów wraz z infrastrukturą techniczną, mające na celu ułatwienie przepływu wiedzy i technologii między jednostkami naukowymi a przedsiębiorcami, gdzie istnieją połączenia funkcyjne i biznesowe.

Głębsze ujęcie⁷ definiuje *park technologiczny* jako zainicjowany ze środków publicznych kompleks gospodarczy o charakterze naukowo-przemysłowym, w ramach którego realizowana jest polityka w zakresie:

⁷ Wolman E., Park technologiczny jako regionalny instrument wzrostu innowacyjności. *Gazeta Innowacje* 2000, nr 6.

- tworzenia warunków do rozwoju procesów transferu technologii i komercjalizacji rezultatów prac naukowo-badawczych z instytucji naukowych do praktyki gospodarczej,
- wspomagania projektów innowacyjnych i młodych innowacyjnych przedsiębiorstw nastawionych na rozwój produktów, metod wytwarzania i usług w technologicznie zaawansowanych branżach.

Wszystkie definicje, które można spotkać w literaturze przedmiotu odnoszącej się do parków, łączy kilka cech wspólnych. Przede wszystkim wszystkie parki są instytucjami naukowo-badawczymi, tworzą klimat przyjazny dla rozwoju biznesu oraz cechują się korzystną infrastrukturą, z której mogą korzystać podmioty funkcjonujące na ich obszarze. Parki w swoich działaniach realizują rządowe i regionalne programy wspierania przedsiębiorczości.

Bez względu na miejsce funkcjonowania parki⁸:

- bazują na wyodrębnionej i zarządzanej samodzielnie nieruchomości, w której skład wchodzi określony obszar oraz budynki,
- mają koncepcję zagospodarowania oraz rozwoju, która obejmuje badania, rozwój i produkcję opartą na nowej technologii i wiedzy,
- tworzą formalne powiązania między ośrodkami akademickimi, administracją publiczną na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz instytucjami wspierającymi przedsiębiorczość i transfer technologii a funduszami *venture capital*.

Mimo wielu cech wspólnych każdy z parków ma swój indywidualny charakter, który jest wynikiem regionalnego zróżnicowania. Różnice te można rozpatrywać poprzez czynniki gospodarcze, społeczne czy kulturowe. Również rozwój nauki i biznesu, specyfika gospodarki oraz historyczne uwarunkowania przemysłowe i kulturowe uwarunkowania przedsiębiorczości mają wpływ na specyfikę funkcjonujących na obszarze danego parku przedsiębiorstw. Parki różnią się między sobą zapisaną misją, formą działania, własnością czy organizacją.

Jednak celem wszystkich parków jest ułatwienie i przyspieszenie wymiany wiedzy i *high-tech* między światem nauki i biznesu oraz pełnienie funkcji logistycznych, które wiążą się przede wszystkim z administrowaniem i rozwojem samego parku, a także wspieraniem powstawania i rozwoju już istniejących na jego obszarze przedsiębiorstw, ze szczególnym uwzględnieniem firm nowoczesnych technologii dzięki udostępnieniu powierzchni biurowych i przemysłowych na dogodnych warunkach.

Według Marka Krannicha podstawowymi celami, którymi kierują się parki technologiczne, są: transfer i komercjalizacja technologii, zapewnienie korzystnych warunków do rozwoju przedsiębiorstw innowacyjnych i dzięki temu ogra-

⁸ Matusiak K.B., *Innowacje i transfer technologii – słownik pojęć*. Warszawa: PARP, 2005.

niczanie bezrobocia, rozwój i urynkowanie nowych produktów oraz tworzenie klastrów⁹.

Podobny zestaw priorytetów podaje Krzysztof B. Matusiak, który przede wszystkim kładzie nacisk na¹⁰:

- wsparcie tworzenia nowych firm technologicznych,
- budowę sieci współpracy między sektorem nauki a biznesu,
- miejsce atrakcyjne ze względu na przedsiębiorcę,
- możliwość rozwoju klastrów i sieci współpracy miejscowego biznesu,
- powstawanie nowych miejsc pracy,
- przyciąganie inwestorów,
- uczestnictwo w transferze nowych technologii z instytucji naukowych,
- rozwój usług proinnowacyjnych, które były niedostępne w regionie,
- zapewnienie powierzchni, infrastruktury dla przedsiębiorców rozpoczynających działalność,
- produkcję wyrobów, które nie były wytwarzane w regionie.

Wymienione elementy tworzą system wsparcia przedsiębiorczości i procesów innowacyjnych, na który składa się¹¹:

1. Zarządzanie systemem wsparcia – który należy rozpatrywać na poziomie instytucji ponadnarodowych, regionalnych i lokalnych władz samorządowych, rządów i instytucji centralnych oraz prywatnych osób i firm, które mogą korzystać z dostępnych programów pomocowych.
2. Tworzenie usług wsparcia – opartego na ośrodkach szkolno-doradczych, komercyjnych podmiotach funkcjonujących w otoczeniu biznesu, funduszach pożyczkowych i poręczeniowych, parkach technologicznych i przemysłowych, inkubatorach przedsiębiorczości akademickiej i technologicznej oraz centrach transferu wiedzy.
3. Beneficjenci, do których zalicza się małe i średnie przedsiębiorstwa, bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem, potencjalnych przedsiębiorców, studentów i młodzież, pracowników naukowych, regiony i branże problemowe oraz grupy zagrożone wykluczeniem społecznym.

⁹ Krannich M., *Parki technologiczne – korzyści i ograniczenia* [on-line]. [Dostęp 15.11.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://dlafirmy.info.pl/articlesFiles/Parki_technologiczne_-_korzysci_i_ograniczenia.pdf.

¹⁰ Matusiak K.B., *Parki technologiczne...*, s. 33.

¹¹ Matusiak K.B. (red.), *Ośrodki innowacyjności przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2010*. Warszawa: PARP, 2010, s. 16.

3. Konkurencyjność i logistyka

Pojęcie konkurencyjności utożsamiane jest w literaturze z umiejętnością do przystosowania się, rozwoju oraz wykorzystania zagrożeń jako rozwojowych wyzwań. W takim aspekcie konkurencyjność można rozpatrywać poprzez¹²:

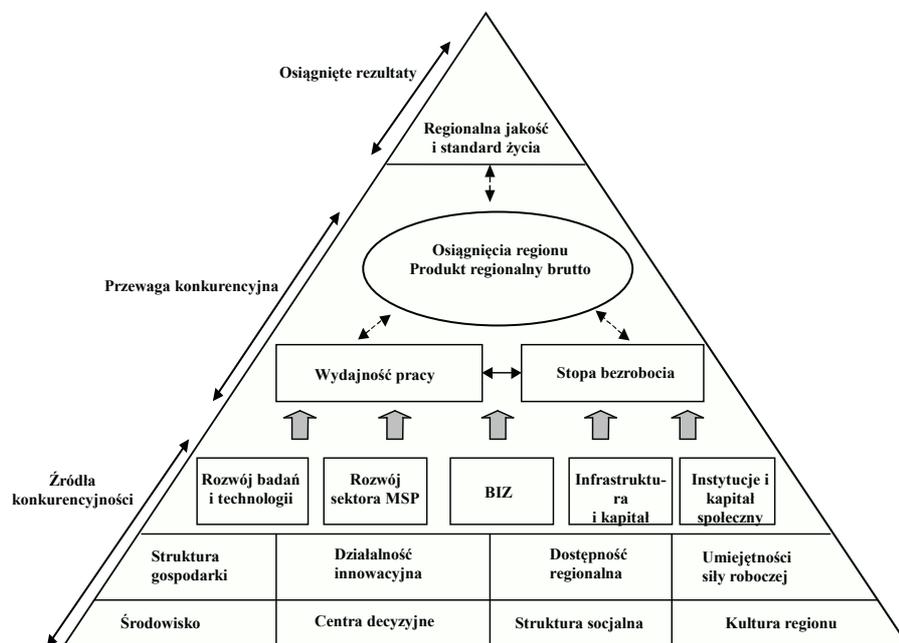
- konkurencyjność regionu (kraju) – rozpatruje się determinanty, które pozytywnie lub negatywnie wpływają na rozwój gospodarczy, a przez to na atrakcyjność lokalizacyjną dla inwestycji z punktu widzenia zasobów znajdujących się na terenie danego regionu dla przedsiębiorcy,
- konkurencyjność sektora gospodarczego – wielkość oferowanych możliwości w zakresie zwrotu z dokonanych inwestycji,
- przedsiębiorstwo, gdzie konkurencyjność oznacza zdolność projektowania, produkowania i oferowania dóbr lepszych niż konkurencja; konkurencyjność dla przedsiębiorstw stanowi poziom ich umiejętności wykorzystania krajowych zasobów w celu wytworzenia dóbr i usług.

Rozpatrując różne koncepcje konkurencyjności, można wyróżnić te, które koncentrują się na czynnikach:

- realnych (sfera realna), np.: technologia, specjalizacja, dywersyfikacja, skala produkcji, doświadczenie, zasoby surowcowe, infrastruktura, siła robocza, lokalizacja,
- regulacyjnych (sfera regulacji), np.: systemy informacyjne, metody i procedury uczenia się, formy organizacyjne oraz struktury zarządzania.

Konkurencyjność regionalna utożsamiana jest również z atrakcyjnością inwestycyjną. Należy jednak zwrócić w tym miejscu uwagę, że atrakcyjność należy do jednych z cech konkurencyjności i nie powinno się jej z nią utożsamiać. W literaturze przedmiotu uznaje się, iż ten region jest konkurencyjny, który przyciągnął większą liczbę inwestorów. Jest to podejście egzogeniczne. Często natomiast zapomina się, że o możliwościach rozwoju danego regionu decydują czynniki endogeniczne, np.: decyzje inwestycyjne lokalnych przedsiębiorców, decyzje klientów co do miejsca dokonywania zakupów lub realizacji usług, decyzje odnoszące się do miejsca zamieszkania, nauki i pracy. Rozwój tak rozumianego regionu jest celem realizowanym dla ludzi i przez ludzi.

¹² Ciesielski M., Konkurencyjność w gospodarce światowej. Przegląd problemów. W: Kisiel-Łowczyk A.B. (red.), *Współczesna gospodarka światowa*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 1999, s. 31.



Rys. 1. Piramida konkurencyjności

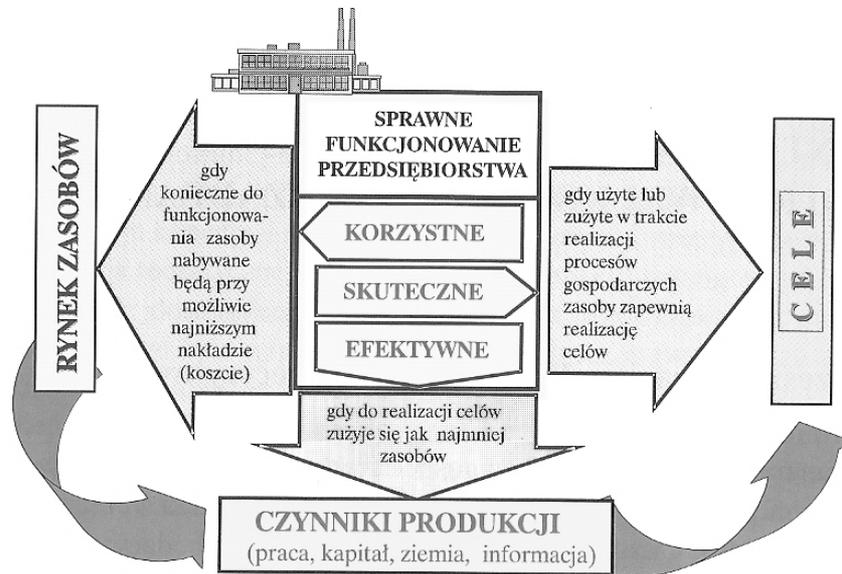
Źródło: opracowano na podstawie Martin R., *European Cohesion: The UK Context Regional Competitiveness*. Department of Geography and Cambridge-MIT Institute University of Cambridge, 2004, s. 17.

Przyszli inwestorzy decydują o lokalizacji działalności gospodarczej, regiony natomiast mogą stosować różne zachęty w celu przyciągnięcia przedsiębiorców na swój obszar. Do takich zachęt można zaliczyć: obniżanie podatków, budowę lub odbudowę infrastruktury technicznej, tworzenie centrów logistycznych, parków technologicznych, miejsc rekreacji. Tak rozumiana konkurencyjność stanowi wypadkową¹³:

1. Konkurencyjności biznesowej i inwestycyjnej regionu, którą należy analizować poprzez jego atuty i unikalność. Ten typ konkurencyjności może być inaczej postrzegany przez sam region oraz przedsiębiorstwa i inwestorów, przez rezydentów i turystów. Atrakcyjność regionu powinno się rozpatrywać poprzez pryzmat jego użytkowników obecnych i przyszłych, którzy dążą przede wszystkim do maksymalizacji korzyści (użyteczności) lub minimalizacji ryzyka związanego z funkcjonowaniem na tym obszarze. Konkurencyjność regionu można wówczas prześledzić od strony:

¹³ Klasik A., Strategia konkurencyjna regionu. W: Klasik A., Kuźmiuk F. (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*. Katowice: Wydaw. Akademii Ekonomicznej, 2001, s. 43–47.

- relacji zachodzących w regionie między potencjalami i rodzajami działalności gospodarczej – wówczas jest to konkurencyjność bazy ekonomicznej regionu,
 - zasobowości, której składnikami są: infrastruktura (komunikacja, telekomunikacja); kapitał ludzki (wykształcenie, kwalifikacje); badania i rozwój technologiczny oraz instytucje i kapitał społeczny,
 - aktywności, gdzie uwzględnia się m.in. sektorową strukturę gospodarki; działalność opartą na wiedzy i innowacjach; sektor małych i średnich przedsiębiorstw; sektor przedsiębiorstw i inwestycji zagranicznych.
2. Konkurencyjności bazy ekonomicznej regionu analizowanej w układzie zasobowość-aktywność, jest to konkurencyjność rozpatrywana wewnątrz kraju. Regiony dążą do podnoszenia konkurencyjności znajdującej się na ich obszarze bazy ekonomicznej poprzez pozyskiwanie środków rządowych oraz funduszy prywatnych. Przy konkurencyjności międzynarodowej kładzie się przede wszystkim nacisk na pozyskanie wsparcia i pomocy z zewnątrz oraz wymagany jest wzrost inwestycji w endogeniczny potencjał rozwojowy.
 3. Konkurencyjności sektorów i produktów regionu, czyli orientację regionu na rynek i zlokalizowane na nim zasoby. W tym ujęciu regiony uznaje się jako uczestników wymiany międzyregionalnej i międzynarodowej. Produkty oferowane przez regiony adresowane są do odbiorców i użytkowników, konsumentów i inwestorów. Oferta jest zróżnicowana pod względem miejsca podaży i popytu, stopnia dostępności, jakości oraz ceny. Na ofertę regionów składają się przede wszystkim: specjalistyczne usługi publiczne, dobra inwestycyjne w formie nieruchomości, produkty rolno-spożywcze, produkty przemysłowe, produkty i usługi turystyczno-rekreacyjne oraz produkty intelektualne i wartości niematerialne. Oferta regionów opiera się na zasobach i unikalnych walorach, korzyściach położenia i wyróżniających go cechach, endogenicznych potencjałach i uzdolnieniach. Dostarczając swoje produkty, region znajduje się w różnych grupach sektorowych, a różnorodność ofert powinna zapewniać dynamikę gospodarczą regionu.
 4. Konkurencyjności międzynarodowej i globalnej stanowiącej najwyższy poziom konkurencyjności. Regiony w swojej ofercie mają renomowane dobra i usługi, które są w stanie sprostać konkurencji na międzynarodowych rynkach. Oferta zgłaszana przez regiony posiadające zagranicznych odbiorców, inwestorów i przedsiębiorstwa międzynarodowe, zagranicznych klientów, konsumentów i turystów zapewnia trwały rozwój ekonomiczny, a jego mieszkańcom i przedsiębiorcom relatywnie wysokie i trwałe dochody.



Rys. 2. Podstawowe komponenty sprawności procesów decyzyjnych

Źródło: Chaberek M., *Logistyka informacji zarządczej w kontrolingu przedsiębiorstwa*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2001, s. 14.

Rozpatrując podejście logistyczne, należy uwzględnić podstawowe komponenty składające się na sprawność procesów decyzyjnych, które zaproponował Mirosław Chaberek względem przedsiębiorstw z podziałem na:

- korzystne – zasoby niezbędne do funkcjonowania działalności nabywane są po jak najniższym nakładzie na rynku zasobów, na który składają się czynniki produkcji: ziemia, praca, kapitał, informacja,
- skuteczne – przez które rozumie się możliwość realizacji celów dzięki użyciu lub zużyciu zasobów wykorzystanych do produkcji,
- efektywne – gdy posługując się zasadą racjonalnego gospodarowania, osiągnie się maksymalizację efektu z posiadanych zasobów (czynników produkcji) przy minimalizacji nakładów dla osiągnięcia celu.

Poprzez pryzmat zasobów można rozpatrywać parki technologiczne, które na swoim obszarze posiadają czynniki produkcji, które udostępnić chcą przyszłym przedsiębiorcom, umożliwiając im kreowanie przewagi konkurencyjnej poprzez czynniki logistyczne. Do czynników logistycznych można zaliczyć:

- redukcję kosztów działalności, gdyż parki technologiczne umożliwiają rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej na korzystnych warunkach, często zlokalizowane są na obszarze stref ekonomicznych, gdzie koszty działalności są ograniczone do minimum,

- poprawę jakości obsługi klienta – dzięki wykorzystaniu nowoczesnych technologii i ich dostępności,
- wzrost sprzedaży nowoczesnych dóbr – parki technologiczne dążą do pozyskania inwestorów w obszarze *high-tech* oraz starają się łączyć obszar nauki z nowinkami technologicznymi i ich szybkim wdrażaniem w przedsiębiorstwach,
- dążenie do całkowitej przejrzystości rynku – względem cen i zamiarów poszczególnych uczestników (doskonała informacja nie tylko o produkcie i usłudze, lecz także o możliwych konkurentach rynkowych – innych przedsiębiorstwach),
- wzrost elastyczności działania, rozumianej jako umiejętność sprawnego dostosowania się funkcjonowania przedsiębiorstwa do potrzeb rynku i wymagań otoczenia; umiejętność traktowania zmian nie jako zagrożeń, ale możliwości podejmowania nowych wyzwań i ich weryfikacji w turbulentnym otoczeniu,
- racjonalizacja struktury kosztów oparta na zasadzie racjonalnego gospodarowania, czyli maksymalizacja efektu z posiadanych środków (zasada największego efektu) oraz minimalizacja nakładów w celu osiągnięcia oczekiwanego celu – jest to najbardziej optymalne dostosowanie efektu do kosztów,
- stymulowanie orientacji rynkowej i przystosowanie się do turbulentnego otoczenia – nastawienie na produkcję dóbr oczekiwanych na rynku przez odbiorców (np. *just in time*) i dopasowanie się do zmian,
- racjonalizacja struktur organizacyjnych przedsiębiorstwa poprzez przykładowo reorganizację struktury przedsiębiorstwa, lepszy przepływ informacji między kierownictwem a podwładnymi,
- skuteczniejsze wykorzystanie relacji koszty-korzyści, która opiera się na zasadzie optymalizacji, zgodnie z którą optymalny poziom działalności przedsiębiorstwa powinien być równy optymalnemu poziomowi konsumpcji zgłaszanemu przez nabywcę; w takim przypadku dochodzi do równowagi między kosztami krańcowymi a korzyścią krańcową,
- osiągnięcie efektów synergicznych, gdzie współdziałanie wielu podmiotów na jednym wyodrębnionym obszarze daje o wiele większy efekt niż suma poszczególnych oddzielnych działań.

4. Szanse i zagrożenia funkcjonowania parków

Analizując funkcję logistyczną integracji, funkcjonowanie parków należy rozpatrywać pod względem efektu synergicznego. Trzeba jednak podkreślić, że synergia wynikająca z połączenia dostępnego kapitału z obszarem działań, infrastrukturą, nauką i wiedzą przynosi oczekiwane korzyści, które można rozpatrywać dopiero w długiej perspektywie czasu. Najstarszy funkcjonujący w Polsce park techno-

logiczny powstał w roku 1997 i w tym wypadku efekty synergiczne są możliwe do zaobserwowania.

Dzięki przedsiębiorstwom działającym na obszarze parków mogą powstawać i działać firmy oparte na wiedzy. Wytwarzane tam usługi i dobra mają wysoką jakość. Możliwe jest to do uzyskania dzięki obiektom oferowanym przez parki technologiczne, które cechuje wysoki standard i gwarancja sprawnego funkcjonowania w turbulentnym otoczeniu, przy ciągłym wzroście konkurencyjności.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że parki technologiczne nie są nastawione duże zyski, gdyż w większości nie są to wielkie masowe projekty, a jedynie miejsce, na którym dochodzi do koncentracji działań przyczyniających się do wzrostu innowacyjności i jakości oferowanych na ich obszarze rozwiązań. Celem jest tworzenie/produkcowanie dóbr i usług, które będą mogły odnieść sukces na rynku krajowym czy zagranicznym.

Szansą dla parków technologicznych jest również ich lokalizacja w pobliżu ośrodków akademickich bądź też centrów badawczo-naukowych, co stanowi dodatkowy atut dla potencjalnych inwestorów, którzy będą mogli korzystać z wiedzy i doświadczenia badaczy i naukowców, co w znaczny sposób ogranicza koszty. Daje to również szansę uzyskania dostępności do często drogiej specyficznej wiedzy i umiejętności. Tworzone są nowe pomysły i sposoby rozwiązań problemów, powstają nowe powiązania między środowiskiem naukowym a światem biznesu, dzięki czemu powstają pomysły na styku tych dwóch obszarów.

Funkcjonujący park pomaga w generowaniu zgrupowań przestrzennych podmiotów gospodarczych i tworzeniu inkubatorów przedsiębiorczości. Działające w pojedynkę małe i średnie przedsiębiorstwa są narażone na negatywne skutki konkurencyjnego rynku, w parkach technologicznych często jednoczą się w formie klastrów, dzięki czemu możliwy jest ich szybszy rozwój, a walka o korzystną pozycję na konkurencyjnym rynku staje się łatwiejsza.

Prowadzenie działalności w ramach parku umożliwia również¹⁴:

- szybsze adaptowanie przez firmy nowych technologii,
- ich udział w projektach krajowych i międzynarodowych,
- zakup licencji i patentów, na które pojedyncze firmy działające w ramach sektora małych i średnich przedsiębiorstw nie byłoby stać.

Problemem rozwoju polskich parków technologicznych jest pozyskiwanie firm, które działają w ramach *high-tech*. Wiele z nich nie jest zainteresowanych prowadzeniem działalności na danym obszarze, co związane jest m.in. z brakiem wykwalifikowanej kadry, która mogłaby sprostać oczekiwaniom tej grupy przedsiębiorców. Podstawowym czynnikiem wytwórczym jest zawsze człowiek, dzięki któremu możliwe są do wdrożenia innowacje i adaptacja nowych technologii. Jednak w tym wypadku należy rozpatrywać człowieka w ujęciu kapitału

¹⁴ Krannich M., dz. cyt.

ludzkiego, jego wiedzy, umiejętności, wykształcenia, doświadczenia czy wieku. Również problem ten można rozpatrywać od strony kapitału społecznego, a przede wszystkim niechęci osób, firm do współpracy na polu biznesu.

Ograniczeniem rozwoju parków jest również brak wśród przedsiębiorców sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) postaw przedsiębiorczych lub nakierowanych na innowacyjność. To samo można odnieść również do grupy osób ze środowiska badawczo-naukowego.

Według M. Krannicha parki technologiczne staną w najbliższym czasie przed wyzwaniami związanymi z¹⁵:

- zorganizowaniem funduszy niezbędnych do ich dalszego rozwoju,
- przyciągnięciem potencjalnego lidera *high-tech*,
- rozwijaniem współpracy ze środowiskiem naukowym, akademickim czy badawczo-naukowym,
- promocją już istniejących parków i ich działalnością,
- tworzeniem postaw innowacyjnych w środowisku lokalnym,
- tworzeniem relacji publiczno-prywatnych,
- rozwojem klastrów i innych form współpracy między podmiotami.

5. Możliwości funkcjonowania Elbląskiego Parku Technologicznego

Przykładem na poprawę atrakcyjności regionu i wzrost innowacyjności może być powstający w Elblągu park technologiczny, gdzie tworzone są korzystne warunki do rozwoju i prowadzenia działalności gospodarczej, rozwijania potencjału naukowego i transferu nowoczesnych technologii.

Elbląg w roku 2010 liczył niespełna 130 tys. mieszkańców – liczba ludności miasta w ciągu ostatnich lat wykazuje tendencję malejącą. Odnieść to należy przede wszystkim do osób młodych, ambitnych, chcących kontynuować naukę oraz poprawić swój status materialny, którzy nie widzą swoich perspektyw, pozostając w mieście. Tym bardziej, że położenie miasta w sąsiedztwie dużych aglomeracji stanowi zarówno szansę rozwoju, jak i zagrożenie dla samego miasta. Ponadto restrukturyzacja przedsiębiorstw znajdujących się w Elblągu przyczyniła się do znacznego wzrostu bezrobocia. Bezrobocie strukturalne dotyczy przede wszystkim osób w starszych grupach wiekowych, a trudności na rynku pracy są związane z niemożnością pozyskiwania wykwalifikowanej kadry zdolnej do podejmowania pracy w turbulentnych warunkach gospodarki rynkowej. Wysokie bezrobocie i niskie dochody gospodarstw domowych mają swoje odzwierciedlenie w niskiej sile nabywczej ludności.

Brak laboratoriów, szkół i kierunków kształcenia dopasowujących się do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy nie przyczynia się do zmniejszenia się

¹⁵ Tamże.

stopy bezrobocia. Również utrata przez miasto centrum administracyjnego o znaczeniu wojewódzkim nie przyczynia się do korzystnych zmian.



Rys. 3. Elbląski Park Technologiczny

Źródło: *Strategia rozwoju Elbląga 2001–2015* [on-line]. [Dostęp 10.05.2010]. Dostępny w World Wide Web: http://www.umelblag.pl/przejrzysta_polska/prezentacja/st1.htm.

W zaistniałej sytuacji stworzenie Elbląskiego Parku Technologicznego (EPT) może wpłynąć na ograniczenie lub zmniejszenie występowania powyższych negatywnych tendencji. Celem jego powołania do życia była możliwość współpracy nauki, biznesu, samorządu, co korzystnie miało pobudzić potencjału społeczno-gospodarczy miasta i jego najbliższych okolic.

Cele, na których oparto budowę EPT, to:

- stworzenie na rynku miejsca rozpoznawalnego przez biznes stanowiącego nową i interesującą lokalizację do prowadzenia działalności gospodarczej,
- możliwość nawiązania współpracy z sektorem nauki i wykorzystanie płynących z tej współpracy korzyści,
- rozwój inwestycji wspierających, nakierowanych na pracowników, współpracowników, kooperantów i gości EPT.

Elbląski Park Technologiczny został zlokalizowany w północnej części miasta, w dzielnicy Modrzewina Południe i zajmuje obszar 398,34 ha, z czego tereny przeznaczone na inwestycje stanowią 67,7 ha. Cały obszar stanowi wła-

ność komunalną i znajduje się poza strefą zainteresowania miejskiego. Teren jest częściowo uzbrojony i zagospodarowany. Obszar EPT nie jest zabudowany. Został jednak przekształcony antropologicznie i zdegradowany przez człowieka.

Budowę Elbląskiego Parku Technologicznego podzielono na dwa etapy:

- etap pierwszy – budowa infrastruktury, przede wszystkim Centrum Logistycznego oraz systemu dróg łączącego infrastrukturę drogową EPT z istniejącą Warmińsko-Mazurską Specjalną Strefą Ekonomiczną,
- etap drugi – uzbrojenie obszaru w infrastrukturę techniczną umożliwiającą stworzenie i rozwój funkcji przemysłowych, badawczo-rozwojowych, logistycznych itp.

Cel główny, który został postawiony w *Strategii rozwoju Elbląga na lata 2001–2015*, brzmi: Elbląg jest miastem konkurencyjnym w kraju i w Europie Bałtyckiej, dobrze zorganizowanym, wyposażonym w infrastrukturę o wysokich standardach. Tworzy dobre warunki do rozwoju gospodarczego oraz bezpieczne i wygodne możliwości życia mieszkańców. Elbląg jest miastem ludzi aktywnych i wykształconych. Realizacja zawartych celów ma zostać wykonana poprzez osiągnięcie ośmiu celów bezpośrednich, z których jeden odnosi się do wysokorozwiniętej przedsiębiorczości, na co składa się m.in.¹⁶:

- stworzenie warunków umożliwiających rozwój miejskich stref inwestowania oraz kontynuowanie działań zmierzających do utworzenia Elbląskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (SSE) i innych form,
- kontynuowanie procesu rozbudowy form i instytucji szkoleniowo-doradczych na potrzeby MŚP, ze szczególnym uwzględnieniem małych przedsiębiorstw oraz osób fizycznych, m.in. poprzez rozwój Centrum Pracy i Pomocy, uruchomienie Centrum Przedsiębiorczości, wspieranie działań samorządu gospodarczego.

Za ogólny cel projektu „Elbląski Park Technologiczny na Modrzewinie Południe”, zgodny z zapisami zawartymi w opisie priorytetu I Programu Operacyjnego Rozwoju Polski Wschodniej „Nowoczesna gospodarka” (działanie 1.2 „Wspieranie innowacji”), jest poprawa warunków do prowadzenia działalności gospodarczej dzięki rozwojowi i dyfuzji przedsięwzięć innowacyjnych.

Wzrost potencjału regionu i dzięki temu jego konkurencyjności w sferze innowacji może nastąpić dzięki zwiększeniu przede wszystkim współpracy między sektorem badawczo-rozwojowym a gospodarką lokalną, co wpłynie na wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw działających w ramach rynku lokalnego i regionalnego.

¹⁶ *Strategia rozwoju Elbląga 2001–2015* [on-line]. [Dostęp 10.05.2010]. Dostępny w World Wide Web: http://www.umelblag.pl/przejrzysta_polska/prezentacja/st1.htm.

W długim okresie czasu rozpoczęta inwestycja powinna pozytywnie wpłynąć na rozwój społeczno-gospodarczy miasta Elbląga i okolic. Analizując przyszłe korzyści ze stworzenia w Elblągu parku technologicznego, można oczekiwać¹⁷:

- lokalnego ożywienia gospodarczego,
- zwiększenia wpływów podatkowych,
- aktywizacji lokalnej społeczności oraz tworzenia nowych miejsc pracy,
- stymulacji rozwoju lokalnego i regionalnego oraz poprawy atrakcyjności inwestycyjnej,
- wzrostu potencjału społeczno-gospodarczego,
- integracji lokalnego środowiska,
- wzrostu konkurencyjności regionu,
- poprawy konkurencyjności przedsiębiorców działających w obszarze ETP dzięki obniżeniu kosztów stałych wynikających z prowadzenia działalności gospodarczej,
- wykorzystania istniejącego potencjału działających przedsiębiorstw do zbudowania sieci przedsiębiorców świadczących usługi kooperacyjne i komplementarne,
- poprawy wizerunku marketingowego przedsiębiorców działających w ramach ETP,
- realizacji wspólnych przedsięwzięć i konsolidacji małych i średnich przedsiębiorstw,
- możliwości korzystania z usług,
- możliwości wsparcia przedsiębiorców rozpoczynających działalność,
- wymiany doświadczeń między firmami.

W pełni funkcjonujący Elbląski Park Technologiczny i znajdujące się na jego obszarze centrum logistyczne przyniesie w przyszłości korzyści dla przedsiębiorstw, instytucji naukowych oraz społeczności lokalnej (tab. 1).

¹⁷ Tamże.

Tab. 1. Czynniki atrakcyjności stworzenia Elbląskiego Parku Technologicznego

Korzyści dla:		
przedsiębiorstw	instytucji naukowych	społeczności lokalnej
<ul style="list-style-type: none"> dostęp do infrastruktury o wysokim standardzie, podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw, możliwość tworzenia i rozwoju klastrów, dostęp do usług doradczych, wzrost reputacji przedsiębiorstw. 	<ul style="list-style-type: none"> możliwość prowadzenia badań i ich jednoczesnego wdrażania, wymiana doświadczenia, wiedzy i umiejętności, stworzenie programu praktyk zawodowych np. dla studentów. 	<ul style="list-style-type: none"> napływ nowych inwestorów przyczyni się do wzrostu liczby miejsc pracy, wzrost wpływów z podatków od nieruchomości do budżetu miasta, wzrost atrakcyjności miasta przede wszystkim wśród ludzi młodych.
Poprawa konkurencyjności miasta i okolic		

Źródło: opracowanie własne na podstawie Elbląski Park Technologiczny na Modrzewinie Południe. W: *Program Rozwój Polski Wschodniej* [on-line]. [Dostęp 15.11.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.polskawschodnia.gov.pl/Projekty/Strony/Elblaski_Park_Technologicznyna_Modrzewinie_Poludnie.aspx.

6. Podsumowanie

Powstająca na obszarze Elbląskiego Parku Technologicznego infrastruktura drogowa i techniczna oraz budowa centrum logistycznego przyczyniają się do tworzenia dogodnych warunków do rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej przez inwestorów oraz rozwoju centrum badawczo-naukowego, którego wyniki będą mogły być wykorzystywane w praktyce przez przedsiębiorców.

Dla inwestorów obszar dzielnicy Modrzewina Południe być może stanie się atrakcyjnym miejscem na lokalizację działalności gospodarczej i przyciągnie ludzi młodych, ambitnych i wykształconych, którzy do tej pory nie widzieli perspektyw swojego dalszego rozwoju i życia w mieście.

Literatura

- Chaberek M., *Logistyka informacji zarządczej w kontrolingu przedsiębiorstwa*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2001. ISBN 83-7017-989-4, 83-88829-00-9.
- Ciesielski M., Konkurencyjność w gospodarce światowej. Przegląd problemów. W: Kisiel-Łowczyk A.B. (red.), *Współczesna gospodarka światowa*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 1999. ISBN 83-7017-697-6.
- Elbląski Park Technologiczny na Modrzewinie Południe. W: *Program Rozwój Polski Wschodniej* [on-line]. [Dostęp 15.11.2011]. Dostępny w World Wide Web:

- http://www.polskawschodnia.gov.pl/Projekty/Strony/Elblaski_Park_Technologicznyna_Modrzewinie_Poludnie.aspx.
- Fechner I., *Centra logistyczne. Cel – realizacja – przyszłość*. Poznań: Instytut Logistyki i Magazynowania, 2004. ISBN 83-87344-56-7.
- Klasik A., Strategia konkurencyjna regionu. W: Klasik A., Kuźmiuk F. (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*. Katowice: Wydaw. Akademii Ekonomicznej, 2001. ISBN 83-7246-165-1.
- Krannich M., *Parki technologiczne – korzyści i ograniczenia* [on-line]. [Dostęp 15.11.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://dlafirmy.info.pl/articlesFiles/Parki_tehnologiczne_-_korzysci_i_ograniczenia.pdf.
- Martin R., *European Cohesion: The UK Context Regional Competitiveness*. Department of Geography and Cambridge-MIT Institute University of Cambridge, 2004.
- Matusiak K.B., *Innowacje i transfer technologii – słownik pojęć*. Warszawa: PARP, 2005. ISBN 83-60009-18-X.
- Matusiak K.B., Parki technologiczne. W: Matusiak K.B. (red.), *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2009*. Łódź – Warszawa: PARP, 2009. ISBN 978-83-7633-028-0.
- Matusiak K.B., Wpływ parków technologicznych na rozwój ekonomiczno-społeczny. W: Matusiak K.B., Bąkowski A. (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania parków technologicznych w Polsce i na świecie*. Warszawa: PARP, 2008. ISBN 978-83-7633-000-6.
- Matusiak K.B. (red.), *Ośrodki innowacyjności przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2010*. Warszawa: PARP, 2010. ISBN 978-83-7633-089-1.
- Oleksiuk A., *Konkurencyjność regionów a parki technologiczne i klastry przemysłowe*. Bydgoszcz – Warszawa: Branta, 2009. ISBN 978-83-61668-04-6.
- Strategia rozwoju Elbląga 2001–2015* [on-line]. [Dostęp 10.05.2010]. Dostępny w World Wide Web: http://www.umelblag.pl/przejrzysta_polska/prezentacja/st1.htm.
- Wolman E., Park technologiczny jako regionalny instrument wzrostu innowacyjności. *Gazeta Innowacje* 2000, nr 6.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji*, Dz.U. 2002, nr 41, poz. 363 oraz Dz.U. 2003, nr 159, poz. 1537.
- Ustawa z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki*, Dz.U. 2004, nr 238, poz. 2390 i Dz.U. 2004, nr 273, poz. 2703 oraz Dz.U. 2005, nr 85, poz. 727.

III. PRAWO

**PSYCHOLOGICZNE I REALISTYCZNE UJĘCIE PRAWA:
PETRAŻYCKI A OLIVECRONA**

David Bumikowski

Abstrakt: Artykuł dotyczy pojęcia prawa w psychologicznej teorii prawa Leona Petrażyckiego oraz skandynawskiej szkole prawa (*Uppsala school*) reprezentowanej przez realizm Karla Olivecrony. Autor, wyjaśniając pojęcie prawa, szuka związków między teorią Petrażyckiego a ideami Skandynawów. Dla Petrażyckiego prawo jest zjawiskiem psychicznym (przeżyciem prawa w psychice), a dla Olivecrony – konkretnym faktem, zachowaniem, które wynika z psychiki, umysłu. Wniosek dla prawników jest taki, że prawo należy traktować nie tylko jako fakt normatywny (teksty prawne) czy fakt aksjologiczny (wartości, zasady), lecz także jako fakt psychologiczny (Petrażycki – przeżycia prawne) i fakt behawioralny (Olivecrona – zachowanie ludzkie i związek ze świadomością). W polskiej teorii prawa i praktyce brakuje tego typu rozważań o istocie prawa.

Słowa kluczowe: fakt, prawo, przymus, psychologia.

JEL Classifications: K10 – General.

1. Wprowadzenie

Artykuł dotyczy tego, czym prawo jest. Często szukamy prawa nie tam, gdzie ono realnie się znajduje. Szukamy prawa w tekstach prawnych (pozytywizm prawniczy), w normach boskich i uniwersalnych wartościach (doktryny prawa natury), w zachowaniach urzędników i adresatów prawa (realizm). Rzadko szukamy prawa w ludzkiej świadomości. A właśnie tam prawo się znajduje. Prawo jest bowiem przede wszystkim przeżyciem psychicznym: bez przeżycia psychicznego trudno mówić o prawie. Prawo nie jest bowiem instytucją samą dla siebie, dla księgi, w której słowa włożono, dla urzędnika, który prawo stosuje,

dla wzniosłych wartości, które prawo reprezentuje *de facto* i *de iure*. Gdybyśmy w naszym umyśle, tak kognitywnie patrząc, nie umieli pojąć praw, to po co byłoby całe rozbudowane prawo jako system czy porządek prawny?¹

Autor tekstu podejmuje się analizy poglądów Leona Petrażyckiego w zderzeniu z tzw. *Scandinavian legal realism* lub *the Uppsala school* oraz wyjaśnienia pojęcia prawa, przy czym nacisk w tej analizie jest położony na myśl Petrażyckiego i Karla Olivecrony. Między Petrażyckim a Skandynawami można zauważyć pewne istotne podobieństwa. W artykule spróbowano zatem pogodzić wątki psychologiczne teorii prawa Petrażyckiego, która jest powszechnie znana w Polsce, z realizmem prawnym szkoły skandynawskiej założonej przez Axela Hägerströma, którego uczniem i kontynuatorem był – obok Alfa Rossa i Andersa Vilhelma Lundstedta – Karl Olivecrona. Na marginesie można dodać, że sam Herbert Hart uważał, iż teoria Hägerströma i Olivecrony (zwłaszcza model rozkazów, pojęcie prawa) jest bardzo przydatna, a nawet fundamentalna w rozumieniu prawa (i też w kontekście jego modelu reguł uznania)².

Autor artykułu zastanawia się nad prostymi sprawami, gdyż filozofia traktuje o prostych sprawach. Czym jest prawo? Co to znaczy, że mnie wiąże prawo? Przecież, gdy stoję na granicy szwajcarsko-niemieckiej od strony Bazylei, wiąże mnie prawo federalne i kantonalne, jeden centymetr dalej – prawo V Republiki Francuskiej. Co to znaczy wiązać prawem? Wiazać w myśli? Wiazać poprzez sankcje? Czy ich świadomość? Przestępcy zakazy w myśli nie wiążą, a zakaz mimo to wiąże go prawnie! Autor proponuje wspólne odbycie naukowej podróży, wędrowki, choć jak powiedziałby Enrico Pattaro³, może jesteśmy jedynymi szaleńcami na tej drodze.

W artykule nie definiuje się pojęcia prawa, lecz odnosi je do faktów i – jak Karl Olivecrona w słynnej książce *Law as Fact*⁴ – i poddaje naukowej krytyce i badaniom.

Istotne pojęcie stosowane w badaniach nad prawem to przede wszystkim *binding force*, wiążący przymus. Nie jest to ani fakt, ani przeżycie, ani norma prawna. Czym zatem jest? Jest to po prostu rzeczywistość (*reality*), która występuje w naszej psychice i która kształtuje jako byt psychiczny nasze postępowanie (inaczej niż u Marksa, gdzie byłby to *per analogiam* byt materialny kształtujący świadomość). Taki wniosek płynie z nauki Petrażyckiego i przede wszystkim Olivecrony.

¹ Zob. szerzej na temat badań kognitywnych nad intencjami, recepcją i zachowaniami w kontekście prawa i zachowań ocenianych z punktu widzenia zgodności z prawem: Sartor G., *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence. Legal Reasoning. A Cognitive Approach to the Law*. Dordrecht: Springer, 2005, vol. 5, s. 31–45.

² O tym uznaniu Harta dla Skandynawów pisze ceniony filozof prawa Enrico Pattarro (zob. kolejny przypis).

³ Pattarro E., *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence. The Law and the Right. A Reappraisal of the Reality that Ought to Be*. Dordrecht: Springer, 2005, vol. 1, s. 131.

⁴ Olivecrona K., *Law as Fact*. London – Copenhagen: Stevens & Sons, 1939.

2. Skandynawski realizm prawniczy

Skandynawska szkoła prawa⁵ odrzuciła pojęcie uprawnień, praw (*rights*) jako pojęcie pełne metafizycznych odniesień, a zatem nic nieznaczące, puste. Prawniczy punkt widzenia powinien być pozbawiony takich pojęć.

Axel Hägerström, ojciec i założyciel skandynawskiej szkoły realizmu prawniczego z Uppsali, przeciwny filozofii idealistycznej i subiektywistycznej, łączył filozofię pozytywizmu prawnego z analityczną filozofią anglosaską i pozytywizmem logicznym Koła Wiedeńskiego. Te odniesienia miały wpływ na skandynawską filozofię prawa. Trzeba dodać, że Hägerström był pod wpływem neokantyzmu szkoły marburskiej. Odrzucał zatem metafizykę w całości. Ten realizm polegał na odrzuceniu koncepcji prawa naturalnego i praw naturalnych. W konsekwencji odrzucono także koncepcję praw człowieka jako absurdalną (o tym szerzej pisał Alf Ross⁶). Pojęcia prawne, a także wszelkie terminy i wartości, powinny być oparte na obserwacji, doświadczeniu, empirii. Wówczas są prawdziwe i realne. Jeśli nie mają odniesienia do rzeczywistości, nie istnieją. Według Hägerströma pojęcia takie jak „prawo” (*right*), „obowiązek” (*duty*) są pozbawione sensu, nic nie znaczą. Nie można ich bowiem naukowo zweryfikować ani też dowieść. Oczywiście mogą mieć wpływ na ludzi, którzy uzyskują takie prawa, ale jeśli nie odniesiemy ich do konkretnego przypadku, testu, faktu, to będą niczym więcej jak fantazją. Dla przykładu, jeśli mówię, że mam prawa obywatelskie, prawa człowieka, prawa naturalne, to są to puste słowa. Jeśli zaś oddam ważny głos w wyborach samorządowych, to znaczy, że moje prawo istnieje realnie. Jest faktem. Takie skrajnie empiryczno-sceptyczne ujęcie można skonfrontować z bardziej formalistycznym ujęciem pozytywizmu prawnego w wersji Harta, który twierdził, że takie pojęcia, jak uprawnienie, obowiązek, prawa mają szansę się obronić przy zastosowaniu formuł logiki i rozumowania *a priori*. Ponadto dla Hägerströma wszelkie sądy o wartościach są tak naprawdę wyrażeniami emocjonalnymi, a nie sądami o wartościach we właściwym sensie,

⁵ Szeroko Pattaro E., dz. cyt., s. 131–144.

⁶ Zob. Ross A., *On Law and Justice*. London: Stevens & Sons Limited, 1958. Ross sprzeciwia się idei praw człowieka i prawa naturalnego. Jak prostytutka (*harlot*) prawo naturalne, mówi Ross, jest do dyspozycji każdego. Każda ideologia może odwołać się do prawa natury. Ale jak to obronić, pyta się Ross, gdy wszelkie prawo naturalne (*every natural right*) ma ostateczną podstawę (*ultimate basis*) w *bezpośrednim prywatnym ośnieniu*, a nawet w kontemplacji czy intuicji? Czy moja intuicja nie jest tak samo dobra jak twoja? – kontynuuje. Arbitralny charakter metafizycznych rozważań jest wyjaśniony (i podważony) przez kryterium prawdy, którym jest dowód (s. 261). W ogóle, zdaniem Rossa, prawo (zbiór norm) nie ma jakiegś specjalnej pozycji. To doświadczenie, fakt jest wytyczną, dyrektywą. Słynna zasada sprawiedliwości „każdemu to, co mu się należy” jest zatem bez znaczenia, dopóki nie jest określone, co do kogo teraz konkretnie należy (co daje podstawę do *petitio principii* – s. 276). Jest bowiem jasne, wedle Rossa, że nie można polegać na niczym oprócz faktów. Nawet *regula prawna nie jest ani prawdziwa, ani fałszywa; jest dyrektywna, wskazówką* (s. 2). I w zasadzie ta reguła jest bardziej adresowana do sędziów niż do obywateli (por. s. 7 i nast.).

tj. we właściwym znaczeniu tego słowa. Niektórzy widzieli w tym zapewne nihilizm wartości. Hägerström zaś nieprzejednanie atakował różne pojęcia prawne. Chciał dowieść, że nie mają one naukowego zastosowania, nie da się ich odnieść do empirii, są puste, nie są faktem⁷.

A zatem zaczynając od szkoły Hägerströma, wędrujemy w stronę myśli Petrażyckiego i jego psychologii prawa, aby przebyć drogę do realizmu Olivecrony i spróbować wyjaśnić (rozjaśnić?) sens oraz pojęcie prawa.

3. Psychologia prawa Petrażyckiego

Leon Petrażycki⁸ dokonał „rewolucji kopernikańskiej” w prawie, zmienił nasze myślenie o prawie poprzez ujęcie prawa jako zjawiska psychicznego. Jego dorobek i rola są jednak relatywnie słabo znane na Zachodzie, mimo że wiele myśli tego uczonego wyprzedziło dokonania zachodnich naukowców.

Przede wszystkim przyjął on oryginalną metodologię badawczą prawa. Uznał obserwację za podstawową metodę stosowaną do badania zjawisk, w tym prawa. Zjawiska w „świecie fizycznym” bada się poprzez „spostreżenia zmysłowe” („obserwacja zewnętrzna”), a te w „świecie duchowym” – poprzez obserwację wewnętrzną, introspekcję, tj. metodę introspekcyjną, psychologiczną. Uczony uznał prawo za zjawisko psychiczne. Chciał badać „zjawiska prawne we właściwym znaczeniu”. Chodziło mu konkretnie o „prawo pojęte jako zjawisko realne”. Co to znaczy „realne”? Takie, które zachodzi w ludzkim umyśle, psychice. Petrażycki rzecze: [...] skoro zjawiska prawne stanowią specyficzne procesy psychiczne, przeto nie ma i być nie może innych metod ich badania, niż metoda introspekcyjna (zwykła i eksperymentalna), jako droga podstawowa i bezwzględnie konieczna do poznania natury zjawisk prawnych⁹. Drugą metodą naukową w badaniach prawa zaproponowaną przez Petrażyckiego była metoda połączona obserwacji wewnętrznej i zewnętrznej (zwykłej i eksperymentalnej), jako droga pomocnicza i środek do wyjścia poza własną psychikę prawną badacza¹⁰. Zaproponował zatem do badania prawa dwie metody: obserwację wewnętrzną i połączoną obserwację wewnętrzną i zewnętrzną. Według Petrażyckiego całkowitym materiałem faktycznym do zbudowania podstaw na-

⁷ Zob. Axel Hägerström. W: *Encyclopedia Britannica* [on-line]. [Dostęp 6.09.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/251518/Axel-Hagerstrom> oraz Uppsala school. W: *Encyclopedia Britannica* [on-line]. [Dostęp 6.09.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/618877/Uppsala-school>. Por. Pat-tarro E., dz. cyt.

⁸ Zob. przede wszystkim: Petrażycki L., *O nauce, prawie i moralności. Pisma wybrane*. Warszawa: PWN, 1985; zob. też ciekawe omówienie jego poglądów w: Motyka K., *Leon Petrażycki. Challenge to Legal Orthodoxy*. Lublin: Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, 2007, zwłaszcza s. 27–49.

⁹ Tamże, s. 70–71.

¹⁰ Tamże, s. 71.

ukowej teorii prawa są po pierwsze nasze własne przeżycia psychiczne, a po drugie nasze i cudze ruchy i stany ciała (znane nam z obserwacji bezpośredniej lub z innych źródeł)¹¹.

Leon Petrażycki przestrzegał przed często popełnianym błędem w poznaniu jakiegoś zjawiska czy przedmiotu: [...] *należy się wystrzegać błędu, który polega na uznawaniu za coś realnego tych przedmiotów lub cech, których istnienie w świecie zewnętrznym jest tylko złudzeniem ludzi, przeżywających takie procesy, i uświadamiać sobie, że odpowiednie zjawiska istnieją realnie w psychice osoby, która przeżywa tego rodzaju ludzkie procesy – tylko w psychice tej osoby*¹². Żeby zilustrować nieporozumienia związane z badaniem zjawisk życia moralnego, Petrażycki daje następujący przykład: gdy mówi się, że na kims „ciąży” dany obowiązek moralny, to sądzi się, że ten „obowiązek moralny”, jak to wskazuje zresztą samo użyte wyrażenie, *stanowi jakieś zjawisko realne, które się znajduje w tym samym miejscu, gdzie człowiek, któremu ów obowiązek przypisano*. Tak jednak nie jest, nie znajdziemy tego obowiązku w świecie fizycznym. Tak naprawdę jest to bowiem *zjawisko realne, odpowiadające wyrażeniu „obowiązek moralny”, które zachodzi w dziedzinie całkiem innej, mianowicie w psychice tego człowieka, który sądzi, że na kims „ciąży obowiązek moralny”*¹³. I tę samą zasadę trzeba brać *per analogiam* pod uwagę przy badaniu prawa. Za Petrażyckim wyobraźmy sobie, że istnieje taki sąd: „Właściciel majątku A ma prawo do otrzymania od dzierżawcy B 5000 zł czynszu dzierżawnego” albo „dzierżawca B obowiązany jest zapłacić właścicielowi A czynsz dzierżawny ustalony w umowie w wysokości 5000 zł”. Jak pisze Petrażycki, według terminologii prawniczej osoby A i B łączy stosunek prawny dzierżawy. Jest to na pewno zjawisko prawne. Petrażycki pyta się: gdzie to zjawisko prawne zachodzi? Pyta: gdzie należy je szukać, aby je poddać badaniu? Po pierwsze, według uczonego, błędem byłoby szukanie tego zjawiska gdzieś w przestrzeni pomiędzy osobami A i B (np. poprzez przyjęcie, że zjawisko prawne zachodzi w powiecie warszawskim, bo A i B mieszkają w tym powiecie). Błędem byłoby także przyjęcie, że obowiązek prawny przypisany w powyższym sądzie dzierżawcy B „tkwi w tym osobniku, a prawo do otrzymania 5000 zł jest czymś, co można znaleźć w osobie właściciela A, w jego rękach, w jego duszy lub gdziekolwiek bądź przy nim albo na nim”. Odpowiedź jest inna. Otóż, „zjawisko prawne zachodzi w tym wypadku w psychice tego trzeciego człowieka C, który sądzi, że A posiada prawo do otrzymania 5000 zł, a B ma obowiązek je zapłacić”. To jest właśnie zjawisko prawne. Przeżywa je obserwator. Taki sąd w świadomości może przeżywać także uczony prawnik. Prawnicy popełni błąd, jeśli będzie szukał prawa gdzieś indziej: [...] *jeżeli zacznie poszukiwać tego zjawiska prawnego gdzieś w przestrzeni nad ludźmi lub pomiędzy nimi, w „środowisku społecznym” lub tp., gdyż w tym wypadku zjawisko prawne zachodzi „w jego własnej głowie” – w jego psychice własnej i nigdzie poza nią*¹⁴.

¹¹ Zob. np. Petrażycki L., *Wstęp do nauki prawa i moralności. Podstawy psychologii emocjonalnej*. Warszawa: PWN, 1959, s. 47, 70–71.

¹² Tamże, s. 48.

¹³ Tamże, s. 48–49.

¹⁴ Tamże, s. 49–51.

Zdaniem Petrażyckiego zjawiska prawne są „swoistymi procesami psychicznymi”, które uwidaczniają się w np. „przypisywaniu różnym istotom wyobrażanym” (ludziom i innym istotom albo ich klasom) „obowiązków” i „praw”. Wywołuje to „złudzenie”, że wyobrażane istoty *znajdują się w stanie jakiegoś związania, zobowiązania, że mają w swym posiadaniu jakieś szczególne przedmioty („prawa”)*. Takiemu złudzeniu ulega też cała nauka prawa, a nawet nauka moralności (jeśli chodzi o nauczanie o normach moralnych). Petrażycki uważa, że w nauce prawa występuje „złudzenie optyczne”. Polega ono na tym, że [...] *nauka nie widzi zjawisk prawnych tam, gdzie one zachodzą rzeczywiście, lecz poszukuje ich tam, gdzie ich znaleźć i zbadać nie można, mianowicie w świecie zewnętrznym względem podmiotu, który zjawiska prawne przeżywa*¹⁵. Błąd nauki prawa jest bardzo poważny. Nauka nie bada tego, co powinno się badać, a traci czas na badanie tego, czego się nie powinno się badać: ów błąd [...] *zasłania przed jej wzrokiem zjawisko realne, wyłączając wszelką możliwość zbadania go i poznania, a zarazem naraża ją na bezpłodne marnowanie czasu i energii na poszukiwania i badania w takiej dziedzinie, gdzie zjawiska poszukiwanych znaleźć i zbadać nie można, utrwała naukę w wierze, że zjawisko mimo wszystko tam się znajduje, i wskutek tego skłania do dowolnego konstruowania w fantazji rzeczy, które w istocie nie istnieją*¹⁶. Konsekwencją tego błędu są różnego rodzaju doktryny prawników i filozofów o prawie, w których *konstruuje się rzeczy nieistniejące, używając różnych form i środków, naciągając rzeczywistość*. Są to teorie niejasne, sprzeczne, sztuczne. Petrażycki konsekwentnie atakuje wszelkiego rodzaju elementy metafizyczne czy mistyczne w teorii prawa (mówi o *hipotezach metafizycznych i mistycznych*). Odrzuca przyjmowanie fikcji w prawie oraz naciąganie i uznawanie *rzeczy nierealnych za istniejące z powoływaniem się na to, że bez fikcji nie można rozstrzygnąć zagadnienia*¹⁷. Jako przykład można poddać totalną krytykę, jaką poddaje Petrażycki teorię prawa za konstruowanie pojęcia „zgody powszechnej” jako uznania rozkazów przez wszystkich obywateli w sytuacji, gdy nie ma nawet mowy o znajomości większości ustaw przez obywateli¹⁸.

Zjawiska prawne zachodzą zatem nie tam, gdzie pod wpływem złudzenia optycznego sądzimy, że zachodzą. Gdy przeżywamy sądy prawne, prawa i obowiązki przypisujemy istotom ludzkim i nieludzkim oraz ich klasom, ale jest oczywiste, że zjawiska prawne zachodzą *w naszej świadomości – w świadomości tego, kto w danej chwili przeżywa myśli podobne*. Istnieje przy tym *olbrzymia ilość pozornych zjawisk prawnych*. Petrażycki mówi tak: nawet gdyby treść sądu prawnego polegała na tym, że przyznaje się wszystkim ludziom pewne prawa i obowiązki w stosunku do wszystkich ludzi, to jest to tylko jedno zjawisko prawne, a nie ich miliardy – jest to zjawisko, które zachodzi *w psychice tego, kto tę myśl przeżywa*¹⁹. Jeśli przeżywam sąd prawny *Skarb Państwa posiada prawo własności do tego a tego lasu*

¹⁵ Tamże, s. 51.

¹⁶ Tamże, s. 52.

¹⁷ Tamże, s. 53.

¹⁸ Tamże, s. 56–57.

¹⁹ Tamże, s. 59.

w tym a tym powiecie; wszyscy są obowiązani powstrzymywać się od samowolnego wyrębu..., to jest to jedno zjawisko prawne w mojej głowie jako tego, który przeżywa ten sąd, przekonanie prawne²⁰. Zjawisko prawne występuje w mojej świadomości, a nie gdzieś abstrakcyjnie w wymagowanym stosunku prawnym między Skarbem Państwa a mieszkańcami powiatu. Nie znajdę tego zjawiska prawnego ani w lesie, ani w powiecie, ani w urzędach. Niedostępne są też dla mnie wszystkie sfery istnienia zjawisk prawnych – nie wiem bowiem, co się dzieje w obcej duszy. Poprzez samoobserwację badam zjawiska prawne w sposób właściwy. Pewnych zjawisk prawnych nie jestem w stanie zrozumieć, jeśli w swoim życiu ich już nie poznałem, nie przeżyłem, nie znam z doświadczenia²¹.

Można zatem w tym miejscu wyróżnić następujące założenia psychologicznej teorii prawa Petrażyckiego (badania nad prawem są tu powiązane z psychologią emocjonalną)²², dodając do tego przykłady:

1. Prawo to zjawisko psychiczne, prawem są przeżycia psychiczne (można stwierdzić nawet według Petrażyckiego, czy np. dane dziecko *ma już zdolność do przeżywania procesów psychicznych typu prawnego*).
2. Dojrzały człowiek ma rozwinięte poczucie prawa, a ludzie, którzy nie mają tego poczucia, cechują się w skrajnym przypadku *absolutnym idiotyzmem prawnym* (i nie ma tu nic pejoratywnego; zdaniem Petrażyckiego może się on zdarzyć nawet u wybitnych uczonych), gdyż takie osoby są całkowicie niezdolne do przeżywania aktów psychicznych typu prawnego, a zatem do poznania, czym jest prawo, jakie są jego cechy, jak wpływa prawo jako pobudka na nasze postępowanie.
3. Prawo nie jest obiektywne, jest czymś subiektywnym – istnieje jako przeżycie w świadomości ludzkiej, jest zatem emocją (a emocje są podobne i można je porównać).
4. Moralność również jest emocją, to przeżycie jednostronne (Petrażycki podaje przykład żebraka, któremu mogę dać jałmużnę, gdyż mam taki obowiązek wynikający z religii, systemu wartości, etyki; ów żebrak nie może nic żądać ode mnie na gruncie prawa, nie ma roszczeń wobec mnie; odczuwam emocję, która nakazuje mi dać jałmużnę, jest to akt dobrej woli, akt moralny, a nie prawo).
5. Prawo to przeżycie (emocje) dwustronne, obowiązująco-przyznające, imperatywno-atrybutywne: w danej sytuacji (np. umowa o pracę) jedna osoba przeżywa poczucie obowiązku, inna – poczucie uprawnienia; słudze bowiem należy się zapłata za jego dobrą pracę w domu pana i obaj to czują, przeżywają jako prawo, które ich łączy; inni obserwatorzy też tak odczuwają i to jest właśnie prawem, czyli korelacją przeżyć uprawnienia i obowiązku.

²⁰ Tamże, s. 58.

²¹ Tamże, s. 61, 64.

²² Zob. przede wszystkim: Petrażycki L., *O nauce, prawie i moralności...*

6. Prawo pozytywne, stanowione przez państwo, nie jest prawem w rozumieniu ścisłym (tak to widzi Petrażycki), gdyż nie jest świadomie przeżywane przez ludzi.
7. Prawo zwyczajowe jest prawem prymitywnym w pewnym sensie, bezmyślnie i nieświadomie powtarzanym schematem na zasadzie takiej, że uświęca je tradycja, „tak czynili nasi przodkowie”, zawsze tak było, nie wypada inaczej etc. Często jednak prawo takie odrywa się od pierwotnego znaczenia, żyje własnym życiem, staje się tak oczywiste, że aż niewarte spisania.
8. Prawo, które jest stanowione przez państwo, nie może być oderwane od przeżyć prawnych, które przeżywają adresaci norm (jako przykład służy sytuacja na Papui Nowej Gwinei, gdzie metropolia wprowadziła nowe prawa, dekrety, oderwane od prawa zwyczajowego i przeżyć prawnych tubylców, co spowodowało odrzucenie praw metropolii przez tubylców).
9. Prawem jest także „prawo pokojów dziecięcych”, reguły obowiązujące w życiu domowym i rodzinnym, każda rodzina jest jakby „mikroświatem prawnym” z wieloma regulami prawnymi²³.
10. Prawo pełni funkcję wychowawczą w społeczeństwie (tu głównie chodzi o prawo stanowione i jest to zagadnienie z polityki prawa, aczkolwiek nabycie znajomości przeżywania aktów psychicznych typu prawnego następuje w rozwoju osobowości poprzez edukację czy socjalizację i tu także jest widoczny aspekt wychowawczy).

Imperatywno-atrybutywna definicja prawa, która jest antypaństwową koncepcją prawa, nie przesłoniła Petrażyckiemu obrazu pewnej praktyki prawa. Zdawał sobie świetnie sprawę z tego, że jest też prawo, które stanowi państwo i które od niego pochodzi. Petrażycki wyróżnił zatem prawo pozytywne i prawo intuicyjne oraz prawo oficjalne i prawo nieoficjalne²⁴. Można powiedzieć, że o podziale na prawo pozytywne i prawo intuicyjne decyduje kryterium psychologiczne (co występuje w świadomości), a o podziale na prawo oficjalne i prawo nieoficjalne decyduje kryterium podmiotowe (kto stanowi prawo). Według Petrażyckiego prawo państwa jest tylko częścią albo jedną ze sfer prawa (mimo że ważną, ale tylko częścią). Prawo oficjalne jest prawem tworzoną przez państwo (np. parlament, rząd i inne organy). Prawem oficjalnym są ustawy, dekrety etc. Prawo nieoficjalne nie pochodzi od państwa i nie jest tworzone przez agendy państwa. Na przykład prawem nieoficjalnym są prawa mafii, klubów sportowych, tajnych stowarzyszeń, a także reguły rządzące daną rodziną. Prawem nieoficjalnym są też przeżycia psychiczne ludzi. Z kolei prawo pozytywne to

²³ Zob. też Motyka K., dz. cyt., s. 41–42.

²⁴ Poglądy Petrażyckiego zawarte są w wydaniach pism zebranych. Zob. np. Petrażycki L., *Wstęp do nauki prawa i moralności...* W tym miejscu nawiązuję do swoich tez wyrażonych w tekście: Bunikowski D., Prawo nieoficjalne. W: Bunikowski D., Dobrzeński K. (red.), *Pluralizm prawny. Tradycja, transformacje, wyzwania*. Toruń: Interdyscyplinarne Koło Naukowe Doktorantów UMK, 2009, s. 46–49 oraz do rozważań Motyka K., dz. cyt., s. 37–41.

reguły, które odnoszą się do faktów normatywnych występujących w ludzkiej świadomości. Do faktów normatywnych zalicza się ustawy, wyroki sądów, umowy cywilnoprawne, opinie prawników, maksymy prawne, zwyczaje, różnego rodzaju rozkazy, kontrakty, ale także przyrzeczenia i przysłowia. Fakt normatywny może być związany z regułą pochodzącą od władzy oficjalnej (oficjalne fakty normatywne, np. ustawy), ale także może przynależeć do sfery nieoficjalnej; wówczas będzie to normatywny fakt o nieoficjalnym charakterze (jak wyszydzany przykład kontraktu z diabłem; innym przykładem może być rozkaz członka rodziny czy zwrócenie uwagi przez stróża). Prawo intuicyjne występuje wówczas, gdy brakuje odniesienia do takiego faktu normatywnego w naszej świadomości. Źródłem reguł jest wówczas własne poczucie sprawiedliwości – to, co uważam za prawo, gdyż jest to słuszne, sprawiedliwe. Może wystąpić konflikt między prawem pozytywnym i intuicyjnym. Wówczas prawo intuicyjne zwycięża, na co wskazują historie rewolucji. Uważam np., że rządy dyktatora są złe i jest to moja reguła autonomiczna, norma swoista, moje prawo wewnętrzne. Mimo że prawo pozytywne wskazuje na konstytucję i ustawy dające mu władzę dyktatorską jako na oficjalne fakty normatywne, to przegrywają one w starciu z poczuciem sprawiedliwości²⁵.

Reasumując, Petrażycki uważa, że prawem jest to, co przeżywamy jako prawo i obowiązek. „Prawdziwą praktykę” prawa znajdziemy nie tyle w sądach i urzędach, ile w zasadzie właśnie wszędzie poza nimi – u każdej osoby, w jej świadomości i w jej czynach. Prawo jest w Petrażyckim ujęciu kategorią bardzo szeroką. Jest przeżyciem psychicznym. Prawo właściwe ma niewiele wspólnego z prawem oficjalnym. Dla Petrażyckiego każda osoba – nie tylko sędzia, urzędnik, prawodawca – jest praktykiem prawa, przeżywa uprawnienia i obowiązki²⁶. Petrażycki był realistą i wiedział, że obok prawa intuicyjnego, nieoficjalnego jest też prawo pozytywne, oficjalne, pochodzące od państwa²⁷. Podstawową metodą badania prawa uczynił jednak introspekcję, a nie metodę analityczno-dogmatyczną. Teoria Petrażyckiego jest bliska pluralizmowi prawnemu: nakładają się na siebie różne prawa i porządki prawne czy normatywne w tej samej przestrzeni społecznej i konflikt jest instytucjonalnie nierozstrzygalny.

Warto wskazać, że współczesnym przykładem problemów dotyczących tego pluralizmu jest zakaz noszenia chust muzułmańskich w zachodnich państwach świeckich, których społeczeństwa w 2. połowie XX w. stały się wielokulturowe (multikulturowe). Prawo oficjalne zawiera zakazy noszenia chust w miejscach publicznych, tymczasem moje prawo, prawo intuicyjne, wewnętrzne nakazuje podążać mi za sumieniem i wielbić Allaha w taki oto sposób, który

²⁵ Bunikowski D., dz. cyt.; Motyka K., dz. cyt.

²⁶ Bunikowski D., dz. cyt., s. 48.

²⁷ Szczególnie widoczne jest to w jego pismach o polityce prawa. Zob. Petrażycki L., *Wstęp do nauki polityki prawa*. Warszawa: PWN, 1968. Por. też Przedmowa do *Wstępu do nauki prawa...*, s. 11–22.

jest zakazany przez prawo państwowe²⁸. Prawo nieoficjalne jest tu ważniejsze niż prawo państwa, jest to prawo podstawowe w praktyce (nie ma znaczenia, czy sumienie, religię zakwalifikuję jako prawo nieoficjalne czy prawo pozytywne – fakt normatywny o nieoficjalnym charakterze). W przeciwnym wypadku postąpiłbym niezgodnie z sumieniem ukształtowanym przez religię i tradycję.

Petrażycki sprzeciwiał się wszelkim koncepcjom prawa, które stanowiły, że prawo pochodzi tylko od państwa. Jego koncepcja prawa jest antypozytywistyczna, antynaturalistyczna, antycentryczna, psychologizująca i realistyczna oraz prawno-pluralistyczna. Odrzuca się w niej wątki metafizyczne czy mistyczne prawa. Tworzy nowe podstawy naukowego badania prawa na gruncie psychologii emocjonalnej (szczegółowe rozważania na temat emocji wymagają odrębnego tekstu).

4. Realizm Olivecrony

Realizm Karla Olivecrony nie jest szeroko znany w Polsce, podobnie zresztą jak sam filozof prawa. Tylko nieliczni zajmują się szkołą skandynawską i są tym samym nieco jak „szaleńcy”. Enrico Pattarro powołuje się w tym kontekście na rozmowę z św. p. Jerzym Wróblewskim, który stwierdził żartobliwie, że nikt już się tym nie zajmuje poza samym Pattarro. Pattarro zatem nazwał siebie też żartobliwie „szaleńcem z Bolonii”²⁹ – nawiązano do tegoż na samym wstępie.

Wydaje się, że można streścić teorię Olivecrony w następujący sposób³⁰:

- a) prawo, mimo że często ujmowane jest jako zbiór norm pochodzących od państwa, tak naprawdę jest tylko faktem, a nie normą czy zbiorem norm,
- b) *prawo musi być koniecznym w jakiejś relacji z fenomenem, zjawiskiem na tym świecie*³¹,
- c) *a nic nie może być w relacji do zjawiska tego świata bez przynależności do czasu i miejsca*³², prawo zatem przynależy do czasu i miejsca,
- d) wszelkie rozważania o prawie, które szukają go na *tajemniczej drodze*, która jest ponad i *poza faktami z życia*, w prawie naturalnym etc., są absurdem, jako wewnętrznie sprzeczne³³,
- e) przymus prawny, wiążący przymus prawa (*binding force of the law*) jest rzeczywistością (*reality*) jako idea w ludzkich umysłach (*an idea in human minds*)³⁴ – ta myśl, trzeba przyznać, jest bliska psychologizmowi Petrażyckiego!

²⁸ Zob. Fourneret J., France: Banning Legal Pluralism by Passing a Law. *Hastings International and Comparative Law Review* 2005–2006, vol. 29, s. 233–249. Por. też Shadid W., Van Koningsveld P.S., Muslim Dress in Europe: Debates on the Headscarf. *Journal of Islamic Studies* 2005, vol. 16, s. 35–61.

²⁹ Zob. przyp. 3.

³⁰ Olivecrona K., dz. cyt.

³¹ Tamże, s. 16.

³² Tamże.

³³ Tamże, zob. też tamże, s. 22–23.

- f) nie ma nic w świecie zewnętrznym, co dotyczy tej idei (przymusu prawnego) i koresponduje z nią w ludzkim umyśle³⁵, nie ma żadnego faktu, który jest w świecie zewnętrznym i odpowiada pojęciu wiążącego przymusu prawnego,
- g) *każde podejście badacza, który twierdzi naukowo, że prawo jest wiążące w innym sensie niż aktualne wywieranie presji (actually exerting a pressure) na ludność, musi koniecznie prowadzić do absurdów i sprzeczności*³⁶ – to kolejna myśl bliska psychologizmowi Petrażyckiego; prawo bowiem wiąże w myśli, umyśle, świadomości, nie w książce, nie w akcie, nie w wyroku,
- h) jest bowiem różnica, *dzieląca wyraźna linia między realizmem a metafizyką, między metodą naukową a mistycyzmem w wyjaśnianiu i badaniu prawa*³⁷,
- i) *prawo nie pochodzi od boga, ale jest oczywiste, że jest stworzone przez człowieka, jest dziełem ludzkim*³⁸, co wskazuje na odrzucenie teorii prawa natury,
- j) *prawo jest ustanowione przez legislaturę albo w inny sposób – przez zwykłych ludzi z krwi i kości*³⁹,
- k) *mówiąc inaczej, za prawem stoją naturalne przyczyny*⁴⁰, a nie ponadnaturalne, boskie czy inne niż naturalne,
- l) z drugiej strony, obok tych naturalnych, ludzkich przyczyn, które stoją za prawem, mamy też „naturalne skutki”, tj. chodzi o to, że reguły prawne *wywierają presję na członków wspólnoty (exert an pressure on the members of the community)*⁴¹,
- m) *reguły prawa są naturalną przyczyną – oprócz innych – działań i aktów sędziów w sprawach sądowych, jak również zachowania w ogóle ludzi w stosunku do innych* – tu prawo jest traktowane jako czynnik oddziałujący na psychikę sędziego, ale także na zachowania ludzi; bliskie jest to ujęcie polityce prawa Petrażyckiego, gdzie prawo (ale już to stanowione) kształtuje szlachetne sumienia ludzi w „ideale miłości”,
- n) *prawodawcy i inni, którzy tworzą, ustanawiają – ze względu na swoją pozycję*⁴² – *normy reguły prawne (people who are in position to lay down rules of law) mogą aktualnie wywierać wpływ na zachowania członków wspólnoty (may actually influence the conduct of the members of the community),*

³⁴ Tamże, s. 17.

³⁵ Tamże.

³⁶ Tamże.

³⁷ Tamże.

³⁸ Tamże, s. 16.

³⁹ Tamże.

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ Tamże.

⁴² Tamże, zob. też tamże, s. 26. Prawo narodów czy prawo Kościoła katolickiego są też prawem, ale nie mają tej samej natury co prawo wewnętrzne nowoczesnego państwa, twierdzi Olivecrona.

- o) przy czym – trzeba dodać do punktu powyższego – *to wszystko, co mogą zrobić*⁴³, gdyż członkowie wspólnoty mogą nie zachować się zgodnie z regułą prawną, nie respektować jej, nie uważać za słuszną i łamać, być przestępcą etc.,
- p) prawo nie pochodzi tylko od państwa, mogą być też inne wspólnoty, w których stanowi się reguły prawne (wspólnota międzynarodowa, kościoły⁴⁴), czym dopuszcza się pluralizm prawny,
- q) jednak fakty objęte pojęciem prawa nie zawsze są tej samej natury (np. prawo Kościoła a prawa państwa),
- r) prawo jest *łączem w łańcuchu przyczyny i skutku*⁴⁵,
- s) prawo *ma miejsce pośród faktów w świecie czasu i przestrzeni*⁴⁶ i *nie może należeć do innego świata*⁴⁷,
- t) *prawo nie może być z jednej strony faktem (którym bez wątpienia jest) z naturalnymi przyczynami i efektami, a z drugiej strony czymś poza łańcuchem przyczyn i skutków*⁴⁸, gdyż była by to *sprzeczność, czysty przesąd*⁴⁹,
- u) gdyby przyjąć, że takie założenie jak powyższe jest możliwe i ma sens, trzeba by uznać, że prawo jest związane z siłą ponadnaturalną (*supernatural power*)⁵⁰ – inaczej *słowa są puste jako użyte względem ludzkich zachowań bez realnej myśli dotyczącej ich*⁵¹; ten laicki, antynaturalistyczny punkt widzenia jest bliski też Petrażyckiemu, któremu są obce takie ponadnaturalne siły,
- v) *pewni filozofowie zdawali sobie jasno sprawę z konieczności umieszczenia prawa poza światem czasu i przestrzeni, jeśli prawo ma być ujęte jako wiążące w tradycyjnym sensie, a najbardziej logicznym wysiłkiem w tym kierunku była czysta teoria prawa Kelsena*⁵²; koncepcje te były błędne, prawo należy do świata czas i przestrzeni,

⁴³ Tamże, s. 16.

⁴⁴ Zob. przyp. 40.

⁴⁵ Tamże.

⁴⁶ Tamże. W oryginale: *It has, therefore, a place among the facts of the world of time and space.*

⁴⁷ Tamże, s. 16–17.

⁴⁸ Tamże, s. 17.

⁴⁹ Tamże. W oryginale: *the contrary; pure superstition*, tzn. *Żeby utrzymać tę sprzeczność, trzeba popaść w czysty zabobon, przesąd*, dodaje Olivecrona.

⁵⁰ Tamże.

⁵¹ Tamże.

⁵² Tamże, s. 17–20. Teoria ta została też poddana krytyce przez Olivecronę. Celem Kelsena, jak pisze Olivecrona, było przedstawienie prawa w taki sposób, by było ono ujęte bez mieszania go z elementami obcymi jego naturze. Chciał zatem oddzielić prawo od etyki i faktów życia społecznego. Zdaniem Olivecrony popełnił jednak pewne błędy, bowiem *Jest czymś niemożliwym wytłumaczyć racjonalnie, jak fakty w świecie realnym mogą wywoływać skutki w kompletnie odmiennym „świecie Powinności?”* (s. 21). Jest to *wielka tajemnica*, jak pisze Olivecrona za Kelsenem. Olivecrona odrzuca tego rodzaju tajemnicę w wyjaśnianiu pojęcia prawa. Jest zresztą konsekwentny w odrzucaniu teorii, które traktują prawo metafizycznie czy mistycznie jako ponadnaturalne albo wiążą je z władzą ponadnaturalną (*supernatural power*). Ponadto Olivecrona zarzuca Kelsenowi odrzucenie przynależności prawa do kontekstu przyczyny i skutku (s. 20). Dla Kelsena natura prawa jest taka: *Jeśli jest A, to powinno być B* (s. 18–19). Olivecrona kwestionuje ten abstrakcjonizm, wskazując, że trzeba wykazać przyczynę (np. morderstwo, *murder*) i skutek (skazanie, *punishment*) w prawie. *Słowa zawarte w tekstach prawnych są faktami* i wpływają na zachowanie sędziego. *Prze-*

- w) bez wątpienia życie społeczne musi opierać się na prawie, ale nie na prawie ujętym w metafizycznym sensie – wymyślanym prawie (*imaginary law*), które stoi ponad faktami, wraz ze swoim wiążącym przymusem⁵³,
- x) nasze życie społeczne jest oparte na realnym prawie (*actual law*), na prawie jako fakcie, jest to szersze ujęcie prawa, w którym zorganizowany przymus jest użyty według reguł prawa w sensie ścisłym (prawa państwa)⁵⁴,
- y) wspólnota (*community*) musi opierać się współcześnie na zorganizowanym przymusie (*organized force*), inaczej nie byłoby realnego bezpieczeństwa (*real security*), nie tylko dla życia i zdrowia⁵⁵,
- z) metafizyczne koncepcje prawa przyjmują jako presupozycję, że prawo jest gwarantowane (*guaranteed*) przez przymus⁵⁶, tymczasem z realistycznego punktu widzenia to, co jest gwarantowane przez zorganizowany przymus, jest realnym, aktualnym stanem rzeczy we wspólnocie (*actual state of things in the community*)⁵⁷.

Olivecrona twierdzi, że motywem działań człowieka może być moralność albo strach przed sankcją karną czy cywilną (*fear*). Nie kradniemy rzeczy naszych sąsiadów, dlatego że boimy się sankcji prawnych, lękamy się pójścia do więzienia, ale dlatego, że takie zachowanie jak kradzież jest nieuczciwe. Strach przed sankcją prawną może odgrywać pewną rolę w naszych zachowaniach, ale nie jest determinującym czynnikiem naszych zachowań zgodnych z prawem (*lawful conduct*). Ważniejszym czynnikiem czy motywem zgodnych z prawem zachowań są standardy moralne⁵⁸.

Teoria Olivecrony jest realistyczną, antynaturalistyczną, czerpiącą z dorobku psychologii wizją prawa. Olivecrona jak Petrażycki odrzuca koncepcje metafizyczne i mistyczne prawa. Nawiązuje do pozytywizmu i normatywizmu, ale traktuje te teorie krytycznie (podobnie jak Petrażycki). Prawo bowiem jest dla Olivecrony faktem, a nie normą.

stępstwo (zachowanie) i prawo (norma) są przyczynami skazania (s. 19–20). Dlaczego bowiem morderca zasiada w ogół na ławie oskarżonych?

⁵³ Tamże, s. 136.

⁵⁴ Tamże.

⁵⁵ Tamże.

⁵⁶ Tamże, s. 128.

⁵⁷ Tamże, s. 129. Chodzi o gwarancję dla *pokojonnych warunków w ogólności, istniejącego podziału władzy nad ziemią i dobrami etc.*

⁵⁸ Zob. szerzej s. 143–151, zwłaszcza s. 144, 150.

5. Pojęcie prawa. Wnioski

W badaniach nad prawem pewne aspekty, fakty są pomijane. Jeśli prawo jest przeżyciem psychicznym, to jest też faktem występującym w umyśle, świadomości. Petrażycki mówiłby np. o fakcie normatywnym czy prawie nieoficjalnym (moim prawie), a Olivecrona – o zachowaniu się adresata normy prawnej ze względu na to, że norma pochodząca od prawodawcy wpłynęła w jego świadomości na podjęcie decyzji, jak ma się zachować. Prawo zatem jest faktem psychologicznym (przeżyciem zachodzącym w moim umyśle) i faktem behawioralno-realnym (występującym w świecie zewnętrznym jako zachowanie adresata normy, na które wpłynęła informacja o treści normy prawnej).

Petrażycki akcentuje przeżycie psychiczne prawa w umyśle. Jest to fakt występujący w umyśle. Olivecrona traktuje taki fakt czy rzeczywistość jako wiążący przymus prawa, a samo prawo jako fakt w świecie realnym, w świecie czasu i przestrzeni. W obu teoriach jest jednak widoczne nawiązanie do psychologizmu prawa. *Binding force* Olivecrony jest bliski przeżyciu prawnemu u Petrażyckiego. Sama zaś natura prawa jest nieco inna: dla Olivecrony prawo to fakt, konkretne zachowanie, stan rzeczy w świecie realnym (świat czasu i przestrzeni), a dla Petrażyckiego prawo to przeżycie występujące w świecie wewnętrznym (psychika), które dotyczy zachowania w świecie zewnętrznym lub wpływa na takie zachowanie.

Co ciekawe, obaj – Petrażycki⁵⁹ i Olivecrona⁶⁰ – niezależnie od siebie krytykują, ale bardzo podobnie, istnienie „woli państwa”. Jest to pojęcie puste, nieznaczące. Skandynawska szkoła, jak wiadomo, za Hägerströmem poszła jeszcze dalej (zwłaszcza Ross): nie ma czegoś takiego jak prawa człowieka, roszczenie, obowiązek, to puste pojęcia, o ile nie stają się faktami w realnym świecie. Liczy się prawo jako fakt. Socjologowie prawa (jak Rottleuthner⁶¹) powiedzieliby: liczą się *law-related facts* – fakty (konkretne), do których prawo się odnosi, bo samo prawo jako całość nie jest jeszcze faktem.

Prawo jako fakt psychologiczny i prawo jako fakt behawioralny uzupełniają wizję prawa jako tekstu prawnego i prawa jako wartości. Ale uzupełnienie to poprowadzi nas do paradoksalnego wniosku (odmiennego od tego, co chciałby nawet sam Olivecrona!), który może być potępiony przez doktrynę. Wniosek

⁵⁹ Petrażycki L., *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*. Warszawa: PWN, 1959–1960, s. 233 i nast.

⁶⁰ Olivecrona K., dz. cyt., s. 22–23. Olivecrona zastanawia się, jak można zbadać wolę państwa w aktach prawnych, a przecież prawo ma zawierać wolę państwa wedle klasycznych teorii; jak można mówić o woli organów, takich jak parlament (osób, które w danym momencie zasiadają w strukturach władzy). Wola państwa jest *czystą imaginacją*. Olivecrona pisze, że politycy nie znają nawet malej części systemu prawa i mają dużo innych rzeczy do robienia niż zastanawianie się nad wolą (*willing*) państwa wyrażaną poprzez prawo. Oni po prostu uczestniczą tylko w legislacji.

⁶¹ Rottleuthner H., *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence. Foundations of Law*. Dordrecht: Springer, 2005, vol. 2, s. 24–26.

jest taki: prawo faktycznie nie obowiązuje i nie wiąże wszystkich adresatów tak samo. Dlaczego? Każdy z nas ma bowiem inną świadomość i możliwości percepcyjne, adaptacyjne (i moralne?) wobec informacji o normach prawnych pochodzących od prawodawcy.

Żyjemy naszymi wyobrażeniami o prawie, a nie prawem takim, jakie jest zapisane literalnie w tekstach prawnych, precedensach etc. Żyjemy w przepoczworzonym na różne sposoby przez nas samym obrazem prawa. Może to się odbyć pod wpływem środowiska lub innych okoliczności – to nie muszą być tylko względy wewnętrzne dotyczące człowieka. Postępujemy potem wedle tych naszych wyobrażeń o prawie. I tak psychologizm stapia się z realizmem: to, co dzieje się w naszej świadomości, stapia się w różnych zależnościach z tym, co robimy. Prawem zatem byłoby także to, co ja uważam, że państwo za prawo uważa...

W ten sposób jest to rewolucyjna konkluzja: cały nasz system prawny jest dość kruchy, skoro każdy prawo rozumie inaczej, ma inną wiedzę na temat norm prawnych, inaczej je rozumie, inaczej przeżywa prawo. Na szczęście w tej fikcji prawnej i fikcji społecznej da się żyć. Zawsze można przyjąć, że większość przeżyć, odczuć mamy podobne jako członkowie wspólnoty albo że jest się tzw. rozsądnym człowiekiem (*the Reasonable Man* – kryterium znane od lat w orzecznictwie sądów anglosaskich⁶²). Ale jest to też problem coraz bardziej widoczny np. w *defense culture*, *obronie przez kulturę* (np. interesująca sprawa *State v. Kargar*⁶³ ze Stanów Zjednoczonych) – gdy ktoś pochodzi z innej kultury, przybywa do nas w celu zamieszkania i styka się z nowym porządkiem prawnym, a prawo personalne za nim nie podąża, według prawa państwa, które gościa przyjmuje... On znać naszych reguł często po prostu nie może.

I tak w dalszym ciągu pojęcie prawa budzi nasze wątpliwości: drwić można z Kanta, że drwił z prawników, że *wciąż jeszcze szukają definicji dla swego pojęcia prawa*, a sam nie znalazł dobrego rozwiązania tego problemu. Ale też sami wciąż poszukujemy: często nie tam, gdzie trzeba i nie tylko tam, gdzie powinno się. Nie znalazł pewnie dobrej definicji także ani Petrażycki (piszący z ironią

⁶² Na temat tego kryterium zob. w kontekście „obrony przez kulturę: Donovan J.N., *Legal Anthropology. An Introduction*. Lanham: Altamira Press, 2008, s. 229.

⁶³ *State v. Kargar* 679 A. 2d 81. [Maine 1996]. Jest to sprawa mieszkańca Stanów Zjednoczonych – muzułmanina pochodzącego z kraju islamskiego, który pocałował w przyrodzenie swojego 9-miesięcznego syna. Była to forma radości. Prawo islamskie nie traktuje tego zachowania jako czynu niemoralnego czy zakazanego prawnie. Prawo karne stanu Maine kwalifikowało taki czyn jako „poważne seksualne nadużycie”. Muzułmanin nie był świadomy tego zakazu prawnego ani nie widział niczego złego w tym, co uczynił. Sąd zaakceptował tę „obronę przez kulturę”. W doktrynie pojawiają się coraz częściej poglądy (np. Renteln, Donovan), by przy orzekaniu brać pod uwagę czynniki i normy kulturowe, a tym samym łagodzić srogość i sztywność prawa oficjalnego, pozytywnego.

o Kancie⁶⁴), ani Olivecrona, ale dołożyli cenne cegielki pod budowę świątyni nauki prawa, służąc jako kapłani – choć nie chcieliby tego teologicznego czy religijnego odniesienia – wyjaśnianiu jego sensu i pojęcia. W tym sensie można z nich czerpać, nawet jako miękki pozytywista czy instytucjonalny pozytywista albo współczesny niepozytywista. Prawo jest bowiem w naszej psychice, wpływając na postępowanie – jest to bardzo ważna sfera badania pojęcia prawa. Wydaje się, że psychologiczna teoria prawa i nauka płynąca z teorii Petrażyckiego i Olivecrony wzmacniają uznanie dla pluralizmu prawnego jako koncepcji prawdziwej i ostatecznie pogrążają pozytywizm prawniczy. Autor zdaje sobie sprawę, że na co dzień lepiej być pozytywistą, gdyż to daje pewność, jasność, stabilizację, a większość spraw prawnych jest prostych, ale gdyby w nauce taka opinia dominowała niepodzielnie, nie byłoby nigdy psychologicznej teorii prawa i otwarcia na nowe sfery badania prawa, ważniejsze w praktyce niż suchy tekst prawny.

Literatura

- Axel Hägerström. W: *Encyclopedia Britannica* [on-line]. [Dostęp 6.09.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/251518/Axel-Hagerstrom>.
- Bunikowski D., Prawo nieoficjalne. W: Bunikowski D., Dobrzeniecki K. (red.), *Pluralizm prawny. Tradycja, transformacje, wyzwania*. Toruń: Interdyscyplinarne Koło Naukowe Doktorantów UMK, 2009. ISBN 978-83-922006-8-0.
- Donovan J.N., *Legal Anthropology. An Introduction*. Lanham: Altamira Press, 2008. ISBN 978-0759109834.
- Fourneret J., France: Banning Legal Pluralism by Passing a Law. *Hastings International and Comparative Law Review* 2005–2006, vol. 29.
- Motyka K., *Leon Petrażycki. Challenge to Legal Orthodoxy*. Lublin: Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, 2007. ISBN 978-83-7306-333-4.
- Olivecrona K., *Law as Fact*. London – Copenhagen: Stevens & Sons, 1939.
- Pattarro E., *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence. The Law and the Right. A Reappraisal of the Reality that Ought to Be*. Dordrecht: Springer, 2005, vol. 1. ISBN 1-4020-3387-7.
- Petrażycki L., *O nauce, prawie i moralności. Pisma wybrane*. Warszawa: PWN, 1985.
- Petrażycki L., *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*. Warszawa: PWN, 1959–1960.
- Petrażycki L., *Wstęp do nauki polityki prawa*. Warszawa: PWN, 1968.
- Petrażycki L., *Wstęp do nauki prawa i moralności. Podstawy psychologii emocjonalnej*. Warszawa: PWN, 1959.

⁶⁴ Zob. Petrażycki L., *O nauce, prawie i moralności...*, s. 167. To właśnie Petrażycki o wielkim Kancie pisze, że drwił ze współczesnych sobie filozofów, jako że *wciąż jeszcze szukają definicji dla swego pojęcia prawa*, a sam pracował nad *rozstrzygnięciem tego problemu, bez powodzenia*.

- Ross A., *On Law and Justice*. London: Stevens & Sons Limited, 1958.
- Rottleuthner H., *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence. Foundations of Law*. Dordrecht: Springer, 2005, vol. 2. ISBN 1-4020-3387-7.
- Sartor G., *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence. Legal Reasoning. A Cognitive Approach to the Law*. Dordrecht: Springer, 2005, vol. 5. ISBN 1-4020-3387-7.
- Shadid W., Van Koningsveld P.S., Muslim Dress in Europe: Debates on the Headscarf. *Journal of Islamic Studies* 2005, vol. 16.
- Uppsala school. W: *Encyclopedia Britannica* [on-line]. [Dostęp 6.09.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/618877/Uppsala-school>.

**ORGANY WŁADZY PUBLICZNEJ
ORAZ URZĘDY OBSŁUGUJĄCE TE ORGANY –
WĄTPLIWOŚCI INTERPRETACYJNE W ZAKRESIE
PODMIOTOWOŚCI W PODATKU OD TOWARÓW I USŁUG**

Kalina Kunowska

Ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio
W takich samych okolicznościach należy
stosować takie same rozwiązania prawne

Abstrakt: W niniejszym artykule, na podstawie przeprowadzonych badań przez Kancelarię Doradztwa Podatkowego S.C. K.K. Kunowscy z Gdańska, autorka udowadnia, że przy kompleksowym zarządzaniu finansami gminy nie można pominąć – w procesie zarządzania ryzykiem (*risk management*) – również ryzyka, u podstaw którego leżą regulacje z zakresu podatków. Przeprowadzone badania wykazały bowiem, iż liczne kontrowersje podatkowe dotyczące głównie podatku od towarów i usług (w zakresie podmiotowości) niosą za sobą poważne ryzyko finansowe dla gmin. Autorka wskazuje także na podstawowe przyczyny powstawania ryzyka finansowego dla gminy, związanego z podatkiem od towarów i usług (VAT). W konkluzji przedstawiono konsekwencje finansowe dla gospodarki gminy wynikające z kontrowersji podatkowych oraz zasugerowano drogę zminimalizowania ryzyka w tej materii.

Słowa kluczowe: finanse gminne, kancelaria doradztwa podatkowego, kontrowersje podatkowe, podatnicy, zarządzanie ryzykiem.

JEL Classification: K34 – Tax Law.

1. Wprowadzenie

Roli samorządu terytorialnego jako nieodłącznego elementu funkcjonowania państwa nie można przecenić. Rola ta jest znacząca dla społeczności lokalnych i dla ogółu obywateli zarówno w obszarze ekonomicznym, jak i prawno-podatkowym.

Pomimo tak ważnej pozycji, jaką w Polsce ma samorząd terytorialny, nie był on do tej pory przedmiotem badań naukowych w zakresie zasad opodatkowania – obowiązków podatkowych spoczywających zarówno na samym samorządzie terytorialnym, jak i na podmiotach utworzonych w celu realizacji jego zadań. Opodatkowanie samorządu terytorialnego w kompleksowym ujęciu nie było też dotychczas przedmiotem rozważań krajowej literatury. Ani doktryna, ani judykatura nie dopracowały się również jednolitej definicji pojęcia samorząd terytorialny, co jest bardzo istotną kwestią dla określenia podmiotowości podatkowej¹.

Na przestrzeni ostatnich kilku lat pojawiło się pilne zapotrzebowanie – sygnalizowane w szczególności przez same samorządy terytorialne – zbadania i dokonania oceny reguł opodatkowania samorządu terytorialnego. Autorka podjęła się zbadania tych zagadnień oraz postawiła tezę, że od lat obserwuje się stagnację w procesie ujednolicania przepisów prawa podatkowego dotyczącego samorządu terytorialnego.

Niniejszy artykuł oparto na wynikach badań, jakie autorka (doradca podatkowy jednostek samorządu terytorialnego) prowadzi, analizując problemy podatkowe gmin – podstawowych jednostek samorządu terytorialnego² jako podatników podatku od towarów i usług³ w aspekcie podmiotowości podatkowej podmiotów prawa publicznego, w tym krajowych, regionalnych i lokalnych organów władzy, bo tak należy rozumieć podmioty wyłączone z opodatkowania

¹ Pojęcie samorządu terytorialnego nie jest rozumiane jednolicie. Zarówno *Światowa deklaracja samorządu lokalnego* uchwalona we wrześniu 1985 r., jak i *Europejska karta samorządu terytorialnego* z 15 października tego samego roku przyjmują, że samorząd terytorialny poprzez jego konstytucyjną regulację otrzymuje status jednej z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa. W Polsce status samorządu terytorialnego uregulowany został w rozdziale VII *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Żadne z ustawodawstw nie zawiera jednak wyczerpującej definicji samorządu terytorialnego, dlatego też należałoby sięgnąć do doktryny, która sformułowała definicję samorządu terytorialnego opartą na katalogu cech jemu przypisywanych, takich jak: podmiot i przedmiot samorządu, jego zadania oraz formy i zasady sprawowania nad nim nadzoru. Por. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2006.

² Zgodnie z przepisami art. 164 ust. 1 Konstytucji RP podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina.

³ Badaniom nie poddano pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, tj. jednostek szczebla powiatu oraz województwa, jednakże biorąc pod uwagę istotę i merytoryczny zakres badań, można sformułować wniosek o występowaniu analogicznych problemów podatkowych w tych podmiotach.

w rozumieniu przepisów art. 13 112 dyrektywy Rady Europejskiej, zwanych dalej podmiotami prawa publicznego⁴.

W badaniach wykorzystano doświadczenia praktyki zawodowej autorki, z której wynika, że brak ogólnej interpretacji ministra finansów w analizowanym zakresie wpływa negatywnie na funkcjonowanie gmin oraz zagraża ich finansom.

2. Instytucja wydawania interpretacji z zakresu prawa podatkowego

We współczesnych systemach podatkowych prawo do bycia informowanym należy do podstawowych praw podatnika. Unormowania gwarantujące realizację tego prawa eliminują niepewność podatnika odnoszącą się do jego obowiązków i uprawnień i pozwalają na właściwe projektowanie przyszłych przedsięwzięć gospodarczych⁵. Unormowania dotyczące prawa do uzyskania interpretacji przepisów prawa podatkowego mogą w różny sposób określać uprawnienia podmiotów, do których są one adresowane, a tym samym zakres ich ochrony. Chodzi bowiem o stworzenie najlepszych gwarancji podmiotom planującym rozmaite przedsięwzięcia i dążącym do uzyskania pewności co do swojej sytuacji podatkowej⁶. *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa*⁷ (dalej o.p.), wprowadzająca instytucję zarówno interpretacji ogólnych, jak i interpretacji indywidualnych, miała właśnie na celu zapewnienie tych gwarancji. Zgodnie z art. 14a o.p. minister finansów ma obowiązek dążenia do zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego przez organy administracji skarbowej, dokonując jego interpretacji przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego lub Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Interpretacje ogólne są publikowane w *Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów* oraz umieszczane w *Biuletynie Informacji Publicznej*. W biuletynie tym zamieszcza się również interpretacje indywidualne. Ponadto interpretacje indywidualne przekazywane są właściwym rzeczowo organom podatkowym i organom kontroli skarbowej. Minister finansów sprawuje również ogólny nadzór w sprawach podatkowych (art. 14 o.p.). W doktrynie⁸ podkreśla się, że za cel nadzoru podatkowego należy przyjąć zapewnienie przez organ nadzorczy prawidłowości działania organów (podmiotów) nadzorowanych w szczególności poprzez za-

⁴ Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. Urz. UE L 2006, nr 347, s. 1, ze zm.

⁵ Nykiel W., Wiążące interpretacje prawa podatkowego w indywidualnych sprawach podatników, płatników i inkasentów - niektóre możliwe rozwiązania. W: *W kręgu prawa podatkowego i finansów publicznych, księga dedykowana profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu w 40-lecie pracy naukowej*. Lublin: Wydaw. UMCS, 2005, s. 281.

⁶ Por. Nykiel W., Strzelec D., Interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach (1). *Przegląd Podatkowy* 2007, nr 1–6.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2005, nr 8, poz. 60, ze zm.

⁸ Brzeziński B. i in., *Ordynacja podatkowa – komentarz*. Toruń: TNOiK Dom Organizatora, 2007, t. 1.

pobieganie i usuwanie nieprawidłowości w zakresie prawa podatkowego. Do kompetencji ministra finansów należy bowiem zarówno nadzór bezpośredni, jak i nadzór zwierzchni, w tym również upoważniony jest on do kontroli nadzorowanych organów podatkowych. Cięży na nim także obowiązek udzielania podległym sobie organom pomocy organizacyjnej, personalnej oraz koordynacyjnej. Minister finansów wyposażony został również w środki restrykcyjne.

3. Status podatnika – stan faktyczny

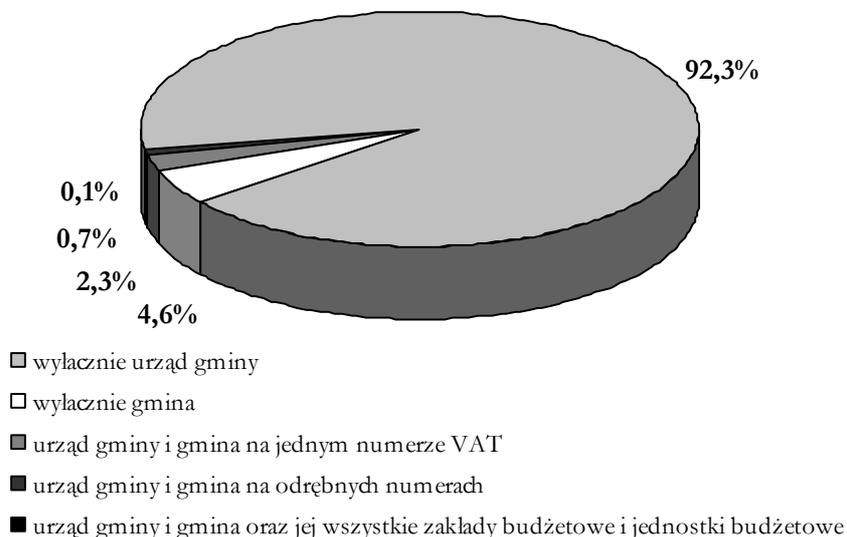
Z dniem wejścia Polski do Wspólnoty Europejskiej trudności w stosowaniu tzw. przepisów vatowskich odczuły w szczególności jednostki samorządu terytorialnego, albowiem pod mocą obowiązującej wcześniej w naszym kraju *Ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym*⁹ zdecydowana większość wykonywanych przez nie czynności nie podlegała opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

Jednym z kluczowych problemów z zakresu tego tytułu podatkowego niosącym poważne zagrożenia dla gminy (niestety nie jedynym) stała się kwestia statusu jednostki samorządu terytorialnego (gminy) oraz obsługującego ją urzędu jako podatników podatku od towarów i usług zarówno w świetle prawa wspólnotowego, jak i prawa krajowego. Dla gospodarki gminy bardzo istotna jest bowiem poprawna interpretacja przepisów dotyczących podmiotowości w podatku od towarów i usług, albowiem ich stosowanie ma bezpośredni wpływ na finanse gminne.

Po dokonanej przez autorkę niniejszej publikacji analizie stosowania polskich regulacji prawnych dotyczących badanego zagadnienia (w historycznym aspekcie) można stwierdzić, że faktycznie od dnia 1 maja 2004 r. do chwili obecnej, pomimo licznych nowelizacji ustawy, nie wyeliminowano problemów z wykładnią przepisów w zakresie podatku od towarów i usług w kwestii statusu organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy jako podatników tego podatku.

Liczne interpretacje organów podatkowych oraz orzecznictwo sądownictwa administracyjnego, nie mówiąc już o bogatym piśmiennictwie (głównie artykuły prasowe), wskazują na dużą różnorodność stanowisk i poglądów. Rozbieżności w określeniu statusu podatnika (gmina czy urząd gminy?) wyraźnie potwierdza polska praktyka stosowania prawa podatkowego. Wśród badanych podmiotów (próba sondażowa 240 podmiotów) działających w Polsce w okresie od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2008 r. wyodrębniono kilka wariantów rejestracyjnych (rys. 1). Warto dodać, że organy podatkowe nadal rejestrują dowolnie, według życzenia wnioskującego.

⁹ Dz.U. nr 11, poz. 50, ze zm.



Rys. 1. Zarejestrowani podatnicy VAT

Źródło: opracowanie własne.

Dane te świadczą jednoznacznie o tym, że organy podatkowe za zgodą i wiedzą ministra finansów akceptują ten stan rzeczy, a więc utrzymują *status quo* niedopuszczalnej w państwie prawa sytuacji, gdy w tych samych okolicznościach faktycznych i prawnych odmiennie traktuje się podmioty.

4. Status podatnika – dorobek interpretacyjny

O wątpliwościach co do wykładni polskich regulacji w zakresie podatku od towarów i usług świadczy zarówno liczba wydanych interpretacji indywidualnych, jak i opublikowanych orzeczeń sądów administracyjnych. W latach 2004–2008 organy podatkowe wydały około 90 tys. interpretacji prawa podatkowego, w tym około 44 tys. z zakresu podatku od towarów i usług. Przedstawione poniżej przykładowe interpretacje prawa podatkowego potwierdzają rozbieżne stanowisko organów podatkowych co do podmiotowości organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w podatku od towarów i usług.

Pierwsze z nich wskazują, że to urzędy gminy są podatnikami podatku od towarów i usług w zakresie czynności (zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, do realizacji których zostały one powołane), które prowadzą do zakłócenia konkurencji¹⁰. Są to liczne postanowienia w sprawie interpretacji

¹⁰ Pogląd ten, przedstawiony w prezentowanych interpretacjach, autorka uznaje za jak najbardziej słuszny i znajdujący oparcie w obowiązujących przepisach prawa wspólnotowego oraz krajowego. Trzeba jednak zauważyć, że niektóre z tych interpretacji całkowicie błędnie (bez umo-

prawa podatkowego wydawane przez naczelników urzędów skarbowych oraz dyrektorów izb skarbowych, a także ministra finansów.

Jednocześnie wydawane są interpretacje prawa podatkowego prezentujące odmienny pogląd, że to bądź wyłącznie jednostki samorządu terytorialnego (gminy) są podatnikami podatku od towarów i usług, bądź jednocześnie gminy i urzędy je obsługujące jako jeden podatnik VAT¹¹. Należą do nich liczne indywidualne interpretacje prawa podatkowego, a także wyjaśnienia organów podatkowych. Również najnowsza z 26 lutego 2010 r. interpretacja indywidualna ministra finansów, w imieniu którego działał dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy, potwierdza, że zdaniem ministra finansów to gmina jako osoba prawna powinna być uznana za podatnika podatku od towarów i usług.

Warto zauważyć, że w swoim stanowisku minister finansów nie uznaje urzędów gmin jako podatników podatku od towarów i usług jako jedynych jednostek budżetowych. Nie kwestionuje bowiem podmiotowości podatkowej z tytułu tego podatku pozostałych jednostek budżetowych, które przecież działają na bazie tych samych podstaw prawnych.

Ponadto minister finansów nie bierze pod uwagę tego, że w Polsce obowiązująca odrębność organizacyjna i prawna (jednostki samorządu terytorialnego, np. gminy, i obsługującego ją urzędu jako jednostki budżetowej, np. urzędu miasta) znajduje również swoje odbicie w zasadach rachunkowości sformułowanych w przepisach *Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych* oraz w *Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych*¹². Rozporządzenie to wyraźnie rozdziela przedmiotowy zakres ewidencjonowania obowiązujący jednostki samorządu terytorialnego od zakresu obowiązującego jednostki budżetowe, zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze.

Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego zobowiązana jest wyłącznie do prowadzenia rachunkowości budżetu w rozmiarach narzuconych przez

cowania prawnego) uznają również (jednocześnie) gminę za podatnika podatku od towarów i usług, argumentując, że gmina wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność oraz że można użyć jednego numeru identyfikacji podatkowej (NIP) jednocześnie dla gminy i urzędu gminy.

¹¹ Stanowisko takie zdaniem autorki należy uznać za całkowicie nietrafne. Trzeba jednak zauważyć, że interpretacje te pomimo ich oczywistych wad przyznają podmiotowość prawnopodatkową urzędom gmin jako urzędom obsługującym organy władzy samorządowej, co należy uznać za prawidłowe.

¹² Przed wejściem w życie *Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, Dz.U. 2006, nr 142, poz. 1020, ze zm., powyższa kwestia uregulowana była w przepisach *Ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*, tekst jedn. Dz.U. 2003, nr 15, poz. 148, ze zm. oraz w przepisach *Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych*, Dz.U. nr 153, poz. 1752, ze zm. Obecnie kwestię tę regulują postanowienia *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz.U. nr 157, poz. 1240, ze zm.

obowiązujący ją plan kont wynikający z przytoczonego powyżej rozporządzenia ministra finansów. Z uregulowań tych wynika jednoznacznie, że cała działalność operacyjna gminy ulokowana w zakładach oraz jednostkach budżetowych i gospodarstwach pomocniczych ma swoje odzwierciedlenie w obowiązującym je planie kont.

Gmina (jednostka samorządowa) nie ma więc prawnych możliwości prowadzenia ewidencji i rozliczeń podatku od towarów i usług na kontach księgowych gminy. Uprawnienie to ma wyłącznie urząd gminy w zakresie prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej w rozumieniu podatku od towarów i usług. Zgodnie zatem z obowiązującym prawem ewidencja rozliczeń podatku od towarów i usług może być prowadzona wyłącznie na kontach urzędu obsługującego organy gminy. Wynika z tego m.in. obowiązek wystawiania faktur przy zakupach towarów i usług wyłącznie na urząd gminy, a faktur sprzedaży wyłącznie przez ten urząd, bo to on wykonuje czynności podlegające opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, zgodnie z istotą tego podatku.

Minister finansów, działający za pośrednictwem upoważnionych dyrektorów izb skarbowych, wydając interpretacje indywidualne¹³, w których to odmawia uznania urzędów gmin (miast) za podatników podatku od towarów i usług, uznając za podatników wyłącznie jednostki samorządowe (gminy), jednocześnie nie zmienia własnego *Rozporządzenia z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych*, którego przepisy nie pozwalają, a wręcz zabraniają jednostkom samorządowym dokumentowania, ewidencjonowania oraz sprawozdawania operacji jako podatnikom podatku od towarów i usług. W powyższej kwestii należy zatem całkowicie podzielić stanowisko inspektora Wydziału Kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, Zbigniewa Cieśli, w myśl którego jednostka samorządowa (gmina) nie może mieć statusu podatnika podatku od towarów i usług¹⁴.

Ten stan rzeczy ma miejsce w tym samym czasie, kiedy (jak wykazano wcześniej) organy podatkowe nadal rejestrują organy władzy publicznej oraz urzędy obsługujące te organy dowolnie, według życzeń wnioskujących, jako czynnych podatników podatku od towarów i usług. Można zatem postawić pytanie, na jakiej podstawie prawnej minister finansów oraz podległe jemu organy podatkowe stosują taką praktykę? Dlaczego nagle po szesnastu latach obowiązywania w Polsce podatku od towarów i usług i po kilku latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej pojawia się tak zaskakująca zmiana stanowiska ministra finansów, z której wynika, że urząd miasta (jednostka budżetowa) nie jest już podatnikiem podatku od towarów i usług, ponieważ nie

¹³ Na przykład Interpretacja indywidualna Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2008 r. (nr ITPP2/443-399/08/RS) w zakresie uznania Urzędu Miasta [...] jako podatnika podatku od towarów i usług.

¹⁴ Zob. Cieśla Z., Pobór VAT od gmin jest ryzykowny. *Rzeczpospolita*, 25.03.2005 r.

wykonuje samodzielnie działalności gospodarczej, czyli nie wykonuje we własnym imieniu i na własny rachunek czynności objętych zakresem VAT-u.

Należy bowiem pamiętać o następujących faktach:

1. Już osiemnaście lat temu organy podatkowe w majestacie prawa przyznawały urzędom gmin formalny status podatnika podatku od towarów i usług, wydając stosowne decyzje potwierdzające, że to właśnie urząd gminy wykonuje we własnym imieniu i na własny rachunek czynności objęte zakresem tego podatku i, jak wynika z przedstawionych powyżej statystyk, takie stanowisko reprezentują one nadal. Zgodnie z badaniami naukowymi¹⁵ w 92,3% to urząd gminy uznawany jest przez organy podatkowe za podatnika podatku od towarów i usług.
2. Przeprowadzając liczne kontrole, zarówno organy podatkowe, jak i organy kontroli skarbowej niezmiennie aprobowały prawidłowość działań urzędów gmin jako podatników VAT-u i aprobują ten stan rzeczy nadal.
3. Organy podatkowe akceptowały i nadal akceptują stan, w którym urzędy gmin składają comiesięczne deklaracje VAT i to one rozliczają się z budżetem z tytułu ciężącego na nim jako na podatnikach zobowiązaniu podatkowym z tego tytułu podatkowego.
4. Wobec powzięcia przekonania o rzekomo istniejących błędach – organy podatkowe nigdzie w skali kraju do tej pory nie wykreśliły żadnego urzędu gminy z rejestru podatników VAT, chociaż ciąży na nich taki obowiązek – w związku ze stanowiskiem ministra finansów co do podmiotowości podatkowej jednostki samorządu terytorialnego (gminy).
5. Organy podatkowe nigdzie w kraju do chwili obecnej nie wszczęły postępowań podatkowych lub kontrolnych w celu doprowadzenia rozliczeń urzędów gmin do pełnej zgodności z przyjętym poglądem ministra finansów.
6. Autor kontrowersyjnych interpretacji, minister finansów, nie zmienił także (o czym wspomniano już wcześniej) swoich kolejnych rozporządzeń (tzw. rozporządzeń dotyczących zasad rachunkowości budżetowej) w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych, pomimo faktu, że istnieje jawna kolizja tych regulacji prawnych uniemożliwiająca gminom jednoczesne wypełnianie obowiązków wynikających z tych przepisów oraz z przepisów regulujących podatek od towarów i usług przy wykładni przyjętej przez ministra finansów¹⁶.

¹⁵ Badania przeprowadzone przez autorkę, doradcę podatkowego, na bazie materiałów empirycznych zebranych w ramach obsługi doradczej organów administracji samorządowej (praktyka zawodowa – Kancelaria Doradztwa Podatkowego S.C. Krzysztof Kunowski – doradca podatkowy, Kalina Kunowska – doradca podatkowy).

¹⁶ Jak już zasygnalizowano wcześniej, jednostka samorządu terytorialnego (gmina) zgodnie z zasadami rachunkowości (rozporządzenia ministra finansów o szczególnych zasadach ra-

Trzeba również wskazać, że od 1 maja 2004 r. minister finansów nie wydał żadnej interpretacji ogólnej w zakresie podmiotowości organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w podatku od towarów i usług. Zdaniem autorki świadczy to o tym, że zagadnienia te znalazły się całkowicie poza zasięgiem zainteresowań ministra finansów. A zatem w badanym zakresie panuje całkowity chaos. Nadal wydawane są zróżnicowane interpretacje na podstawie takich samych lub podobnych stanów faktycznych, co prowadzi do nierównego traktowania podatników. Ponadto przy projektach kolejnych nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług minister finansów nie wystąpił z inicjatywą legislacyjną co do wyeliminowania niejednoznacznych regulacji.

Należy przy tym podkreślić, że wybór którejkolwiek opcji (urząd czy gmina podatnikiem podatku od towarów i usług) jest całkowicie obojętny dla budżetu państwa, jednak ma kolosalne znaczenie dla budżetów samorządowych.

W przekonaniu autorki niniejszej publikacji ostateczne opowiedzenie się ministra finansów (lub Naczelnego Sądu Administracyjnego) za którąś z koncepcji, tj. za uznaniem urzędu gminy za podatnika podatku od towarów i usług lub też nie, powinno uwzględniać również określone uwarunkowania wynikające z całego otoczenia prawnego, w jakim funkcjonuje samorząd terytorialny. Zaakceptowana w obecnych realiach może być wyłącznie legalna koncepcja, która jest wewnętrznie spójna i logiczna, nie niesie zagrożeń dla budżetów samorządów i jednocześnie daje realną możliwość jej zastosowania w zgodzie z innymi, równie ważkimi uregulowaniami prawnymi. Ostateczne rozstrzygnięcie problemu zdaniem autorki (bez względu na fakt, czy dokona tego minister finansów, czy NSA) nie powinno odbiegać od rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który w swoich wyrokach kieruje się zasadą uwzględniania przede wszystkim interesu podatnika.

5. Konkluzje końcowe – wnioski de lege lata i de lege ferenda

Reasumując, należy zauważyć, że kwestia dotycząca kwalifikowania urzędu gminy czy gminy do kategorii podatników podatku od towarów i usług budzi wiele wątpliwości interpretacyjnych. Przedstawione poglądy często wskazują jednak na powierzchowne zbadanie prawnego aspektu sprawy, co prowadzi do nieuprawnionych wniosków. Do głównych przyczyn natury prawnej formułowania niewłaściwych zdaniem autorki niniejszej publikacji konkluzji w tej materii należałoby zaliczyć: dokonywanie przez interpretatorów wyłącznie językowej wykładni przepisów krajowych i unijnych w zakresie podatku od

chunkowości) nie ma możliwości prawnych i faktycznych: prowadzenia wymaganej przez ustawę o podatku od towarów i usług dokumentacji, ewidencji i sprawozdawczości podatkowej, nie może bowiem ewidencjonować i rozliczać zobowiązań publiczno prawnych, nie może ewidencjonować zobowiązań cywilno-prawnych, nie może ani regulować, ani pobierać należności, nie może wystawiać faktur oraz przyjmować faktur VAT.

wartości dodanej, z całkowitym pominięciem wykładni celowościowej i systemowej. Problem prawidłowego kwalifikowania urzędu gminy do kategorii podatników podatku od towarów i usług wynika z braku spojrzenia systemowego na rolę, jaką pełni urząd gminy jako urząd obsługujący organy władzy publicznej. Takie spojrzenie ma bowiem bezpośredni wpływ na prawidłowe określenie statusu urzędu gminy jako podatnika podatku od towarów i usług.

Formułując wnioski *de lege lata*, należy wyrazić pogląd, że obecnie obowiązujące w Polsce przepisy w zakresie podmiotowości podmiotów samorządu terytorialnego w podatku od towarów i usług:

- zostały niewłaściwie zaimplementowane, nie odzwierciedlają ducha wspólnotowego – stwierdzono kilkanaście niezgodności,
- są wewnętrznie sprzeczne oraz wykazują sprzeczność z tzw. regulacjami towarzyszącymi¹⁷,
- ich wykładnia nie odzwierciedla istoty VAT-u oraz zasad funkcjonowania wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, w szczególności błędne jest rozumienie specyficznego dla tego podatku pojęcia działalności gospodarczej. Termin ten uznano za termin wspólnotowy, a więc za termin, który wymaga jednolitej interpretacji we wszystkich państwach członkowskich, niezależnie od krajowych regulacji zawartych w innych przepisach. Nie zwraca się również uwagi na istotę „samodzielności” prowadzenia tej działalności, którą należy rozumieć jako „niezależność”.

Warto zatem powtórzyć za stanowiskiem doktryny¹⁸, że: *Niepokojące jest przede wszystkim to, że część rozwiązań odbiegających od uregulowań prawa wspólnotowego wprowadzono w życie z pełną świadomością ich wad pod tym względem i najprawdopodobniej – bez świadomości skutków prawnych, jakie może to za sobą pociągnąć.*

Nie do zaakceptowania – w demokratycznym państwie prawa – jest również sposób wykonania tych przepisów, albowiem przepisy te są nieprawidłowo stosowane przez władze skarbowe z naruszeniem zasad *Europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej*. Ten brak zgodności w zakresie stanowienia i stosowania prawa podatkowego niesie za sobą zagrożenia zarówno natury gospodarczej, społecznej, jak i politycznej. Ta zła implementacja oraz niewłaściwe stosowanie prawa podatkowego potwierdza starą prawdę, że w naszym kraju źle się stanowi prawo podatkowe i jeszcze gorzej się je stosuje.

Trzeba zatem podzielić stanowisko¹⁹ dotyczące przedmiotowej kwestii:

¹⁷ Prawo finansów samorządowych (w tym akty prawa miejscowego), prawo cywilne i gospodarcze.

¹⁸ Brzeziński B., Nykiel W., Ocena obowiązującego prawa podatkowego. Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych w Łodzi – Raport „Stan Prawa Podatkowego w Polsce 2005” część 1. *Fiskus – Prawo w Obronie Podatnika* 2006, nr 17.

¹⁹ Modzelewski W., 24 maja 2010 roku. *Serwis Doradztwa Podatkowego* nr 000039.

Dlaczego urzędy gminne (miejskie) przestały być podatnikami podatku od towarów i usług? – dotyczy VAT:

Odkąd pamiętam, jednostki budżetowe będące przecież „jednostkami organizacyjnymi niemającymi osobowości prawnej”, były podatnikami podatków obrotowych. Potem dotyczyło to „starego” podatku od towarów i usług. Nie budziło to jakichkolwiek wątpliwości, bo podmioty te wprost są wymienione w ustawie jako podatnicy, którzy wykonują również czynności podlegające opodatkowaniu, oraz dokonują zakupów, czyli mają wszystkie niezbędne cechy dla uzyskania podmiotowości podatkowej. Od lat takie jednostki, jak np. Kancelaria Sejmu, urzędy miejskie oraz oczywiście ministerstwa, w tym zwłaszcza Ministerstwo Finansów, wystawiały faktury, składały deklaracje VAT-7: zresztą kupując towary dla własnych potrzeb (np. przystawiony papier toaletowy), musiały występować we własnym imieniu, a nie np. Skarbu Państwa albo gminy, bo plan wydatków zobowiązuje właśnie te jednostki do dokonania zakupu zgodnie z planem wydatków. Co prawda podmioty te nie mają osobowości prawnej i nie prowadzą rachunku przychodów i kosztów, lecz nie są to cechy, które przepisy dotyczące podatków dochodowych uznawałyby za coś istotnego.

Od niedawna pod wpływem judykatury stosunek do niektórych jednostek budżetowych uległ istotnej zmianie. Okazało się, że takie jednostki, jak urzędy gminne, urzędy miejskie, starostwa oraz urzędy marszałkowskie... nie są podatnikami podatku od towarów i usług. Źródłem tego odkrycia jest spostrzeżenie, że jednostki te są „aparatem” podmiotu będącego podatnikiem. Co najbardziej ciekawe nie są one „aparatem” wójta, burmistrza, starosty, lecz... osób prawnych (gmin, miast, powiatów, województw). Zgodnie z tym poglądem te ostatnie są „pełną gębą” podatnikami podatku od towarów i usług: należy więc wyrejestrować wszystkie urzędy (złożyć VAT-7), a deklaracje VAT-7 mają składać gminy, miasta, itp. Jest trochę z tym problemów, bo jak brać faktury nie „na gminę”, kiedy zakupów dokonuje jednostka budżetowa, która w obrocie prawnym musi posługiwać się swoją nazwą, ale pal sześć – to nie jest najważniejsze. Najistotniejszy jest jednak relatywny charakter tego odkrycia. Okazuje się, że takie jednostki budżetowe jak ministerstwa są podatnikami, a nie żadnym „aparatem” osoby prawnej. Są pełnoprawnym podatnikiem, choć też nie mają osobowości prawnej, oraz są „aparatem” organu. Trudno doszukać się w tym rozumowaniu jakiegokolwiek logiki.

Prezentując wnioski *de lege ferenda*, warto podkreślić, że sprawa podmiotowości podmiotów prawa publicznego to jedno zdaniem autorki z największych zagrożeń o olbrzymim zasięgu społecznym. Kwestia niosąca za sobą poważne konsekwencje finansowe dla budżetów samorządów terytorialnych dotyczy przecież zdecydowanej większości społeczeństwa. Tylko *uropejski sposób myślenia o prawie podatkowym*²⁰ oraz gruntowna przebudowa polskiego systemu podatkowego we wszystkich jego aspektach przy pełnej harmonizacji z prawem wspól-

²⁰ Por. Brzeziński B., Nykiel W., *Raport „Stan Prawa Podatkowego w Polsce 2005”*, część 2. Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych w Łodzi; Brzeziński B., *Podstawy wykładni prawa podatkowego*. Gdańsk: Wydaw. ODDK, 2008; Morawski L., *Zasady wykładni prawa*. Toruń: TNOiK Dom Organizatora, 2006; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2004 roku, sygn. akt K 33/03.

notowym może zatem sprawić, że przyszłość polskich podatników z kręgu podmiotów prawa publicznego nie będzie się już tak czarno rysować.

Jak wykazano wcześniej, w sprawie tego tak kardynalnego zagadnienia dla podmiotów prawa publicznego upoważnione organy administracji skarbowej nie przyjęły jednolitego stanowiska, a wprost przeciwnie, akceptują zaistniałe *status quo*, a więc dowolność co do określania statusu podatnika podatku od towarów i usług przy wykonywaniu przez te podmioty czynności (*zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane*), które prowadzą do zakłócenia konkurencji, określonych przez polskiego ustawodawcę jako czynności wykonywane w ramach umów cywilnoprawnych.

Sprawą nie zainteresował się również ustawodawca podatkowy, utrzymując nie do przyjęcia sytuację, w której podmioty prawa publicznego po pierwsze zmusza się do łamania prawa, a po drugie stwarza realne zagrożenie dla ich finansów, zwłaszcza utrudnia realizację nałożonych na nie zadań, a przede wszystkim stwarza zagrożenie dla aplikowania o dotacje unijne oraz uniemożliwia ich prawidłowe rozliczanie.

Obecne regulacje prawne wykazują bowiem daleko idącą niedoskonałość, co wpływa negatywnie na funkcjonowanie samorządu terytorialnego zarówno w aspekcie ekonomicznym, jak i społecznym. A więc zamiast ujednoczyć stosowanie prawa podatkowego w tym tak ważnym, a wręcz kluczowym dla finansów gmin zakresie, działanie ministra finansów całkowicie sparaliżowało funkcjonowanie gmin, zagrażając ich finansom, albowiem przychylenie się przez jednostkę samorządu terytorialnego do któregokolwiek z wyżej wymienionych stanowisk wywołuje konkretne skutki finansowe. W tej sytuacji trudno zatem mówić o poprawnym wypełnianiu przez ministra finansów nałożonego na niego przez ordynację podatkową obowiązku sprawowania ogólnego nadzoru w sprawach podatkowych, a także o realizowaniu powinności dokonywania interpretacji prawa podatkowego poprzez wydawanie interpretacji ogólnych.

Za konieczne należy uznać zatem jak najszybsze wprowadzenie zmian zarówno w zakresie stanowienia, jak i stosowania prawa w tym zakresie. Podmioty samorządowe mają prawo oczekiwać jednoznacznego stanowiska polskich władz skarbowych (interpretacji ogólnej ministra finansów, stosownej uchwały składu poszerzonego Naczelnego Sądu Administracyjnego czy nawet skierowania sprawy pod rozwagę Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości). Należy tylko wyrazić nadzieję, że już w najbliższej przyszłości polskie podmioty prawa publicznego będą mogły działać na podstawie jednoznacznych i spójnych przepisów, albowiem *w takich samych okolicznościach należy stosować takie same rozwiązania prawne.*

Literatura

- Brzeziński B., *Podstawa wykładni prawa podatkowego*. Gdańsk: Wydaw. ODDK, 2008. ISBN 978-83-7426-446-4.
- Brzeziński B. i in., *Ordynacja podatkowa – komentarz*. Toruń: TNOiK Dom Organizatora, 2007, t. 1. ISBN 978-83-7285-3691.
- Brzeziński B., Nykiel W., Ocena obowiązującego prawa podatkowego. Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych w Łodzi – Raport „Stan Prawa Podatkowego w Polsce 2005”, część 1. *Fiskus – Prawo w Obronie Podatnika* 2006, nr 17.
- Brzeziński B., Nykiel W., *Raport „Stan Prawa Podatkowego w Polsce 2005”*, część 2. Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych w Łodzi.
- Cieśla Z., Pobór VAT od gmin jest ryzykowny. *Rzeczpospolita*, 25.03.2005 r.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2006. ISBN 83-7444-199-2.
- Modzelewski W., 24 maja 2010 roku. *Serwis Doradztwa Podatkowego* nr 000039.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*. Toruń: TNOiK Dom Organizatora, 2006. ISBN 978-83-7285-308-0.
- Nykiel W., Wiążące interpretacje prawa podatkowego w indywidualnych sprawach podatników, płatników i inkasentów - niektóre możliwe rozwiązania. W: *W kręgu prawa podatkowego i finansów publicznych, księga dedykowana profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu w 40-lecie pracy naukowej*. Lublin: Wydaw. UMCS, 2005. ISBN 83-227-2367-9.
- Nykiel W., Strzelec D., Interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach (1). *Przegląd Podatkowy* 2007, nr 1–6.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym*, Dz.U. nr 11, poz. 50, ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa*, tekst jedn. Dz.U. 2005, nr 8, poz. 60, ze zm.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*, tekst jedn. Dz.U. 2003, nr 15, poz. 148, ze zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, tekst jedn. Dz.U. 2006, nr 142, poz. 1020, ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz.U. nr 157, poz. 1240, ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych*, Dz.U. nr 153, poz. 1752, ze zm.

Orzecznictwo krajowe

- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1994 r., sygn. akt W. 11/93, POP 3/1995.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/2000, LexPolonica nr 354055.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/2003, LexPolonica nr 365817.

- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2007 r., sygn. akt I KZP 7/2007, LexPolonica nr 1370554.
- Uchwała w składzie 7 sędziów NSA z dnia 8 stycznia 2007 r., sygn. akt I FPS 1/2006, ONSAiWSA 2007, nr 2, poz. 27.
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. akt IV CSK 28/2008, LexPolonica nr 1888015.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. akt I SA/Gd 950/98, SIP Lex nr 47464.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia z dnia 12 czerwca 2007 r., sygn. akt II FSK 789/06, LexPolonica nr 1446313.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lutego 2007 r., sygn. akt III SA/Wa 4312/2006, LexPolonica nr 1446327.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Gd 816/2008, niepubl.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. akt I FSK 2064/09, niepubl.

Orzecznictwo wspólnotowe

- Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie C-202/90 między Ayuntamiento de Sevilla a Recaudadores de Tributos de las Zonas primera y segunda (Hiszpania).
- Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 maja 1994 r. w sprawie C-309/89 między Codorniu SA a Council of the European Union (Hiszpania).
- Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-354/95 między państwem francuskim a Parlamentem Europejskim.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 stycznia 1998 r. w sprawie C-37/1995 między państwem belgijskim a Ghent Coal Terminal NV.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 grudnia 2000 r. w sprawie C-446/1998 między państwem portugalskim a Fazenda Pública a Câmara Municipal do Porto.

DEWOLUCJA W WIELKIEJ BRYTANII NA PRZYKŁADZIE WALII

Przemysław Kwiatkowski

Abstrakt: Celem artykułu jest dokonanie na przykładzie Walii analizy procesu dewolucji, czyli reformy ustrojowej rozpoczętej przez rząd Tony'ego Blaira w ostatnich latach XX w., polegającej na przekazaniu części uprawnień władz centralnych organom lokalnym. Autor stawia następującą tezę: mimo że dewolucja w Walii w porównaniu do Szkocji i Irlandii Północnej miała najbardziej ograniczony charakter, to nowelizacja ustawy dewolucyjnej znacznie przybliżyła model dewolucji walijskiej do najbardziej autonomicznego modelu szkockiego. Proces ten jest zbieżny ze wzrostem postaw narodowych Walijszyków, co znalazło swój wyraz w wynikach referendum z 2011 r., na mocy którego zostały zwiększone prawodawcze uprawnienia Zgromadzenia Narodowego Walii.

Słowa kluczowe: dewolucja, Gabinet Zgromadzenia, ustrój Wielkiej Brytanii, Walia, Zgromadzenie Narodowe Walii.

JEL Classification: Y90 – Other.

1. Wprowadzenie

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zgodnie z przyjętą nomenklaturą jest określane jako zdecentralizowane państwo unitarne¹. Jednakże w ostatnich latach XX w. widoczne było dążenie do poszerzenia zakresu samodzielności poszczególnych krajów wchodzących w skład Wielkiej Brytanii. Zjawisko to zostało określone mianem *dewolucji*. Słuszna jest opinia Piotra Sarneckiego, że jest to termin specyficzny dla brytyjskiego ustroju, określający daleko posuniętą decentralizację władzy na obrzeżach kraju, przy

¹ Andrzejewski P., Deszczyński P., Gołata K., *Systemy polityczne wybranych państw*. Poznań: Wydaw. Akademii Ekonomicznej, 1993, s. 39.

ko posuniętą decentralizację władzy na obrzeżach kraju, przy czym samo centrum (Anglia) nie ulega w tym zakresie zmianie². Należy zaznaczyć, że proces dewolucji jedynie w pewnym zakresie zmienił już wieloletnią formułę sprawowania zarządu władz centralnych nad krajami, która opierała się na wchodzących w skład gabinetu ministerstwach oraz komisjach w Izbie Gmin³.

Procesem dewolucji została również objęta Walia. Na mocy The Government of Wales Act 1998 (zwanego dalej GoWA 1998) powołano Zgromadzenie Narodowe Walii (ang. National Assembly for Wales, wal. Cynulliad Cenedlaethol Cymru), które na mocy nowelizacji The Government of Wales Act 2006 (zwanego dalej GoWA 2006) zostało wyposażone w kompetencje ustawodawcze w zakresie pierwotnego ustawodawstwa (*primary legislation*)⁴. W wykonywaniu prawa wspomaga to ciało Gabinet Zgromadzenia (Government of Welsh Assembly), stanowiący walijski quasi-rząd.

2. Walia w ramach Anglii do reformy z roku 1998

Walia w okresie średniowiecza leżała w orbicie zainteresowań sąsiada ze wschodu – Anglii. Od XIII w. oba państwa były związane unią personalną, a od 1535 r. na mocy tzw. aktów unii (Acts of Union), inkorporujących angielski porządek prawny i administracyjny, stała się angielskim dominium⁵. W 1707 r., wraz z utworzeniem Zjednoczonego Królestwa stała się księstwem włączonym bezpośrednio do Anglii, z głową państwa – następcą tronu – noszącym tytuł księcia Walii.

Mimo że formalnie stanowiła część Anglii, co przejawiało się m.in. w posiadaniu wspólnego systemu prawnego i udziale Walijszyków w brytyjskim parlamencie, Walia nie utraciła poczucia swojej odrębności. W 2. połowie XIX w. pojawiło się zjawisko określane mianem „walijskiej polityki” (*Welsh politics*), przejawiające się w uchwalaniu przez parlament brytyjski ustawodawstwa dotyczącego jedynie obszaru księstwa Walii⁶. Mimo to dominujące było jednak poczucie lapidarnie wygłoszone przez dziewiętnastowiecznego brytyjskiego premiera Williama E. Gladstone’a, że *Rozróżnienie pomiędzy Anglią a Walią jest całkowicie nieznaną naszą konstytucją*⁷.

² Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business, 2008, s. 68.

³ Tamże.

⁴ W anglosaskiej tradycji ustrojowej mianem *primary legislation* określa się akty prawne wydawane przez legislatywę, ustawodawstwo pochodne (*subordinate legislation*) to natomiast akty wydawane przez organy władzy wykonawczej.

⁵ Davies J., *History of Wales*. London: Penguin Books, 1994, s. 232.

⁶ Pierwszym tego przykładem tego był *Welsh Closing Sunday Act*, zob. Davies J., dz. cyt., s. 446.

⁷ Za Bagdanor V., *Devolution in the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 144.

W 2. połowie XX w. pojawiły się oznaki zmian w podejściu Londynu do zarządzania regionami. Ich wyrazem było utworzenie tzw. biur krajowych. W Walii najpierw powołano ciało doradcze przy premierze⁸, a następnie w 1964 r. utworzono ministerstwo Welsh Office, na którego czele stał sekretarz stanu do spraw Walii (Secretary of State for Wales). Był to drugi przypadek – po Scottish Office, kiedy Londyn odszedł od schematu ministerstw sektorowych i w ramach gabinetu została powołana jednostka zajmująca się całością administracji danego obszaru.

Niedługo po tym została utworzona Królewska Komisja Konstytucyjna, zwana komisją Kilbrandona (Royal Commission on the Constitution aka the Kilbrandon Commission), ustanowiona przez laburzystowski gabinet Howarda Wilsona, w celu zbadania możliwości decentralizacji władzy w Wielkiej Brytanii. Na podstawie wypracowanych przez to ciało rekomendacji opracowana została tzw. biała księga *Democracy and devolution: proposals for Scotland and Wales*, która odnośnie Walii proponowała utworzenie Zgromadzenia Walijskiego (Welsh Assembly). Należy w tym miejscu podkreślić, że ze względu na mniejszy stopień odrębności Walii od Anglii nie zaproponowano, tak jak miało to miejsce w przypadku Szkocji, utworzenie parlamentu, lecz właśnie Zgromadzenia⁹. Propozycja ta została poddana pod referendum przeprowadzone w roku 1979. Wówczas zaledwie 20% głosujących, stanowiących 12% wszystkich uprawnionych do głosowania, opowiedziało się za zwiększeniem kompetencji władz lokalnych¹⁰. Ta porażka spowodowała, że kwestia utworzenia walijskiego ciała ustawodawczego została odłożona na prawie 20 lat, gdyż dopiero po zwycięstwie Partii Pracy w roku 1997 Londyn rozpoczął działania zmierzające do ustanowienia demokratycznego mechanizmu, który zastąpiłby nieposiadające legitymacji mieszkańców Walii Ministerstwo ds. Walii.

Rząd Tony'ego Blaira z dużym dynamizmem przystąpił do prac w zakresie dewolucji. W lipcu 1997 r. został zaprezentowana biała księga *A Voice for Wales*, w której znalazła się propozycja dewolucji w stosunku do Walii. Jej główne założenie opierało się na przekazaniu kompetencji sekretarza stanu ds. Walii w takich dziedzinach, jak m.in. rolnictwo, rybołówstwo, edukacja, kultura czy też zdrowie, Zgromadzeniu Narodowemu Walii, które byłoby również odpowiedzialne za wydatkowanie środków z budżetu Welsh Office w wysokości ok. 7 mld funtów rocznie¹¹.

Propozycja ta stała się przedmiotem referendum przeprowadzonego 18 września 1997 r. Tym razem zwyciężyli, co prawda większością niespełna siedmiu tysięcy głosów, zwolennicy utworzenia Zgromadzenia. Następnie walijska

⁸ Davies J., dz. cyt., s. 622.

⁹ Tewdwr-Jones M., Planning and the National Assembly for Wales: Generating Distinctiveness and Inclusiveness in a New Political Context. *European Planning Studies* 2001, vol. 9, no. 4, s. 555.

¹⁰ Denver D., Voting in the 1997 Scottish and Welsh devolution referendum: Information, interests and options. *European Journal of Political Research* 2002, no. 41, s. 828.

¹¹ Tewdwr-Jones M., dz. cyt., s. 555.

ustawa dewolucyjna stała się przedmiotem obrad Izby Gmin i ostatecznie w lipcu 1998 r. została podpisana przez Elżbietę II, wchodząc tym samym w życie.

3. Dewolucja w latach 1998–2006

Artykuł pierwszy GoWA 1998 ustanawiał Zgromadzenie Narodowe Walii jako ciało jednolite (*corporate body*), bez oddzielenia kompetencji ustawodawczych i wykonawczych, wykonujące swoje kompetencje w imieniu Korony. Członkowie tego ciała ustawodawczego, w liczbie sześćdziesięciu, mieli być wybierani w wyborach, w których wyborcy dysponują dwoma głosami. Pierwszy głos oddawany jest zgodnie z formułą większościową w okręgach jednomandatowych, pokrywających się z tymi do parlamentu brytyjskiego. W taki sposób wybieranych jest czterdziestu członków Zgromadzenia. Pozostali są wybierani z list partyjnych w ramach pięciu okręgów, na które jest podzielony cały obszar Walii¹².

Zgodnie z pierwotnymi założeniami Zgromadzenie zostało wyposażone w ustawodawstwo wykonawcze do aktów prawnych, dotyczących spraw Walii, uchwalonych przez brytyjski parlament. Ustanowiony został mechanizm poszerzenia kompetencji Zgromadzenia w tym zakresie. W części Assembly Functions, w art. 21 określono, że zakres kompetencji posiadanych przez Zgromadzenie określony jest w ustawie dewolucyjnej i innych ustawach, które sankcjonują przekazanie lub nadania uprawnień.

W przypadku nadania transfer ten może się dokonywać na mocy wydawanych przez królową *orders in council*¹³, a także delegowania przez parlament brytyjski. Decyzją głowy państwa mogły zostać przekazane Zgromadzeniu uprawnienia do tej pory wykonywane przez ministerstwa Korony, jeśli dotyczyły one spraw Walii. Na analogicznej zasadzie usankcjonowano przekazywanie kompetencji, które miały być wykonywane wspólnie przez Zgromadzenie i ministerstwa Korony. Ponadto GoWA 1998 w art. 22 p. 1 ust. c wprowadziła zasadę, że zgodę na delegowanie kompetencji na Zgromadzenie winno wyrazić samo Zgromadzenie.

Zakres przyznanych kompetencji, wynikający z założeń rządu brytyjskiego odnośnie dewolucji, spowodował, że Zgromadzenie przejęło większość kompetencji do tej pory wykonywane przez ministerstwo do spraw Walii. W związku z tym w 1999 r. zakończyło ono swoją działalność w dotychczasowej formie. W jego miejsce zaś powołano Wales Office z sekretarzem stanu do spraw Walii na czele. Do jego zadań należy przede wszystkim reprezentowanie interesów Walii w rządzie brytyjskim oraz reprezentowanie interesów Korony w Walii.

¹² *Government of Wales Act 1998* [on-line]. [Dostęp 30.01.2010]. Dostępny w World Wide Web: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980038_en_2#pt1-pb2-11g4.

¹³ Są to akty wydawane w imieniu królowej przez Tajną Radę.

Zadania te są głównie realizowane poprzez sprawowanie nadzoru nad działalnością legislacyjną parlamentu brytyjskiego w zakresie dotyczącym Walii¹⁴.

Ponieważ GoWA 1998 wyposażyła Zgromadzenie w kompetencje o charakterze wykonawczym, powodując w praktyce narastanie niejasności kompetencyjnych, to w 2002 r. członkowie Zgromadzenia uchwalili wniosek wzywający do [...] *możliwie jak najbardziej jasnego rozdzielenia wykonawczej gałęzi władz lokalnych od Zgromadzenia*¹⁵. Od marca 2002 r. ministrowie i urzędnicy wykonujący zadania wykonawcze w stosunku do decyzji Zgromadzenia w celu odróżnienia od Zgromadzenia zaczęli się określać mianem Rządu Zgromadzenia (Welsh Assembly Government)¹⁶.

W lipcu 2002 r. Zgromadzenie powołało specjalną komisję pod przewodnictwem lorda Richarda, której celem było dokonanie przeglądu dewolucji. Konkluzja prac komisji, która zakończyła pracę w roku 2004, zawierała się w stwierdzeniu, że Zgromadzenie powinno mieć możliwość uchwalania, podobnie jak parlament szkocki, pierwotnego ustawodawstwa, ale nie przed rokiem 2011¹⁷. Dodatkowo raport komisji proponował dwie inne ważne zmiany. Pierwsza dotyczyła reformy systemu wyborczego, polegającej na wprowadzeniu systemu pojedynczego głosu przechodzącego (tzw. STV – *single transferable vote*), czyli formuły proporcjonalnej w wyborach¹⁸. Druga natomiast dotyczyła kwestii podziału kompetencji ustawodawczych i wykonawczych. Autorzy raportu uznali, że dotychczasowa jednolitość, jako podstawa dalszego rozwoju Zgromadzenia, nie jest możliwa do utrzymania. W związku z tym potrzebne jest powołanie dwóch oddzielnych organów. Konsekwencją prac komisji było przyjęcie przez Zgromadzenie 6 grudnia 2004 r. rezolucji wzywającej do zmiany obowiązującej ustawy dewolucyjnej.

W czerwcu 2005 r. sekretarz stanu ds. Walii opublikował białą księgę *Better Governance for Wales*, stanowiącą odpowiedź rządu brytyjskiego na rezultat prac komisji lorda Richarda. W zakresie rozdziału władz dokument ten, nawiązując do propozycji zawartych w raporcie komisji, proponował powołanie Gabinetu Zgromadzenia (Welsh Assembly Government). Stojący na jego czele pierwszy minister (Prime Minister) miał być nominowany przez Zgromadzenie, a wybór ten miała zatwierdzać królowa. Zgodnie z propozycją do jego uprawnień należałoby mianowanie za zgodą królowej ministrów (Minister) i ich zastępców

¹⁴ *The role of the secretary of State for Wales* [on-line]. [Dostęp 5.02.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.dca.gov.uk/constitution/devolution/guidance/dgn04.pdf>.

¹⁵ *Guide to the Government of Wales Act 2006* [on-line]. March 2007 [Dostęp 29.02.2010]. Dostępny w World Web: <http://www.adjudicationpanelwales.com/caec/policy/calm/guidegovwalesact2006/guide.pdf;jsessionid=2Yz6LvPLxBsrTDTh7MKpkYQLwMYvrZ51JBnBZF8qB12NQJGRystr!-764344044?cr=6&lang=cy&ts=3>.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Tamże.

(Deputy Ministers), a także przejście kompetencji wykonawczych głównie w zakresie realizacji budżetu¹⁹.

Odnosnie wzmocnienia kompetencji ustawodawczych Zgromadzenia biała księga proponowała realizację tego procesu w trzech etapach. W pierwszym miano przyznać szersze uprawnienia w zakresie ustawodawstwa pochodnego. Etap drugi zakładał wprowadzenie mechanizmu pozwalającego przekazywać na mocy *order in council* poszerzonych uprawnień Zgromadzeniu w zakresie konkretnych poddanych dewolucji obszarów legislacji. Etap trzeci zakładał, że po uzyskaniu w drodze referendum zgody Zgromadzenie będzie mogło przyjmować akty ustawodawstwa pierwotnego w obszarach kompetencji jemu przyznanych, bez potrzeby uzyskiwania zgody parlamentu brytyjskiego. Takie referendum wymagało wcześniejszej zgody dwóch trzecich składu Zgromadzenia i większości w Izbie Gmin i Izbie Lordów. Przyjęcie takiego rozwiązania nie oznacza, że parlament straciłby prawo do stanowienia prawa obowiązującego w Walii²⁰.

Propozycje zawarte w białej księdze, mimo że nie szły tak daleko jak propozycje zawarte w raporcie lorda Richarda, co stanowiło przyczynę silnej krytyki Better Governance for Wales, stały się przedmiotem prac komisji Zgromadzenia i Izby Gmin. Ostatecznie ustawa The Government of Wales Bill weszła w życie 25 lipca 2006 r.

Oceniając GoWA 1998, należy się zgodzić z Adrianem Kayem, w którego opinii jedną z intencji jej autorów było wprowadzenie dzielonych kompetencji między Londynem a Cardiff. Z jednej bowiem strony władze brytyjskie decydują o budżecie oraz pierwotnym ustawodawstwie. Z drugiej strony Zgromadzenie wprowadza w życie zapisy ustaw dotyczących Walii. W związku z powyższym oba szczeble mają wspólny interes we współpracy. Pojawiają się jednak sprzeczne oczekiwania odnośnie kształtu tej kooperacji²¹.

4. Government of Wales Act 2006

Ustawa dewolucyjna z roku 2006 (The Government of Wales Act 2006) w większości odzwierciedla propozycje zawarte w białej księdze. Wiele z zawartych tam przepisów było zbliżonych lub wręcz identycznych z tymi zawartymi w GoWA 1998. Takie postępowanie wynikało z chęci skupienia wszystkich zapisów regulujących funkcjonowanie organów walijskich i ich relacji z Londynem w jednym dokumencie²².

¹⁹ Tamże, s. 8

²⁰ Tamże.

²¹ Kay A., Evaluating devolution in Wales. *Public Studies* 2003, vol. 51, s. 53.

²² *Guide to the Government of Wales Act 2006*, s. 10

Część pierwsza jest poświęcona Zgromadzeniu. Druga reguluje kwestię powołania i funkcjonowania Gabinetu Zgromadzenia. Część trzecia określa natomiast mechanizm legislacyjny zaproponowany w białej księdze, umożliwiający Zgromadzeniu w określonym zakresie przejęcie, za zgodą brytyjskiego parlamentu, kompetencji w zakresie pierwotnego ustawodawstwa. Część czwarta sankcjonuje kwestię przeprowadzenia referendum w sprawie wyposażenia Zgromadzenia w szersze kompetencje ustawodawcze. Część piąta reguluje kwestię przekazywania środków z budżetu centralnego. Część szósta, ostatnia, zawiera przepisy końcowe i przejściowe.

Artykuł 1 powołuje organ ustawodawczy – Zgromadzenie Narodowe Walii, które straciło określony w GoWA 1998 jednolity charakter w zakresie uprawnień ustawodawczych i wykonawczych. Nie uległy natomiast zmianie zasady wyboru członków Zgromadzenia. Podobnie jak w innych ciałach ustawodawczych gros pracy legislacyjnej odbywa się na forum komisji. W przypadku Zgromadzenia, ze względu na specyfikę relacji na linii Walia-Anglia, zgodnie z art. 32, p. 1 sekretarzowi stanu do spraw Walii umożliwiono branie udziału w posiedzeniach Zgromadzenia, jednakże bez możliwości głosowania. W analogiczne uprawnienia zostali wyposażeni również pozostali ministrowie Korony.

Artykuł 33 dotyczy jednego z podstawowych mechanizmów dewolucji na rzecz organów walijskich. Stwierdzono w nim bowiem, że sekretarz powinien możliwie jak najszybciej po rozpoczęciu sesji parlamentu brytyjskiego skonsultować ze Zgromadzeniem program prac legislacyjnych parlamentu brytyjskiego. W związku z powyższym winien on przynajmniej raz w trakcie sesji uczestniczyć w obradach Zgromadzenia. Co interesujące, sekretarz stanu nie musi osobiście uczestniczyć w obradach, lecz jedynie za pośrednictwem przekazu wideo²³. Gdy w trakcie sesji parlamentu pod obrady jednej z jego izb zostanie wprowadzony projekt ustawy dotyczącej spraw Walii, niepoprzedzony konsultacjami, sekretarz stanu do spraw Walii winien przeprowadzić ze Zgromadzeniem tego rodzaju konsultacje w sposób, w jaki sam uzna to za stosowne. Punkt 5 tego artykułu stanowi, że jeśli [...] *sekretarz nie będzie widział takiej potrzeby, nie jest zobowiązany do przeprowadzenia konsultacji ze Zgromadzeniem.*

W nawiązaniu do propozycji zawartych w Better Governance for Wales wzmocnieniu uległy kompetencje Zgromadzenia w zakresie ustawodawstwa, głównie poprzez mechanizm przekazywania uprawnień w tym zakresie na drodze *orders in council*. W wyniku tego GoWA 2006 wzmocniało autonomię poprzez wyposażenie Zgromadzenia w poszerzone mechanizmy legislacyjne w zakresie ustawodawstwa pierwotnego i pochodnego. Regulacje ich dotyczące znalazły się w częściach 3 i 4 ustawy dewolucyjnej.

²³ *Explanatory notes to Government of Wales Act 2006* [on-line]. [Dostęp 13.02.2010]. Dostępny w World Wide Web: http://www.uk-legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2006/en/ukpgaen_20060032_en.pdf.

W części 3 w art. 93 ustanowiono możliwość wydawania przez Zgromadzenie tzw. instrumentów (*assembly measures*). Z punktu widzenia dewolucji istotne znaczenia ma p. 5 wyżej wymienionego artykułu. Stwierdzono w nim bowiem, że uprawnienie Zgromadzenia do stanowienia prawa w niczym nie ogranicza prawa parlamentu do uchwalania prawa dla Walii. Stanowiło to potwierdzenie jednej z najważniejszych zasad brytyjskiego prawa konstytucyjnego – zasadę prymatu parlamentu²⁴. W art. 94 określono, że przedmiotem instrumentów mogą być tylko kwestie leżące w kompetencjach Zgromadzenia, wyliczone w części pierwszej załącznika nr 5 do ustawy²⁵.

Część druga załącznika określała ograniczenia stosowania wymienionego uprawnienia. Instrument poprzez wtórną legislację nie może zmienić lub sędować uprawnień wykonywanych przez ministra Korony ani go ich pozbawić. Ponadto nie może określić, czy dany czyn stanowi wystąpienie przeciwko prawu i czy podlega karze, jeśli owo wystąpienie grozi karą więzienia powyżej dwóch lat. Instrumenty nie mogą również zmieniać wymienionych w załączniku aktów prawnych²⁶. Ponadto nie mogą wpływać na wykonanie aktów parlamentu, które dotyczą sum na spłatę zadłużenia zaciągniętego przez Gabinet Zgromadzenia poprzez mechanizm Walijskiego Funduszu Skonsolidowanego (Welsh Consolidated Fund). Instrument nie może również wpływać na zakres funkcji audytora generalnego. Nie jest on obowiązującym prawem, gdy jakiegokolwiek z jego postanowień wykracza poza zakres kompetencji, w jakie jest wyposażone Zgromadzenie (art. 94 p. 2).

Powyższe wyłączenia mogą być zmienione poprzez *order in council* (art. 95, p. 1). Procedura przedstawia się tu następująco. Propozycja *order in council* przedstawiona jest Zgromadzeniu, które w rezolucji przyjmuje albo odrzuca propozycję. Jeśli przyjmuje, *order in council* staje się przedmiotem prac obu izb parlamentu, a po zatwierdzeniu w rezolucji Tajna Rada rekomenduje królowej do podpisu. Po jego złożeniu przez królową akt wchodzi w życie (art. 95 p. 5).

Artykuły od 97 do 98 określają procedurę przyjęcia instrumentu. Może być ona zaproponowana przez pierwszego ministra, pozostałych członków Zarządu lub ich zastępców, głównego radcę (*Council General*) lub członka Zgromadzenia. Większość instrumentów przyjmuje się w trzyetapowej procedurze. Etap pierwszy zakłada możliwość debaty Zgromadzenia nad instrumentem i decyzję podję-

²⁴ Zob. Sarnecki P., dz. cyt., s. 20–22.

²⁵ W części pierwszej załącznika nr 5 do GoWA 2006 wymieniono następujące obszary: 1) rolnictwo, rybołówstwo, leśnictwo i rozwój obszarów wiejskich, 2) dziedzictwo historyczne, 3) kultura, 4) rozwój ekonomiczny, 5) edukacja, 6) środowisko, 7) straż pożarna i bezpieczeństwo przeciwpożarowe, 8) żywność, 9) służba zdrowia, 10) drogi i transport, 11) budownictwo, 12) samorząd, 13) Zgromadzenie Narodowe Walii, 14) administracja publiczna, 15) polityka społeczna, 16) sport i rekreacja, 17) turystyka, 18) gospodarka przestrzenna, 19) polityka wodna i zabezpieczenia przeciwpowodziowe, 20) język walijski.

²⁶ Są to: European Communities Act 1972, Data Protection Act 1998, Government of Wales Act 1998, Human Rights Act 1998, Civil Contingencies Act 2004, Re – Use of Public Sector Information Regulations 2005.

tą poprzez głosowanie Zgromadzenia nad głównymi założeniami instrumentu – ten etap jest odpowiednikiem drugiego czytania w parlamencie brytyjskim²⁷. Etap drugi zakłada debatę i głosowanie nad szczegółowymi założeniami instrumentu – jest to odpowiednik trzeciego czytania²⁸. Należy zaznaczyć, że w odniesieniu do pewnych kategorii instrumentów, np. prywatnych instrumentów, regulamin może wprowadzać odmienną procedurę²⁹. Jeśli do instrumentu Zgromadzenia zostanie wprowadzona poprawka, należy przeprowadzić etap umożliwiający zaaprobowanie lub odrzucenie tych zmian przez Zgromadzenie.

Zapisy zawarte w art. 101 umożliwiają sekretarzowi na blokowanie przekazania projektu instrumentu do decyzji Tajnej Rady. Dzieje się tak wówczas, gdy minister ma uzasadnione podejrzenie, że instrument ten będzie miał niekorzystny wpływ na stanowienie prawa lub na możliwość wykonywania funkcji znajdujących się poza zakresem kompetencji Zgromadzenia, jest niekompatybilny z jakimkolwiek zobowiązaniem międzynarodowym Wielkiej Brytanii czy zagraża bezpieczeństwu kraju lub/i interesowi narodowemu. Na przedstawienie swoich zastrzeżeń minister ma cztery tygodnie od daty przyjęcia instrumentu przez Zgromadzenie.

W nawiązaniu do propozycji zawartych w Better Governance for Wales ustawa dewolucyjna z 2006 r. wyposażyła Zgromadzenie w uprawnienia do uchwalania pierwotnego ustawodawstwa, niewymagające uzyskania sankcji parlamentu brytyjskiego, ale wprowadzające obowiązek przeprowadzenia referendum w tej sprawie. W przeciwieństwie do Szkocji GoWA 2006 określa obszary, o które w przypadku wyrażenia zgody przez Walijszyków w referendum mogą zostać poszerzone kompetencje legislacyjne Zgromadzenia. Obszary te to te same, w zakresie których zgromadzenie dysponuje kompetencją do uchwalania instrumentów.

W tym miejscu należy podkreślić, że odmienny zakres kompetencji szkockiego i walijskiego organu ustawodawczego wynikał z faktu, że Szkocja posiada odrębny od angielskiego system prawny. Walia zaś ma wspólny z Anglią system stanowienia i egzekucji prawa. W konsekwencji kompetencje prawodawcze Zgromadzenia zostały określone enumeratywnie poprzez wyliczenie obszarów, których może ono dotyczyć.

Procedura poszerzenia kompetencji Zgromadzenia w zakresie ustawodawstwa pierwotnego przedstawia się następująco. Decyzję o przeprowadzeniu referendum podejmuje królowa, wydając odpowiedni *order in council*, którego procedura przyjęcia jest analogiczna jak w przypadku *order in council* ustanawiającego zwiększenie kompetencji Zgromadzenia w zakresie uchwalania instrumentów. Na analogicznych zasadach poprzez *order in council* ustawa dewolucyjna umożliwia dodanie kolejnych obszarów, w zakresie których można przeprowadzić referendum przyznające Zgromadzeniu uprawnienie do wydawania ustaw.

²⁷ *Explanatory notes to Government of Wales Act 2006*, dz. cyt.

²⁸ Tamże.

²⁹ Tamże.

W GoWA 2006 określono również przypadki, gdy ustawa wydana przez Zgromadzenie nie jest ważna. W art. 108 p. 2 stwierdzono, że jeśli ustawa wykracza poza zakres kompetencyjny, staje się wówczas nieważna. Ponadto aby akt był ważny, winien nie wykraczać swoimi skutkami prawnymi poza Walię. Nie może być też sprzeczny z Europejską Konwencją Praw Człowieka i Europejskim Prawem Wspólnotowym.

Inicjatywę zgłaszania propozycji ustawy mają: pierwszy minister, ministrowie i zastępcy ministrów oraz radca generalny, a także członkowie Zgromadzenia. Procesowanie nad projektem ustawy w Zgromadzeniu zakłada trzy etapy: debatę i głosowanie nad ogólnymi założeniami, głosowanie nad szczegółami projektu, ostateczne głosowanie. Odmienne zasady mogą zostać zastosowane przy okazji uchwalania pewnych kategorii ustaw, np. ustaw prywatnych (*private bills*).

Na wniosek radcy generalnego lub prokuratora generalnego projekt może być przedłożony do oceny Sądowi Najwyższemu, który oceni, czy dana ustawa znajduje się w zakresie kompetencji walijskiego ciała ustawodawczego. Tak jak w przypadku instrumentów Zgromadzenia sekretarz ma prawo do przedstawienia swoich uwag, zapobiegając tym samym przedłożeniu projektu królowej do aprobaty. Gdy sekretarz nie ma przesłanek do tego, ustawa jest składana królowej do podpisu.

Zgodnie z propozycjami zawartymi w raporcie komisji Richarda i Belter Government for Wales na mocy GoWA 2006 w strukturze Zgromadzenia został wyodrębniony Gabinet Zgromadzenia (Welsh Assembly Government). Przez królową zostaje powołany pierwszy minister, a kandydata na to stanowisko nominuje Zgromadzenie. Na mocy art. 48 p. 1 pierwszy minister za zgodą królowej powołuje spośród członków gabinetu. Ma również możliwość w oparciu o art. 49 p. 2 rekomendować królowej osobę na stanowisko radcy generalnego³⁰. Rekomendacja ta musi być poprzedzona uzyskaniem zgody Zgromadzenia.

Z punktu widzenia dewolucji istotne znaczenie mają zapisy zawarte w art. 57 i 58. W art. 57 p. 2 stwierdzono bowiem, że *Funkcje ministra walijskiego, pierwszego ministra i radcy generalnego są wykonywane w imieniu Korony Brytyjskiej*. Królowa na mocy art. 58 p. 1a posiada uprawnienie przekazania w *order in council* ministrom walijskim (*Welsh Minister*), pierwszemu ministrowi oraz radcy generalnemu każdą z funkcji wykonywanych przez ministrów Korony w stosunku do spraw Walii. Podczas gdy kompetencje ministrów Korony w stosunku do Walii są realizowane w sposób samodzielny, *order in council* nakłada natomiast obowiązek uzyskania przez tegoż zgody Gabinetu Zgromadzenia w tym zakresie.

Kolejny artykuł ma istotne implikacje, gdyż powiązuje dwa zjawiska: integrację europejską z dewolucją. Na jego mocy członkowie Gabinetu Zgromadzenia zyskali uprawnienie do implementowania prawa wspólnotowego w za-

³⁰ To doradca Gabinetu Zgromadzenia w kwestiach ustawodawczych, a także członek Zgromadzenia, jest to więc stanowisko polityczne. Ma prawo do interweniowania w imię interesu publicznego w związku z postępowaniem Zarządu i/lub pierwszego ministra.

kresie wykonywanych przez nich kompetencji. Decyzja o wprowadzeniu regulacji unijnej dotyczącej Walii nie wymaga zgody parlamentu brytyjskiego, a winna być jedynie przedłożona Zgromadzeniu.

Dalsze artykuły w zakresie kompetencji Gabinetu Zgromadzenia mają charakter ogólny. Przykładem tego jest art. 60 uprawniający członków Gabinetu Zgromadzenia do [...] *czynienia wszystkiego, co uznają za stosowne w celu realizacji ekonomicznego, społecznego i środowiskowego powodzenia Walii*. Uprawnienia te mogą być realizowane na terenie całej Walii lub jej części, w zakresie każdego mieszkańca i osoby przebywającej na terenie Walii.

Odnosnie kompetencji członków Gabinetu Zgromadzenia w kontekście dewolucji ważny, choć mający ogólny charakter, jest art. 62 uprawniający [...] *Ministrów Walii, pierwszego ministra i radcę generalnego do odpowiedniego reprezentowania w każdej kwestii dotyczącej Walii*.

Jeśli ministrowie Korony wykonują funkcje dotyczące powołania lub likwidowania instytucji międzyregionalnych (*cross-border body*), do odbycia konsultacji z Gabinetem Zgromadzenia zobowiązuje ich kolejny artykuł GoWA 2006³¹. Analogicznie wygląda sytuacja w przypadku decyzji personalnych dotyczących tych ciał. Jedynie w sytuacji, gdy decyzje ministrów nie dotyczą spraw Walii, są oni zwolnieni z tego obowiązku. Jeśli przeprowadzenie konsultacji nie jest możliwe ze względu na termin, odpowiedni minister Korony winien możliwie jak najszybciej poinformować o tym Gabinet Zgromadzenia oraz przedstawić mu uzasadnienie. Ma to jednak nikle znaczenie, gdyż w ostatnim punkcie artykułu stwierdza się, że niezastosowanie się do zapisu określonego w pierwszym punkcie nie powoduje nieważności decyzji.

Artykuł 82 dotyczy międzynarodowych zobowiązań Zjednoczonego Królestwa, które mogą wpływać na funkcjonowanie Gabinetu Zgromadzenia. Artykuł 82 p. 1 wyposażył sekretarza w uprawnienie do interweniowania w celu wstrzymania akcji Gabinetu Zgromadzenia, która jego zdaniem stałaby w sprzeczności z międzynarodowymi zobowiązaniami Wielkiej Brytanii. Powoduje to, że każde działanie w zakresie przyznanych Gabinetowi Zgromadzenia kompetencji może zostać odwołane przez sekretarza. Ponadto może on nakazać członkom walijskiej egzekutywy, aby podejmowali działania będące w zakresie ich kompetencji w celu spełnienia zobowiązań międzynarodowych. Nakaz tego rodzaju musi być poprzedzony konsultacjami z Gabinetem Zgromadzenia i zawierać uzasadnienie.

Bardzo istotnym zapisem z punktu widzenia dewolucji jest art. 84 umożliwiający odmienny sposób realizacji praw dotyczących Anglii i Walii przez Ministrów Korony w stosunku do Anglii, a członków Gabinetu Zgromadzenia w stosunku do Walii.

³¹ Artykuł 63 p. 2 wyjaśnia, że istotnym ciałem międzyregionalnym jest takie, które wykonuje czynności o charakterze publicznym i nie wchodzi w skład struktury brytyjskiego gabinetu.

Zwiększenie zakresu decentralizacji spowodowało powstanie potrzeby zmiany mechanizmów przekazywania funduszy centralnych. W tym celu GoWA 2006 powoływało Walijski Fundusz Konsolidacyjny (Welsh Consolidated Fund), któremu sekretarz przekazywał środki uchwalone przez parlament. W celu obliczenia kwoty używana jest tzw. formuła Burnetta określająca kwotę subwencji z budżetu centralnego na podstawie liczby ludności, a nie oceny faktycznego zapotrzebowania na środki finansowe³². W art. 118 ustawy dewolucyjnej zawarto możliwość powiększenia tej kwoty jedynie w razie poszerzenia zakresu kompetencji władz walijskich o kompetencje do tej pory wykonywane przez ministrów Korony.

Na marginesie rozważań dotyczących Zgromadzenia Narodowego Walii należy poruszyć kwestię urzędników tego organu. Choć z formalnego punktu widzenia są oni członkami brytyjskiej służby cywilnej (Home Civil Service), to jednak coraz częściej deklarują, że jeśli dewolucja ma działać w sprawny sposób, konieczne jest, podobnie jak w Irlandii Północnej, utworzenie oddzielnej walijskiej służby cywilnej³³. Jak do tej pory postulat ten nie został zrealizowany, co czyni istotnym pytanie, po której stronie leży lojalność urzędników Zgromadzenia Narodowego Walii³⁴?

5. Referendum 3 marca 2011 r.

27 czerwca 2007 r. dwie główne partie walijskiej sceny politycznej (Walijska Partia Pracy oraz Plaid Cymru) ogłosiły, że podejmą wspólnie działania w celu przeprowadzenia referendum odnośnie przyznania Zgromadzeniu uprawnień ustawodawczych wynikających z zapisów zawartych w części czwartej GoWA 2006³⁵.

Głosowanie w sprawie przeprowadzenia referendum odbyło się 9 lutego 2010 r. Pięćdziesięciu trzech spośród sześćdziesięciu członków Zgromadzenia zagłosowało za przeprowadzeniem referendum. Następnie decyzja ta została przekazana sekretarzowi ds. Walii, który w ciągu stu dwudziestu dni miał przedstawić sprawę przed parlamentem. Sądzone więc, że decyzja o przeprowadzeniu referendum odbędzie się po wyborach parlamentarnych w Wielkiej Brytanii. Ostatecznie 21 września 2010 r. została podjęta decyzja o przeprowadzeniu refe-

³² Laffin M., Thomas A., Webb A., Intergovernmental relations after devolution: the National Assembly for Wales. *Political Quarterly* 2000, Apr. – June, vol. 71, issue 2, s. 230.

³³ Cole A., Jones B., Storer A., Inside the National Assembly for Wales: the Welsh Civil Service under Devolution. *Political Quarterly* 2003, Apr., vol. 74, issue 2, s. 231.

³⁴ Kay A., dz. cyt., s. 54.

³⁵ *One Wales. A progressive Agenda for the government of Wales* [on-line]. [Dostęp 23.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/27_06_07_oneyales.pdf.

rendum w dniu 3 marca 2011 r.³⁶ Po początkowych kontrowersjach ustalono treść pytania, które brzmiało: Czy chcesz, aby Zgromadzenie było uprawnione do stanowienia prawa w obszarach objętych kompetencjami Zgromadzenia?³⁷

W trakcie kampanii referendalnej badania opinii publicznej wykazywały, że im bliżej było terminu głosowania, tym mniej pewny był sukces zwolenników poszerzenia kompetencji Zgromadzenia. Ostatecznie jednak przeciwnicy stanowili 36,5% biorących udział w referendum. Symptomatyczna była jednak niska frekwencja, która wyniosła 35%.

Reakcje na wynik referendum były pozytywne, choć w niejednakowym stopniu. Lider partii walijskich nacjonalistów, Ieuan Wyn Jones, określił go mianem „początku nowej ery walijskiej dewolucji”³⁸. Sekretarz ds. Walii, Cheryl Gillian, wyrażając swoje zastrzeżenie co do wielkości frekwencji, pokreślił natomiast, że był to „dobry dzień dla Walii”.

W wyniku referendum Zgromadzenie uzyskało kompetencje do stanowienia prawa w obszarach określonych w GoWA 2006, bez potrzeby uzyskiwania za każdym razem zgody parlamentu w Londynie.

6. Podsumowanie

Oceniając przebieg dewolucji w kontekście Walii, należy się zgodzić z postawioną na początku niniejszego artykułu tezą, że w porównaniu ze Szkocją i Irlandią Północną dewolucja w Walii ma najbardziej ograniczony charakter³⁹. Niemniej jednak należy zauważyć, że w okresie 1998–2011 dokonał się znaczący krok naprzód w kierunku zbliżenia rozwiązań do tych wprowadzonych już w Szkocji. Potwierdzeniem tego jest przede wszystkim zwiększenie możliwości legislacyjnych Zgromadzenia Narodowego Walii o stanowienie ustawodawstwa pierwotnego. Ponadto wydzielenie z ciała ustawodawczego organu wykonawczego służy zwiększeniu efektywności realizowania obu tych funkcji.

Pewnym paradoksem dewolucji w Walii jest natomiast to, że pomimo ożywienia narodowego, przejawiającego się m.in. zwiększeniem popularności języka walijskiego, Walijszczyki, w przeciwieństwie do znaczącej części Szkotów, nie marzą o własnym państwie. Nadal jednak, jak pokazuje niska frekwencja w referendum z roku 2011, są ambiwalentnie nastawieni do zwiększania kompetencji, którymi dysponuje Zgromadzenie. Nie jest więc pewne, czy w średniookresowej perspektywie nastąpi kontynuacja procesu dewolucji.

³⁶ *Referendum on more Welsh powers set for 3 March, 2011* [on-line]. [Dostęp 23.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-politics-11382649>.

³⁷ *The Referendum. Your questions answered* [on-line]. [Dostęp 23.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.assemblywales.org/newreferendum_qa_english.pdf.

³⁸ *Wales says Yes in Referendum vote* [on-line]. [Dostęp 23.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-politics-12648649>.

³⁹ Samecki P., dz. cyt., s. 71.

Literatura

- Andrzejewski P., Deszczyński P., Gołata K., *Systemy polityczne wybranych państw*. Poznań: Wydaw. Akademii Ekonomicznej, 1993. ISSN 0239-6734.
- Bagdanor V., *Devolution in the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press, 1999. ISBN 0-19-280128-7.
- Cole A., Jones B., Storer A., Inside the National Assembly for Wales: the Welsh Civil Service under Devolution. *Political Quarterly* 2003, Apr., vol. 74, issue 2.
- Davies J., *History of Wales*. London: Penguin Books, 1994. ISBN 978-0-140-28475-1.
- Denver D., Voting in the 1997 Scottish and Welsh devolution referendum: Information, interests and options. *European Journal of Political Research* 2002, no. 41.
- Explanatory notes to Government of Wales Act 2006* [on-line]. [Dostęp 13.02.2010]. Dostępny: World Wide Web: http://www.uk-legislation.hmsso.gov.uk/acts/acts2006/en/ukpga_20060032_en.pdf.
- Guide to the Government of Wales Act 2006* [on-line]. March 2007 [Dostęp 29.02.2010]. Dostępny w World Web: <http://www.adjudicationpanelwales.com/caec/policy/calm/guidegovwalesact2006/guidee.pdf;jsessionid=2Yz6LvPLxBsrTDTh7MKpkYQLwMYvrZ51JBnBZF8qB12NQJGRystr!-764344044?cr=6&lang=cy&ts=3>.
- Kay A., Evaluating devolution in Wales. *Public Studies* 2003, vol. 51.
- Laffin M., Thomas A., Webb A., Intergovernmental relations after devolution: the National Assembly for Wales. *Political Quarterly* 2000, Apr. – June, vol. 71, issue 2.
- One Wales. A progressive Agenda for the government of Wales* [on-line]. [Dostęp 23.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/27_06_07_onewales.pdf.
- Referendum on more Welsh powers set for 3 March, 2011* [on-line]. [Dostęp 23.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-politics-11382649>.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business, 2008. ISBN 978-83-7601-353-4.
- Tewdwr-Jones M., Planning and the National Assembly for Wales: Generating Distinctiveness and Inclusiveness in a New Political Context. *European Planning Studies* 2001, vol. 9, no. 4.
- The Referendum. Your questions answered* [on-line]. [Dostęp 23.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.assemblywales.org/newreferendum_qa_english.pdf.
- The role of the secretary of State for Wales* [on-line]. [Dostęp 5.02.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.dca.gov.uk/constitution/devolution/guidance/dgn04.pdf>.
- Wales says Yes in Referendum vote* [on-line]. [Dostęp 23.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-politics-12648649>.

Akty prawne

- Government of Wales Act 1998* [on-line]. 1998 [Dostęp 15.01.2010]. Dostępny w World Wide Web: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980038_en_1.
- Government of Wales Act 2006* [on-line]. 2006 [Dostęp 15.01.2010]. Dostępny w World Wide Web: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/ukpga_20060032_en_1.

REGULACJE ULG INWESTYCYJNYCH I ZWOLNIEŃ DOCHODÓW KAPITAŁOWYCH OSÓB FIZYCZNYCH W WYBRANYCH JURYSDYKCJACH EUROPEJSKICH

Anna Maria Panasiuk

Abstrakt: W krajach europejskich stosuje się różnorodny mechanizm opodatkowania dochodów osób prywatnych uzyskanych z zysków kapitałowych. Polegają one m.in. na zróżnicowanej polityce ulg i zwolnień podatkowych, co z kolei przekłada się na wysokość efektywnych obciążeń podatkowych tychże dochodów. W artykule przedstawiono ulgi podatkowe i innego rodzaju subsydia w wybranych krajach wspomagające rozwój młodych przedsiębiorstw. Mają one na celu stymulację rozwoju lokalnej gospodarki i przedsiębiorczości, a długoterminowo wiążą się z oczekiwaniami wzrostu wpływów do budżetu Skarbu Państwa.

Słowa kluczowe: start-up, ulgi inwestycyjne, venture capital, zwolnienia podatkowe.

JEL Classification: E62 – Fiscal Policy; Public Expenditures, Investment, and Finance; Taxation; H20 – General; H24 – Personal Income and Other Non-business Taxes and Subsidies.

1. Wprowadzenie

Ustawodawstwa europejskich systemów podatkowych stosują różnorodny mechanizm opodatkowania dochodów osób prywatnych uzyskanych z zysków kapitałowych. W przypadku dochodów kapitałowych osób fizycznych stosuje się zróżnicowane kwalifikacje do określenia źródła dochodu, sposobu kalkulacji podstawy opodatkowania etc. Niektóre systemy podatkowe do zysków kapitałowych zaliczają dochody ze zbycia aktywów wykorzystywanych w ramach prowadzonego przedsiębiorstwa, inne natomiast dochody ze zbycia instrumen-

tów finansowych oraz udziałów (akcji) w spółkach, a także prawa udziałowe w spółkach osobowych. Obok różnic w zakresie określania podstawy opodatkowania oraz momentu powstania zobowiązania podatkowego istnieją znaczne różnice dotyczące mechanizmów stosowania określonych stawek podatkowych.

Różnorodność metod polega nie tylko na innym zdefiniowaniu źródeł i kwalifikacji dochodów kapitałowych, lecz także na zróżnicowanej polityce ulg i zwolnień podatkowych, co z kolej przekłada się na wysokość efektywnych obciążeń podatkowych tychże dochodów. Odmienna polityka państw wynika z prób podniesienia swojej konkurencyjności podatkowej w stosunku do innych systemów podatkowych w Europie oraz z konieczności wsparcia określonego fragmentu lokalnej gospodarki ze względu na przyjętą politykę finansową ustawodawcy.

2. Ulgi inwestycyjne i zwolnienia podatkowe

Analizy ekonomiczne i matematyczne przeprowadzone w latach 90. oraz na początku lat 2000., dotyczące nowych inwestycji typu *start-up* oraz działalności funduszy *venture capital*, zdefiniowały dokładnie wpływ opodatkowania dochodów z zysków kapitałowych na gospodarkę oraz rozwój tego rodzaju przedsięwzięć¹.

Przedmiotem przeprowadzonych badań były młode, małe firmy w fazie *start-up*, które cechują się znacznym potencjałem rozwoju, dużą innowacyjnością, ale też sporym ryzykiem przedsiębiorcy oraz inwestorów². Istotą przedsiębiorczości polegającej na rozwoju nowych małych firm oraz jej znaczeniu dla kondycji gospodarki jest potencjał kreowania nowych stanowisk pracy oraz innowacyjność, jakie nowe/młode firmy wprowadzają do życia gospodarczego. Główną rolą przedsiębiorcy w *start-up* jest dostarczenie pomysłu oraz podjęcie jego realizacji poprzez wkład pracy, pewnego rodzaju nakłady rzeczowe oraz nieznaczące nakłady finansowe. Możliwość przedsiębiorcy najczęściej kończą się na etapie, gdy faza realizacji wciąż polega na konieczności urzeczywistnienia pomysłu, tj. przed podjęciem działalności komercyjnej i rozpoczęciem generowania przychodów. Rolą funduszy typu *venture capital*³ lub też funduszy prywatnych inwestorów jest podjęcie ryzyka inwestycyjnego na tak wczesnym etapie rozwoju przedsięwzięcia, a także wsparcie przedsiębiorcy posiadającym doświadczeniem, kontaktami biznesowymi oraz znajomością rynku, a szczególnie branży, w której działa przedsiębiorca. Cytowane analizy empiryczne autorów *Taxa-*

¹ Keuschnigg Ch., Nielsen S.B., *Taxation and Venture Capital Backed Entrepreneurship*. March 2004; Da Rin M., Nicodano G., Sembenelli A., *Public Policy and Creation of Active Venture Capital Markets*. January 2005; Keuschnigg Ch., *Taxation of venture capitalist with a portfolio of firms*. Oxford 2004.

² Keuschnigg Ch., Nielsen S.B., dz. cyt., s. 4.

³ Tamże, s. 4.

*tion and Venture Capital Backed Entrepreneurship*⁴ wskazują, że te firmy, które są finansowane oraz otrzymują dodatkowe, aktywne wsparcie w zakresie rozwoju, mają większe szanse na powodzenie, stosują daleko bardziej innowacyjne rozwiązania, wprowadzają znacznie częściej własne patenty na rynek. Ponadto badania wskazują na trzykrotnie większą efektywność prowadzonych w tych firmach procesów *research & development*.

Dalej autorzy przeprowadzają równoległe wywody matematyczne dowodzące wpływu opodatkowania dochodów z przeprowadzonych inwestycji w podobne przedsięwzięcia oraz stosowania subsydiów je wspierających. *Opodatkowanie dywidend oraz zysków kapitałowych powoduje spadek wartości przedsięwzięcia oraz zmniejsza prawdopodobieństwo jego powodzenia*. Twierdzenie to dotyczy małych przedsięwzięć typu *start-up*⁵.

Niektóre kraje, doceniając powyższą rolę, jaką młode przedsięwzięcia odgrywają w gospodarce, stosują różnego rodzaju ulgi podatkowe lub innego rodzaju subsydia wspomagające ich rozwój.

2.1. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii

Schemat ulg podatkowych, którego celem jest naklonienie prywatnych przedsiębiorców do inwestowania środków w niepowiązane z nimi małe przedsiębiorstwa, to *Schemat inwestycyjny przedsiębiorców – The Enterprise Investment Scheme (EIS)*. Celem wprowadzenia EIS jest zapewnienie finansowania potencjalnie ryzykownym przedsięwzięciom w fazie *start-up*. Aby inwestycja została zakwalifikowana jako EIS, musi być dokonana na okres co najmniej trzech lat przez osobę niepowiązaną ze spółką oraz musi być dokonana w udziały (akcje) kwalifikowanej spółki. Spółka musi prowadzić określoną przez prawo działalność gospodarczą – *qualified business activity*⁶ typu A lub działalność typu B. Działalność typu A stanowi określona ustawą działalność handlowa, która w całości lub w większym stopniu musi być prowadzona na terytorium UK. Działalność typu B dotyczy badań i rozwoju prowadzonych w chwili emisji udziałów (akcji) lub natychmiast po emisji. Prace związane z badaniami oraz rozwojem muszą być prowadzone z intencją rozpoczęcia przewidzianej prawem działalności handlowej typu A.

Spółka musi prowadzić co najmniej jedną z kwalifikowanych działalności handlowych albo powinna być spółką matką w stosunku do grupy spółek, których działalność operacyjna nie składa się głównie z działalności niekwalifikowanych. Działalnością kwalifikowaną jest działalność handlowa prowadzona w oparciu o warunki rynkowe i w celu uzyskania dochodu i która nie polega

⁴ Tamże, s. 5.

⁵ Tamże, s. 22–23.

⁶ Obuoforibo B., *United Kingdom – Individual Taxation* [on-line]. Amsterdam: IBFD, 2010 [Dostęp 15.02.2010], s. 34. Dostępny w Internecie: <http://online2.ibfd.org/data/ogvi/gvi/Gvi-Uni.coc.p0003.html>.

(w całości lub w głównej mierze) na prowadzeniu działalności, które są wyłączone. Działalność wyłączona to w szczególności: handel nieruchomościami, kontraktami terminowymi (*futures*), instrumentami rynku towarowego (*comodities*), akcjami, papierami wartościowymi lub innymi instrumentami finansowymi, działalność banków, ubezpieczeń, leasingu, usług prawnych lub księgowych. Dodatkowo spółka kwalifikowana nie może być notowana na giełdzie, jej aktywa brutto nie mogą przekraczać wartości 7 mln funtów brytyjskich przed wydaniem udziałów (akcji) ani natychmiast po ich wydaniu. Jeżeli udziały (akcje) są wydane przez spółkę matkę, to warunek ten dotyczy aktywów całej grupy. Stan zatrudnienia spółki kwalifikowanej nie może przekroczyć pięćdziesięciu pracowników. Jeżeli udziały (akcje) są wydane przez spółkę matkę, to warunek ten dotyczy zatrudnienia w całej grupie.

Income Tax relief. Ulga podatkowa przysługuje kwalifikowanemu inwestorowi i polega na możliwości odliczenia 20% funduszy zainwestowanych w danym roku podatkowym w celu objęcia wyemitowanych udziałów (akcji) albo w wysokości 500 tys. funtów brytyjskich. Odliczeniu podlega niższa z tych kwot. Szczególnie ważne jest to, że odliczenie dokonuje się od podatku, nie od dochodu.

Capital gains tax relief. Zwolnienie podatkowe dla dochodów uzyskanych z inwestycji typu EIS przysługuje inwestorowi w przypadku zbycia udziałów lub akcji nabytych w ramach EIS i obejmuje cały uzyskany dochód z tego tytułu. Zwolnienie to przysługuje pod warunkiem, że akcje/udziały są trzymane przez okres co najmniej trzech lat.

Inwestorowi przysługuje również ulga podatkowa w razie strat poniesionych w związku z dokonaną inwestycją w udziały (akcje) nabyte w ramach EIS. Poniesiona strata może być odliczona od dochodów z zysków kapitałowych, uzyskanych w drodze każdej innej inwestycji niekwalifikującej się do schematu EIS. Strata może być również odliczona od innych dochodów inwestora, jakie uzyskał on w roku podatkowym, w którym nastąpiła strata, w poprzednim roku podatkowym lub w obu latach⁷. Kwota odliczenia wynikająca ze straty winna być pomniejszona o kwotę 20% odliczenia, jakie inwestor wykorzystał w ramach podatku dochodowego – *income tax relief*.

EIS investment relief. Jeżeli dochód ze zbycia aktywów, który podlega opodatkowaniu podatkiem od zysków kapitałowych, zostanie przeznaczony na inwestycję w schemacie EIS, inwestor może skorzystać z ulgi związanej z reinwestycją w EIS. Ulga polega na możliwości odroczenia podatku należnego w związku z uzyskaniem dochodu z zysków kapitałowych podlegających opodatkowaniu. Odroczenie podatku następuje na okres do momentu ziszczenia się jednego z podanych wydarzeń: inwestor dokona zbycia udziałów/akcji objętych w ramach schematu EIS lub udziały/akcje przestaną być udziałami/akcjami kwalifikowanymi, lub inwestor utraci status rezydenta i nastąpi to przed upływem okresu trzyletniej inwestycji w EIS.

⁷ Sec. 132 *Income Tax Act 2007*, cyt. za: Obuoforibo B., dz. cyt., s. 36.

Podobny instrument podatkowy, obok EIS, stanowi mechanizm inwestycyjny w postaci *venture capital trust* (VCT) – jako schemat zbiorowego inwestowania. VCT jest to spółka inwestycyjna notowana na giełdzie, której inwestycje w wysokości 70% stanowią nienotowane na giełdzie kwalifikowane spółki generujące co najmniej 85% dochodu spółki inwestycyjnej⁸. Co najmniej 70% pozyskanego kapitału z inwestycji pozyskanej w tym schemacie przez spółkę VCT musi być przez nią wykorzystane w ciągu 12 miesięcy do finansowania kwalifikowanej działalności operacyjnej spółek, w których nabywa ona akcje lub udziały. Spośród zainwestowanych środków co najmniej 30% musi obejmować udziały (akcje) zwykle bez uprawnień do preferencyjnej dywidendy lub innych preferencyjnych praw w przypadku likwidacji spółki lub umorzenia udziałów (akcji)⁹. Inwestycja w żadną ze spółek nie może przekroczyć 15% wartości całkowitych inwestycji VCT. Ewentualne środki niezainwestowane w tym okresie muszą zostać zainwestowane w przeciągu kolejnych 12 miesięcy¹⁰. Status VCT po weryfikacji spełnienia powyższych warunków przyznaje HMRC. Nadanie statusu VCT może być cofnięte, jeżeli spółka przestaje spełniać określone w przepisach warunki. Akcje VCT mogą być notowane na giełdzie¹¹.

Regulacje podatkowe przyznają ulgi i zwolnienia podatkowe z tytułu inwestycji w spółki VCT osobom fizycznym pod warunkiem ukończenia 18 roku życia.

Zwolnienie z podatku dochodowego dla dywidend uzyskanych z inwestycji w VCT przysługuje dochodom z dywidend uzyskanych z udziałów zwykłych posiadanych w VCT. Zwolnienie to przysługuje w przypadku inwestycji podjętych w nowo wyemitowane udziały (akcje), a także udziały (akcje) nabyte na rynku wtórnym¹².

Ulga polega na możliwości odliczenia równowartości zainwestowanej kwoty w VCT od podatku dochodowego z innych źródeł dochodów. Odliczeniu podlega kwota stanowiąca 30% dokonanej inwestycji w udziały zwykle bez praw uprzywilejowania w ciągu pięciu lat od dnia dokonania inwestycji oraz pod warunkiem, że udziały są trzymane przez okres co najmniej pięciu lat, lecz nie więcej niż 200 tys. funtów brytyjskich w roku¹³. Ulga ta przysługuje dla inwestycji podjętych tylko w nowo wyemitowane udziały (akcje).

Zwolnienie podatkowe przysługuje inwestorom osiągającym dochody ze zbycia udziałów (akcji) VCT, co do których ulga nie została wycofana lub które takiej ulgi nie utraciły. Utrata ulgi jest możliwa w przypadku zbycia akcji w okresie pięciu lat od dnia podjęcia inwestycji¹⁴. Zwolnienie to przysługuje dla

⁸ Obuoforibo B., dz. cyt., s. 36.

⁹ HM Revenue & Customs, *Venture Capital Trusts (VCTs)* [on-line]. [Dostęp 20.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.hmrc.gov.uk/guidance/vct.htm#2>.

¹⁰ Obuoforibo B., dz. cyt., s. 36.

¹¹ HM Revenue & Customs, dz. cyt.

¹² Tamże.

¹³ Obuoforibo B., dz. cyt., s. 36.

¹⁴ Tamże, s. 36.

inwestycji podjętych w nowo wyemitowane udziały (akcje) oraz udziały (akcje) nabyte na rynku wtórnym¹⁵.

2.2. Holandia

System podatkowy Holandii przewiduje ulgę podatkową w przypadku przedsięwzięć o charakterze *venture capital*, jeśli inwestycja odbywa się w tzw. *starting entrepreneurs*¹⁶, a więc przedsięwzięcie o charakterze *start-up*. Ulga polega na obniżeniu podstawy opodatkowania przez zwolnienie części dochodu z opodatkowania. Te same warunki dotyczą inwestycji dokonywanej długiem, tj. pożyczki udzielanej na rzecz samodzielnego przedsiębiorcy, a także spółki¹⁷. Zwolnienie to przysługuje w ramach kategorii trzeciej (box 3) i jest ono ograniczone zarówno co do wartości osiągniętego dochodu, jak i w zakresie przedmiotowym dokonanej inwestycji.

Maksymalne zwolnienie dla tych inwestycji wynosi 55 145 euro dla podatnika. Zwolnienie w wysokości 110 290 euro dla małżeństw oraz par na ich wniosek może być przyznane jednemu z nich¹⁸. Ulga ta obejmuje zarówno inwestycje bezpośrednie, jak i inwestycje pośrednie, przy czym wlicza się udzielone pożyczki lub objęcie udziałów w spółkach kontrolujących przedsięwzięcie.

Inny katalog przedsięwzięć, jakie mogą korzystać z ulgi podatkowej w ramach tzw. *listed green funds*, są przedsięwzięcia przyjazne środowisku – *environmentally friendly investments*. Obejmują one m.in.: projekty polegające na rozwoju i utrzymaniu natury, lasów oraz krajobrazów, projekty polegające na odnowie rolnictwa, generowaniu źródeł energii odnawialnej oraz budowie łatwych w utrzymaniu budynków mieszkalnych i budynków użyteczności publicznej¹⁹. Jednym z warunków kwalifikujących do otrzymania zwolnienia podatkowego jest wykorzystanie otrzymanych funduszy inwestycyjnych w celu uzyskania aktywów do prowadzenia działalności gospodarczej²⁰.

Maksymalne zwolnienie dla tych inwestycji wynosi 55 145 euro dla podatnika. Zwolnienie w wysokości 110 290 euro dla małżeństw oraz par na ich wniosek może być przyznane jednemu z nich²¹. Ulga ta obejmuje zarówno inwestycje bezpośrednie, jak i inwestycje pośrednie wliczając udzielone pożyczki lub objęcie udziałów w spółkach kontrolujących przedsięwzięcie. Zwolnienie to przysługuje w ramach kategorii trzeciej (box 3).

¹⁵ HM Revenue & Customs, dz. cyt.

¹⁶ Offermanns R., *The Netherlands – Individual Income Tax* [on-line]. Amsterdam: IBFD, 2010 [Dostęp 15.02.2010], s. 21. Dostępny w Internecie: <http://online2.ibfd.org/data/ogvi/gvi/Gvi-Uni.coc.p0003.html>.

¹⁷ Tamże, s. 22.

¹⁸ Tamże, s. 22.

¹⁹ Tamże.

²⁰ Tamże.

²¹ Tamże.

2.3. Jurysdykcje, w których brak jest inwestycyjnych ulg podatkowych

System podatkowy Rzeczypospolitej Polskiej, Luksemburga oraz Szwecji nie przewiduje instytucji ani schematów podatkowych, których celem byłoby promowanie inwestycji osób prywatnych mających na celu stymulację lokalnego rozwoju gospodarczego przez wspieranie przedsiębiorstw w pierwszej fazie rozwoju *start-up*. Próby w tym zakresie podejmował ustawodawca Republiki Federalnej Niemiec przez wprowadzenie nowej ustawy o funduszach typu *venture capital* – *Wagniskapitalbetelungsgesetz* (WGBG). Ustawa ta została uchwalona w roku 2008²². Ponieważ uznano ją za niezgodną z regulacjami unijnymi, nigdy nie weszła w życie. Zgodnie z założeniami rzeczonyj ustawy zwolnieniu miały podlegać zyski kapitałowe wynikające z inwestycji w spółki operacyjne typu *start-up*, jeśli inwestycja spełniała określone prawem warunki. Do zwolnienia kwalifikowały się dochody do wysokości 200 tys. euro. Gdy zysk kapitałowy przekraczał równowartość 800 tys. euro, ulga podatkowa ulegała proporcjonalnemu obniżeniu. W przypadku zysku kapitałowego wynoszącego min 1 mln euro, ulga podatkowa miała ulec obniżeniu do zera²³.

2.4. Rzeczpospolita Polska

Ustawodawca Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z wytycznymi unijnymi wprowadził inną formę stymulacji rozwoju małych i średnich przedsięwzięć poprzez finansowe subsydia pochodzące z funduszy publicznych. Formą realizacji projektu wsparcia finansowego jest stworzenie Krajowego Funduszu Kapitałowego (dalej KFK), który utworzono w lipcu 2005 r. na podstawie *Ustawy z dnia 4 marca 2005 roku o Krajowym Funduszu Kapitałowym*²⁴. Zasady udzielania wsparcia przez KFK określa *Rozporządzenie z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie wsparcia finansowego udzielanego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy*²⁵.

Celem KFK jest ograniczanie tzw. luki kapitałowej poprzez wspieranie finansowe funduszy kapitałowych (*venture capital/private equity*) inwestujących w rozwojowe oraz innowacyjne małe i średnie przedsiębiorstwa. Realizacja tego celu ma nastąpić przez efektywne oraz zgodne z ustawowymi kryteriami inwestycyjnymi alokowanie środków finansowych przeznaczonych na statutową działalność funduszu, tj. środków budżetu państwa, strukturalnych funduszy Unii Europejskiej lub środków pochodzących z innych źródeł, np. od instytucji zagranicznych²⁶.

²² Baumann B., *Compendium of Fiscal Incentives*, 2009, s. 25.

²³ Tamże, s. 25.

²⁴ Dz.U. 2005, nr 57, poz. 491.

²⁵ *Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie wsparcia finansowego udzielonego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy*, Dz.U. 2007, nr 115, poz. 796.

²⁶ *Krajowy Fundusz Kapitałowy* [on-line]. [Dostęp 12.06.2011]. Misja, Cele, Zadania. Dostępny w World Wide Web: <http://www.kfk.org.pl/o-firmie/misja-cele-zadania>.

Fundusze KFK są inwestowane w instytucjonalne celowe fundusze kapitałowe typu *venture capital*, których zadaniem jest podejmowanie inwestycji o określonych rozporządzeniem parametrach. Inwestycje dokonywane są w przedsiębiorców, którzy realizują fazę badań, rozwoju produktu/usługi, wprowadzają produkt/usługę na rynek po raz pierwszy, rozszerzają działalność, rozwijają rynek produktu/usługi lub zwiększają swoje moce produkcyjne/usługowe²⁷. Głównym zadaniem funduszy jest wspieranie inwestycji w technologie innowacyjne i przedsiębiorców o dużym potencjale rozwoju²⁸.

Maksymalna, łączna wartość środków funduszy kapitałowych zaangażowanych w tego samego przedsiębiorcę oraz jednostki z nim powiązane nie może przekroczyć kwoty stanowiącej równowartość w złotych polskich 1 500 000 euro²⁹. Wsparcie finansowe jest wyłączone w przypadku finansowania następujących rynków gospodarki: factoring, leasing, dzierżawa lub najem aktywów, usługi prawne i księgowość, handel hurtowy i detaliczny, produkcja żelaza, stali, górnictwo węgla, budownictwo okrętowe³⁰.

3. Podsumowanie

Zaprezentowane wyżej instytucje podatkowe oraz subwencyjne mają na celu stymulację rozwoju lokalnej gospodarki i przedsiębiorczości, długoterminowo wiążą się zaś z oczekiwaniami wzrostu wpływów do budżetu Skarbu Państwa.

W uzasadnieniu do rozporządzenia ministra gospodarki czytamy, że fundusze KFK mają pomóc finansowo mikroprzedsiębiorcom oraz małym i średnim przedsiębiorcom o dużym potencjale rozwoju, pozyskującym środki inwestycyjne na realizację swoich przedsięwzięć. Mają one również stymulować inwestorów prywatnych, zachęcając ich do angażowania własnych środków pieniężnych w fundusze kapitałowe inwestujące w małe projekty, a także zachęcić te ostatnie do inwestowania lub tworzenia funduszy wyspecjalizowanych w inwestowaniu w rzeczony projekty³¹.

Jednocześnie w komentarzu czytamy, że Krajowy Fundusz Kapitałowy S.A. w latach 2007–2013 otrzyma do dyspozycji kwotę 180 mln euro. Na wyżej wymienioną kwotę składają się środki Europejskiego Funduszu Regionalnego oraz środki budżetu państwa. Przy założeniu inwestycji na powyższym poziomie oczekiwane łączne dodatkowe wpływy budżetowe w roku 2011 szaco-

²⁷ Par. 2 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Gospodarki...

²⁸ Tamże.

²⁹ Tamże, par. 2 ust. 4.

³⁰ Tamże, par. 3.

³¹ Uzasadnienie do projektu *Rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie wsparcia finansowego udzielanego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy, Krajowy Fundusz Kapitałowy* [on-line]. [Dostęp 12.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.kfk.org.pl/?page=Structure&id=7>.

wano na 157,98 mln zł, a w roku 2015 na 674,23 mln zł³². Ponadto uwzględnia się wpływ funduszy na rozwój rynku pracy oraz krajowej gospodarki. Istotną cechą projektu jest fakt wykorzystania w głównej mierze funduszy unijnych, które w stosunku do zainwestowanych funduszy krajowych stanowią aż 85% finansowego udziału w przedsięwzięciu³³. Pomijając jednak ten aspekt, w skali naszego kraju bardzo korzystny, należy wskazać również słabe strony systemu publicznej ingerencji w bezpośrednią realizację projektów gospodarczych. Środki publiczne są dysponowane przez urzędników KFK, a ich zadysponowanie nastąpiło w siedem funduszy podejmujących dalsze inwestycje, zgodnie z dyspozycją rozporządzenia. Celem funduszu typu *venture capital* jest jednak maksymalizacja zysków funduszu przez maksymalnie korzystne wyjście z podjętej inwestycji.

Autorzy *Taxation and Venture Capital Backed Entrepreneurship*³⁴ analizują zasadność stosowania podobnych form wsparcia małych i średnich firm tj. przez stosowanie dopłat pochodzących ze środków publicznych, pozwalających na refinansowanie kosztów związanych z pierwszą fazą rozwojową przedsięwzięcia. Zdaniem autorów ulgi podatkowe są znacznie bardziej efektywnym narzędziem niż stosowane dopłaty z funduszy publicznych. Podczas gdy dopłaty refinansujące koszty założenia przedsięwzięcia stanowią czynnik motywujący do jego podjęcia (założenia nowej spółki), to ulgi podatkowe stymulują lepsze wyniki i motywują do uzyskania wyższej wartości przedsięwzięcia w jego późniejszych fazach rozwoju. Polityka finansowa państwa powinna być tak skonstruowana, aby obniżyć przepływy finansowe do nowych przedsięwzięć w fazie bezpośredniego startu, a dzięki temu pewne oszczędności budżetowe wykorzystać w celu zwiększenia czynników mających wpływ na wyniki i wartość przedsięwzięcia w wymiarze długoterminowym, a więc ulgi podatkowe.

Alternatywnym sposobem finansowania przedsięwzięć jest finansowanie w sposób tradycyjny, tj. przez instytucje finansowe. Te niestety nie angażują się aktywnie w ewentualne wsparcie finansowanej spółki, a często nie wykazują zainteresowania finansowaniem ryzykownych przedsięwzięć na etapie *start-up*.

Finansowanie może polegać na finansowaniu przez fundusze zinstytucjonalizowane w postaci funduszy typu *venture capital* lub przeciwnie, przez fundusze prywatne dysponowane przez osoby fizyczne. Fundusze prywatne łatwiej angażują się na wcześniejszym etapie przedsięwzięcia *start-up* niż fundusze typu *venture capital*. Na etapie wcześniejszym zaangażowanie prywatnego inwestora, skłonного podjąć większe ryzyko, wymaga relatywnie najniższych środków. Samo wejście inwestora prywatnego, zakres obsługi prawnej transakcji takiej inwestycji, a także *due diligence* dokonywane przez inwestora prywatnego jest relatywnie najtańsze dla przedsiębiorcy. Prywatni inwestorzy są również bardziej skłonni zaangażować swój czas i doświadczenie w efektywną pomoc przed-

³² Tamże.

³³ Tamże.

³⁴ Keuschnigg Ch., Nielsen S.B., dz. cyt., s. 28.

siębiorky, podejmując czynności związane z rozwojem i zdobywaniem rynku przez rozwijające się przedsiębiorstwo. Fakt, że to inwestor ryzykuje własne środki, nie jest również bez znaczenia dla dalszych nakładów jego pracy w służeniu pomocą spółce/przedsiębiorcy. Jego rola często nie ogranicza się do biernego inwestowania w przedsięwzięcia, co ma częściej miejsce w przypadku inwestorów instytucjonalnych, którzy kumulują swoje zaangażowanie w pierwszej fazie negocjacji umowy inwestycyjnej oraz zapewnienia sobie maksymalnie korzystnych warunków wyjściowych, kosztem interesów założycieli, a czasem nawet spółki.

W wielu krajach europejskich działalność prywatnych inwestorów stowarzyszona jest w syndykatach lub grupach tzw. aniołów biznesu i odgrywa coraz większą rolę w zakresie wsparcia rozwijających się nowych przedsięwzięć typu *start-up*. Szczególny rozwój prywatnych form wspierania małych i średnich przedsiębiorstw można zaobserwować w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii. W tym samym kraju obserwujemy najkorzystniejsze w Europie ulgi podatkowe dla analizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych osób prywatnych.

Literatura

- Baumann B., *Compendium of Fiscal Incentives*, 2009.
- Da Rin M., Nicodano G., Sembenelli A., *Public Policy and Creation of Active Venture Capital Markets*. January 2005.
- HM Revenue & Customs, *Venture Capital Trusts (VCTs)* [on-line]. [Dostęp 20.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.hmrc.gov.uk/guidance/vct.htm#2>.
- Keuschnigg Ch., Nielsen S.B., *Taxation and Venture Capital Backed Entrepreneurship*. March 2004.
- Keuschnigg Ch., *Taxation of venture capitalist with a portfolio of firms*. Oxford 2004.
- Krajowy Fundusz Kapitałowy [on-line]. [Dostęp 12.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.kfk.org.pl>.
- Obuoforibo B., *United Kingdom – Individual Taxation* [on-line]. Amsterdam: IBFD, 2010 [Dostęp 15.02.2010]. Dostępny w Internecie: <http://online2.ibfd.org/data/ogvi/gvi/Gvi-Uni.coc.p0003.html>.
- Offermanns R., *The Netherlands – Individual Income Tax* [on-line]. Amsterdam: IBFD, 2010 [Dostęp 15.02.2010]. Dostępny w Internecie: <http://online2.ibfd.org/data/ogvi/gvi/Gvi-Uni.coc.p0003.html>.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 4 marca 2005 roku o Krajowym Funduszu Kapitałowym*, Dz.U. 2005, nr 57, poz. 491.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie wsparcia finansowego udzielonego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy*, Dz.U. 2007, nr 115, poz. 796.

HARMONIZACJA OPODATKOWANIA
INSTYTUCJI ZBIOROWEGO INWESTOWANIA –
SZANSE I ZAGROŻENIA
DLA UNIJNYCH I POLSKICH PODMIOTÓW OD 2011 ROKU

Rafał Płókarz

Abstrakt: Artykuł prezentuje nowe uwarunkowania prawnopodatkowe działalności polskich i międzynarodowych funduszy inwestycyjnych i funduszy emerytalnych, w świetle zmian regulacyjnych wprowadzonych do polskiego prawa podatkowego od roku 2011. Wcześniej obowiązujące zapisy podatkowe sankcjonowały istnienie faktycznych barier w dostępie do rodzimego rynku finansowego dla inwestorów zagranicznych i jako takie były niezgodne z rozwiązaniami unijnymi. Ujednolicenie zasad opodatkowania polskich i zagranicznych funduszy inwestycyjnych i tym podobnych kategorii inwestorów zniosło te bariery. Jednocześnie wprowadziło również pewne nowe możliwości i zagrożenia

Słowa kluczowe: fundusze emerytalne, fundusze inwestycyjne, harmonizacja podatkowa, międzynarodowe rynki finansowe, opodatkowanie funduszy.

JEL Classification: G23 – Pension Funds; Other Private Financial Institutions; H73 – Interjurisdictional Differentials and Their Effects.

1. Wprowadzenie

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej pojawił się problem nierównego traktowania podatkowego polskich i zagranicznych funduszy inwestycyjnych i emerytalnych, co okazało się niezgodne z prawem unijnym. Po kilku latach oczekiwania naciskana przez Komisję Europejską Polska zmieniła stosowne przepisy podatkowe, wprowadzając od początku 2011 r. formalną harmonizację opodatkowania instytucji zbiorowego inwestowania. Pojawiły się jednak wątpliwości, jak interpre-

tować pozornie proste przepisy i czy faktycznie nastąpiło pełne zrównanie obydwu kategorii podmiotów: rezydentów i nierezydentów. Nowe przepisy otwierają również nowe możliwości optymalizacji podatkowej, zwłaszcza z wykorzystaniem zagranicznych funduszy inwestycyjnych ulokowanych w jurysdykcjach o bardziej liberalnych uwarunkowaniach podatkowych i administracyjnych.

Celem niniejszego opracowania jest analiza szans i zagrożeń, które pojawiły się dla unijnych i polskich funduszy od roku 2011, w związku z wejściem w życie nowelizacji polskiej ustawy o opodatkowaniu dochodów osób prawnych, na mocy której doszło do ujednoczenia zasad opodatkowania funduszy polskich i zagranicznych. Jest to tematyka bardzo aktualna i nowa, dlatego brakuje szerszych opracowań w tym zakresie. Środowisko doradców podatkowych oczekuje dopiero pierwszych interpretacji podatkowych ze strony organów skarbowych. Praktyka w opisywanej tematyce będzie coraz bogatsza, jednak poziom niepewności co do przyszłości i trwałości nowych przepisów, a zwłaszcza ich interpretacji i aplikacji, skłaniają do głębszych refleksji nad wykładnią przepisów i biznesowymi implikacjami.

Autor od wielu lat zajmuje się tematyką polskich i zagranicznych funduszy inwestycyjnych, zarówno w charakterze dydaktyka, jak i praktyka finansów.

2. Zagadnienie dyskryminacji podatkowej funduszy zagranicznych

Polskie fundusze inwestycyjne¹ i polskie fundusze emerytalne² były i są zwolnione z opodatkowania od całości osiągniętych dochodów (art. 6 ust. 1 p. 10 i 11 *Ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych*³, dalej u.p.d.o.p). Z kolei zagraniczne fundusze inwestycyjne i zagraniczne fundusze emerytalne od swoich dochodów osiągniętych w Polsce dotąd nie były w Polsce zwolnione z opodatkowania.

Przez lata polskie organy skarbowe prezentowały w tym względzie jednolite, dyskryminacyjne podejście, zgodnie z polskim prawem odmawiając zagranicznym funduszom podobnego traktowania podatkowego, jakie należne jest funduszom polskim. W konsekwencji, wypłacając zagranicznym funduszom pożytki (dywidendy, odsetki, należności licencyjne) z przeprowadzonych przez fundusze inwestycji w emitowane i nabywane w Polsce instrumenty finansowe, polskie banki i biura maklerskie, występujące w roli płatników podatku CIT, zmuszone były potrącać i odprowadzać należny podatek dochodowy. Fundusze mogły co najwyżej korzystać z obniżonych stawek opodatkowania, jeżeli zasto-

¹ *Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych*, Dz.U. 2004, nr 146, poz. 1546, z późn. zm.

² *Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*, Dz.U. 2004, nr 159, poz. 1667, z późn. zm.

³ Dz.U. 2000, nr 54, poz. 654, z późn. zm.

sowanie miały stosowne zapisy bilateralnych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania lub przepisy o spółkach matkach i spółkach córkach.

Niezależnie od coraz częściej pojawiających się w ostatnich latach korzystnych dla funduszy nierezydentów orzeczeń polskich sądów administracyjnych⁴ Komisja Europejska 7 maja 2007 r. wysłała pismo do Rządu RP z żądaniem zmiany regulacji podatkowych, utrzymujących dyskryminację ze względu na przynależność państwową oraz naruszających zasady swobody przepływu kapitału i swobody przedsiębiorczości. Uruchomione zostało postępowanie dyskryminacyjne w konsekwencji złamania przez Polskę art. 12, 43, 56 i 63 traktatu o Unii Europejskiej. Mimo że już szesnaście dni później rząd polski zaakceptował stanowisko Komisji, to przez kolejne trzy lata nic w tej kwestii Polska nie zrobiła. Kolejne nowelizacje ustawy o CIT nie zawierały stosownych zmian i dopiero po interwencji Komisji Europejskiej w roku 2009 polskie Ministerstwo Finansów przygotowało stosowne zmiany⁵.

25 listopada 2010 r. sejm uchwalił nowelizację ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych⁶, wprowadzając m.in. dwa zupełnie nowe punkty w dotychczasowym art. 6 ust. 1: p. 10a oraz p. 11a. Nowela weszła w życie 1 stycznia 2011 r., formalnie likwidując podatkową dyskryminację zagranicznych funduszy inwestycyjnych i emerytalnych. Choć może się to wydawać tezą nieco dyskusyjną, to w kontekście wcześniejszych pozytywnych dla podatników wyroków sądowych i unijnego ustawodawstwa wprowadzone passusy de facto mają jedynie charakter porządkujący i nie tworzą nowego stanu prawnego.

3. Warunki uzyskania nowego zwolnienia podatkowego

Nowe regulacje (art. 6 ust. 1 p. 10a i p. 11a u.p.d.o.p.) wprowadziły kilka warunków uzyskania przez zagraniczne fundusze zwolnienia podmiotowego z podatku dochodowego od osób prawnych, czyli analogicznego, jakim cieszą się polskie fundusze inwestycyjne i fundusze emerytalne. Podmiot zagraniczny powinien spełniać łącznie kilka warunków, które zostały zawarte w poniższej tabeli, przy czym warunki dla funduszy inwestycyjnych i funduszy emerytalnych różnią się nieznacznie. Tabela odzwierciedla stan prawny po wprowadzeniu w końcu 2011 r. pewnych modyfikacji, o których dalej.

⁴ W tym jeden z ostatnich: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 stycznia 2011 r., sygn. akt III SA/Wa 2972/10.

⁵ Szczepanik T., Szczypiński W., Zmiany w podatku dochodowym od osób prawnych w 2011 r. (2). *Przegląd Podatkowy* 2011, nr 2.

⁶ *Ustawa z dnia 25 listopada 2010 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne*, Dz.U. 2010, nr 226, poz. 1478.

Tab. 1. Warunki materialne zwolnienia podatkowego

Warunek	Fundusz inwestycyjny	Fundusz emerytalny
Status rezydenta podatkowego	Podlegają w państwie, w którym mają siedzibę, opodatkowaniu podatkiem dochodowym od całości swoich dochodów, bez względu na miejsce ich osiągania.	
Wylączny cel działania	Zbiorowe lokowanie środków pieniężnych zebranych w drodze publicznego lub niepublicznego proponowania nabycia ich tytułów uczestnictwa, w papiery wartościowe, instrumenty rynku pieniężnego i inne prawa majątkowe.	Gromadzenie środków pieniężnych i ich lokowanie, z przeznaczeniem na wypłatę uczestnikom programu emerytalnego po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego
Licencjonowanie	Prowadzą swoją działalność na podstawie zezwolenia właściwych organów nadzoru nad rynkiem finansowym państwa, w którym mają siedzibę, albo prowadzenie przez nie działalności wymaga zawiadomienia właściwych organów nadzoru nad rynkiem finansowym państwa, w którym mają siedzibę, w przypadku gdy: <ul style="list-style-type: none"> • działają jako fundusze typu zamkniętego oraz • ich tytuły uczestnictwa nie są oferowane w obrocie publicznym ani nie są notowane na rynkach regulowanych lub alternatywnych systemach obrotu, oraz mogą być nabywane przez osoby fizyczne, ale każdorazowo za co najmniej 40 tys. euro. 	Prowadzą swoją działalność na podstawie zezwolenia właściwych władz państwa, w którym mają siedzibę.
Nadzór	Działalność podlega bezpośredniemu nadzorowi właściwych organów nadzoru nad rynkiem finansowym państwa, w którym mają siedzibę.	Działalność podlega nadzorowi właściwych władz państwa, w którym mają siedzibę.
Posiadają depozytariusza	przechowującego aktywa funduszu	prowadzącego rejestr aktywów tych podatników
Posiadają podmiot zarządzający	prowadzący działalność na podstawie zezwolenia właściwych organów nadzoru na rynku finansowym państwa, w którym mają siedzibę	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

Ponadto ustawodawca wprowadził trzy dodatkowe warunki o charakterze formalnym, których spełnienie jest niezbędne do uzyskania zwolnienia. Pierwszym jest istnienie podstawy prawnej do wymiany informacji między organami podatkowymi Polski i państwa, w którym fundusz ma siedzibę; taką podstawę może dawać np. umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania, której stroną jest Polska. Kolejne dwa warunki polegają na obowiązku dostarczenia przez fundusz płatnikowi dwóch dokumentów, które umożliwią temu ostatniemu niepobraenie zryczałtowanego podatku od wypłacanych dywidend, odsetek i należności licencyjnych. Art. 26 ust. 1 p. 1g u.p.d.o.p precyzuje, jakie zaświadczenia są wymagane:

- certyfikat rezydencji podatkowej,
- pisemne oświadczenie, że fundusz jest rzeczywistym właścicielem wypłacanych środków i spełnia warunki określone w ww. przepisach.

Zwolnieniu podlegają jedynie fundusze inwestycyjne i fundusze emerytalne posiadające siedzibę w innym państwie UE lub w innym należącym do EOG. Do tej drugiej grupy należą Norwegia i Islandia, bez Szwajcarii. W świetle powyższego warunku o wymianie informacji między państwami do czasu podpisania z Polską umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, umowy o wymianie informacji lub innej podobnej, zwolnienie nie obejmuje funduszy z innego kraju EOG – Liechtensteinu.

Opisane wyżej zasady zostały już po kilku miesiącach zmodyfikowane w odniesieniu do funduszy inwestycyjnych, nowelą ustaw z 16 września 2011 r. (weszła w życie 4 grudnia 2011 r.): o funduszach inwestycyjnych i o CIT⁷. Wprowadzono liberalizację zasad tworzenia niepublicznych funduszy zamkniętych w Polsce, które odtąd mogą być tworzone bez zgody, a jedynie za wiedzą KNF, choć nadal są przez nią nadzorowane. Jednocześnie harmonizacja zasad opodatkowania funduszy polskich i zagranicznych funduszy UCITS została rozciągnięta na zagraniczne, niepubliczne fundusze zamknięte, ale pod warunkiem, że są one nadzorowane przez stosowne władze zagraniczne, a ponadto są zarządzane przez licencjonowane podmioty.

4. Kontrowersje związane z wykładnią przepisów warunkujących uzyskanie zwolnienia

Fundusz zagraniczny powinien spełnić łącznie wszystkie wymienione w poprzednim rozdziale warunki, aby uzyskać podmiotowe zwolnienie od podatku dochodowego, z tytułu uzyskanych w Polsce dochodów. Pierwsze pytanie, jakie się nasuwa, to czy każdy podmiot, który literalnie spełnia wszystkie kryteria, jest

⁷ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o funduszach inwestycyjnych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. 2011, nr 234, poz. 1389.

automatycznie zwolniony z opodatkowania? Ocena każdego funduszu z osobna może prowadzić do dokładnej analizy statusu prawnego funduszu, jego dokumentów, ewaluacji praktyki działania funduszy, analizy umów powierniczych, zakresu przedmiotowego nadzoru w poszczególnych jurysdykcjach. W praktyce może to być bardzo trudne do przeprowadzenia i czasochłonne.

W praktyce zwolnienie obejmuje głównie odsetki i dyskonto z obligacji (głównie skarbowych) i dywidend z kupionych akcji spółek, a w mniejszym zakresie – innych tzw. pasywnych źródeł dochodów, np. należności licencyjnych. Jako że fundusze zagraniczne głównie inwestują w akcje kilkunastu największych spółek notowanych na warszawskiej giełdzie, główną kategorią uzyskiwanego przez fundusze dochodu jest dochód z odpłatnego zbycia tych akcji. Co do zasady, dochody z odpłatnego zbycia przez inwestora zagranicznego (nie tylko przez fundusz) akcji notowanych na GPW, o ile nie są to akcje spółki, której główną kategorią aktywów są nieruchomości, są zwolnione z opodatkowania w Polsce. Opisywane w niniejszym opracowaniu zwolnienie podatkowe dotyczy zatem tylko części, prawdopodobnie mniejszości dochodów uzyskiwanych przez fundusze zagraniczne w Polsce.

Mimo pozornie czytelnych kryteriów uzyskania zwolnienia, enumeratywnie wymienionych w ustawie, wiele kwestii nie jest oczywistych, zostawiając spore pole do interpretacji, a nawet nadinterpretacji. Zapewne wiele z nich rozstrzygną interpretacje polskich organów skarbowych. Ostatnie słowo może należeć do Komisji Europejskiej (lub w ostateczności – Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości), która jeśli uzna, że wprowadzone przez Polskę regulacje nie w pełni zniosły bariery o charakterze dyskryminacyjnym, może zobligować Polskę do kolejnych zmian ustawowych. Komisja w styczniu 2011 r. otrzymała informację od polskiego rządu o wprowadzeniu w życie wymaganych zmian.

Precyzując warunki uzyskania zwolnienia, ustawodawca starał się zastosować obiektywne kryteria, analogiczne, jakie mają zastosowanie przy tworzeniu polskich funduszy inwestycyjnych, np. wymóg korzystania z usług banku depozytariusza, wymóg licencjonowania i nadzoru ze strony instytucji państwowych (w Polsce – ze strony Komisji Nadzoru Finansowego). Z niektórych zrezygnował, np. nie wymaga, aby zagraniczny fundusz miał identyczną jak polskie formę prawną spółki akcyjnej. Zasady tworzenia i funkcjonowania funduszy za granicą mogą dosyć istotnie się różnić od tych obowiązujących w Polsce, stąd proste, mechaniczne przyrównywanie zasad zagranicznych do zasad polskich i relatywna ocena stopnia konwergencji może prowadzić na manowce. Różnic tych był również świadomy inicjator zmian, odnosząc się do tego w uzasadnieniu do ustawy.

Do czasu przyjęcia wyżej opisanej nowelizacji z końca 2011 r. kontrowersje mogło wzbudzać m.in. zawężenie zwolnienia tylko do niektórych rodzajów funduszy, poprzez wymóg prowadzenia działalności polegającej na *zbiornym lokowaniu zebranych środków pieniężnych*. Intencją autora nowych regulacji, czyli Ministerstwa Finansów, było objęcie zwolnieniem jedynie funduszy tzw. zhar-

monizowanych, czyli respektujących zapisy dyrektyw o funduszach UCITS, takich jak polskie fundusze otwarte, ale bez funduszy inwestycyjnych zamkniętych (FIZ) i specjalistycznych funduszy otwartych (SOFI). Ze zwolnienia nie miała skorzystać więc część funduszy niezharmonizowanych (*non-UCITS funds*), choć części zapewne uda się spełnić kryterium „wspólnego inwestowania”, mimo że w praktyce zakładane są dla bardzo ograniczonego grona inwestorów. Chodzi przykładowo o luksemburskie fundusze inwestycyjne typu SIF i SICAR, tworzone dla wąskiego grona bardzo zamożnych lub instytucjonalnych inwestorów, tzw. kwalifikowanych. Asymetria podatkowa w tym przypadku może polegać na tym, że tego typu fundusze mogą mieć trudności z uzyskaniem zwolnienia podatkowego w Polsce, podczas gdy podobne fundusze polskie, w szczególności tzw. fundusze inwestycyjne zamknięte aktywów niepublicznych (FIZAN), z takiego zwolnienia bez przeszkód korzystają. Należy jednak nadmienić, że FIZAN często kreatywnie wykorzystują i tak bardzo liberalne przepisy w zakresie ustawowych limitów inwestycyjnych, dzięki czemu prowadzą niemal niczym nieskrępowaną politykę dywersyfikacji i rotacji aktywów. Niezwykle popularne w ostatnich latach w Polsce FIZAN-y upodabniają się wówczas do klasycznych funduszy hedgingowych, cały czas korzystając ze zwolnienia podatkowego, stając się przez to ulubionym wehikulem antypodatkowym polskich multimilionerów. Ponadto, termin „lokowanie środków pieniężnych” może wyłączać ze zwolnienia fundusze zagraniczne, które przyjęły inną niż gotówka formę wpłat od inwestorów, np. w formie aportu akcji lub udziałów.

Choć warunek uzyskania w swoim kraju zezwolenia na prowadzenie działalności przez fundusz wydaje się dosyć oczywisty, to warunek dotyczący podlegania przez fundusz nadzorowi w swoim kraju może już budzić wątpliwości z uwagi na bardzo niejednorodny zakres narodowych regulacji i funkcjonowanie nadzoru w różnych jurysdykcjach. O ile w Polsce nadzór jest wykonywany dosyć rygorystycznie przez KNF, o tyle w niektórych krajach jest bardziej liberalny, zwłaszcza w odniesieniu do funduszy dedykowanych inwestorom niedetalicznym. W niektórych krajach nadzór jest wykonywany przez bank centralny (np. na Cyprze), inaczej niż w Polsce.

Być może jednak największe kontrowersje może wzbudzać wymóg złożenia przez fundusz oświadczenia o spełnianiu wszystkich ww. kryteriów, a także konieczność potwierdzenia faktu bycia „rzeczywistym właścicielem” wypłacanych funduszowi należności. Polskie fundusze nie muszą bowiem składać podobnych deklaracji, nawet jeśli faktycznie są prawnymi właścicielami powierzonych im aktywów. Dodatkową komplikacją może być brak instytucji inwestora nominowanego (*nominee investor*) w polskim systemie prawnym. Ponadto nie jest jasne, jaka miałaby być treść i termin ważności podobnych zaświadczeń. Z konieczności składania tego typu deklaracji wynikać może nierówne traktowanie polskich i zagranicznych funduszy. Powyższe kryterium dyskwalifikuje również zagraniczne podmioty tworzone na podstawie prawa zobowiązań, transparentne podatkowo lub/i bez osobowości prawnej, np. fundusze powiernicze (*mutual*

funds), anglosaskie trusty czy francuskie fundusze FCP, a także omawiane w dalszej części fundusze luksemburskie i cypryjskie, o ile tworzone są w formie spółek osobowych. Formy te są jednak dopuszczalne w UE jako forma działania funduszy UCITS.

Reasumując, wskazane wydaje się zawężenie interpretacji nowych przepisów do wykładni językowej i – tylko w niewielkim zakresie – wykładni systemowej. Każdy podmiot spełniający zawarte w nowych przepisach kryteria powinien zostać objęty zwolnieniem podatkowym.

5. Możliwości optymalizacji podatkowej w nowych uwarunkowaniach regulacyjnych, z wykorzystaniem struktur zagranicznych

Wprowadzenie od 2011 r. zwolnienia dla funduszy zagranicznych otwiera nowe możliwości międzynarodowej optymalizacji podatkowej. W pierwszej kolejności skorzystają na nowych regulacjach setki zagranicznych funduszy otwartych, inwestujących w papiery wartościowe emitowane przez polskie podmioty. Są to najczęściej fundusze wyspecjalizowane w inwestycjach w akcje spółek pochodzących z *emerging markets*, a także fundusze wyspecjalizowane w obligacjach z rynków wschodzących. Udział inwestorów zagranicznych (nie tylko funduszy) w obrotach akcjami na warszawskiej giełdzie z roku na rok systematycznie rośnie (za wyjątkiem roku 2009, gdy nastąpił regres): od 31% w 2006 r., do rekordowego poziomu 47%, tj. 96,7 mld PLN w roku 2010. Ogromna większość, bo aż 84% obrotów generowanych w 2. połowie 2010 r. przez inwestorów zagranicznych przypadła w udziale brokerom pochodzącym z Wielkiej Brytanii⁸. Zaangażowanie samych zagranicznych funduszy typu ETF w polskie akcje sięgało w 2010 r. 0,5 mld USD⁹.

Inwestorzy zagraniczni (nie tylko fundusze) objęli też niemal połowę (46%) całkowitego zadłużenia Skarbu Państwa. Wartość skarbowych papierów wartościowych, tj. krajowych i zagranicznych obligacji, oraz – w minimalnym stopniu – bonów skarbowych, będących w posiadaniu inwestorów zagranicznych, sięgała w lutym 2011 r. 72,6 mld PLN¹⁰. Na tej podstawie można oszacować roczną wartość podatku od wypłacanych przez skarbowego emitenta odsetek i dyskonta na ok. 0,7 mld PLN, z czego zapewne większość jednak nie była potrącana z uwagi na niższe stawki wynikające z bilateralnych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania.

⁸ *Inwestorzy w obrotach giełdowych w 2010 r. – podsumowanie badania*. Warszawa: Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie, 2011.

⁹ Płókarz R., *Fundusze inwestycyjne typu ETF a polski rynek akcji*. W: Kalinowski M., Pronobis M. (red.), *Innowacje na rynkach finansowych*. Warszawa: Wydaw. CeDeWu, 2010, s. 63.

¹⁰ *Ministerstwo Finansów, Departament Długu Publicznego* [on-line]. 2011 [Dostęp 25.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl>.

Na warty w końcu 2010 r. 6 bln EUR europejskim rynku 36 tys. otwartych funduszy inwestycyjnych (UCITS¹¹), czyli takich, które mogą się kwalifikować do zwolnienia z polskiego podatku, pierwsze miejsce zajmują fundusze luksemburskie (31,4%)¹². Rynek luksemburski jest bardzo gościnnie dla zagranicznych firm zarządzających, które znajdują w Wielkim Księstwie wyjątkowo sprzyjające warunki prawne, podatkowe, administracyjne i infrastrukturalne do tworzenia i rejestrowania funduszy inwestycyjnych. Fundusze otwarte najczęściej przybierają formę spółek akcyjnych o zmiennym kapitale (SICAV). Tego typu forma prawna zdecydowanie dominuje również wśród ponad 800 zagranicznych funduszy i subfunduszy, notyfikowanych w Komisji Nadzoru Finansowego i w efekcie dopuszczonych do sprzedaży w Polsce.

O ile fundusze SICAV adresowane są głównie do szerszego grona inwestorów, zwłaszcza detalicznych, o tyle dla inwestorów tzw. kwalifikowanych Luksemburg oferuje inne interesujące wehikuly inwestycyjne, a zwłaszcza:

- specjalistyczne fundusze inwestycyjne (*specialised investment fund*, SIF), od 2007 r., o charakterze dedykowanego funduszu typu *private equity* lub funduszu hedgingowego,
- fundusze *venture capital*, tzw. SICAR (*Société d'Investissement en Capital à Risque*), od roku 2004.

Fundusze SIF od kilku lat cieszą się bardzo dużą popularnością wśród inwestorów instytucjonalnych i bardzo zamożnych osób prywatnych. W końcu marca 2011 r., czyli po zaledwie czterech latach obowiązywania przepisów umożliwiających tworzenie tego typu funduszy, na liście luksemburskiej Komisji Nadzoru nad Sektorem Finansowym (CSSF) zarejestrowanych było już 1244 SIF-ów¹³. Fundusze SICAR są mniej popularne, gdyż trudniej taki fundusz utworzyć, a przepisy w tym względzie są nieco mniej liberalne.

Oprócz funduszy luksemburskich, cieszących się zasłużoną renomą i popularnością, godne rozważenia w międzynarodowej optymalizacji podatkowej są również cypryjskie fundusze inwestycyjne ICIS (*International Collective Investment Schemes*), zwłaszcza tzw. prywatne ICIS, tj. z nie więcej niż stu inwestorami. Mimo że przepisy regulujące działanie ICIS obowiązują już od roku 1999, jed-

¹¹ UCITS to akronim od angielskiego wyrażenia Undertaking for Collective Investments in Transferable Securities, oznaczającego instytucje zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe. Fundusze inwestycyjne tworzone na podstawie przepisów zgodnych z dyrektywami UCITS (w szczególności z dyrektywami UCITS III z 2001 r.), jak np. na podstawie polskiej ustawy z 2004 r. o funduszach inwestycyjnych, mogą być zbywane na zasadach transgranicznych, korzystając z tzw. paszportu europejskiego.

¹² *Trends in the European Investment Fund Industry in the Fourth Quarter of 2010 and Result for the Full Year 2010* [on-line]. February 2011, no. 44 [Dostęp 25.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.efama.org>.

¹³ *Commission de Surveillance du Secteur Financier* [on-line]. [Dostęp 26.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.cssf.lu>.

nak dotąd utworzono zaledwie nieco ponad 60 tego typu funduszy¹⁴. Fundusze cypryjskie są, co prawda, mniej kapitałochłonne i znacznie tańsze w utrzymaniu niż ich luksemburskie odpowiedniki, jednak to te ostatnie cieszą się większym wzięciem inwestorów. W dużej mierze jest to konsekwencją wyższej od cypryjskiej jakości obsługi zagranicznych funduszy, zapewnianej przez luksemburskie centrum finansowe i działające tam podmioty. Nie bez znaczenia jest też peryferyjne usytuowanie Cypru, specjalizującego się bardziej w obsłudze inwestorów wschodnioeuropejskich, a także dłuższe tradycje bankowości i sektora funduszy inwestycyjnych w Luksemburgu.

Porównanie charakterystyk poszczególnych form funduszy inwestycyjnych luksemburskich i cypryjskich na tle rozwiązań polskich zawiera tabela 2.

Fundusze luksemburskie, zwłaszcza SIF i SICAR, a także cypryjskie ICIS są, podobnie jak fundusze polskie, zwolnione z opodatkowania, mimo podlegania podatkowi CIT jako spółki kapitałowe. Ponadto są nadzorowane przez instytucje nadzorcze i działają na podstawie wydanej licencji. Zobowiązane są też korzystać z usług banków depozytariuszy. Niekwestionowaną zaletą zagranicznych struktur jest również zwolnienie, pod pewnymi warunkami, dochodów uzyskiwanych z takich zagranicznych funduszy, przez polskich inwestorów. Polskie fundusze nie dysponują tym atutem, nawet jeśli same są zwolnione z podatku. Ponadto polskie fundusze są dosyć drogie, a polska KNF dosyć mało wydajna w wydawaniu zgody na uruchomienie funduszu. To wszystko przemawia na korzyść funduszy zagranicznych. Dotąd jednak rodzimi krezusi preferowali polskie fundusze, bardziej dostępne (oferta rodzimych TFI) i „swojskie”, także ze względów lingwistycznych (dokumentacja i obsługa polska).

Zarówno fundusze luksemburskie, jak i cypryjskie są bardzo interesujące dla polskich rezydentów podatkowych jako wehikuly międzynarodowej optymalizacji podatkowej, ze względu na bardzo korzystne dla podatników zapisy umów o unikaniu podwójnego opodatkowania, podpisanych przez Polskę z Luksemburgiem i z Cyprzem. Na mocy umowy polsko-luksemburskiej dywidendy otrzymane przez polskich rezydentów z Luksemburga są w Polsce zwolnione z opodatkowania. Dywidendy otrzymane z Cypru są natomiast opodatkowane efektywnie stawką zaledwie 9%.

Praktykowany jest mechanizm optymalizacji podatkowej dla polskich inwestorów, którzy wnoszą swoje polskie i międzynarodowe aktywa finansowe do zagranicznego funduszu, by następnie bezpodatkowo je zbyć, a uzyskane środki bezpodatkowo reinwestować w inne aktywa, finalnie dystrybuując zyski z powrotem do Polski, bezpodatkowo lub z niewielkim obciążeniem podatkowym. Po wprowadzeniu zwolnienia z opodatkowania zagranicznych funduszy od 2011 r. takie zagraniczne, „prywatne” fundusze, tworzone m.in. przez polskich milionerów, mogą również bezpodatkowo pomnażać swoje aktywa w Polsce.

¹⁴ *Central Bank of Cyprus* [on-line]. [Dostęp 26.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.centralbank.gov.cy>.

Tab. 2. Porównanie form funduszy luksemburskich, cypryjskich i polskich

Fundusz (jeśli w formie korporacyjnej)	UCITS (SICAV)	SIF	SICAR	ICIS (fundusz prywatny)	Polski fundusz inwestycyjny
Minimalny kapitał zakładowy lub aktywa netto	1,25 mln EUR	1,25 mln EUR	1 mln EUR	Dowolne (jeśli fundusz prywatny)	4 mln PLN („prywatny” FIZ – dowolne)
Nadzór regulatora	Tak	Tak, ale w ograniczonym zakresie		Tak	Tak
Organ nadzorczy	Komisja Nadzoru nad Sektorem Finansowym (CSSF)			Cypryjski Bank Centralny	KNF
Inwestorzy	Dowolni	Kwalifikowani		≤100	Dowolni
Wymóg posiadania depozytariusza	Tak			Tak (opcja dla funduszy prywatnych)	Tak
Wymóg licencji	Tak				
Zwolnienie z podatku CIT	Tak		Tak, ale tylko sprzedaż papierów wartościowych	Tak, gdy sprzedaż papierów wartościowych i z zagranicznych dywidend, inaczej 10% (np. odsetki)	Tak
Roczna opłata subskrypcyjna	0,01% p.a. od aktywów netto		Brak	Brak	Brak
Podatek u źródła od dywidend, odsetek i zysków kapitałowych	Brak: odsetki zwolnione, jeśli fundusz jest <i>out-of-scope</i> w rozumieniu tzw. <i>savings directive</i>			Brak	19%
Korzyści z dyrektyw: odsetkowej i „Parent-Subsidiary”	Nie		Tak – jeśli SICAR w formie korporacyjnej	Tak	Tak
Korzyści z umów o unikaniu podwójnego opodatkowania	Możliwe, zależnie od traktatu				

Źródło: opracowanie własne na podstawie m.in.: *Luxembourg Regulated Investment Vehicles. An overview of the regulatory requirements*. KPMG, March 2008.

Bardzo popularne w ostatnich latach wśród zamożnych polskich inwestorów rodzime fundusze inwestycyjne zamknięte aktywów niepublicznych (FIZAN), służące do krajowej optymalizacji podatkowej, mogą w połączeniu z funduszem zagranicznym prowadzić do pełniejszej optymalizacji. Inwestor wycofujący środki z polskiego funduszu otrzymuje dochód pomniejszony o podatek 19%. Jeżeli wcześniej wniesie swoje certyfikaty do struktury zagranicznej (funduszu, holdingu), może uniknąć tego „podatku Belki”.

Co więcej, w świetle zapisów nowej dyrektywy unijnej o funduszach inwestycyjnych (tzw. UCITS IV), której zapisy powinny obowiązywać w Polsce od lipca 2011 r. (w praktyce zapewne wejdą w życie najwcześniej w 2012 r.), godne rozważenia może się okazać „przenoszenie” polskich funduszy za granicę, np. do Luksemburga.

Wprowadzając nowe zwolnienie, inicjator zmian, czyli Ministerstwo Finansów, rozpatrywał zamiennie pomysł likwidacji zwolnienia dla polskich funduszy, co w konsekwencji rozwiązałoby jednocześnie problem zwolnienia dla funduszy zagranicznych. Na szczęście pomysł ten zarzucono, w przeciwnym razie spowodowałby niemalą rewolucję na polskim rynku finansowym¹⁵. Szukające oszczędności budżetowych ministerstwo poważnie jednak rozważa pomysł renegocjacji umów bilateralnych podpisanych przez Polskę z Luksemburgiem i z Cyprzem. Zmiana tych dwóch umów mogłaby znacznie utrudnić polskim inwestorom międzynarodową optymalizację podatkową. Przeprowadzenie tych zmian nie musi być jednak proste i szybkie – potrwa co najmniej kilka lat. Do tego czasu inwestorzy nadal mogą korzystać z opisywanych wyżej struktur.

Ponadto wprowadzone zwolnienie i jego praprzyczyna, czyli niezgodność polskich regulacji z nadrzędnymi regulacjami unijnymi, otwiera furtkę do roszczeń podatników – zagranicznych funduszy, którzy przed 2011 r. zmuszeni zostali do zapłaty polskiego podatku CIT. Według opinii doradców podatkowych zaangażowanych w tę tematykę liczba wystąpień podatników o stwierdzenie i zwrot nadpłat z tytułu niesłusznie pobranego podatku liczona jest co najmniej w dziesiątkach.

6. Podsumowanie

Obowiązujące od 2011 r. zwolnienie z opodatkowania zagranicznych funduszy inwestycyjnych i emerytalnych, po kilku latach utrzymywania niezgodnej z unijnymi regulacjami asymetrii prawnej, w końcu doprowadziło do wprowadzenia

¹⁵ Wystąpienie przedstawiciela Ministerstwa Finansów na seminarium podatkowym pt. „Nowe zasady opodatkowania funduszy inwestycyjnych – alternatywa dla dotychczasowych rozwiązań”, zorganizowanym w Warszawie, w dniu 19 kwietnia 2011 r. przez Polski Oddział Międzynarodowego Stowarzyszenia Podatkowego. *International Fiscal Association* [on-line]. [Dostęp 30.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.ifa.nl>.

neutralności podatkowej. Podobnie jak polskie fundusze inwestycyjne i emerytalne, ich zagraniczne odpowiedniki z krajów UE i EOG mogą odtąd bezpodatkowo inwestować w Polsce, o ile spełnią kilka określonych ustawowo warunków. Warunki te, o charakterze materialnym i formalnym, rodzić jednak mogą wiele wątpliwości natury interpretacyjnej.

Wprowadzone zwolnienie otwiera nowe możliwości międzynarodowej optymalizacji podatkowej, zwłaszcza dla polskich rezydentów. Szczególnie interesujące wydaje się zastosowanie luksemburskich i cypryjskich funduszy inwestycyjnych, zwłaszcza w świetle obowiązujących zapisów bilateralnych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania.

Literatura

- Central Bank of Cyprus* [on-line]. [Dostęp 26.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.centralbank.gov.cy>.
- Commission de Surveillance du Secteur Financier* [on-line]. [Dostęp 26.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.cssf.lu>.
- International Fiscal Association* [on-line]. [Dostęp 30.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.ifa.nl>.
- Inwestorzy w obrotach giełdowych w 2010 r. – podsumowanie badania*. Warszawa: Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie, 2011.
- Luxembourg Regulated Investment Vehicles. An overview of the regulatory requirements*. KPMG, March 2008.
- Ministerstwo Finansów, Departament Długu Publicznego* [on-line]. 2011 [Dostęp 25.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl>.
- Plókarz R., Fundusze inwestycyjne typu ETF a polski rynek akcji. W: Kalinowski M., Pronobis M. (red.), *Innowacje na rynkach finansowych*. Warszawa: Wydaw. CeDeWu, 2010. ISBN 978-83-7556-284-2, 978-83-7556-285-9.
- Szczepanik T., Szczypiński W., Zmiany w podatku dochodowym od osób prawnych w 2011 r. (2). *Przegląd Podatkowy* 2011, nr 2.
- Trends in the European Investment Fund Industry in the Fourth Quarter of 2010 and Result for the Full Year 2010* [on-line]. February 2011, no. 44 [Dostęp 25.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.efama.org>.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych*, Dz.U. 2000, nr 54, poz. 654, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*, Dz.U. 2004, nr 159, poz. 1667, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych*, Dz.U. 2004, nr 146, poz. 1546, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 listopada 2010 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku docho-*

dotym od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne, Dz.U. 2010, nr 226, poz. 1478.

Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o funduszach inwestycyjnych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. 2011, nr 234, poz. 1389.

Orzecznictwo

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 stycznia 2011 r., sygn. akt III SA/Wa 2972/10.

**TOURIST TAXES IN THE CZECH REPUBLIC
PODATKI TURYSTYCZNE W REPUBLICIE CZESKIEJ**

Michal Radvan

Abstrakt: Do najważniejszych obszarów gospodarki władz samorządowych miasta należy turystyka, która może przynieść dużo pieniędzy przedsiębiorcom i miastu. W niniejszym artykule skupiono się na opłatach turystycznych w Republice Czeskiej. Jego celem jest badanie strukturalnych składników opłat w turystyce, wskazanie słabości i propozycji rozwiązań. W części pierwszej umieszczono podsumowanie opłat lokalnych pobieranych w Republice Czeskiej. Następnie autor opisuje i analizuje dwa rodzaje opłaty turystycznej pobierane w republice (opłata za pobyt uzdrowiskowy i rekreacyjny oraz opłata za powierzchnię mieszkaniową), a w ostatniej części proponuje kilka rozwiązań w tym obszarze. Potwierdza również hipotezę, że podatki turystyczne są potrzebne zarówno właścicielom kwater, jak i miastu.

Słowa kluczowe: opłaty, podatki turystyczne, władze samorządowe.

JEL Classification: H20 – General; K34 – Tax Law; L83 – Sports, Gambling, Recreation, Tourism.

1. Introduction

One of the most important economy areas of every municipality is tourism. It is able to produce a lot of money for entrepreneurs as well as for the municipality. There is a special symbiosis between these two subjects, because business people expect comfortable conditions for their profession, they need a high level of advertising a particular place and its facilities (booklets and web pages), developed infrastructure, interesting programs prepared by the municipality, like festivals and other events, appropriate preservation of historical, cultural and

natural monuments. If business people are successful (they earn a lot of money), they pay high taxes (income tax, VAT) and charges (tourist charges).

This paper is focused on tourist charges in the Czech Republic. The aim of the article is to examine the structural components of the charges in tourism, to find weaknesses and suggest the solutions. I would like to start with the hypothesis that tourist taxes are useful for both quartermasters and a municipality. At the end, it will be seen whether this hypothesis has been confirmed or disproved.

At the beginning, I will summarize local charges collected in the Czech Republic in general. Later I will describe and analyze two tourist charges collected in this republic (a charge for a spa and recreation stay and a charge for housing capacity), in the final part, I will bring several solutions in this area.

It is a sad truth that nobody in the Czech Republic is really interested in tourist taxes, which must be concluded from the conducted research.

This paper was drawn up under Project No 407/09/P285 of The Czech Science Foundation – GACR.

2. Tourist Taxes as Local Charges in General

Every municipality in the Czech Republic has a possibility to impose local charges (local fees, local taxes¹). In fact, not every municipality uses this right and levies every local charge. A town council has an opportunity to decide whether the municipality will impose the local charge and it can define the amount of this charge within the legal limits. In fact, the income from the local charges is quite important especially for small municipalities (c. 10% of their incomes) and to pay local charges is the same duty as to pay every other tax and charge. Local charges, in general, have, except a fiscal function, a regulative and protective function, but in the case of tourist taxes it is not true.

With regard to local charges, the legal regulation of these charges is very important. The Charter of Fundamental Rights and Freedoms (Act No. 2/1993 Sb., as amended), in its Article 11(5), says that taxes and charges are possible to be imposed only in legal act. This act is Act No. 565/1990 Sb., Local Charges Act, as amended. In its Section 14 it contains authorization for municipalities to assess local charges by the ordinance. In this ordinance conditions for levying, charge rate, charge maturity, and eventual immunity must be given. The ordinance must not exceed the conditions defined by Local Charges Act (for example maximum charge rate or varieties of charges).

Nowadays the municipalities in the Czech Republic have an opportunity to levy the following local charges:

¹ For more see Mrkývka P., Některé úvahy o materiálním základu veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi* 2003, nr 2.

- Dog charge,
- Charge for spa and recreation stay,
- Charge for using public places,
- Charge on entrance,
- Charge for housing capacity,
- Charge on gambling machines,
- Charge on communal waste,
- Charge for permission to enter designated areas by motor vehicle,
- Charge on evaluation of building land.

This list is complete and the municipality has no possibility to levy any other charge².

If somebody has a duty to pay a local tax and they fail to do it (on time or they do not pay the right amount), the municipality sends him an assessment. The amount due can be raised three times in the assessment. The municipality has to start a procedure with the debtor in three years after the debtor had to pay the charge because then there is no chance to levy the charge. The maximum period extends to ten years after the debtor had to pay the charge. The administration office is the municipality that levied the charge. The municipality has the right to reduce the charge or to exempt the charge duty or accessories to the charge.

It seems that none of the local charges in the above mentioned list is a typical tourist tax³. But in fact, two of them can be considered as tourist taxes: charge for a spa and recreation stay and housing capacity charge. Because of numerous similar or even same structural components of these charges, municipalities usually decide to collect both these charges together and the tax administration is done by the same person. A very much discussed topic in these circumstances is whether both charges can be regulated in one municipal ordinance. My answer is yes. For first, it is not forbidden. And what is not forbidden, that is allowed. Moreover, in my opinion it is practical for the taxpayers to find all the necessary information in one municipal ordinance, if they have fiscal duties connected with tourism.

² For more see Radvan M. et al., *Finanční právo a finanční správa – Berní právo*. Brno: Masaryk University and Doplněk, 2008.

³ Like Spanish Tax on stays in business tourist accommodation, or tourist taxes in the Netherlands and Luxembourg. „*Taxes in Europe*” Database – *List of Minor Taxes* [on-line]. 2011 [Available 9.11.2011]. Available on: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/info_docs/tax_inventory/list_minor_taxes_en.pdf.

3. Charge for a spa and recreation stay

The taxpayers of the charge for a spa and recreation stay are natural persons who stay in spas or other recreation centers for the purposes of treatment or recreation. There are some more conditions that must be fulfilled to levy the charge: the persons must stay at a spa or recreation center just for some time and have to pay some money for accommodation. Only the blind, the handicapped, young people (under 18) and the elderly (over 70), as well as people receiving children allowance are exempted⁴. The taxpayers pay the charge together with the price for accommodation and the owner of a hotel or an apartment (quartermaster – the payer – natural or legal person⁵) must send the charge to the municipality.

There are several problems in this definition. The first problem occurs with the definition of places where the charge can be collected. All spas are stated in the government decree, but what about recreation centers? There is no legal definition of this term and it depends on the municipality if it “feels” it is a recreation center or not. In fact, if there is at least one hotel, hostel or any other kind of accommodation for tourists, the municipality can declare that it is a recreation center. Thus, it is declared by the municipal ordinance imposing the charge for a spa and recreation stay.

The other problem is the purpose of stay: the taxpayer is only the person staying in the accommodation facility because of treatment or recreation. It means that every person coming to the facility should be asked about the purpose of their stay and if they say that the purpose is, for example, a scientific conference, there is no duty to pay. But many quartermasters do not do that and rely on the legal text that the guests have a duty to pay unless they prove another purpose of the accommodation booking. Therefore, as the guest leaves, they write down in the registration book some other purpose of the stay than recreation or treatment, and thus they retain the money paid as a charge.

The last problem which I see is to prove the claim for exemption for people receiving children allowance. I am afraid that usually none of these people has a decision on children allowance with him/her travelling for holidays. Moreover, the act is still dealing with educational benefit, even it was replaced by children allowance several years ago.

Historically, there were many problems with the evidence of taxpayers. One of the amendments to the Local Charges Act assessed a duty for the quartermasters to keep the registration book with the information about their guests – the taxpayers (name, surname, address, number of identity

⁴ Soldiers in basic military service and in civil service (substitution for basic military service) are also exempted; however the basic military service and civil service in the Czech Republic were abolished more than ten years ago.

⁵ Till the end of 2010, the quartermaster was even a surety.

card/passport) – and the times and purposes of their stay for six years after the last record in the book. It is quite an easy instrument to control the tax duties, especially if it is kept electronically.

The charge rate can run to 15 CZK⁶ for a person per day. In fact, per night, because the first day (the day of the arrival) is free of charge. According to the proposal of the Ministry of Finance, the charge rate should be higher – up to 50 CZK⁷. Obviously, there is a possibility of lump sum charge per week, month or even a whole year, but this lump sum charge must not be higher than 15 CZK for one day.

Many municipalities do not have enough experience with this charge and they are asking whether it is possible to collect the charge only during a certain part of the year or only in a certain part of the municipality. Of course, it is, and there are many arguments for that. Primarily, introducing the charges, it is the right of a municipality, it is a declaration of its right to self-government. Moreover, we must remember the other functions of charges besides fiscal functions: regulation and stimulation functions; even if they are suppressed in the case of tourist taxes.

4. Housing capacity charge

The housing capacity charge can be levied in municipalities and in cities⁸ at facilities where the guests are obliged to pay for accommodation with the exception of facilities for students and pupils like student hostels and campuses, hospitals and spa facilities (if they are not run as hotels), and facilities for social and charitable purposes.

The taxpayer is the natural or legal person – the quartermaster, usually the owner or the tenant of the facility. But, of course, the charge will be included in the price of the accommodation; in fact, there is no difference between housing capacity charge and charge for a spa and recreation stay. The quartermaster must keep the registration book with the information about their guests and period of stay for six years after the last record in the book. With the exemption of the purpose of stay, the information is the same as in the case of registration book for a spa and recreation stay charge. That is why, there is usually just one registration book for both charges.

The charge is paid for every used bed. The charge rate is 6 CZK for a bed per night or there can be negotiated a lump sum charge per year.

⁶ 1 EUR = 25 CZK.

⁷ This proposal was never discussed by the government and sent to the Parliament, but it was discussed in Legislative Council of the Government and its commissions and probably will be introduced again in the future.

⁸ This is a mistake in the act, not in the article; of course, every city is a municipality.

5. Conclusion

At the beginning of this conclusion it is necessary to say they, that there are tourist taxes in the Czech Republic, even if are not included in the tax system, but (only) in the list of charges. According to the definitions of the terms „tax” and „charge” it is more precise, because tax, as an obligatory amount defined by an act with a laid down rate from the incomes of economic subjects to the public budgets on the irrecoverable principle, is more or less regular and the taxpayer does not receive any consideration, while, in contrast to the tax, charges are irregular (ad hoc) and the taxpayer is eligible to ask for some consideration. As we can see, both tourist charges are really irregular. Often, plea of taxpayers that they have no consideration is easily refutable: if I am coming to spa, I expect natural springs, beautiful countryside, clean and neat squares and streets, branches, promenades, etc. If I am a guest in the hotel (as a tourist), I hope there will be a map of the city, including necessary information about cultural life, historical and natural monuments, places to eat, to drink, to have fun. I will probably use local mass transportation, I will produce some waste, I will use some infrastructure. As a quartermaster, I need a piece of help from the municipality: municipality spends a lot of money on the presentation of the city, organizes festivals and other events, takes care of historical, cultural and natural monuments, and that is why, tourists are coming. In the information materials of the municipality (booklets, internet), my hotel is mentioned, so that tourists could stay just there, etc. We can find many other examples of how municipalities are useful for both hotel owners and tourists. From this point of view, a charge is a more precise term than tax.

On the other hand, not everything is devoid of mistakes in the area of tourist charges. The most problematic aspect is the existence of two charges concerning tourist stays. Because of similar or even same structural components of these charges and similar administration, many municipalities introduce both charges at the same time. That is why, I think that there should be only one charge, called a tourist charge. Almost all structural components could remain the same; we have to solve just the person of taxpayer. I would prefer the guest as a taxpayer, because they receive much more from the municipality than the quartermaster. This owner or runner of the hotel, or any other accommodation facility, must be a payer – the one who collects the charge from the taxpayer and sends it to the tax administrator – to the municipality.

In my opinion, the charge rate is quite low, nowadays at maximum 15 + 6 CZK. If we compare it with the rates abroad, we can see that this is one of the lowest rates, but the costs of the municipality are the same as overseas. The proposal to increase the rate up to 50 CZK per night seems to be a reasonable step. We must remember that this is a local charge and municipalities do not have to set the maximum rate. Besides, there is one more benefit: the tax is paid by foreigners, not locals, who create the electorate in the municipality.

Even if there are still two charges, I believe it is necessary to correct the obvious mistakes in the act. A city is a municipality; there are no more soldiers in basic military service and people in civil service; an educational benefit was replaced by a children allowance. Several provisions, like proving the claim for exemption in case of a children allowance, should be formulated more precisely so that there would be no problems in the application of the act.

I do believe that tourist charges have its place in the charge or tax system of every country; they are very useful for municipalities, quartermasters and even for guests. The hypothesis forwarded t at the beginning, that tourist taxes are useful for both quartermasters and municipality, was confirmed. Tourist charge,s as any others, must be very simple for tax administration, optimally controlled electronically. Every stakeholder must be informed how the revenue was spent and how it helped to increase tourism in the municipality.

Literature

- Mrkývka P., Některé úvahy o materiálním základu veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi* 2003, nr 2.
- Radvan M. et al., *Finanční právo a finanční správa – Berní právo*. Brno: Masaryk University and Doplněk, 2008.
- „*Taxes in Europe*” Database – *List of Minor Taxes* [on-line]. 2011 [Available 11.09.2011]. Available on: World Wide Web: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/info_docs/tax_inventory/list_minor_taxes_en.pdf.

Legal Acts

- Charter of Fundamental Rights and Freedoms* (Act No. 2/1993 Sb., as amended). Act No. 565/1990 Sb., *Local Charges Act*, as amended.

**ETYKA BIEGŁEGO REWIDENTA
JAKO JEDEN Z OBSZARÓW ETYKI W BIZNESIE**

Grażyna Voss

Abstrakt: Jednostki gospodarcze opracowują sprawozdanie finansowe, które dostarcza użytkownikom wewnętrznym i zewnętrznym informacji o stanie majątkowym i finansowym jednostki. Jednak na skutek nadużyć, które miały miejsce w latach 90. XX w., wielu użytkowników straciło zaufanie do tego typu informacji. W celu zbudowania właściwych relacji między poszczególnymi podmiotami występującymi na rynku stworzono kodeks etyki biegłego rewidenta, a wraz z nim poczucie bezpieczeństwa opartego na publicznym zaufaniu do zawodu biegłego rewidenta.

Słowa kluczowe: biegły rewident, etyka, kodeks etyczny.

JEL Classification: M42 – Auditing.

1. Wprowadzenie

Etyka biznesu jest dziedziną rozległą, heterogeniczną, bez wyraźnie określonych linii granicznych. Dla różnych autorów nie musi oznaczać tego samego, np. w rozważaniach nad sposobami i kierunkami działania w ramach życia gospodarczego.

Praktyka etyczna biznesu jest rozpatrywana w ramach systemu ekonomicznego stworzonego przez rząd, który musi ustalić jasne ramy przepisów potrzebnych do działania, system zabezpieczeń społecznych, ochrony środowiska, uczciwości w systemie bankowym. Przepisy te nie oznaczają pozbawienia możliwości kierowania się własnymi przekonaniemami w celu podejmowania decyzji etycznych.

Etyka w biznesie obejmuje trzy poziomy:

- powiązany z całą gospodarką, czyli makrosystemem (etyka systemu),
- wewnątrz przedsiębiorstwa czy relacje pracownicze, powiązania firmy z otoczeniem, etyka pracy, etyka firmy,
- etyka osoby obejmująca wartości kultury i norm zachowań.

Zharmonizowanie powyższych poziomów nie jest łatwe.

Etyka firmy jest ściśle związana z etyką osobistą. Nie jest ona niczym innym jak etycznym poczuciem odpowiedzialności menedżera czy zarządu za podjęte przez firmę działania. Dlatego styl życia tych osób i ich postawa wobec społeczeństwa powinny być brane pod uwagę przy doborze kadry kierowniczej. Funkcjonowanie przedsiębiorstw opiera się na pomnażaniu majątku i korzyści finansowych, jednak etyka pogoni za zyskiem powinna zawierać zobowiązanie do traktowania personelu w sposób uczciwy i z szacunkiem dla godności ludzkiej. Istotną rolę w etyce odgrywa zaufanie, zarówno w kontaktach osobistych, jak i zawodowych, krajowych czy zagranicznych. Dlatego coraz więcej uwagi poświęca się kodeksom etycznym w ujęciu krajowym i międzynarodowym. Na szczególną uwagę zasługuje kodeks etyki biegłego rewidenta, który został stworzony w celu unikania oszustw finansowych, jakie miały miejsce w latach 90. XX wieku.

2. Odpowiedzialność biegłych rewidentów – kodeks a odpowiedzialność społeczna

Każde przedsiębiorstwo funkcjonuje w określonych warunkach gospodarki rynkowej i prowadzi ewidencję operacji gospodarczych oraz opracowuje sprawozdania finansowe. Zadania te odzwierciedlają zakres prac będących przedmiotem rachunkowości finansowej, która jest zorientowana na zewnętrznych użytkowników informacji finansowych. Zawarte w sprawozdaniach finansowych informacje o majątku, źródłach finansowania działalności, o osiągniętych wynikach i pozycji finansowej firmy opracowywane są na podstawie przyjętych rozwiązań prawnych, tak by zawarty w nich obraz firmy przedstawiony był w sposób rzetelny, wiarygodny, sprawdzalny i odzwierciedlał prawdziwą sytuację. Wiarygodność i sprawdzalność informacji jest elementem budującym zaufanie między użytkownikami informacji finansowych a ich autorami (przedsiębiorstwami) i wynika z obowiązujących w rachunkowości regulacji prawnych.

Międzynarodowa Federacja Księgowych opracowała *Kodeks etyki zawodowych księgowych*, który już we wstępie zakłada, że w wyniku istnienia narodowych różnic w kulturze, języku oraz systemach prawnych i społecznych zadanie przygotowania szczegółowych wymogów etycznych należy przede wszystkim do organizacji członkowskich w poszczególnych krajach oraz że na nich spoczywa

również odpowiedzialność za wprowadzenie tychże wymogów w życie i ich egzekwowanie.

Opracowany kodeks ma służyć jako model, na którym należy opierać krajowe wskazówki etyczne. Przedstawia on normy wykonywania zawodu księgowego. Na podstawie tego modelu powstał krajowy kodeks etyki zawodowej biegłych rewidentów. Nakłada on na biegłych przestrzeganie zasad:

- rzetelności i bezstronności,
- kompetencji zawodowych,
- tajemnicy zawodowej.

Sprawozdanie finansowe, które podlega badaniu przez biegłych rewidentów, jest przedstawiane do wiadomości publicznej. Rynek kapitałowy kreuje konkurencyjność między właścicielami kapitału a przedsiębiorstwami, które go potrzebują do finansowania swojej działalności. Konkurencja na rynku kapitałowym przynosi najlepsze efekty wówczas, gdy wszyscy uczestnicy mają jednaki dostęp do takiego zasobu istotnych i rzetelnych informacji, który pozwala im właściwie ocenić ryzyko inwestycyjne (poziom pierwszy – powiązania z gospodarką, poziom drugi – powiązania z otoczeniem). Mając podstawowy wpływ na jakość i zakres ujawnianych informacji w sprawozdaniach finansowych, zarządy spółek nierzadko kierują się własnymi interesami, niekiedy zbieżnymi z oczekiwaniami właścicieli kapitału, wierzycieli i pozostałych interesariuszy. Naruszenie ogólnie przyjętych zasad wywołuje negatywne skutki dotyczące inwestorów, a pośrednio całych społeczeństw. Stąd opracowane regulacje prawne (ustawa o rachunkowości, rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad uznawania, metod wyceny, zakresu ujawniania i sposobu prezentacji instrumentów finansowych), nakładające na jednostki gospodarcze obowiązek opracowywania i prezentacji sytuacji majątkowej i finansowej sprawozdań finansowych przez pracowników działów finansowo-księgowych, gwarantują rzetelność opracowanych informacji (poziom trzeci – etyka osoby, normy zachowań). Dodatkowo przeprowadzone badania przez biegłych rewidentów wzmacniają zaufanie użytkowników, dzięki czemu mogą bezpiecznie wykorzystywać wartości informacyjne zestawienia zmian w skonsolidowanym kapitale własnym i pozostałych elementach sprawozdań finansowych.

Zgodnie z ustawą o rachunkowości biegły rewident, który sporządza niezgodną ze stanem faktycznym opinię o sprawozdaniu finansowym i stanowiących podstawę jego sporządzenia księgach rachunkowych jednostki lub sytuacji finansowo-majątkowej tej jednostki, podlega grzywnie lub karze pozbawienia wolności do lat dwóch albo obu tym karom łącznie. Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 działa nieumyślnie, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności. Biegły rewident ponosi odpowiedzialność w myśl ustawy, gdy wyda pozytywną opinię na temat sprawozdania finansowego i dokumentacji księgowej, które nie spełniają wymogów tej ustawy lub też gdy sprawozdania finansowe

we i księgi rachunkowe zgodne z przepisami ustawy zaopiniował negatywnie. *Czyn karalny z art. 78 UR zostaje także popełniony, gdy opinia i raport biegłego rewidenta nie wynikają z zebranej i opracowanej w toku badania dokumentacji rewizyjnej*¹. Badanie, w którym biegłemu rewidentowi zarzuca się naruszenie bezstronności i niezależności, uważa się za nieważne, nawet w sytuacji, gdy jego opinia okaże się merytorycznie poprawna. Dokonane naruszenia przepisów mogą być umyślne lub nieumyślne. Przedawnienie karalności wymienionych czynów następuje po trzech latach od momentu ich popełnienia.

3. Kodeks etyki biegłego rewidenta

Zawód biegłego rewidenta wyróżnia się dużym zaufaniem w społeczeństwie, dlatego też niezwykle ważną kwestią jest etyka zawodowa. Od biegłego rewidenta wymaga się przede wszystkim uczciwości, szczerości, rzetelności i bezstronności. Wiarygodność badania i bezstronność opinii zostaną zapewnione, gdy wszystkie czynności przeprowadzi się zgodnie z podstawowymi zasadami wykonywania zawodu.

Regulacjami prawnymi precyzującymi wymagania, prawa, obowiązki oraz odpowiedzialność biegłych rewidentów są: ustawa o biegłych rewidentach i ich samorządzie, ustawa o rachunkowości, kodeks cywilny, kodeks karny. Organizacją ustalającą zasady etyki zawodowej biegłych rewidentów jest Krajowa Izba Biegłych Rewidentów. Uprawnienia do uchwalania tych zasad ma Krajowy Zjazd Biegłych Rewidentów. Dokumentem obowiązującym w Polsce jest *Kodeks etyki zawodowej biegłych rewidentów*, który podkreśla rangę tego zawodu i jego odpowiedzialność społeczną. Główna myśl kodeksu to: *Biegły rewident powinien wykonywać swoje zadania w sposób wysoce etyczny i profesjonalny, przy poszanowaniu interesu publicznego oraz systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, a swoją postawą i postępowaniem przyczyniać się do postrzegania przedstawicieli zawodu jako osób zaufania publicznego. Przy realizacji tego celu należy kierować się postanowieniami niniejszego Kodeksu etyki zawodowej*².

Kodeks etyki zawodowej biegłych rewidentów wyodrębnia ogólne i szczegółowe zasady postępowania. Bez względu na miejsce i charakter zatrudnienia, przy wykonywaniu czynności związanych z zawodem biegły rewident zobowiązany jest do przestrzegania zasad:

- rzetelności i bezstronności,
- kompetencji zawodowych,

¹ Jarugowa A., Martyniuk T. (red.), *Komentarze do Ustawy o rachunkowości. Rachunkowość – MSR – podatki*. Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., 2002, s. 731.

² *Kodeks etyki zawodowej biegłych rewidentów*. Tekst według załącznika do uchwały nr 2 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Biegłych Rewidentów z dnia 30 czerwca 2002 r. w sprawie zasad etyki zawodowej biegłych rewidentów.

- tajemnicy zawodowej,
- niezależności zawodowej.

Rzetelność i bezstronność. Postępowanie biegłego rewidenta powinno być rzeczowe, obiektywne, wolne od uprzedzeń i wpływu rozbieżności zdań (sporów). Musi on przestrzegać tej zasady podczas prowadzenia działalności zawodowej, niezależnie od funkcji, jaką pełni. W sytuacji, gdy bierze udział w badaniu sprawozdań finansowych oraz wykonuje inne usługi, powinien dbać o zachowanie bezstronności, postępując w sposób wolny od uprzedzeń i nie ulegając naciskom innych osób. W przypadku sporu powstałego między biegłym a podmiotem zamawiającym, mającym przeważać o jego rzetelności czy bezstronności, należy zaprzestać współpracę.

Kompetencje zawodowe. Biegły rewident ma obowiązek świadczenia na rzecz podmiotu zamawiającego usług wysokiej jakości, zgodnie z dorobkiem i postępem nauki rachunkowości i rewizji finansowej, przepisami prawa i zasadami ugruntowaną praktyką. Przez niezbędne kompetencje rozumie się posiadaną wiedzę, nabyte umiejętności i doświadczenie. Biegły rewident powinien zapewnić sobie doradztwo i pomoc właściwych specjalistów, gdy nie posiada należytych kompetencji do wykonywania specjalistycznych części usług. Ma również obowiązek stałego podnoszenia kwalifikacji w zakresie zasad rachunkowości, przepisów prawa gospodarczego i finansowego.

Tajemnica zawodowa. Zgodnie z kodeksem biegły rewident ma obowiązek zachowania w tajemnicy wszystkich informacji, które uzyskał w trakcie wykonywania czynności zawodowych bez żadnego ograniczenia czasowego. Odpowiada także za zachowanie tajemnicy przez podległych mu pracowników i osoby z nim współpracujące. Ujawnić informacje może tylko wówczas, gdy zaistnieje prawnie przewidziany obowiązek ich ujawnienia przez biegłego rewidenta lub podmiot czy też w sytuacji, gdy zamawiający upoważnił biegłego rewidenta do ujawnienia informacji. W tym jednak wypadku należy się upewnić, czy nie naruszy to interesów którejkolwiek z zainteresowanych stron. Zasada ta nie dotyczy informacji objętych publikowaniem.

Niezależność zawodowa. W trakcie wykonywania zawodu biegły rewident jest samodzielny i niezależny, podlega wyłącznie przepisom prawa, postanowieniom norm wykonywania zawodu oraz zasadom etyki zawodowej.

Zawodowi księgowi narażeni są na sytuacje, w których może dojść do próby wywierania nacisków. Zachowanie obiektywizmu wymaga eliminowania wszelkich uprzedzeń, stronniczości czy presji otoczenia. Obowiązkiem biegłego jest również zapewnienie, aby podległy mu personel przestrzegał wymienionych w kodeksach zasad etycznych. Zawodowy księgowy powinien unikać sytuacji, które mogą być odczytane jako niewłaściwe i negatywnie wpływać na jego pozycję zawodową oraz osób z nim współpracujących, np. przyjmowanie podarunków od klientów, obdarowywanie ich, goszczenie przez klientów.

Do badania sprawozdań finansowych oprócz wiedzy ogólnej, szczegółowej z rachunkowości, procedur rewizji finansowej biegły musi posiadać wiedzę o badanej jednostce. Informacje te pozyskuje od kierownictwa i pracowników jednostki. Znaczenie dla właściwego wykorzystania tej wiedzy mają rzetelność, aktualność i terminowość przekazywanych danych.

Poufne informacje mogą być ujawnione, gdy³:

- ujawnienie jest autoryzowane; gdy klient lub pracodawca upoważnia do ujawnienia informacji, należy rozważyć interesy wszystkich stron, włączając w to osoby trzecie, których interesy mogłyby być naruszone,
- ujawnienie jest wymagane przez prawo; przykłady sytuacji, w których od zawodowego księgowego prawo wymaga ujawnienia poufnych informacji, to:
 - w celu przygotowania dokumentacji lub przedstawienia dowodów podczas trwania postępowania sądowego,
 - w celu poinformowania odpowiednich władz publicznych o ujawnionych przypadkach naruszeń prawa,
- ujawnienie jest obowiązkowe według wymogów lub praw zawodowych, aby:
 - być w zgodzie z technicznymi standardami i wymogami etycznymi,
 - ochronić zawodowe interesy zawodowego księgowego podczas postępowań sądowych,
 - podporządkować się przeglądowi jakości (lub przeglądowi wzajemnemu przeprowadzanemu przez organizację członkowską lub organizację zawodową),
 - odpowiednio zareagować na zadane pytanie lub dochodzenie prowadzone przez organizację członkowską bądź organ nadzoru.

Przed przekazaniem poufnych informacji zawodowy księgowy musi rozstrzygnąć, czy wszystkie kluczowe informacje są znane, poparte dowodami. Powinien dokonać też wyboru właściwego podmiotu, któremu ma zamiar ujawnić uzyskane informacje.

Zagrożenia niezależności biegłego rewidenta można podzielić na kilka grup. Są to zagrożenia⁴: interesu własnego, związane z przeglądem własnej pracy, z reprezentowaniem interesów klienta, ze zbytnią zażyłością, z zastraszaniem. Zagrożenie interesu własnego istnieje w sytuacji, gdy osoby badające sprawozdania finansowe mogą uzyskiwać korzyści z udziałów finansowych w badanym podmiocie, np. bezpośrednio lub pośrednio udziały finansowe, pożyczki, gwarancje, wynagrodzenie uwarunkowane wynikami audytu, ryzyko utraty zlecenia.

³ Kwasiborski A., *Relacje audytora z podmiotem badanym i jego otoczeniem*. Warszawa: Krajowa Izba Biegłych Rewidentów, 2008, s. 124.

⁴ Tamże, s. 129.

Zagrożenie związane z przeglądem własnej pracy, czyli rewizja i ocena własnych opracowań, może mieć miejsce, gdy należy dokonać weryfikacji ocen z poprzednich okresów w celu właściwego osądu bieżących prac oraz w sytuacji, gdy audytor był w przeszłości członkiem zarządu podmiotu badanego, pracownikiem na szczeblu kierowniczym lub zajmował stanowisko umożliwiające mu wpływ na wyniki weryfikacji.

Zagrożenie związane z reprezentowaniem interesów klienta może powstać wówczas, gdy biegły popiera lub wydaje się, że popiera ocenę podmiotu zamawiającego badanie, negatywnie wpływając na jego obiektywizm.

Zagrożenie związane ze zbytnią zażyłością pojawia się wówczas, gdy ze względu na bliskie powiązania między grupą audytorską a osobami podmiotu badanego zawodowcy księgowi solidaryzują się z nimi w swoich opiniach.

Z zagrożeniem związanym z zastraszeniem mamy do czynienia, jeżeli strona zamawiającego badanie grozi pracownikowi zespołu weryfikacyjnego.

4. Rola krajowych i międzynarodowych organizacji w propagowaniu etycznych zasad rachunkowości

Stowarzyszenie Księgowych w Polsce jest organizacją działającą od roku 1907, skupia przedstawicieli środowiska zawodowego związanego z rachunkowością i finansami. Celem stowarzyszenia jest:

- podejmowanie i prowadzenie działalności w zakresie doskonalenia kwalifikacji niezbędnych do prawidłowego wykonywania zawodu,
- troska o nienaganny poziom etyczny i zawodowy członków i tworzenie odpowiednich warunków do podnoszenia tego poziomu,
- współpraca z organami państwowymi i samorządowymi, a zwłaszcza z Krajową Izbą Biegłych Rewidentów, organizacjami społeczno-zawodowymi w zakresie doskonalenia rachunkowości, metod przetwarzania jej danych, analizy, finansów, podatków i innych rozliczeń zrównanych z podatkami oraz wykonywania zawodu, rewizji ksiąg i kontroli finansowo-księgowej.

Stowarzyszenie realizuje swoje cele przez:

- prowadzenie działalności na rzecz krzewienia poczucia godności zawodowej wywodzącej się z profesjonalnego wykonywania zawodu, zgodnego z zasadami prawa, wiedzy i etyki,
- prowadzenie w różnych formach działalności edukacyjnej, informacyjnej i konsultacyjnej z dziedziny rachunkowości, finansów, podatków i innych rozliczeń zrównanych z podatkami, analizy finansowej, przetwarzania danych, rewizji ksiąg, kontroli finansowo-księgowej prawa gospodarczego i innych dziedzin pokrewnych,

- inspirowanie i rozwijanie działalności zmierzającej do upowszechniania nowoczesnych metod w zakresie organizacji i technik prowadzenia rachunkowości,
- prowadzenie bibliotek i czytelní oraz organizowanie odczytów, zebrań dyskusyjnych, konferencji, wystaw i innych imprez służących realizacji statutowych celów stowarzyszenia⁵.

Komisja Etyki została powołana w celu oceny przestrzegania zasad etycznych przez sygnatariuszy *Kodeksu zawodowej etyki w rachunkowości*. Komisja Etyki prowadzi swoją działalność przy Stowarzyszeniu Księgowych w Polsce. Celem jej działania jest:

- *propagowanie zasad zawartych w Kodeksie zawodowej etyki w rachunkowości,*
- *ocena przestrzegania przez sygnatariuszy zasad etycznych zawartych w kodeksie,*
- *oddziaływanie na eliminowanie czynów i zachowań niezgodnych z zasadami etycznymi⁶.*

Komisja Etyki rozpatruje również uwagi i propozycje zmian dotyczące treści *Kodeksu zawodowej etyki w rachunkowości* zgłaszane przez sygnatariuszy. Następnie przygotowuje propozycje tych zmian, które przekazuje Zarządowi Głównemu Stowarzyszenia Księgowych w Polsce.

Krajowa Rada Dyplomowanych Biegłych Księgowych (KRDBK) została powołana do życia w roku 1989 uchwałą Zarządu Głównego Stowarzyszenia Księgowych w Polsce. Do jej podstawowych zadań należy:

- troska o wysoki poziom wiedzy zawodowej księgowych,
- krzewienie najwyższej jakości standardów etyki zawodowej,
- reprezentowanie i obrona interesów zawodowych biegłych księgowych wobec władz i opinii publicznej,
- współdziałanie przy opracowywaniu i aktualizacji programów nauczania w dziedzinie rachunkowości,
- udział w pracach nad metodologią i rozwojem rachunkowości w Polsce,
- udział w tworzeniu światowych standardów rachunkowości opracowywanych przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (International Accounting Standards Board, IASB) oraz Międzynarodową Federację Księgowych (International Federation of Accountants, IFAC),
- popularyzacja międzynarodowych standardów i wytycznych z dziedziny rachunkowości,
- reprezentowanie polskich księgowych w globalnym środowisku zawodowym oraz przynależność do Międzynarodowej Federacji Księgowych.

⁵ Statut. W: *Stowarzyszenie Księgowych w Polsce* [on-line]. [Dostęp 10.03.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.skwp.pl/Statut,70.html#2>.

⁶ Wawrowski R., *Kodeks Zawodowej Etyki w Rachunkowości. Monitor Rachunkowości i Finansów* [on-line]. 2008, nr 10 [Dostęp 9.03.2010]. Dostępny w World Wide Web: http://www.mrf.pl/index.php?mod=m_artykuly&cid=137&id=179.

KRDBK utrzymuje kontakt i współpracuje z dyplomowanymi biegłymi księgowymi poprzez Kluby Dyplomowanych Biegłych Księgowych działające w ramach Oddziałów Okręgowych⁷.

Do priorytetowych zadań Krajowej Izby Biegłych Rewidentów należą⁸:

- dążenie do zapewnienia wysokiej jakości świadczonych usług i wspieranie tego dążenia przez organy Izby i jej regionalne oddziały,
- wyjaśnianie społeczeństwu znaczenia audytu i innych usług wykonywanych przez biegłych rewidentów oraz konstruktywna rola samorządu w przygotowywaniu i opiniowaniu prawa gospodarczego, szczególnie z zakresu rewizji finansowej, rachunkowości i podatków,
- sprawne funkcjonowanie nadzoru samorządowego nad przestrzeganiem przez biegłych rewidentów i przez podmioty uprawnione do badania sprawozdań finansowych zasad etyki zawodowej i zasad wykonywania usług oraz współpraca z organem nadzoru publicznego,
- ochrona interesów zawodowych i dbałość o sprawne funkcjonowanie samorządu.

Wśród międzynarodowych organizacji księgowych wyróżnia się:

1. International Federation of Accountants (IFAC) – Międzynarodowa Federacja Księgowych, grupuje profesjonalne organizacje księgowych z 85 krajów; jej celem jest rozwój i wzmocnienie zawodu rachunkowca/księgowego w świecie, a także popieranie harmonizacji rachunkowości; IFAC nie zajmuje się bezpośrednio opracowywaniem standardów międzynarodowych; wydaje międzynarodowe dyrektywy rewizji finansowej.
2. International Auditing Practices Committee (IAPC) – Międzynarodowy Komitet do spraw Auditingu, działa w ramach IFAC; wydaje wytyczne dotyczące badania rocznych sprawozdań finansowych, dążąc do ujednoczenia praktyk w zakresie rewizji finansowej.
3. Group of Four (G4) – zawodowe organizacje księgowych/rachunkowców ze Stanów Zjednoczonych, Kanady, Wielkiej Brytanii oraz Australii, a także Nowej Zelandii (G4 + 1), dążące do zwiększenia swego wpływu na proces tworzenia standardów.
4. European Accounting Association (EAA) – Europejskie Stowarzyszenie Księgowych, grupuje instytucjonalnych i indywidualnych członków z całego świata; organizuje kongresy i wydaje pismo akademickie.

⁷ Krajowa Rada Dyplomowanych Biegłych Księgowych. W: *Stowarzyszenie Księgowych w Polsce* [on-line]. [Dostęp 10.03.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.skwp.pl/Krajowa,Rada,Dyplomowanych,Bieglych,Ksiegowych,72.html>.

⁸ VI Krajowy Zjazd Biegłych Rewidentów. W: *Krajowa Izba Biegłych Rewidentów* [on-line]. [Dostęp 9.03.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.kibr.org.pl/pl/zjazdy/250/druk>.

5. International Association for Accounting Education and Research (IAAER) – grupuje członków społeczności akademickiej interesujących się zagadnieniami sprawozdawczości finansowej⁹.
6. Rada Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (IASB) z siedzibą w Londynie (dawny Komitet Międzynarodowych Standardów Rachunkowości, IASC). IASB podobnie jak IFAC jest organizacją pozarządową, której celem jest przede wszystkim opracowywanie, zgodnie z interesem publicznym, wysokiej jakości, zrozumiałych i możliwych do wyegzekwowania globalnych standardów rachunkowości, które nakładają wymóg zamieszczenia w sprawozdaniach finansowych i innych formach sprawozdawczości finansowej wysokiej jakości, przejrzystych i porównywalnych informacji, aby w ten sposób pomóc uczestnikom światowych rynków kapitałowych w podejmowaniu decyzji.
7. Europejska Federacja Księgowych i Audytorów Małych i Średnich Przedsiębiorstw (The European Federation of Accountants and Auditors, EFAA), z siedzibą w Brukseli, jest organizacją działającą na forum europejskim na rzecz reprezentowania interesów księgowych małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) i ich klientów m.in. poprzez: zapewnianie, że potrzeby sektora MŚP są odpowiednio zaspakajane, wpływanie na procesy legislacyjne i regulacyjne w taki sposób, aby uwzględniły one problemy MŚP, a także utrzymywanie kontaktów z Komisją Europejską i innymi instytucjami europejskimi. Do EFAA należą organizacje księgowe z: Danii, Finlandii, Francji, Holandii, Niemiec, Norwegii, Polski, Portugalii, Rosji, Szwecji, Ukrainy, Wielkiej Brytanii i Włoch¹⁰.

5. Podsumowanie

W warunkach, w jakich funkcjonują podmioty gospodarcze na globalnym rynku, coraz większego znaczenia nabiera rola informacji zawartych w sprawozdaniach finansowych. Są one niezbędne do podejmowania decyzji strategicznych przez użytkowników zewnętrznych. W latach 90. XX w. podmioty gospodarcze przedstawiały obraz jednostki w sprawozdaniu finansowym, który daleki był od ideału i nie zawsze stanowił wierny i rzetelny obraz tego, co mogłoby odzwierciedlić właściwą sytuację jednostki. Doprowadziło to do wielu nadużyć, a przede wszystkim spowodowało, że użytkownicy sprawozdań finansowych ograniczyli poziom zaufania do informacji zawartych w sprawozdaniach. Odbudowanie utraconego zaufania może nastąpić poprzez zagwarantowanie, że

⁹ Roszczynialska E., Wydymus Z., *Rachunkowość według standardów Unii Europejskiej*. Kraków: WSZIB, 2001.

¹⁰ *Stowarzyszenie Księgowych w Polsce* [on-line]. [Dostęp 10.03.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.skwp.pl>.

zawód księgowy i rewidenta jest zawodem zaufania publicznego. Opracowane kodeksy etyki zawodowej pozwolą na ograniczenie i eliminację nadużyć. Warto jednak się zastanowić, czy sam kodeks jako zestaw norm powszechnie stosowanych jest wystarczającym narzędziem, czy poza kodeksem potrzebna jest w tym zakresie edukacja wszystkich zainteresowanych stron.

Literatura

- VI Krajowy Zjazd Biegłych Rewidentów. W: *Krajowa Izba Biegłych Rewidentów* [on-line]. [Dostęp 9.03.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.kibr.org.pl/pl/zjazdy/250/druk>.
- Jarugowa A., Martyniuk T. (red.), *Komentarze do Ustawy o rachunkowości. Rachunkowość – MSR – podatki*. Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., 2002. ISBN 83-7187-671-8.
- Kodeks etyki zawodowej biegłych rewidentów*. Tekst według załącznika do uchwały nr 2 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Biegłych Rewidentów z dnia 30 czerwca 2002 r. w sprawie zasad etyki zawodowej biegłych rewidentów.
- Krajowa Rada Dyplomowanych Biegłych Księgowych. W: *Stowarzyszenie Księgowych w Polsce* [on-line]. [Dostęp 10.03.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.skwp.pl/Krajowa,Rada,Dyplomowanych,Bieglych,Ksiegowych,72.html>.
- Kwasiborski A., *Relacje audytora z podmiotem badanym i jego otoczeniem*. Warszawa: Krajowa Izba Biegłych Rewidentów, 2008. ISBN 978-83-89255-28-0.
- Roszczyńska E., Wydymus Z., *Rachunkowość według standardów Unii Europejskiej*. Kraków: WSZIB, 2001. ISBN 83-88934-09-0.
- Statut. W: *Stowarzyszenie Księgowych w Polsce* [on-line]. [Dostęp 10.03.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.skwp.pl/Statut,70.html#2>.
- Stowarzyszenie Księgowych w Polsce* [on-line]. [Dostęp 10.03.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.skwp.pl>.
- Wawrowski R., Kodeks Zawodowej Etyki w Rachunkowości. *Monitor Rachunkowości i Finansów* [on-line]. 2008, nr 10 [Dostęp 9.03.2010]. Dostępny w World Wide Web: http://www.mrf.pl/index.php?mod=m_artykuly&cid=137&id=179.

**OBOWIĄZKI I ODPOWIEDZIALNOŚĆ SPEDYTORA
W PROCESIE LOGISTYCZNYM –
ASPEKTY PRAWNE**

Iwona Wasielewska-Marszałkowska

Abstrakt: Opracowanie zawiera aspekty prawne dotyczące działalności spedytora. Przedstawiono obowiązki i odpowiedzialność spedytora w polskich przepisach prawnych uregulowanych w kodeksie cywilnym. Omówiono *Ogólne polskie warunki spedycyjne* jako warunki umownie stosowane w działalności przedsiębiorstw spedycyjnych. W podsumowaniu nawiązano również do *Modelowych warunkach spedycyjnych FLATA*. Na końcu autorka podkreśliła znaczenie aspektów prawnych w działalności spedytatorów oraz konieczność ich aktualizacji i ujednolicenia w działalności międzynarodowej.

Słowo kluczowe: obowiązki i odpowiedzialność spedytora.

JEL Classification: K00 – General.

1. Wprowadzenie

Pojęcia: spedytora oraz spedycja w literaturze zarówno ekonomicznej, jak i prawniczej są różnie definiowane i rozumiane. Z analizy różnych definicji spedycji¹ spotykanych w literaturze wynika, że niektóre akcentują bardziej podmiotową stronę istoty spedycji, rozważając kwestię, kim jest podmiot zajmujący się spedycją i na jakich warunkach ją wykonuje, inne natomiast bardziej podkreślają problem przedmiotu działalności spedycyjnej, jej zakres i elementy składowe. Te pierwsze zwracają bardziej uwagę na stosunki formalnoprawne łączące spe-

¹ Szczepaniak T. (red.), *Transport międzynarodowy*. Warszawa: PWE, 1996, s. 301–302.

dytora ze zleceniodawcą, te drugie eksponują organizacyjno-ekonomiczną stronę usługi spedycyjnej.

Z praktycznego punktu widzenia najważniejsze jest stwierdzenie, że spedycja to zorganizowanie przemieszczenia ładunku przy zastosowaniu odpowiednio dobranych środków transportu i sposobu przewozu, w wyniku czego następuje przesłanie ładunku od dostawcy do odbiorcy. Przy najszerszej interpretacji zakresu działalności spedycyjnej można przyjąć, że obejmuje ona wszystkie czynności potrzebne do bezpiecznego, terminowego i ekonomicznego przesłania ładunku, z wyjątkiem samego przewozu odpowiednio dobranym środkiem transportu².

A zatem [...] *spedycja zajmuje się zawodowo organizowaniem transportu ładunków oraz wykonywaniem wszelkich niezbędnych czynności z tym związanych*³. Warto pamiętać, że [...] *istotną częścią działalności spedycyjnej jest praca koncepcyjna, występująca w mniejszym lub większym nasileniu w każdym podmiocie, wymiana informacji między uczestnikami nie tylko procesu transportowego, ale i handlowego oraz ułatwianie wszelkiego rodzaju formalności, takich jak wypełnianie dokumentów transportowych i handlowych*⁴. Zakres czynności wykonywanych w działalności spedycyjnej obejmuje określone czynności, [...] *które umownie dzieli się na:*

- *czynności wykonywane przez spedytora, nazywane spedycją właściwą,*
- *czynności organizowane przez spedytora, w skład których wchodzi czynności przemieszczania i czynności dodatkowe.*

Za spedycję właściwą uważa się wykonywanie następujących czynności:

- *przyjmowanie zleceń spedycyjnych i udzielanie porad związanych z procesami spedycyjnymi,*
- *wybór środka transportu,*
- *zawieranie umów o przewóz,*
- *ubezpieczanie przesyłki,*
- *sporządzanie dokumentacji transportowej,*
- *odbiór przesyłki od nadawcy,*
- *przygotowanie przesyłki do przewozu,*
- *nadanie przesyłki na środek transportu wraz z dokumentacją transportową,*
- *odbiór przesyłki ze środka transportowego oraz właściwej dokumentacji,*
- *odprawa celna,*
- *przekazanie przesyłki odbiorcy.*

Spedytor, organizując czynności przemieszczania, staje się odpowiedzialny za wykonanie na rzecz przesyłki: dowozu, odwozu, przewozu, załadunku, wyladunku, przeładunku,

² Tamże, s. 302.

³ Płaczek E., *Logistyka międzynarodowa*. Wyd. 2. Katowice: Wydaw. Akademii Ekonomicznej, 2006, s. 75.

⁴ Załoga E., Milewski D., *Spedycja. Procesy i usługi*. Szczecin: Wydaw. Uniwersytetu Szczecińskiego, 2004, s. 8.

w przypadku zaś organizowania czynności dodatkowych spedytor może odpowiadać za: składowanie przesyłki, podjęcie należności za dostarczoną przesyłkę, przeprowadzenie cesji praw do przesyłki, sprzedaż przesyłki⁵.

2. Obowiązki i odpowiedzialność spedytora w kodeksie cywilnym

W polskich przepisach regulacje prawne dotyczące działalności spedytora zawiera *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny*⁶, która określa podstawowe prawne aspekty działalności spedytora, takie jak: umowa spedycji, odpowiedzialność, obowiązki, roszczenia i przedawnienie. Zakres umowy spedycji w kodeksie cywilnym (dalej k.c.) zawierają art. 794–804. Przepisy te dotyczą zarówno spedycji krajowej, jak i międzynarodowej.

Jeśli przepisy te nie wyczerpują odpowiedzi na pytania dotyczące spedycji, *to stosuje się odpowiednio przepisy o umowie zlecenia*⁷. Oczywisty jest fakt, że nadrzędnymi regulacjami są zawarte prawa i obowiązki oraz zakres odpowiedzialności wynikający z zawartej między stronami umowy spedycji (zleceniodawca a spedytor). Przepis art. 794 k.c. brzmi: §1. *Przez umowę spedycji spedytor zobowiązuje się za wynagrodzeniem w zakresie działalności swojego przedsiębiorstwa do wysyłania lub odbioru przesyłki albo dokonania innych usług z jej przewozem. Spedytor może występować w imieniu własnym albo w imieniu dającego zlecenie.*

Ustawodawca określił zatem strony umowy, czyli: spedytora jako przedsiębiorcę uprawnionego do działalności spedycyjnej oraz właściciela ładunku zwanego zleceniodawcą.

*Zleceniodawcą może być osoba fizyczna lub prawna z wyjątkiem przewoźnika, gdyż z celu i sensu działalności spedycyjnej wynika, że polega ona na opiece nad przesyłką z ramienia użytkownika transportu*⁸. Ustawodawca określił również, że za wykonane czynności spedytorowi przysługuje ustalone ze zleceniodawcą wynagrodzenie.

Kodeks cywilny zawiera także podstawowe obowiązki spedytora: art. 797 dotyczy podejmowania czynności przez spedytora do egzekwowania nienależnie pobranych sum z tytułu przewoźnego, cla i innych należności związanych z przewozem przesyłki, art. 798 określa obowiązek spedytora w zakresie podejmowania takich czynności, które zabezpieczą prawa dającego zlecenie lub osoby przez niego wskazanej względem przewoźnika albo innego spedytora.

Obowiązkiem spedytora według k.c. (art. 794) jest również wykonywanie poleceń zawartych w zleceniu (umowie spedycji): *wysłanie lub odbiór przesyłki albo dokonanie innych usług związanych z jej przewozem*. W kwestii zaś ubezpieczenia towaru spedytor ma także obowiązek ubezpieczenia towaru tylko na podstawie

⁵ Marzec J., *Spedycja lądowa*. Warszawa: WKiŁ, 1979, s. 20–24.

⁶ Dz.U. nr 16, poz. 93, z późn. zm.

⁷ Szczepaniak T. (red.), *Transport i spedycja w handlu zagranicznym*. Warszawa: PWE, 2002, s. 298–299.

⁸ Tamże, s. 299.

pisemnego polecenia ze strony zleceniodawcy. Pisemne polecenie ubezpieczenia powinno zawierać wartość przesyłki oraz rodzaje ryzyk, od których ma być ubezpieczona przesyłka. *Obowiązek dochodzenia roszczeń z tytułu ubezpieczenia obciąża spedytora tylko w przypadku wyraźnego polecenia danego mu przez zleceniodawcę i za osobnym wynagrodzeniem*⁹.

Należy również pamiętać o innych obowiązkach spedytora, takich jak: podejmowanie innych czynności niezbędnych do wykonywania zlecenia bez potrzeby informowania o tym zleceniodawcy i na jego koszt, a zwłaszcza o jednym z podstawowych obowiązków, czyli [...] *udzielanie porad swojemu zleceniodawcy, oraz informowanie go o nadejściu lub nadaniu przesyłki. Dotyczy to również sporządzania dokumentów transportowych oraz udzielania instrukcji wysyłkowych*¹⁰.

Mówiąc zaś o odpowiedzialności spedytora, należy pamiętać o tym, że spedytorka jako podmiot zarządzający procesem odpowiada za przebieg całego procesu wynikającego z zawartej umowy spedycji lub/i zlecenia klienta bezpośrednio przed swoim klientem. Odpowiada on również za uczestniczących w tym procesie podwykonawców wybranych przez siebie do realizacji niniejszego procesu. Jednakże art. 799 k.c. wskazuje wyraźnie, że spedytorka nie ponosi odpowiedzialności za działania lub zaniechania podwykonawców, ponosi ona odpowiedzialność za ich wybór: *Spedytorka jest odpowiedzialna za przewoźników i dalszych spedytorków, którymi posługuje się przy wykonaniu zlecenia, chyba że nie ponosi winy w wyborze*.

Analizując ten zapis, warto pamiętać, że spedytorka wybiera podwykonawców (np. firmy transportowe), kierując się należyłą starannością i dobrem klienta, a więc powierza zadania podwykonawcom profesjonalistom, mającym odpowiednie kwalifikacje i uprawnienia. Dlatego też spedytorka żąda (tak jak zlecający od spedytorki) od swoich podwykonawców staranności oraz wysokiego poziomu profesjonalizmu w wykonywanych usługach. *Udowodnienie, że nie popełniono błędu w wyborze, polega na wykazaniu, że wykonanie przewozu zostało zlecone profesjonalnej firmie, np. znanym liniom lotniczym, żeglownym, kolei państwowej lub koncesjonowanemu przewoźnikowi (jeżeli transport krajowy i/lub międzynarodowy jest koncesjonowany)*.

*Konsekwencją zwolnienia się spedytorki od odpowiedzialności za podwykonawcę jest dokonanie przez spedytorkę cesji praw dochodzenia roszczeń na rzecz klienta, umożliwiające bezpośrednie dochodzenie odszkodowania przez klienta u przewoźnika*¹¹. Odpowiedzialność spedytorki wskazuje tu art. 801 §1 kodeksu cywilnego. Odszkodowanie za utratę, ubytek lub uszkodzenie przesyłki w czasie od jej przyjęcia aż do wydania przewoźnikowi, dalszemu spedytorkowi dającemu zlecenie lub osobie przez niego wskazanej, nie może przewyższać zwykłej wartości przesyłki, chyba że szkoda wynika z winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa spedytorki.

Sformułowanie, iż odszkodowanie „nie może przewyższać zwykłej wartości przesyłki” nie oznacza, że szkoda spowodować się może wyłącznie do czystej wartości przesyłki.

⁹ Neider J., *Transport międzynarodowy*. Warszawa: PWE, 2008, s. 258.

¹⁰ Tamże, s. 258.

¹¹ Sikorski P.M., *Spedycja w praktyce – wiek XXI*. Warszawa: PWT, 2008, s. 22.

W skład szkody mogą bowiem wchodzić koszty naprawy przesyłki, koszty ekspertyz rzeczoznawców powołanych przez zleceniodawcę, koszty przewozu uszkodzonej przesyłki lub nawet koszty powrotnego przewozu przesyłki do kontrahenta zleceniodawcy, po naprawie uszkodzonej rzeczy, koszty zapłaconego przez zleceniodawcę cla od uszkodzonej przesyłki itd. Natomiast suma tych składników nie może przekroczyć zwykłej wartości przesyłki. Jeśli przekroczy, spedytor zobligowany jest do wypłaty odszkodowania w kwocie nie wyższej niż zwykła wartość przesyłki¹².

Zgodnie z §2 art. 801 k.c. spedytor nie ponosi odpowiedzialności za ubytek nieprzekraczający granic ustalonych we właściwych przepisach, a w braku takich przepisów – granic zwyczajowo przyjętych.

Odpowiedzialność za utratę, ubytek lub uszkodzenie pieniędzy, kosztowności lub rzeczy szczególnie cennych ustawodawca wskazuje w art. 801 §3 k.c.: *spedytor ponosi odpowiedzialność jedynie wtedy, gdy właściność przesyłki były podane przy zawarciu umowy, chyba że szkoda wynika z winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa spedytora.*

Należy pamiętać, że odpowiedzialność spedytora zawarta w treści art. 801 k.c. dotyczy szkód wynikających z utraty, czyli zaginięcia całości przesyłki, lub ubytku, czyli zaginięcia części przesyłki, a także jej uszkodzenia. Ponadto w tych przypadkach spedytor ponosi odpowiedzialność tylko w okresie dysponowania ładunkiem, a *zatem od momentu przyjęcia przesyłki aż do wydania jej przewoźnikowi, dalszemu spedytorowi, zleceniodawcy lub osobie przez niego wskazanej (odbiory przesyłki)*¹³.

Istotną kwestią jest również niewykonanie przez spedytora (lub zwłoka w wykonaniu) swoich obowiązków zawartych w umowie spedycji lub zleceniu, których to szkód kodeks cywilny nie reguluje w odniesieniu do rekompensaty. *Zleceniodawca może się wówczas domagać pełnego ich pokrycia przez spedytora*¹⁴.

Reasumując, odpowiedzialność spedytora jest wynikiem zakresu zawartej umowy spedycji (zlecenia). Aspekty dotyczące przedawnienia roszczeń w kodeksie cywilnym regulują art. 803 i 804. Według zapisów powyższych artykułów terminy przedawnienia będą następująco: art. 803 k.c. wskazuje na przedawnienie roszczeń z upływem jednego roku: §1. Roszczenia z umowy spedycji przedawniają się z upływem roku. Kwestię terminu przedawnienia określa §2: termin ten będzie: w przypadkach roszczeń z tytułu uszkodzenia lub ubytku przesyłki od dnia dostarczenia przesyłki; w wypadku całkowitej utraty przesyłki lub jej dostarczenia z opóźnieniem od dnia, w którym przesyłka miała być dostarczona; we wszystkich innych wypadkach od dnia wykonania zlecenia.

Roszczenia zwrotne spedytora reguluje natomiast art. 804 k.c., są to roszczenia przysługujące spedytorowi przeciwko przewoźnikom i dalszym spedytorom, którymi się posługiwał przy przewozie przesyłki. Przedawniają się one z upływem sześciu miesięcy od dnia, kiedy spedytor naprawił szkodę, albo od

¹² Marciniak-Neider D., Neider J. (red.), *Podręcznik spedytora: transport, spedycja, logistyka*. Gdynia: PISIL, 2011, t. 1, s. 84–85.

¹³ Szczepaniak T. (red.), *Transport i spedycja...*, s. 301.

¹⁴ Neider J., dz. cyt., s. 259.

dnia, kiedy wytoczono przeciwko niemu powództwo. *Przepis ten stosuje się odpowiednio do wymienionych roszczeń między osobami, którymi spedytor posługiwał się przy przewożeniu przesyłki. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 lipca 2004 r. (sygn. akt V CK 21/04, OSNC 2005/7-8/137) stwierdził, że termin przedawnienia, określony w art. 804 k.c., biegnie albo od dnia, w którym spedytor naprawił szkodę dobrowolnie, bez potrzeby wytaczania powództwa, albo od dnia, w którym wytoczono przeciwko niemu powództwo. Jednakże przedawnienie roszczeń spedytora dalszego przeciwko spedytorowi głównemu następuje w terminie określonym w art. 803 k.c. (czyli w terminie roku, a nie sześciu miesięcy od dnia naprawienia szkody bądź wytoczenia powództwa). Przepis art. 803 k.c. ma także zastosowanie do roszczeń o zwrot wydatków poczynionych w celu należytego wykonania zlecenia oraz do roszczenia o zwolnienie od zobowiązań zaciągniętych w celu należytego wykonania zlecenia, przysługujących spedytorowi dalszemu przeciwko spedytorowi głównemu na podstawie art. 742 k.c. w związku z art. 796 k.c. (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1999 r., sygn. akt I CKN 209/98, OSNC 2000/7-8/127)¹⁵.*

3. Ogólne polskie warunki spedycyjne

Konkludując uwarunkowania prawne w Polsce, należy przyjąć podział aktów prawnych na fakultatywne akty prawne oraz obligatoryjne akty prawne. W Polsce ustawy (m.in. cytowany w opracowaniu kodeks cywilny) i rozporządzenia, które de facto nie mogą być sprzeczne z konwencjami międzynarodowymi, w których to Polska jest stroną, należą do tzw. obligatoryjnych aktów prawnych. Charakter wiążący dla Polski mają te konwencje międzynarodowe, które zostały przez nią ratyfikowane, te zaś, które nie są ratyfikowane, i *tak obowiązuje polskich spedytorów i przewoźników na terenie tych państw, które taką konwencję ratyfikowały*¹⁶.

Do fakultatywnych aktów prawnych (czyli aktów prawnych, na które pozwalają się strony zawierające daną umowę), należy zaliczyć m.in. *Ogólne polskie warunki spedycyjne*, INCOTERMS 2000. *Ogólne polskie warunki spedycyjne* (OPWS) zostały opracowane po raz pierwszy przez Polską Izbę Handlu Zagranicznego w 1956 r., a następnie znowelizowane w latach 1987 i 1995. Ostatnia wersja OPWS została opracowana i zatwierdzona przez Radę PISiL (Polską Izbę Spedycji i Logistyki) uchwałą nr 1/01/2010 z dnia 14 stycznia 2010 r., która zawiera 31 artykułów regulujących zagadnienia: definicji spedytora, usług spedycyjnych, oferty, zlecenie spedycyjne i wykonanie zlecenia, ubezpieczenia, przeszkody w wykonaniu czynności spedycyjnych, wynagrodzenie spedytora i zwrot poniesionych kosztów, odpowiedzialność spedytora, ograniczenia i wyłączenia odpowiedzialności spedytora, reklamacje, prawo zastawu i zatrzymania, przedawnienie roszczeń, rozstrzygnięcie sporów i prawo właściwe. Warunki OPWS z lat 1995 i 2002, a także ostatnią wersję OPWS z 2010 r. można odszu-

¹⁵ Marciniak-Neider D., Neider J. (red.), dz. cyt., s. 92.

¹⁶ Sikorski P.M., dz. cyt., s. 23.

kać na stronie internetowej PISiL (<http://www.pisil.pl/opws/>). Ostatnia wersja OPWS 2010 została zaaprobowana w marcu 2011 r. przez FIATA. W tej wersji OPWS można zauważyć największą w porównaniu do poprzednich wersji wnikliwość i aktualność regulacji tak prężnie rozwijającej się działalności spedycyjnej.

Odpowiedzialności spedytora uregulowanej w OPWS dotyczą artykuły od §19 do §21 (OPWS z 2010 r.). Warunki zawarte w OPWS bardziej szczegółowo nakreślają zakres uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności spedytora.

Jeden z przykładów odpowiedzialności spedytora zawiera zapis §20 OPWS z 2010 r.: *Spedytor ponosi odpowiedzialność za szkodę wynikającą z niykonania lub nienależytego wykonania czynności spedycyjnych wynikających z umowy spedycji, chyba że udowodni, iż nie mógł zapobiec szkodzie pomimo dołożenia należytej staranności.* W §21 OPWS z 2010 r. stwierdza się natomiast, że spedytor [...] *działając jako operator transportu multimodalnego odpowiada zgodnie z warunkami dokumentu przewozowego odnoszącego się do tego rodzaju transportu. Kolejną [...] zasadą przyjmowaną w Ogólnych Warunkach Spedycyjnych jest obowiązek klienta do opłacania należności frachtowych bez zmniejszenia i dochodzenia roszczeń w trybie odrębnym. Dotyczy to zarówno roszczeń z tytułu opóźnionej dostawy (w przypadku zawarcia umowy z terminem dostarczenia), jak i szkód w towarze*¹⁷.

Podsumowując rolę OPWS w działalności spedytora, warto dodać, że pełnią one istotną funkcję, jednak nie są normami prawnymi obligatoryjnymi, nie mogą także być sprzeczne z przepisami prawa bezwzględnie obowiązującego. Regulacje OPWS są wiążące dla spedytora i zleceniodawcy wówczas, gdy strony te nie zastrzegły wyraźnie w umowie innych warunków. OPWS stanowią jedynie warunki umowne, które mogą być proponowane klientom przez spedytora. W praktyce można spotkać przywołane przez spedytora ogólne warunki spedycyjne np. *w stopce papieru firmowego, faksu, faktury spedytora*¹⁸, często spedytorzy wskazują OWS na własnych stronach internetowych.

*Wydaje się, że odwołanie się przez spedytora, w treści kierowanej do potencjalnego zleceniodawcy oferty, do OPWS zamieszczonych na stronie internetowej tegoż spedytora (czy też nawet stronie internetowej Polskiej Izby Spedycji i Logistyki), spełnia wymóg art. 384 §4 k.c. Zleceniodawca może bowiem stosowany przez spedytora wzorzec umowy OPWS zapisać, przechować i wielokrotnie odtwarzać, albo nawet wydrukować i przechować w formie papierowej*¹⁹.

Ważną kwestią jest poinformowanie klienta o ogólnych warunkach spedycyjnych, a nie tylko ich przywołanie, a zatem wskazanie OWS albo ich przytoczenie *in extenso* tak, ażeby klient mógł się z nimi zapoznać. *Niektórzy spedytorzy mogą korzystać z Ogólnych Warunków Spedycyjnych publikowanych przez Krajową Izbę Gospodarczą (Polskie Ogólne Warunki Spedycyjne) lub krajowe stowarzyszenie spedytorów*

¹⁷ Tamże, s. 25.

¹⁸ Tamże, s. 24.

¹⁹ Marciniak-Neider D., Neider J. (red.), dz. cyt., s. 51.

(Niemieckie Ogólne Warunki Spedycyjne – ADSp). W tym wypadku wystarczą generalne przywołanie regulacji, jako że uważa się, iż tekst jest powszechnie dostępny²⁰.

Należy również pamiętać, że [...] OPWS jak każdy inny wzorzec czy projekt umowy podlegać może negocjacom. Z różnych przyczyn, najczęściej natury handlowej, niektóre postanowienia OPWS mogą zatem zostać wyraźnie w umowie stron wyłączone. Umowa spedycji może też niektóre kwestie regulować odmiennie niż OPWS i wówczas – w myśl przepisu art. 385 §1 k.c. – w razie sprzeczności treści umowy z wzorcem umownym (OPWS) strony są związane w danej, odmiennie uregulowanej materii, umową, a nie treścią OPWS²¹.

4. Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej spedytora

W ramach wykonywania działalności spedycyjnej istotną rolę odgrywa ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej spedytora (OCS). Warto podkreślić, że [...] *żaden przepis prawa ani postanowienie OPWS nie nakładają na spedytora obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia z tytułu odpowiedzialności cywilnej spedytora. Jest to jednak bardzo pożądane i winno być standardem²².* Ubezpieczenie to jest skierowane do firm spedycyjnych wykonujących w ramach swojej działalności gospodarczej czynności związane z obsługą spedycyjną swoich zleceniodawców zarówno na terenie RP, jak i poza jej granicami.

Przedmiotem ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej spedytora jest odpowiedzialność cywilna spedytora za szkody powstałe w wyniku niewykonania lub nienależytego wykonania usługi spedycyjnej w stosunku do jego zleceniodawcy i wobec osób trzecich, którą to odpowiedzialność spedytora ponosi zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego. Przykładowe czynności obejmujące ubezpieczenie OCS to m.in.: przygotowanie dokumentacji spedycyjnej, kontrola stanu przesyłek towarowych, pakowanie, rozpakowywanie, przepakowywanie, załadunek, rozładunek, odprawa celna, a także inne czynności związane z usługą spedycyjną (oprócz usług przewozowych).

W praktyce standardowy okres ubezpieczenia trwa 12 miesięcy. Składka ubezpieczenia OCS jest ustalana na podstawie zadeklarowanych wpływów z tytułu wykonywania umów spedycji, przy jednoczesnym ustaleniu ryzyka ponoszonego przez ubezpieczyciela. Istotną kwestią dotyczącą odpowiedzialności cywilnej spedytora jest ustalenie z ubezpieczycielem w ramach ubezpieczenia sumy gwarancyjnej. Suma gwarancyjna stanowi górną granicę odpowiedzialności firmy ubezpieczeniowej za jedno zdarzenie (czyli szkodę) i za wszystkie zdarzenia zaistniałe w okresie ubezpieczenia. Odszkodowanie, które ma być wypłacone, zależy od wartości szkody, jednakże nie może przekroczyć sumy gwarancyjnej.

²⁰ Sikorski P.M., dz. cyt., s. 24.

²¹ Marciniak-Neider D., Neider J. (red.), dz. cyt., s. 52.

²² Tamże, s. 87.

Ubezpieczyciel w ramach odszkodowania może pokryć poza wartością samej szkody także dodatkowe koszty poniesione przez spedytora. Mogą to być koszty związane z koniecznością wykonania ekspertyz rzeczoznawców, powołanych w porozumieniu z ubezpieczycielem w celu ustalenia rozmiaru lub okoliczności szkody. Również kosztami dodatkowymi pokrywanymi przez ubezpieczyciela mogą być koszty wynikłe z zastosowania przez spedytora niezbędnych środków w celu zapobieżenia szkodzie lub jej zmniejszenia, ważne jest udokumentowanie tych kosztów przez spedytora.

Dodatkowymi kosztami pokrywanymi przez ubezpieczyciela mogą być także koszty sądowe w wypadku sporu prowadzonego przez spedytora za zgodą ubezpieczyciela. *Spedytor nie powinien bez zgody ubezpieczyciela zaspokajać jakichkolwiek roszczeń ani obiecywać ich zaspokojenia, gdyż ubezpieczyciel może uznać konkretne roszczenie za nieuzasadnione. Spedytor ma obowiązek powiadomić ubezpieczyciela o wszczęciu przeciwko niemu postępowania sądowego związanego ze szkoda²³.*

5. Podsumowanie

Świadczenie usług spedycyjnych odbywa się zatem nie tylko na podstawie przepisów kodeksu cywilnego. *Należy wszak podkreślić, iż szereg obowiązków spedytora zasygnalizowanych w przepisach kodeksu cywilnego, znajduje swe odzwierciedlenie w przepisach innych ustaw bądź aktów niższego rzędu²⁴.* Akty niższego rzędu mówiące o obowiązkach spedytora to m.in. rozporządzenia, postanowienia konwencji, ustawy.

Faktem jest, że polski kodeks cywilny, a także kodeksy innych krajów, nie wyczerpują wystarczająco definicji lub też bardzo ogólnie określają obowiązki, uprawnienia i odpowiedzialność stron umowy spedycyjnej, dlatego też istotnym elementem jest właśnie funkcja OWS.

Wspomnieć należy również o *Modelowych warunkach spedycyjnych FLATA*. W 1996 r. Międzynarodowe Zrzeszenie Spedytorów (International Federation of Freight Forwarders Association, FIATA) opracowało i przyjęło na kongresie *Modelowe warunki spedycyjne FLATA* (Fiata Model Rules for Freight Forwarding Services). Jako że w wielu krajach brakuje uregulowań legislacyjnych dotyczących działalności spedytora, a także brak OWS, te właśnie modelowe warunki są *rekomendowane do stosowania przez spedytorów zarówno w spedycji międzynarodowej, jak i wewnątrz krajowej²⁵.*

Należy pamiętać, że w świetle prawa polskiego *Modelowe warunki spedycyjne FLATA* są warunkami umownymi, a więc [...] *ich włączenie do stosunku prawnego spedycji jest więc dobrowolne, co oznacza, że polski spedytor, który pragnie się na nie powołać, musi zachować reżymy z art. 384 k.c. Spedytor, niepodlegający polskiemu prawu, musi, dla*

²³ Sikorski P.M., dz. cyt., s. 27.

²⁴ Marciniak-Neider D., Neider J. (red.), dz. cyt., s. 46.

²⁵ Szczepaniak T. (red.), *Transport i spedycja...*, s. 301.

uzyskania możliwości stosowania *FLATA Model Rules for Freight Forwarding Services*, zachować wymogi swojego prawa w tym zakresie, niejednokrotnie zaś winien je włączyć do umowy spedycji²⁶.

Regulacje prawne stosowane w działalności spedytatorów różnią się między sobą w różnych krajach. Prace poszczególnych krajów, a także zrzeszeń spedytatorów dotyczące uregulowań prawnych zmierzają jednak do ujednoczenia przepisów (poza oczywistymi zmianami dotyczącymi zmian legislacyjnych, do których Polska, jako kraj UE, musi się dostosować). Ciągłe zmiany i rozwój branży transport – spedycja – logistyka zmuszają (i wymagają) aktualizacji przepisów, zarówno tych obligatoryjnych, jak i fakultatywnych, dając tym samym wskazówki oraz wytyczne do działania spedytatorów zgodnie z literą prawa.

Literatura

- Marciniak-Neider D., Neider J. (red.), *Podręcznik spedytora: transport, spedycja, logistyka*. Gdynia: PISIL, 2011, t. 1. ISBN 978-83-924234-3-0.
- Marzec J., *Spedycja lądowa*. Warszawa: WKiŁ, 1979.
- Neider J., *Transport międzynarodowy*. Warszawa: PWE, 2008. ISBN 978-83-208-1773-7.
- Płaczek E., *Logistyka międzynarodowa*. Wyd. 2. Katowice: Wydaw. Akademii Ekonomicznej, 2006. ISBN 83-7246-867-2.
- Sikorski P.M., *Spedycja w praktyce – wiek XXI*. Warszawa: PWT, 2008. ISBN 978-83-906065-8-3.
- Szczepaniak T. (red.), *Transport i spedycja w handlu zagranicznym*. Warszawa: PWE, 2002. ISBN 83-208-1367-0.
- Szczepaniak T. (red.), *Transport międzynarodowy*. Warszawa: PWE, 1996. ISBN 83-208-1008-6.
- Zaloga E., Milewski D., *Spedycja. Procesy i usługi*. Szczecin: Wydaw. Uniwersytetu Szczecińskiego, 2004. ISBN 83-7241-383-5.

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. nr 16, poz. 93, z późn. zm.

²⁶ Marciniak-Neider D., Neider J. (red.), dz. cyt., s. 98.

ABSTRACTS

David Bunikowski

Psychological and realistic concepts of law: Petrażycki and Olivecrona

The article concerns a concept of law in Leon Petrażycki's theory and Scandinavian legal realism (Uppsala school) represented by Karl Olivecrona. The author, explaining the concept of law, seeks connections between Petrażycki's theory and the ideas forwarded by the Scandinavians. According to Petrażycki, law is a psychological fact – a legal emotion in human mind, mentality. On the other hand, according to Olivecrona, law is a fact – a human behaviour which is determined by reality in the mind. The conclusion for lawyers is that law should be treated not only as a normative fact (legal texts) or axiological fact (values, principles), but also as a psychological fact (Petrażycki – legal emotions), and a behavioural fact (Olivecrona – human behaviour and reality in human mind). Polish theory of law and practice lack considerations of this type.

Keywords: a fact, force, law, psychology.

Miroslaw Chaberek

Practical dimension of the theory of logistics

The article highlights those aspects of logistics which determine that logistics should be treated as an area of practical knowledge, deeply settled in theoretical foundations of other disciplines and scientific theories. The article contains original author's concept of understanding the matter of logistics, in close connection with its aims and service, as well as integration functions. Logistics integrates interdisciplinary approach to economic processes – from praxeological aspects of good work and rules of economizing activities, to the implementation of information technologies in virtual economic organizations – favourable for better use of resources and cost reductions. It constitutes the main prerequisite of constructing contemporary economic strategies of total supply chains.

Keywords: integration, logistics, practical logistics, praxeology, strategies, theories of logistics.

Jolanta Ciak

A credit rating as a measure of the capability of a country to meet its liabilities – in the presence of the financial crisis

Rating is granted to many institutions – including the institution of a state – in the actual fact, it includes the ceiling of sovereign bonds. The evaluation of creditworthiness of a country conducted by rating agencies eases the issuance activity to a large extent. After all, rating is an objective and independent measure of credit risk of a given country willing to take a loan on the market. Furthermore, rating is an opinion concerning the possibility of a country serving its financial liabilities. The financial crisis in the world, manifesting itself in the decrease of gross national product in many countries, revealed the weak sides of world economy. The effect is overall economic debilitation as well as the decreased rating of particular countries.

Keywords: country rating, financial crisis, liabilities, securities.

Jolanta Ciak

The controversy around the Stability and Growth Pact

Pact for Stability and Growth was to be a reliable way to ensure public finances. It commits the Economic Union countries to presenting a monetary budget in the medium term. The idea is to achieve a situation close to a balance in the budget, even a surplus. The deterioration of the fiscal situation of the European Union countries, including the euro area countries, especially in recent times, forcing the introduction of changes to the existing rules of the Pact. Undoubtedly, the introduction of the changes proposed by the European Commission should impact positively on the change in the approach to the problems of excessive deficits and public debt to GDP for the euro area, as well as for the future members of this zone in connection with ongoing processes of European integration.

Keywords: budget deficit, crisis, Pact for Stability and Growth, public debt.

Gediminas Davulis, Linas Šadžius

Problems of the adoption of the Euro in Poland and the Baltic countries

The possibilities of Poland, Latvia and Lithuania to adopt the euro, which is one of most important task of the economic policy in these countries is analyzed in the article. The international importance of the euro, the advantages and disadvantages of the single currency are discussed. Experience of Germany

in adopting of the euro is analyzed. The strategy of the adoption of the euro in Lithuania is presented. The analysis based on the data of Eurostat database shows that Poland is the country with most possibilities to adopt the euro. However both Lithuania and Latvia may become the euro zone member states, too, if they firstly will cope with financial problems of the government and will revitalise and develop their internal market.

Keywords: currency, euro, European Monetary Union.

Peter Friedrich

New policies in the fiscal reform of Estonian general education

In order to develop Estonian policies of general education financing we analyze the prevailing regional distribution of general educational revenues and expenditures. Estonian per capita education funds are low and many small schools exist without a sufficient number of pupils. We consider two different basic strategies to improve the situation. The first strategy is an extension of a reform approach that has been performed since January 2008 that refers to the prevailing educational organization. It refers to improvements in financing schools. A state investment program was developed considering the number of pupils per municipality and special educational needs, but is not based on fair, equal treatment of particular cases. The second improvement strategy is based on the idea of FOCJ. The municipalities form FOCJ that are operating schools and negotiate with central government institutions for school equipment, salaries, loans etc. The theories of FOCJ-establishment, FOCJ-contribution determination and FOCJ-negotiations with central government are demonstrated. The FOCJ can supplement positively the first strategy of reform.

Keywords: central government budget policy, FOCJ, funding of education, local governments finance.

Agnieszka Furmańska-Maruszak

Labour Fund as a financing instrument of labour market policy in Poland against the background of economic crisis

The paper aims at the analysis of the consequences of the current economic crisis on the public finance in Poland. In particular, it is focused on the financing system of labour market policy instruments. Labour Fund is the main source of financing both active and passive labour market policy in Poland. Employees contribute to the Fund creating the budget focused on alleviating the negative consequences of being unemployed and financing employment

programmes for job seekers. In the wake of economic crisis, the risk of becoming unemployed is higher which bears consequences for public finance and puts pressure on rational management of the Labour Fund resources.

Keywords: active and passive labour market policy, economic crisis, Labour Fund.

Jagoda Jakubowska

Logistics aspects of corporate competitiveness

Logistics tasks have accompanied human beings since the beginning of time – the only thing that has changed is the perception of those tasks. In the market economy most companies face the problems of competitiveness. Companies compete with one another in order to hold the position of the strongest player on the market, achieve a better position and gain comfortable profit. In the competitive battle the tools and techniques of logistics that contribute to the improvement of the competitive position of a company, are of prime importance.

Keywords: competitiveness, logistics, strategy.

Monika Kośko

The Vector Autoregressive Model (VAR) in net income analysis in a company

The article presents the application of the Vector Autoregressive Model (VAR) to relationships between economic processes from profit and loss account, and balance. The empirical part of the article has two VAR models. The first one shows an approach to modeling of a company's net income and the second one presents the liquidity analysis of a company.

Keywords: company, liquidity, net income, VAR model.

Bogusław Kowalski

European Union policy in logistics in light of the White Papers up to the year 2020

The content of the *White Papers* indicates that large targets arising from the concept of balanced development are set for the EU's transport policy. It demands a broader view and influence on expanding the range of related activities which create a logistic support system for socio-economic life. The scope of

problems associated with this process exceeds the current range of transport policy. Therefore, terms “mobility” and “policy of mobility” are more often used in EU documents as equivalent to “transport” and “policy of transport”, but better reflecting the character of the problems.

Keywords: mobility, logistics, transport.

Michał Troll

Prospects for the rationalization of tram transport service in Bydgoszcz

The article concerns the implementation of public transport solutions within Bydgoszcz agglomeration. The author presents a proposition of the system rationalization, referring to solutions in other urban agglomerations. According to him, a modern, ecological public transport system of tram service does not have to be a burden for a municipal budget. Having reached an appropriate level of competitiveness and logistic service quality, it can sustain commercial activity.

Keywords: Bydgoszcz, public transport, transportation.

Kalina Kunowska

Public authority units and offices servicing public authorities: interpretational doubts concerning subject determination in the area of VAT tax

This paper is based on the research conducted by Tax Advisers – Kancelaria Doradztwa Podatkowego S.C. K.K. Kunowscy, Gdansk. The author argues that, during a comprehensive management of municipality finances, it is necessary to include risk management of tax regulation. The research showed that various tax controversies, primarily regarding VAT (as far as tax-payers are concerned) entail a serious financial risk for municipalities. The author also points to the fundamental causes of an increase in VAT-related tax risks for the municipalities. In conclusion, the financial consequences of these tax controversies for the economy of municipalities are described, and ways of minimizing them suggested.

Keywords: financial consequences, municipalities, risk management, tax advisers, tax controversies, tax-payers.

Przemysław Kwiatkowski

Devolution in Great Britain – the Welsh example

The purpose of this article is to analyze, on the example of Wales, the process of devolution in Great Britain – a systematic reform launched by Tony Blair's government in the last decade of the twentieth century, involving the transfer of powers from the central government to local authorities. The author puts forward the following thesis: despite the fact that the devolution in Wales in comparison to Scotland and Northern Ireland had the most limited scope, the last amendment of the "Act of Wales" brings much closer the Welsh model of devolution to the Scottish most autonomous approach to this process. Moreover, this development coincides with an increase of national pride among Welsh people, which was reflected in the results of the referendum of 2011, whereby the legislative powers of the National Assembly for Wales has been increased.

Keywords: devolution, National Assembly for Wales, political system of United Kingdom, the Welsh Government, Wales.

Grzegorz Lemandowski

Effects of irrational logistic service of business processes on the example of a trade and manufacturing company

Over the last several years there has seen a dynamic development of methods and techniques of logistics management in enterprises. For the efficient functioning of all trade and manufacturing companies, regardless the core of its production and the scale of its activities, it is necessary to acquire resources. Mismanagement of resources translates directly into company performance. High quality of the finished products guarantees the success of the company. Customer satisfaction plays an important role. An appropriate use of its infrastructure and support programs, can contribute to the increased effectiveness of the company.

Keywords: company, material, process, quality, supply.

Justyna Lukomska-Szarek, Alfreda Zachorowska

Investment activity of local self-government in 2004–2009

This paper focuses on the investigations of investment activity in local self-governments in terms of ratio analysis in Poland. Based on theoretical

considerations, the selected financial ratios were analysed. In particular, the share of investment expenditure of local self-governments in total budgetary expenditure and their dynamics were investigated. Other analysed factors included investment expenditures per capita. The studied period covered the years 2004–2009, which allowed for the assessment of tendencies for the analysed variables to change in time.

Keyword: investment, local self-government, self-financing.

Andrzej Makowski

Does modern piracy pose a threat to maritime transport?

The article is an attempt to answer the question whether the observed since 2005 “renaissance” of piracy in the Somali region and the Gulf of Aden (in general, we can speak of the eastern part of the Indian Ocean), is in a position to threaten the international chains of supplies in their global dimension. The conducted analysis of lines of maritime transport compared with the number of pirate attacks and their consequences on the individual sea areas helped to establish that, answering the main question raised in the title of the article, we can certainly say that it does not.

Keywords: contemporary piracy, international chains of supplies, sea transport.

Cezary Mańkowski

Reference model analysis of suitability for logistics management

Reference models are one of the many instruments aspiring to find into a set of different concepts, methods and techniques used in managing the logistics. Therefore, the aim of this paper is to present the results of assessing the suitability of reference models for solving logistical problems. This evaluation indicates that they are universal, support the realization of all the logistics management function in various areas, such as logistics of manufacturing glass products.

Keywords: logistics management, reference models.

Agnieszka Michalak

Quality audits in the process of managing systems improvement

Quality audits are important tools in order to improve the processes that are identified in organizations. The audits are definitely not to be identified

with control. Identification of the benefits obtained both during and after the audits are the valuable sources of information in the business development. Those benefits could be turned into the tools in order to strengthen the business market position. The presented paper depicts the range of activities undertaken within the framework of quality system improvements. The role of the first, second and third hand audits in the improvement of the implemented management systems are also mentioned.

Keywords: audit, control, management system, process improvement, quality.

Bobdan Pac

Model of the naval base logistic interoperability within the multinational operations

The paper concerns the model of the naval base logistics interoperability within the multinational operations conducted at sea by NATO or EU nations. The model includes the set of logistic requirements that NATO and EU expect from the contributing nations within the area of the logistic support provided to the forces operating out of the home bases. Model may reflect the scheme configuration, the set of requirements and its mathematical description for the naval base supporting multinational forces within maritime operations.

Keywords: capabilities of the naval base logistic interoperability, logistic interoperability, logistic support, naval base.

Anna Maria Panasiuk

Regulations on investment breaks and exemptions from capital gains tax of natural persons in some European jurisdictions

In European countries diverse mechanisms of taxing profits on capital gains of private persons are applicable. Among other things, they consist in diversified politics of concessions and tax exemptions, which then translates itself into the level of the effective fiscal burden of these incomes. In the article, the author describes tax breaks and other kinds of subsidies in some countries, facilitating the development of newly-established companies. They are aimed at stimulating the development of local economy and entrepreneurship, and, on a long-term basis, they are connected with expectations of the increase of the treasury budget incomes.

Keywords: investment relief, start-up, tax exemption, venture capital.

Rafał Piórkarz

Tax harmonization of UCI – opportunities and threats for EU and Polish entities since 2011

The article presents the new tax and legal framework for Polish and international undertakings for collective investments (UCI) that came into force in January 2011. Prior to 2011, there were some tax obstacles within the Polish tax system that made competitive advantage in favor of domestic UCIs, and therefore were not in line with European regulations. The tax harmonization voted at the end of 2010 by Polish Parliament lifted those barriers, but at the same time gave birth to new threats and opportunities.

Keywords: international financial markets, investment funds, pension funds, taxation of funds, tax harmonization.

Michal Radvan

Tourist taxes in The Czech Republic

One of the most important economy areas of every municipality is the tourism. It is able to produce a lot of money for entrepreneurs and as well as for the municipality, too. This paper is focused on tourist charges in the Czech Republic. The aim of the article is to examine the structural components of the charges in tourism, to find weaknesses and suggest the solutions. At the beginning there is a summary of local charges collected in the Czech Republic. In general thus tourist charges are ones in local charges system. Later there is a description and analysis of two tourist charges collected in this republic (a charge for spa and recreation stay and a charge for housing capacity), and at the end in the final part, it offers several solutions in this area. The hypothesis that tourist taxes are useful for both quartermasters and municipality is confirmed.

Keywords: charges, municipality, tourist taxes.

Ona Gražina Rakauskienė, Ilona Ališauskaitė

Challenges for budgetary policy of European Union

The aim of this paper is to highlight key problems in reference to European enlargement and EU budgetary policy, as well as to analyse and evaluate the development and structure of revenue and expenditure of EU budget, to prove the necessity of undertaking the additional sources of EU budget income, targeted on solving new problems in the process of European integration and cohesion. The EU budget should contribute to a greater degree to

increasing the economic, social and territorial cohesion and solidarity of the Member States, and should be up to date and flexible in responding to new challenges.

Keywords: dynamics and structure of revenue and expenditure of the EU budget, EU budgetary reform, EU financial system.

Leszek Reszka

Solver as a tool for solving logistic optimization problems

A large group of decision problems arising in logistic practice are those ones characterized by finding the best possible solutions, taking into account certain criteria and being under certain restrictions. Those problems are named in the literature as optimization ones. The article presents the possibility of using the Solver optimization tool for solving this type of decision problems on the example of two hypothetical situations related to the two optimization models: transportation model and transshipment model.

Keywords: decision problems, logistics, optimization.

Katarzyna Smolny

Operation Plan Development of Eastern Poland in the light of the regional policy of the European Union

Since the beginning of the Polish membership in the European Union, a remarkable diversity of absorption of funds in different regions has been a distinctive feature of the income acquisition process of non-returnable foreign sources. The level of funds absorption has divided Poland into zones: eastern and western. Because of the above mentioned circumstances the Luxembourg presidency in 2005 suggested creating in the period 2007–2013 a special fund directed to five poorest regions of the European Union. These regions are so-called Polish eastern wall. The article presents the Operation Plan of the Development of Eastern Poland in the light of the regional policy of the European Union.

Keywords: funds acquisition, Operation Plan the Development of Eastern Poland, regional policy of the EU.

Marek Stefański

Pension system finances and personal finances

In the paper the author attempts to outline financial problems concerning the pension system in Poland and their relation to public finances. The main current problem is the capital aspect of the system, which affects the growth of budget deficit and public debt. The analysis is accompanied by the research hypothesis that the state should play the most significant role in securing pensions, and it should be supplemented by voluntary forms of collecting funds for this purpose. The basic method of research is the analysis of literature and statistics related to financing pension benefits, as well as the author's own research. Having assessed the pension system in Poland, the author concludes that the capital aspect contributes to the budget deficit and public debt as related to the GDP ratio. The amendments to the pension system proposed by the Polish government are not going in the desired direction. The financial and economic crisis revealed weaknesses of capital pensions, so other solutions have to be considered. The author has attempted to identify them.

Keywords: adequacy, stability and security of the pension system, open pension funds, pension system, Social Security Institution, voluntary forms of pension schemes.

Tomasz Stryjewski

Determinants of Polish public debt

The crisis, which had its beginning in 2007, turned into the debt crisis of the countries. The examples of Greece, Ireland, Iceland or Spain showed the category of public debt in a new light. Poland, at the turn of 2010/2011 also achieved the upper level of public debt acceptable by the law. In the present situation of the European Union countries being in debt, and even insolvent, the situation in Poland becomes riskier. This article attempts at an empirical verification of the determinants of Polish public debt within 95 months (the data link with the period of time from January 2003 to November 2010). The verification of the main factors which cause the formation of public debt takes place by means of an appropriately verified econometric model.

Keywords: econometric model, Polish public debt.

Andrzej Tokarski

The functions of own and foreign capital in the financial economy of a company

Capital as a vivid economic category is an indispensable starting point for a well-functioning economic system. Capital is an inseparable attribute of an enterprise as owning it in a suitable amount and time makes the essential condition to build up an enterprise, to function and expand. Capital determines the position of the enterprise in the market and its standing. Capital, which constitutes a central economic category, takes a high position in a widely considered accountancy which also covers the problems of financial analysis and financial record checking.

Keywords: capital, equity capital, financial economy, foreign capital, functions of capitals.

Maciej Tokarski

Self-government's factoring

Local self-governments are reliable business partners. Such belief, confirmed by long-term experience, results in eager collaboration between financial institutions and these entities. Contrary to its name, local self-governments do not constitute the main beneficiaries of the self-government's factoring. The enterprises which perform investments commissioned by a local commune, district or province are the principal recipients. Such firms may utilise it independently if they have signed contracts with the proper authority and conduct sale with deferred payment, or they may be forced to utilise factoring when they submit their bids in self-government's tenders within which a refinance guarantee is required. The main aim of the article is to present the mechanism and features of the self-government's factoring, as well as the benefits which the entities involved enjoy.

Keywords: Local government factoring, Local self-governments, factoring.

Grażyna Voss

Auditor's ethics as one of the areas of ethics in business

Entities produce financial statements that provide internal and external users of assets and financial units. However, due to abuses that occurred in 1990s, many members have lost confidence in this type of information. In order to build appropriate relationships between the various entities occurring in

the market created a code of auditor's ethics, and with it a sense of security based on public confidence for the auditing profession.

Keywords: auditor, code of ethics, ethics.

Iwona Wasieleska-Marszałkowska

**Duties and liability of forwarding agent
in logistical process – legal aspects**

The paper includes the legal aspects relating to the activities of freight forwarders. It describes the duties and responsibilities of a forwarder in Polish legislation governed by the Civil Code. Polish General Forwarding Rules have been discussed as conditions conventionally used by the operating forwarding companies. In the summary, the author makes reference to the model-like Fiat Forwarding Conditions. Finally, the author has underlined the importance of the legal aspects in the activities of forwarding agents, and the need for their updating and harmonizing the activities of the international forwarders.

Keyword: duties and responsibilities of forwarding agent.

Artur Waśniewski

**Logistical aspects of competitiveness of technological parks
(on the example of Elbląg Technology Park)**

Elbląg is the second largest city in Warmia-Mazury region, which suffers mainly from high unemployment. The increase in unemployment occurred after the loss of the provincial capital city status due to the country's administrative reform and the restructuring of enterprises. The city authorities, wanting to improve the social and economic situation of the inhabitants, brought to life Elbląg Technology Park. The aim of this paper is to demonstrate the use of logistic aspects in order to enhance the competitiveness of the region.

Keywords: competition, logistics, technology park.

NOTY O AUTORACH

Ilona Ališauskaitė, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Mykolas Romerisa, Wilno, Litwa.

Dawid Bunikowski, dr, Katedra Prawa, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.

Mirosław Chaberek, prof. zw. dr hab., Katedra Logistyki, Uniwersytet Gdański.

Jolanta Ciak, dr, Katedra Finansów i Bankowości, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.

Gediminas Davulis, prof., Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Mykolas Romerisa, Wilno, Litwa.

Peter Friedrich, dr, dr h. c., prof. Finansów Publicznych, Wydział Ekonomii i Administracji Biznesu, Uniwersytet Tartu, Estonia.

Agnieszka Furmańska-Maruszak, dr, Katedra Zarządzania Kapitałem Ludzkim, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.

Jagoda Jakubowska, mgr, studia doktoranckie w dziedzinie nauk o zarządzaniu, Katedra Logistyki Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Monika Koško, dr, Katedra Informatyki i Ekonometrii, Wyższa Szkoła Informatyki i Ekonomii w Olsztynie.

Bogusław Kowalski, mgr, Katedra Logistyki, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Gdański.

Michał Kroll, mgr, PESA Bydgoszcz SA.

Kalina Kunowska, dr, Katedra Finansów Publicznych, Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku.

Przemysław Kwiatkowski, mgr, Katedra Prawa, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.

Grzegorz Lewandowski, mgr, studia doktoranckie na Wydziale Ekonomicznym, Uniwersytet Gdański, Katedra Logistyki, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu, Wydział Finansów i Zarządzania w Bydgoszczy.

Justyna Łukomska-Szarek, dr, Katedra Finansów, Bankowości i Rachunkowości Zarządczej, Wydział Zarządzania, Politechnika Częstochowska.

Andrzej Makowski, prof. dr hab., Katedra Logistyki, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu, Wydział Finansów i Zarządzania w Bydgoszczy.

Cezary Mańkowski, prof. UG, dr hab., Katedra Logistyki, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Gdański.

Agnieszka Michalak, dr, Katedra Zarządzania Kapitałem Ludzkim, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu, Wydział Finansów i Zarządzania w Bydgoszczy.

Bohdan Pac, dr inż., Katedra Logistyki, Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku.

Anna Panasiuk, mgr, studia doktoranckie w Kolegium Prawa, Akademia Leona Koźmińskiego, International Tax Corporate & Investments.

Rafał Płókarz, dr, Katedra Finansów i Bankowości, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu, Wydział Finansów i Zarządzania w Bydgoszczy.

Michal Radvan, dr inż., Katedra Prawa Finansowego i Ekonomii, Uniwersytet Masaryka, Brno, Czechy.

Ona Gražina Rakauskienė, dr hab., prof. Wydziału Ekonomicznego, Uniwersytet Mykolas Romeris, Wilno, Litwa.

Janno Reiljan, dr ekon., prof. Gospodarki Międzynarodowej, Wydział Ekonomii i Administracji Biznesu, Uniwersytet Tartu.

Leszek Reszka, dr, Katedra Logistyki, Uniwersytet Gdański, Katedra Logistyki, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu, Wydział Finansów i Zarządzania w Bydgoszczy.

Katarzyna Smolny, dr, Katedra Finansów, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.

Marek Stefański, dr, Wydział Nauk Społecznych i Technicznych, prorektor WSHE we Włocławku.

Tomasz Stryjewski, dr, Katedra Informatyki i Ekonometrii, Wyższa Szkoła Informatyki i Ekonomii TWP w Olsztynie.

Linas Šadžius, dr, prof. Wydziału Bankowości i Inwestycji, Uniwersytet Mykolas Romeris, Wilno, Litwa.

Andrzej Tokarski, dr, Katedra Rachunkowości, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.

Maciej Tokarski, dr, Katedra Rachunkowości, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.

Grażyna Voss, dr, Katedra Rachunkowości, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.

Iwona Wasielewska-Marszałkowska, mgr, Katedra Logistyki, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu, Wydział Finansów i Zarządzania w Bydgoszczy.

Artur Waśniewski, mgr, studia doktoranckie na Wydziale Ekonomicznym, Uniwersytet Gdański.

Alfreda Zachorowska, prof. dr hab., Katedra Finansów, Bankowości i Rachunkowości Zarządczej, Wydział Zarządzania, Politechnika Częstochowska.

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Redakcja przyjmuje artykuły dotychczas niepublikowane, dotyczące szeroko rozumianej tematyki ekonomicznej, prawnej i zarządzania. Teksty należy przesyłać do końca stycznia danego roku na adres: wydawnictwo@wsb.torun.pl. Artykuł powinien mieć objętość 14–20 stron, być podzielony na numerowane wprowadzenie, śródrozdziały i podsumowanie. Należy do niego dołączyć:

- imię i nazwisko autora, tytuł naukowy, stanowisko, pełnione funkcje i miejsce pracy oraz e-mail i numer telefonu,
- abstrakt zawierający w formie maksymalnie skondensowanej (6–8 wierszy) podstawowe tezy artykułu i jego najważniejsze wyniki,
- symbol klasyfikacji publikacji ekonomicznych JEL (http://www.aeaweb.org/journal/jel_class_system.php),
- słowa kluczowe,
- tłumaczenie abstraktu, tytułu i słów kluczowych na język angielski.

Preferowane są teksty w języku polskim i angielskim. Teksty niespełniające wymogów redakcyjnych będą odsyłane do poprawki. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania skrótów i przeredagowywania tekstu.

WSKAZÓWKI REDAKCYJNE

1. Tekst należy pisać w pliku szablonie (do pobrania na: http://www.wsb.torun.pl/wwwTorun/bibliotekaTor_oferta_wydawnicza.xml). Tabele, rysunki, wykresy – wyłącznie czarno-białe, w wersji edytowalnej, maks. wysokość 170 mm, szerokość 125 mm, pliki w Excelu i Corel Draw należy dołączyć dodatkowo jako odrębne pliki źródłowe.
2. Kursywą wyróżnia się cytaty oraz tytuły, np. książek, sprawozdań, aktów prawnych, artykułów. Kursywą należy wyróżniać terminy, które się definiuje w tekście po raz pierwszy, oraz obcojęzyczne wyrażenia. Inne wyróżnienia należy zaznaczać wytłuszczeniem, jeśli to konieczne.
3. Przy tytułach tabel i ilustracji obowiązuje numeracja oraz konsekwentne stosowanie równoważników zdań. Podpisy do tabel umieszcza się nad nimi, stosując skrót typu: Tab. 1. Podpisy do ilustracji (rysunków, schematów) zamieszcza się pod nimi, stosując skrót: Rys. 1. Zawsze podaje się

- pełne informacje o źródle pod tabelami, ilustracjami. Tabele i ilustracje należy umieścić w tekście najbliższej miejsca, w którym jest o nich mowa.
4. Przytoczone po raz pierwszy nazwisko w tekście poprzedza się całym imieniem, po raz kolejny inicjałem. Można spolszczać nazwy instytucji, które mają polskie odpowiedniki.
 5. Wszelkie użyte we wzorach oznaczenia literowe powinny być wyjaśnione w pierwszym miejscu ich występowania. Kursywą składa się: litery oznaczające liczby, wielkości zmienne i stałe oraz punkty geometryczne i oznaczenia funkcji, cyfry – pismem prostym. Numer wzoru podaje się w nawiasach po prawej stronie wzoru. Używa się następującego zapisu: ułamki: $\frac{3}{4}$, procent: 50%.
 6. W tekstach używamy łącznika (np. Kwiatkowska-Szymanowska) oraz półpauzy, np. 10–20 (od–do).

PRZYPISY I LITERATURA

Każdy cytat powinien być opatrzony poprawnym przypisem z podaniem stron. Należy stosować opcję automatycznego wstawiania przypisów na dole strony. Stosuje się polskie skróty, np. tamże, dz. cyt., W:, i nast. Literatura w języku nielacińskim powinna podlegać transliteracji.

¹ Fischer P., *Begleitübungen zur Grundstufe 2*. Ismaning: Max Hueber Verlag; Warszawa: Warszawski Dom Wydawniczy, 1990, s. 37.

² Koziański J., Strategia personalna małego i średniego przedsiębiorstwa. W: Maśloch P., Stankiewicz M.J. (red.), *Zarządzanie w XXI wieku. Kierunki zmian*. Toruń: Wydaw. WSB, 2010, s. 140.

³ Ciak J., Ewolucja systemu podatkowego w latach dziewięćdziesiątych w Polsce. *Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu* 2001, nr 1, s. 189–200.

Jeśli w tekście przywołuje się strony WWW (bez cytatu i powołania na treść), to należy dodać przypis:

⁴ Wszystkie podane odesłania do stron internetowych przedstawiają wersję aktualną w dniu 15.02.2011 r.

W pozostałych wypadkach (gdy cytuje się fragment tekstu ze strony internetowej) należy podać dokładny adres strony, na której znajduje się cytowany fragment, oraz sporządzić przypis według wzoru:

Nazwisko, imię, *Tytuł* [on-line]. Kolejność wydania. Data wydania i aktualizacji [Data dostępu]. Tytuł fragmentu. Lokalizacja w obrębie dokumentu macierzystego (np. rozdział 1, strony). Warunki dostępu (adres WWW). ISBN*.

*obowiązkowe są tylko te elementy opisu, które są łatwo dostępne, co oznacza, że jeśli na cytowanej stronie WWW trudno znaleźć np. nazwę autora czy datę aktualizacji, to pomijamy je w przypisie.

⁵ Korporacje transnarodowe w procesie globalizacji. W: *Globalizacja przedsiębiorstw i gospodarki – skutki i znaczenie globalizacji* [on-line]. [Dostęp 15.02.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://globalizacja.genialne.info/korporacje_transnarodowe.html.

⁶ Gosk I., *Finansowanie outplacementu ze środków PO KL* [on-line]. Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, 2009 [Dostęp 15.02.2011]. Dostępny w World Wide Web: http://www.bezrobocie.org.pl/files/1bezrobocie.org.pl/public/Raporty/090316_outplacem_t_w_POKL.pdf.

⁷ Huczek M., Socha I., Marketing wewnętrzny czynnikiem poprawy efektywności pracy biblioteki. *Biuletyn EBIB* [on-line]. 2002, nr 3 (32) [Dostęp 15.02.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://ebib.oss.wroc.pl/2002/32/huczek.php>. ISSN 1507-7187.

Spis wykorzystanych źródeł (literatura) powinien:

- zostać sporządzony w porządku alfabetycznym,
- obejmować wyłącznie pozycje przytoczone w tekście,
- uwzględniać podział na literaturę oraz akty prawne uporządkowane: według rangi, chronologicznie, czyli według daty uchwalenia (od najstarszych),
- zawierać pełen opis danej pozycji – jeśli opis dotyczy całej książki lub czasopisma, należy podać ISBN lub ISSN (przykłady poniżej), przy artykułach należy podać ich objętość (strony od–do).

Ćwikowa J., Mistrz i nauczyciel sztuki bibliotekarskiej. W: *Śladami edukacji bibliotekarskiej*. Warszawa: Wydaw. SBP, 1995, s. 30–56.

Rachunkowość zarządcza [on-line]. 2008 [Dostęp 12.03.2009]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.rachunkowosc-zarzadcza.pl>.

Santorski J., Niemczycka K., *Emocje, charaktery i... geny*. Wyd. 2. Warszawa: Jacek Santorski & Co., 2004. ISBN 83-88875-87-6.

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tekst jedn. Dz.U. 2000, nr 54, poz. 654, z późn. zm.

Opracowała Beata Antczak-Sabala

INFORMATION FOR THE AUTHORS

The editorial staff accepts so far unpublished articles concerning the manifold issues of economic, legal and managerial subject matter. The texts must be sent until the end of January of a particular year to the following address: wydawnictwo@wsb.torun.pl. The article should consist of 14–20 pages, be divided into a paged introduction, sections and a summary. The following items must be attached:

- the first name and the surname of the author, an academic title, the position and functions held, a place of employment, the e-mail address and the telephone number,
- the abstract (6–8 lines) containing the basic points of the article and its most important outcomes,
- JEL classification code (http://www.aeaweb.org/journal/jel_class_system.php),
- keywords.

Texts failing to meet the editorial requirements will be sent back for correction. The editorial staff reserve the right to shorten texts.

EDITORIAL GUIDELINES

1. The text must be written in a standardised file (downloadable from: http://www.wsb.torun.pl/wwwTorun/bibliotekaTor_oferta_wydawnicza.xml). Tables, drawings, graphs – no other than black and white, editable, maximum height of 170 mm, width of 125 mm, Excel files and Corel Draw files must be sent additionally as separate sources.
2. Italics must be used for quotations and titles of books, reports, legal acts, articles. Italics must be used for distinguishing terms defined in the text for the first time, as well as for foreign phrases. Otherwise, text must be distinguished with bold print, if necessary.
3. With titles of tables and pictures, numerals are required, as well as consistent use of gerund clauses. Captions must be written under tables, using forms like: Table 1. Captions for pictures (drawings, schemes) must be written under them, using forms like: Fig. 1. Complete data about a source must be inserted under tables and pictures.

4. A surname mentioned in the text for the first time must be preceded by a full first name, mentioned again – by an initial.
5. All the symbols used in formulas must be explained when applied for the first time. Italics are used for letters signifying numbers, constants and variables, as well as geometric points, mathematical function symbols, whereas for digits – with regular print. Formula numbers must be written in brackets on the right side of the formula. The following transcript must be used: fraction – $\frac{3}{4}$, percentage – 50%.

FOOTNOTES AND LITERATURE

Each quotation should be accompanied with appropriate footnotes, including page numbers. The automatic footnote function at the bottom of a page must be applied. Literature in non-Latin language should be transcribed.

¹ Shalder S., Drummond P., Kuijs L., *Adopting the Euro in Central Europe. Challenges of the Next Step in European Integration*. Washington: IMF, 2005, p. 19–25.

² Frey B.S., Eichenberger R., Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ. In: Gerken L. (ed.), *Competition among Institutions*. London: Macmillan, 1995, p. 209–229.

³ Berne R., Moser M., Stiefel L., Social Policy: School Finance. *Journal of Management History* 1999, vol. 5, issue 3, p. 165–179.

If WWW websites are mentioned (with no quotations or content reference), the following footnote must be added:

⁴ All the mentioned reference to the Internet websites represent the updated material on the day 15.02.2011.

If an extract from a website text is quoted, the detailed address of the website including the quoted extract must be provided, and a footnote must be written in the following manner:

⁵ Watts M., Odfjell to avoid Gulf of Aden due to piracy threat. In: *ICIS.com* [on-line]. 17 November 2008 [Available 6.06.2011]. Available on World Wide Web: <http://www.icis.com/Articles/2008/11/17/9172271/odfjell-to-avoid-gulf-of-aden-due-to-piracy-threat.html>.

Listing of the sources (literature) should:

- be prepared in an alphabetical order,
- include only the items quoted in the text,

- take into account a distinction into literature and legal acts organized according to their importance, chronologically, that is according to the voting date (starting from the oldest ones),
- contain a full description of an item – if the description refers to an entire book or magazine, ISBN or ISSN must be given, and with articles, the number of pages should be provided (pages from–to)

