

**ZESZYTY NAUKOWE**  
**Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego**  
**w Warszawie**

**EKONOMIKA**  
**i ORGANIZACJA**  
**GOSPODARKI**  
**ŻYWNOŚCIOWEJ**

**NR 65 (2008)**

**Wydawnictwo SGGW**  
**Warszawa 2008**

#### KOMITET REDAKCYJNY

Zbigniew Adamowski, Wojciech Ciechomski, Janusz Lewandowski, Henryk Runowski, Janina Sawicka, Izabella Sikorska-Wolak, Maria Zajączkowska – redaktor naczelna, Hanna Banasiuk, Ewa Mossakowska – sekretarze Komitetu Redakcyjnego

#### RECENZENCI

Stanisław Bagiński, Alina Daniłowska, Sławomir Juszczak, Bogdan Klepacki, Krystyna Krzyżanowska, Henryk Runowski, Mirosław Wasilewski, Wojciech Zięta

Tłumaczenie streszczeń – Mariusz Maciejczak

Redaktor – Jan Kiryjow

Redaktor techniczny – Krystyna Piotrowska

Korekta – Jadwiga Rydzewska

ISBN 978-83-7244-941-2

Wydawnictwo SGGW

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

tel. (0 22) 593 55 20 (-22 – sprzedaż), fax (0 22) 593 55 21

e-mail: [wydawnictwo@sggw.pl](mailto:wydawnictwo@sggw.pl)

[www.wydawnictwosggw.pl](http://www.wydawnictwosggw.pl)

Druk: Agencja Reklamowo-Wydawnicza A. Grzegorzczak, [www.grzeg.com.pl](http://www.grzeg.com.pl)

## Spis treści

### ***Tomasz Siudek***

Efektywność w teorii i praktyce na przykładzie wybranych banków  
spółdzielczych w Polsce ..... 5

### ***Mirosław Wasilewski, Emilia Stola***

Private banking w PKO BP S.A. w opiniach klientów ..... 19

### ***Iwona Kowalska***

Bank Services for Structural Funds on the Example of Individual  
Learning Accounts ..... 31

### ***Sławomir Juszczyk***

Wykorzystanie opcji do ograniczenia ryzyka kursu walutowego ..... 43

### ***Victoria Borisova***

Development of Credit and Consumer Cooperation in the Agricultural Sector ... 59

### ***Magdalena Mądra, Emilia Stola***

Struktura oraz poziom kredytów gospodarstw rolniczych w zależności  
od zadłużenia i siły ekonomicznej ..... 71

### ***Krystyna Brzozowska***

Fundusze załączkowe w rozwoju przedsiębiorczości w Polsce ..... 85

### ***Aldona Zawajska***

Uwarunkowania i kanały finansowania rolnictwa w Polsce ..... 95

### ***Teresa Miś***

Wykorzystanie wsparcia finansowego z funduszy UE przez gospodarstwa  
rolne w regionie rozdrobnionego rolnictwa ..... 109

### ***Antoni Kożuch***

Zmiany w zarządzaniu finansami lokalnymi ..... 121

### ***Emil Rudowicz***

Budżet zadaniowy – reorientacja z wydatkowania na zarządzanie finansami  
publicznymi ..... 133

### ***Anna Majchrzak***

Klasyfikacja powiatów według sytuacji finansowej w województwie  
wielkopolskim ..... 145

### ***Andrzej Sobczyk***

Zarządzanie informacją ekonomiczno-finansową w gminie jako narzędzie  
rozwoju lokalnego ..... 155

## 4

### ***Anna Świrska***

Subwencje jako źródło dochodów gminy ..... 167

### ***Agnieszka Ginter***

Zróżnicowanie struktury dochodów gmin podregionu ostrołęcko-siedleckiego 181

### ***Anna Kobiółka***

Sytuacja dochodowa gmin województwa lubelskiego w latach 1999–2005 ..... 189

### ***Tomasz Wojewodziec, Aleksandra Płonka***

Polityka gmin województwa małopolskiego w zakresie podatku od nieruchomości ..... 201

### ***Małgorzata Winter***

Status administracyjny gminy a podatkowe uwarunkowania rozwoju agroturystyki ..... 211

### ***Katarzyna Trzpiola***

Agroturystyka czy działalność gospodarcza na terenie wiejskim – dylematy przedsiębiorcy ubiegającego się o wsparcie unijne na przykładzie uczestniczek projektu Nowe Kwalifikacje Kobiet ..... 219

### ***Małgorzata Magdalena Hybka***

Władztwo podatkowe i jego wpływ na strukturę dochodów budżetowych gmin w Niemczech ..... 231

### ***Agnieszka Bobola***

Źródła finansowania rolniczych ubezpieczeń społecznych w latach 1999–2006 ..... 243

### ***Paweł Góralski***

System dotacji publicznych dla spółek hodowlanych nadzorowanych przez Ministerstwo Skarbu Państwa ..... 257

**Tomasz Siudek**

Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw  
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

## **Efektywność w teorii i praktyce na przykładzie wybranych banków spółdzielczych w Polsce**

### **Wstęp**

Problem pomiaru i oceny efektywności działania jest obecnie jednym z najważniejszych zagadnień analizy i diagnozowania stanu banków funkcjonujących na rynku. Globalizacja rynków finansowych oraz rosnąca konkurencja w sektorze spowodowały, że zagadnienie to stało się niezwykle istotne. Analizy efektywności, które w zasadzie do lat 90. XX wieku nie znajdowały większego zainteresowania w dziedzinie bankowości, obecnie są w centrum zainteresowań badaczy, gdyż przełamują trudności w szacowaniu wydajności przedsiębiorstw [Stępień 2004]. Literatura przedmiotu w głównej mierze poświęcona jest badaniu efektywności banków w krajach rozwiniętych (głównie Stanach Zjednoczonych oraz państwach Europy Zachodniej). W Polsce tematyka ta nie znalazła do tej pory wiele miejsca w publikacjach naukowych zarówno w postaci teoretycznej, jak i praktycznej.

Efektywność jest głównym obszarem badawczym sytuacji ekonomiczno-finansowej banków na rynku finansowym. Ze względu na jego ważność autor poświęcił niniejszy artykuł właśnie tej problematyce. Przedstawił on efektywność w ujęciu teoretycznym oraz empirycznym. W ramach rozważań teoretycznych zaprezentował różne definicje efektywności, metody pomiaru oraz zjawisko efektu skali i zakresu ściśle związane z problematyką efektywności. W ujęciu empirycznym autor ukazał efektywność wybranych banków spółdzielczych w Polsce oraz niektóre czynniki ją determinujące.

### **Cel, zakres i metody badań**

Głównym celem pracy było przedstawienie teoretycznych podstaw efektywności banków oraz zaprezentowanie wyników badań empirycznych poziomu efektywności w bankach spółdzielczych w Polsce. Dodatkowym celem badań

było określenie wpływu wybranych czynników wewnętrznych i zewnętrznych na poziom efektywności w badanych BS-ach.

Badania empiryczne przeprowadzono na próbie 64 BS-ów rozmieszczonych na terenie całej Polski w latach 2001–2005. Głównym źródłem danych były sprawozdania finansowe opublikowane w Monitorach Spółdzielczych B (w celu określenia poziomu efektywności BS-ów) oraz dane makroekonomiczne pozyskane z GUS (w celu określenia wpływu czynników zewnętrznych na poziom efektywności badanych banków).

Poszczególne zmienne makroekonomiczne rozwoju gospodarczego Polski wykorzystane w badaniach obejmowały: produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca, wartość dodaną brutto na 1 pracownika, wartość dodaną brutto w rolnictwie na 1 pracownika, wartość dodaną brutto w budownictwie na 1 pracownika, wartość dodaną brutto w przemyśle na 1 pracownika, wartość dodaną brutto w usługach rynkowych na 1 pracownika, wartość dodaną brutto w usługach nierynkowych na 1 pracownika, nominalne dochody gospodarstw domowych na 1 mieszkańca, przeciętne wynagrodzenie, inwestycje na 1 mieszkańca, stopę bezrobocia, udział zatrudnionych w przemyśle w ogólnej liczbie zatrudnionych, udział zatrudnionych w rolnictwie w ogólnej liczbie zatrudnionych, udział zatrudnionych w usługach w ogólnej liczbie zatrudnionych, gęstość zaludnienia, przeciętną powierzchnię gospodarstw rolnych, wydatki gmin na 1 mieszkańca, dochody gmin na 1 mieszkańca, liczbę przedsiębiorstw według rejestru REGON, liczbę przedsiębiorstw państwowych, liczbę spółek prywatnych oraz liczbę gospodarstw rolniczych.

Poziom efektywności BS-ów analizowano na podstawie takich kryteriów, jak: rok badań, typ gminy i rodzaj województwa, na terenie których badane BS-y prowadziły działalność.

W badaniach wykorzystano metodę jednoczynnikowej analizy wariancji ANOVA w celu określenia wpływu badanych czynników na poziom efektywności banków spółdzielczych. Statystyczną istotność różnic między średnimi w grupach w ramach badanych czynników określono testem LSD.

W celu określenia wpływu czynników zewnętrznych i wewnętrznych na poziom efektywności BS-ów zastosowano regresję krokową wstecz (backward selection), umożliwiającą wybór kilku zmiennych objaśniających spośród wszystkich analizowanych zmiennych, mających statystycznie istotny wpływ na poziom efektywności (zmienną objaśnianą). Istotność oszacowanych współczynników regresji w zbudowanych modelach badano testem t-Studenta. Wyniki badań przedstawiono w formie tabelarycznej.

## Efektywność jako kryterium oceny banków

W literaturze poświęconej badaniu efektywności banków można znaleźć wiele definicji efektywności. Związane jest to z rozległością pojęcia, jak również z wielością metod jego pomiaru. Efektywność może być analizowana z punktu widzenia ekonomicznego bądź też teorii organizacji. Według Stępień [2004], możliwe jest również rozpatrywanie efektywności na poziomie banku i jego jednostek organizacyjnych lub w poszczególnych obszarach jego działalności.

Najogólniej efektywność określona została przez Druckera jako „robienie rzeczy we właściwy sposób”. W ujęciu czysto ekonomicznym efektywność to relacja między uzyskiwanymi efektami a nakładami potrzebnymi do ich uzyskania. Im wyższy stosunek wypracowanych efektów w odniesieniu do nakładów, tym efektywność danego obiektu jest uznana za wyższą.

Rose [1997] definiuje natomiast efektywność jako wskaźnik obrazujący, na ile zarząd i personel banku był w stanie utrzymać tempo wzrostu jego przychodów i dochodów na poziomie wyższym niż tempo wzrostu jego kosztów operacyjnych.

Zdaniem Jaworskiego [2006], przez działanie efektywne rozumie się takie działanie, które nie tylko prowadzi do osiągnięcia zamierzonych celów, ale zapewnia uzyskanie wymiernych korzyści ekonomicznych, większych od poniesionych nakładów.

Badanie i określanie efektywności banków według Capigi [2003] możliwe jest w następujących aspektach:

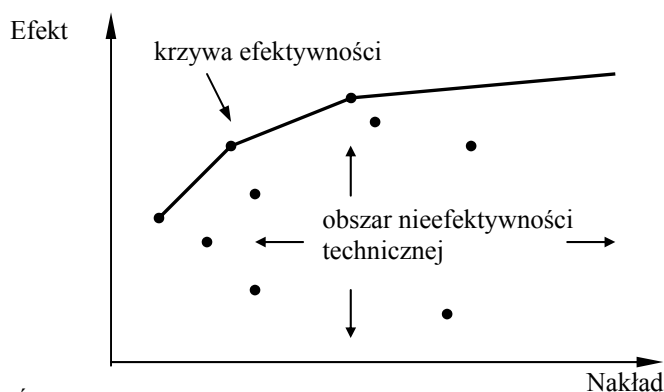
- jako efektywność organizacyjną, dotyczącą celów organizacji, posiadanych przez nią zasobów, warunków istniejących wewnątrz i poza organizacją oraz czasu, w którym oceniane jest to pojęcie,
- jako efektywność finansową, dotyczącą oceny wyników finansowych i sytuacji finansowej banku na podstawie sprawozdań finansowych, opartą na wskaźnikach finansowych,
- jako efektywność kosztową, która polega na ocenie, czy daną wielkość produkcji osiągnięto przy odpowiedniej wielkości i strukturze nakładów.

Analizy efektywności banków według Rogowskiego [1998a] oparte są na dwóch kierunkach badań:

- analizy efektywności technicznej (technical efficiency),
- analizy efektów skali oraz zakresu produkcji (scale and scope efficiency).

Pojęcie efektywności technicznej (productive efficiency, technical efficiency) zostało sformułowane przez Farrella [1957] jako relacja między produktywnością danego obiektu a granicą jego rzeczywistych możliwości produkcyjnych. Tak zdefiniowana efektywność może przyjmować wartości od 0 do 100%. Ukształtowanie się jej na poziomie poniżej 100% określa stopień nieefektywne-

go wykorzystania zasobów, a więc odstępstwo od efektywnego planu produkcji (rys. 1). Oznacza to, że wytwarzanie produkcji nie odbywa się przy wykorzystaniu optymalnej pod względem kosztów kombinacji nakładów oraz że otrzymana produkcja mogłaby być wytwarzana mniejszym nakładem [Pawłowska 2005]. Występująca wówczas nieefektywność techniczna rośnie proporcjonalnie do odległości od krzywej efektywności (production frontier), zbudowanej na podstawie metody parametrycznej poprzez estymację modelu ekonometrycznego albo o metodę nieparametryczną przy użyciu programowania liniowego.



**Rysunek 1**

Krzywa efektywności i obszar nieefektywności technicznej

Źródło: M. Pawłowska: *Konkurencja i efektywność na polskim rynku bankowym na tle zmian strukturalnych i technologicznych*. Materiały i Studia NBP, Zeszyt nr 192, Warszawa 2005.

W ujęciu Rogowskiego [1998b] istnieją dwie podstawowe miary efektywności technicznej: efektywność techniczna ukierunkowana na efekty i efektywność techniczna ukierunkowana na nakłady. Efektywność techniczna ukierunkowana na nakłady (w literaturze zwana także efektywnością typu X) pokazuje maksymalny poziom proporcjonalnego zmniejszenia nakładów wykorzystywanych w produkcji określonych efektów. Jest ona wykorzystywana do analiz kosztów, a tym samym umożliwia dokonanie oceny poziomu efektywności zarządzania kosztami przez bank. Efektywność techniczna ukierunkowana na efekty wykorzystywana jest w analizach przychodów.

Badanie efektywności technicznej jest bardzo ważnym aspektem i ma ono szerokie zastosowanie w analizie przedsiębiorstw. W Polsce jest to zagadnienie wciąż nowe i w nikłym zakresie stosowane do analizy banków. Dopiero niedawno podjęto badania w tym zakresie i stworzono rankingi banków opracowane według tego kryterium oceny. Najpopularniejszą metodą wykorzystywaną



w tym celu jest metoda nieparametryczna DEA, która w literaturze przedmiotu uważana jest za najlepsze narzędzie badań nad efektywnością techniczną.

Efekt skali w ogólnym ujęciu pokazuje oddziaływanie podniesienia nakładów na poziom osiąganych efektów. Korzyści skali (efektywność skali, ekonomia skali) oznaczają relatywnie szybszy wzrost ilości wytwarzanych efektów w odniesieniu do poziomu nakładów, a tym samym spadek kosztów jednostkowych. W przypadku malejących efektów skali (niekorzyści skali) wraz ze wzrostem poziomu produkcji podnosi się poziom kosztów jednostkowych.

Głównym makroekonomicznym powodem powstania efektów skali jest niemożność podziału zasobów produkcji. W ujęciu Gospodarowicza [2000] podstawowymi przyczynami tego zjawiska dla sektora bankowego są:

- rosnąca wraz ze wzrostem wielkości banku możliwość podziału pracy i specjalizacji zadań,
- redukcja ryzyka wkładów, proporcjonalnie do wzrostu sumy bilansowej, niosąca ze sobą powiększenie wielkości kont. Koszty administracyjne pozostają przy tym stałe, pomimo zwiększenia sumy wkładów.

Efekt zakresu produkcji (w literaturze znany jako ekonomia zakresu produkcji lub korzyści zakresu produkcji) występuje wówczas, gdy bank wytwarza pewną kombinację produktów po niższych kosztach niż grupa producentów specjalizujących się w pojedynczym produkcie. Jest to tak zwany efekt subaddytywności kosztów.

W opracowaniach metodycznych wymienia się następujące źródła korzyści zakresu produkcji:

- informacje o klientach są wykorzystywane w sposób bardziej efektywny w przypadku sprzedaży szerszego asortymentu produktów,
- dywersyfikacja aktywów wpływa na redukcję ryzyka wkładów,
- koszty obsługi ulegają zmniejszeniu w wyniku łącznej sprzedaży produktów.

Analiza efektów skali oraz zakresu produkcji najczęściej dokonywana jest przy użyciu metody parametrycznej, bazującej na estymacji kosztów. W przypadku metody nieparametrycznej możliwe jest ustalenie jedynie efektów skali, dlatego też jest ona stosowana bardzo rzadko.

Przeprowadzone dotychczas badania efektywności banków w głównej mierze koncentrowały się na efektach skali oraz zakresu produkcji. Zdecydowanie mniej uwagi poświęcano efektywności technicznej, która w porównaniu z efektami skali i zakresu produkcji ma znacznie większy wpływ na kształtowanie się efektywności banku. Na podstawie wyników badań stwierdzono, iż nieefektywność techniczna wpływa w 20% na wzrost kosztów, podczas gdy brak efektów skali lub zakresu produkcji jedynie w 5%. Oznacza to, że poprawa efektywności technicznej może umożliwić średnią redukcję kosztów o 20%, podczas gdy ko-

rzyści wynikające z osiągnięcia wielkości zapewniającej występowanie efektów skali mogą umożliwić średnią redukcję kosztów o 5% [Rogowski 1998a].

Problem mierzenia efektywności działania banków ma obecnie wiele rozwiązań zarówno czysto jakościowych, jak i ilościowych. Jedną z najprostszych technik pomiaru efektywności jest analiza wskaźnikowa bazująca na danych pochodzących ze sprawozdań finansowych. Pomimo że miary te są często krytykowane z powodu ich niskiej wartości informacyjnej oraz braku powiązań z teorią mikroekonomii, są one najczęściej wykorzystywane, głównie ze względu na ich prostotę oraz czytelność.

Bardziej skomplikowane techniki pomiaru efektywności przedsiębiorstw, w tym banków, wyrosły na gruncie mikroekonomicznej teorii producenta oraz ekonometrii i badań operacyjnych [Jackowicz 2004]. Metody parametryczne polegają na ustaleniu za pomocą klasycznych narzędzi estymacji ekonometrycznej parametrów funkcji produkcji, określających zależność pomiędzy nakładami i wynikami banku.

Poza pomiarem efektywności bardzo ważnym aspektem jest określenie, jakie czynniki miały decydujący wpływ na jej kształtowanie. Najpopularniejsze rozwiązanie polega na oszacowaniu równania regresji zmiennych mogących wyjaśnić wybraną miarę efektywności oraz wyłonienie tych, które są ekonomicznie oraz statystycznie istotne. Do szacowania można używać różnych technik w zależności od rodzaju wybranej miary efektywności, począwszy od OLS, poprzez model probitowy, a skończywszy na modelu tobitowym [Jackowicz 2004].

## **Wyniki i dyskusja – efektywność działania wybranych banków spółdzielczych w Polsce w latach 2001–2005**

Pomiar efektywności banków spotyka się z coraz większym zainteresowaniem zarówno ze strony teoretyków, jak i praktyków. Umożliwia on bowiem ocenę ogólnej sytuacji, jak i kondycji finansowej instytucji.

Podstawę analizy w niniejszym podrozdziale stanowią dane pochodzące ze sprawozdań finansowych banków, na podstawie których dokonano obliczeń wskaźników: ROA i ROE.

Poziom efektywności banków spółdzielczych analizowano, biorąc pod uwagę następujące czynniki: rok badań, typ gminy oraz rodzaj województwa, na terenie których prowadziły one działalność.

W ramach przeprowadzonych badań dokonano analizy poziomu efektywności działania banków spółdzielczych w latach 2001–2005. Z dokonanych obliczeń wynika, że rok badań miał statystycznie istotny wpływ na poziom wskaź-

nika rentowności aktywów ROA (tab. 1). Świadczy o tym poziom istotności  $p$ , który był niższy od 0,05.

Najwyższy poziom wskaźnika rentowności aktywów ROA odnotowano w 2001 r. (2,03%) i 2004 r. (1,98%), natomiast najniższy w 2003 r. (1,26%) (tab. 2). Zmienność poziomu wskaźnika ROA dla badanej próby jest analogiczna do charakteru zmian zachodzących we wszystkich bankach spółdzielczych działających w Polsce, dlatego też można przyjąć, iż ma ona charakter reprezentatywny.

**Tabela 1**

Wpływ wybranych czynników na poziom wskaźników efektywności w bankach spółdzielczych w Polsce w latach 2001–2005

| Wyszczególnienie                               | Wpływ czynnika |           |             |
|--|----------------|-----------|-------------|
|  | rok            | typ gminy | województwo |
| 1. Wskaźnik rentowności aktywów ogółem ROA     | F = 7,69x      | F = 8,06x | F = 4,10x   |
| 2. Wskaźnik rentowności kapitałów własnych ROE | F = 13,33x     | F = 1,27x | F = 2,76x   |

Wartość F – test Fishera-Snedecora – weryfikacja hipotezy zerowej o równości średnich w grupach w ramach badanych czynników,  $x^*$  – statystycznie istotny wpływ czynnika na badaną cechę przy  $p \leq 0,05$ .

Źródło: Badania własne.

**Tabela 2**

Średni poziom rentowności aktywów ROA wybranych banków spółdzielczych w zależności od roku badań, w którym prowadziły one działalność

| Rok badań | n   | $\bar{x}$ | $s_{\bar{x}}$ | min. | maks. |
|-----------|-----|-----------|---------------|------|-------|
| 2001      | 64  | 2,03 b    | 0,11          | 1,87 | 2,19  |
| 2002      | 64  | 1,87 b    | 0,11          | 1,72 | 2,03  |
| 2003      | 64  | 1,26 a    | 0,11          | 1,10 | 1,41  |
| 2004      | 64  | 1,98 b    | 0,11          | 1,82 | 2,13  |
| 2005      | 64  | 1,79 b    | 0,11          | 1,64 | 1,95  |
| Ogółem    | 320 | 1,79      |               |      |       |

n – liczba banków spółdzielczych,  $\bar{x}$  – średni poziom wskaźnika rentowności aktywów ROA (%),  $s_{\bar{x}}$  – błąd standardowy średniej (%), min. i maks. – dolny i górny przedział ufności dla średniej, wystąpienie co najmniej jednej identycznej litery w dwóch porównywanych grupach oznacza brak istotności różnic między średnimi w tych grupach przy  $p \leq 0,05$ .

Źródło: Badania własne.

Przeprowadzone badania dowiodły, iż rok badań miał statystycznie istotny wpływ na poziom wskaźnika rentowności kapitałów ROE (tab. 1). Najniższy poziom wskaźnika ROE odnotowano w 2003 r. (12,38%), natomiast najwyższy w 2001 r. (21,49%) oraz 2002 r. (19,35%) (tab. 3). W tym przypadku tendencja zmian wskaźnika jest analogiczna do zmienności zaobserwowanej w przypadku wszystkich banków spółdzielczych działających w Polsce.

**Tabela 3**

Średni poziom rentowności kapitałów ROE wybranych banków spółdzielczych w zależności od roku badań, w którym prowadziły one działalność

| Rok badań | n   | $\bar{x}$ | $S_{\bar{x}}$ | min.  | maks. |
|-----------|-----|-----------|---------------|-------|-------|
| 2001      | 64  | 21,49 c   | 0,93          | 20,19 | 22,79 |
| 2002      | 64  | 19,35 bc  | 0,93          | 18,05 | 20,65 |
| 2003      | 64  | 12,38 a   | 0,93          | 11,08 | 13,68 |
| 2004      | 64  | 18,67 b   | 0,93          | 17,37 | 19,97 |
| 2005      | 64  | 17,17 b   | 0,93          | 15,87 | 18,47 |
| Ogółem    | 320 | 17,81     |               |       |       |

Oznaczenia jak w tabeli 2.

Źródło: Badania własne.

Biorąc pod uwagę typ gmin, w których prowadziły działalność wybrane banki spółdzielcze, dokonano analizy poziomu efektywności ich działania. Z przeprowadzonych obliczeń wynika, że typ gminy, w której banki spółdzielcze prowadziły działalność, miał statystycznie istotny wpływ na poziom efektywności ROA (tab. 1).

Analizując poziom wskaźnika efektywności ROA w bankach spółdzielczych prowadzących działalność na terenie różnych typów gmin (tab. 4), można stwierdzić, że najniższy jego poziom wystąpił w gminach miejskich (1,55%), a najwyższy (2,08%) w gminach wiejskich. W tych ostatnich BS-y bardzo często

**Tabela 4**

Średni poziom rentowności aktywów ROA wybranych banków spółdzielczych w zależności od typu gminy w latach 2001–2005

| Typ gminy       | n   | $\bar{x}$ | $S_{\bar{x}}$ | min. | maks. |
|-----------------|-----|-----------|---------------|------|-------|
| Miejska         | 125 | 1,55 a    | 0,08          | 1,43 | 1,66  |
| Miejsko-wiejska | 140 | 1,88 b    | 0,08          | 1,78 | 1,99  |
| Wiejska         | 55  | 2,08 b    | 0,12          | 1,91 | 2,25  |
| Ogółem          | 320 | 1,79      |               |      |       |

Oznaczenia jak w tabeli 2.

Źródło: Badania własne.

zajmowały pozycję monopolistyczną, ustalając dla klientów wysokie marże odsetkowe, które były główną przyczyną najwyższej efektywności BS-ów w gminach wiejskich spośród badanych typów gmin.

W przypadku wskaźnika efektywności ROE również stwierdzono w BS-ach statystycznie istotny wpływ typu gminy (tab. 1). Najwyższy poziom wskaźnika efektywności ROE odnotowano w bankach spółdzielczych działających na terenie gmin miejsko-wiejskich (18,52%), a najniższy na terenie gmin miejskich (16,95%) (tab. 5).

**Tabela 5**

Średni poziom rentowności kapitałów ROE wybranych banków spółdzielczych w zależności od typu gminy w latach 2001–2005

| Typ gminy       | n   | $\bar{x}$ | $s_{\bar{x}}$ | min.  | maks. |
|-----------------|-----|-----------|---------------|-------|-------|
| Miejska         | 125 | 16,95 a   | 0,72          | 15,95 | 17,95 |
| Miejsko-wiejska | 140 | 18,52 a   | 0,68          | 17,57 | 19,46 |
| Wiejska         | 55  | 17,96 a   | 1,08          | 16,46 | 19,47 |
| Ogółem          | 320 | 17,81     |               |       |       |

Oznaczenia jak w tabeli 2.

Źródło: Badania własne.

W ramach badań została przeprowadzona również analiza poziomu efektywności banków spółdzielczych prowadzących działalność w różnych województwach. Z przeprowadzonych obliczeń wynika, że rodzaj województwa, w którym prowadziły działalność banki spółdzielcze, miał statystycznie istotny wpływ na poziom rentowności aktywów ROA (tab. 1). Na podstawie przeprowadzonych badań zaobserwowano, że najwyższy poziom wskaźnika efektywności ROA wystąpił w bankach spółdzielczych prowadzących działalność na terenie województw: warmińsko-mazurskiego (2,57%), lubelskiego (2,42%), pomorskiego (2,09%) i wielkopolskiego (2,08%), a najniższy na terenie województw dolnośląskiego (1,02%) i opolskiego (1,28%) (tab. 6).

Przeprowadzone badania dowiodły, że rodzaj województwa, w którym prowadziły działalność BS-y, ma statystycznie istotny wpływ na efektywność kapitałów własnych ROE (tab. 1).

Analizując poziom badanego wskaźnika (tab. 7), można stwierdzić, że najwyższy jego poziom wystąpił w województwach: wielkopolskim (20,81%), lubelskim (20,73%), łódzkim (20,69%) i warmińsko-mazurskim (20,16%), a najniższy w bankach z terenów województw dolnośląskiego (11,99%) i mazowieckiego (12,61%).

**Tabela 6**

Średni poziom rentowności aktywów ROA wybranych banków spółdzielczych w zależności od rodzaju województwa, w których prowadziły one działalność

| Województwo         | n   | $\bar{x}$ | $S_{\bar{x}}$ | min. | maks. |
|---------------------|-----|-----------|---------------|------|-------|
| Dolnośląskie        | 20  | 1,02 a    | 0,19          | 0,75 | 1,29  |
| Kujawsko-pomorskie  | 20  | 1,80 bcd  | 0,19          | 1,52 | 2,07  |
| Lubelskie           | 20  | 2,42 ef   | 0,19          | 2,15 | 2,69  |
| Lubuskie            | 20  | 1,67 bcd  | 0,19          | 1,40 | 1,94  |
| Łódzkie             | 20  | 1,93 cde  | 0,19          | 1,65 | 2,20  |
| Małopolskie         | 20  | 1,65 bcd  | 0,19          | 1,38 | 1,92  |
| Mazowieckie         | 20  | 1,82 cd   | 0,19          | 1,55 | 2,09  |
| Opolskie            | 20  | 1,28 ab   | 0,19          | 1,01 | 1,55  |
| Podkarpackie        | 20  | 1,49 abc  | 0,19          | 1,21 | 1,76  |
| Podlaskie           | 20  | 1,99 cde  | 0,19          | 1,72 | 2,26  |
| Pomorskie           | 20  | 2,09 def  | 0,19          | 1,82 | 2,36  |
| Śląskie             | 20  | 1,66 bcd  | 0,19          | 1,39 | 1,93  |
| Świętokrzyskie      | 20  | 1,56 bcd  | 0,19          | 1,29 | 1,84  |
| Warmińsko-mazurskie | 20  | 2,57 f    | 0,19          | 2,29 | 2,84  |
| Wielkopolskie       | 20  | 2,08 def  | 0,19          | 1,81 | 2,35  |
| Zachodniopomorskie  | 20  | 1,55 abcd | 0,19          | 1,28 | 1,82  |
| Ogółem              | 320 | 1,79      |               |      |       |

Oznaczenia jak w tabeli 2.

Źródło: Badania własne.

W ramach badań przeanalizowano zależność wskaźników efektywności od pozostałych wskaźników finansowych. W tym celu wykorzystano metodę analizy regresji krokowej, dzięki której zbudowano modele regresji wielokrotnej.

Na początku zbadano zależność wskaźnika efektywności ROA od innych wskaźników finansowych (model 1). Z oszacowanego równania regresji wielokrotnej wynika, że na poziom rentowności aktywów ogółem ROA najsilniejszy wpływ wywarły: wskaźnik udziału kredytów netto w aktywach ogółem ( $x_1$ ), wskaźnik udziału kredytów netto w depozytach ( $x_2$ ), wskaźnik udziału kredytów zagrożonych w kredytach brutto ( $x_3$ ), wskaźnik udziału przychodów odsetkowych w aktywach ogółem ( $x_4$ ), wskaźnik udziału kosztów odsetkowych w aktywach ogółem ( $x_5$ ), wskaźnik udziału kosztów osobowych w aktywach ogółem ( $x_6$ ), wskaźnik udziału odpisów na rezerwy w aktywach ogółem ( $x_7$ ), wskaźnik udziału rozwiązanych rezerw w aktywach ogółem ( $x_8$ ) i wskaźnik wyniku finansowego na 1 zatrudnionego ( $x_9$ ). Ujemny wpływ na poziom zmiennej objaśnianej – wskaźnika efektywności ROA – odnotowano w przypadku zmiennych objaśniających:  $x_1$ ,  $x_3$ ,  $x_5$ ,  $x_6$  i  $x_7$ , natomiast pozostałe wykazywały wpływ dodatni.

**Tabela 7**

Średni poziom rentowności kapitałów ROE wybranych banków spółdzielczych w zależności od rodzaju województwa, w których prowadziły one działalność

| Województwo         | n   | $\bar{x}$ | $S_{\bar{x}}$ | min.  | maks. |
|---------------------|-----|-----------|---------------|-------|-------|
| Dolnośląskie        | 20  | 11,99 a   | 1,73          | 9,58  | 14,39 |
| Kujawsko-pomorskie  | 20  | 19,61 c   | 1,73          | 17,21 | 22,01 |
| Lubelskie           | 20  | 20,73 c   | 1,73          | 18,33 | 23,13 |
| Lubuskie            | 20  | 17,19 bc  | 1,73          | 14,78 | 19,59 |
| Łódzkie             | 20  | 20,69 c   | 1,73          | 18,29 | 23,10 |
| Małopolskie         | 20  | 19,47 c   | 1,73          | 17,07 | 21,87 |
| Mazowieckie         | 20  | 12,61 ab  | 1,73          | 10,21 | 15,01 |
| Opolskie            | 20  | 16,29 abc | 1,73          | 13,88 | 18,69 |
| Podkarpackie        | 20  | 14,42 ab  | 1,73          | 12,02 | 16,82 |
| Podlaskie           | 20  | 20,09 c   | 1,73          | 17,69 | 22,49 |
| Pomorskie           | 20  | 16,82 bc  | 1,73          | 14,42 | 19,22 |
| Śląskie             | 20  | 19,76 c   | 1,73          | 17,36 | 22,16 |
| Świętokrzyskie      | 20  | 17,02 bc  | 1,73          | 14,62 | 19,42 |
| Warmińsko-mazurskie | 20  | 20,16 c   | 1,73          | 17,76 | 22,56 |
| Wielkopolskie       | 20  | 20,81 c   | 1,73          | 18,41 | 23,21 |
| Zachodniopomorskie  | 20  | 17,34 bc  | 1,73          | 14,94 | 19,74 |
| Ogółem              | 320 | 17,81     |               |       |       |

Oznaczenia jak w tabeli 3.

Źródło: Badania własne.

**Wyznaczony model regresji 1:**  $y = -0,03x_1 + 0,02x_2 - 0,02x_3 + 0,26x_4 - 0,27x_5 + -0,16x_6 - 0,27x_7 + 0,22x_8 + 0,07x_9 + 0,09$ ;  $R^2 = 77,86\%$

Na poziom wskaźnika rentowności kapitałów własnych ROE w BS-ach (model 2) dodatni wpływ wywierały: wskaźnik dynamiki aktywów pracujących ( $x_4$ ), wskaźnik udziału przychodów odsetkowych w aktywach ogółem ( $x_6$ ), wskaźnik udziału rozwiązanych rezerw w aktywach ogółem ( $x_{10}$ ) i wskaźnik wyniku finansowego na 1 zatrudnionego ( $x_{11}$ ). Wzrost tych wskaźników o jednostkę powodował wzrost rentowności kapitałów własnych ROE odpowiednio o 0,24%, 4,41%, 3,85% i 0,64%.

Ujemną zależność odnotowano natomiast między rentownością kapitałów własnych ROE a współczynnikiem wypłacalności ( $x_1$ ), wskaźnikiem udziału funduszy podstawowych w aktywach ogółem ( $x_2$ ), wskaźnikiem dynamiki aktywów ogółem ( $x_3$ ), wskaźnikiem udziału kredytów netto w aktywach ogółem ( $x_5$ ), wskaźnikiem udziału kosztów odsetkowych w aktywach ogółem ( $x_7$ ), wskaźnikiem udziału kosztów osobowych w aktywach ogółem ( $x_8$ ) i wskaźnikiem udziału

łu odpisów na rezerwy w aktywach ogółem ( $x_9$ ). Ich wzrost o jednostkę powodował spadek rentowności kapitałów własnych ROE odpowiednio o 0,45%, 1,51%, 0,23%, 0,13%, 4,03%, 3,32% i 4,74%.

**Wyznaczony model regresji 2:**  $y = -0,45x_1 - 1,51x_2 - 0,23x_3 + 0,24x_4 - 0,13x_5 + 4,41x_6 - 4,03x_7 - 3,32x_8 - 4,74x_9 + 3,85x_{10} + 0,64x_{11} + 20,57$ ;  $R^2 = 82,1\%$

Zbadano również wpływ czynników makroekonomicznych na poziom efektywności ROA i ROE. Z uzyskanych danych wynika, że na poziom rentowności ROA (model 3) statystycznie istotnie wpływały takie czynniki, jak: wartość dodana brutto w usługach rynkowych na 1 pracownika ( $x_1$ ), nominalne dochody gospodarstw domowych na 1 mieszkańca ( $x_2$ ), udział zatrudnionych w przemyśle w ogólnej liczbie zatrudnionych ( $x_3$ ), gęstość zaludnienia na 1 km<sup>2</sup> ( $x_4$ ), przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego ( $x_5$ ), liczba przedsiębiorstw według rejestru REGON ( $x_6$ ), liczba przedsiębiorstw państwowych ( $x_7$ ), liczba spółek prywatnych ( $x_8$ ) i liczba gospodarstw rolniczych ( $x_9$ ).

**Wyznaczony model regresji 3:**  $y = -0,00006x_1 + 0,00054x_2 + 0,03533x_3 + 0,00996x_4 + 0,24221x_5 - 0,00002x_6 - 0,00590x_7 + 0,00005x_8 + 0,00002x_9 - 5,14547$ ;  $R^2 = 19,86\%$

Z kolei zaś na poziom efektywności ROE (model 4) statystycznie istotnie wpływały takie czynniki, jak: wartość dodana brutto w usługach rynkowych na 1 pracownika ( $x_1$ ), nominalne dochody gospodarstw domowych na 1 mieszkańca ( $x_2$ ), stopa bezrobocia ( $x_3$ ), udział zatrudnionych w przemyśle w ogólnej liczbie zatrudnionych ( $x_4$ ), gęstość zaludnienia na 1 km<sup>2</sup> ( $x_5$ ), przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego ( $x_6$ ), liczba przedsiębiorstw według rejestru REGON ( $x_7$ ) i liczba gospodarstw rolniczych ( $x_8$ ).

**Wyznaczony model regresji 4:**  $y = -0,00047x_1 + 0,00410x_2 - 0,44433x_3 + 0,28094x_4 + 0,06299x_5 + 1,43962x_6 - 0,00010x_7 + 0,00010x_8 - 18,7985$ ;  $R^2 = 62,2\%$

Podsumowując rozważania, należy stwierdzić, że na poziom efektywności ROA i ROE w BS-ach statystycznie istotny wpływ wykazywały zarówno czynniki zewnętrzne, jak i wewnętrzne. Pierwsze z nich obniżały poziom efektywności BS-ów, drugie zaś podwyższały ten poziom.

## Podsumowanie i wnioski końcowe

1. W teorii ekonomii efektywność banków wyrażana jest jako efektywność kosztowa, przychodowa oraz techniczna. Z efektywnością banków ściśle związane są efekt skali i efekt zakresu. W badaniach efektywności wyko-



rzystywane są proste metody wskaźnikowe oraz zaawansowane metody parametryczne oparte na funkcji produkcji i metody nieparametryczne, np. metoda DEA. Wszystkie z nich mają zalety, jak i wady.

2. Na poziom efektywności ROA i ROE badanych banków spółdzielczych statystycznie istotny wpływ wykazywały wszystkie badane czynniki, tj. rok badań, typ gminy i rodzaj województwa, na terenie których banki te prowadziły działalność.
3. Determinantami wewnętrznymi wpływającymi na poziom efektywności ROA badanych banków spółdzielczych w Polsce były: wskaźnik udziału kredytów netto w aktywach ogółem ( $x_1$ ), wskaźnik udziału kredytów netto w depozytach ( $x_2$ ), wskaźnik udziału kredytów zagrożonych w kredytach brutto ( $x_3$ ), wskaźnik udziału przychodów odsetkowych w aktywach ogółem ( $x_4$ ), wskaźnik udziału kosztów odsetkowych w aktywach ogółem ( $x_5$ ), wskaźnik udziału kosztów osobowych w aktywach ogółem ( $x_6$ ), wskaźnik udziału odpisów na rezerwy w aktywach ogółem ( $x_7$ ), wskaźnik udziału rozwiązanych rezerw w aktywach ogółem ( $x_8$ ) i wskaźnik wyniku finansowego na 1 zatrudnionego ( $x_9$ ). Ujemny wpływ na poziom zmiennej objaśnianej, tj. wskaźnika efektywności ROA, odnotowano w przypadku zmiennych objaśniających:  $x_1$ ,  $x_3$ ,  $x_5$ ,  $x_6$  i  $x_7$ , natomiast pozostałe zmienne wykazywały wpływ dodatni.
4. Z oszacowanego modelu regresji krokowej wynika, że na poziom efektywności ROA statystycznie istotnie wpływały takie czynniki, jak: wartość dodana brutto w usługach rynkowych na 1 pracownika ( $x_1$ ), nominalne dochody gospodarstw domowych na 1 mieszkańca ( $x_2$ ), udział zatrudnionych w przemyśle w ogólnej liczbie zatrudnionych ( $x_3$ ), gęstość zaludnienia na 1 km<sup>2</sup> ( $x_4$ ), przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego ( $x_5$ ), liczba przedsiębiorstw według rejestru REGON ( $x_6$ ), liczba przedsiębiorstw państwowych ( $x_7$ ), liczba spółek prywatnych ( $x_8$ ) i liczba gospodarstw rolniczych ( $x_9$ ). Stymulantami efektywności ROA były zmienne objaśniające  $x_2$ ,  $x_3$ ,  $x_4$ ,  $x_5$ ,  $x_8$  i  $x_9$ , a destymulantami  $x_1$ ,  $x_6$  i  $x_7$ .

## Literatura

- CAPIGA M.: *Ocena działalności placówki operacyjnej banku: dylematy metodologiczne i praktyczne*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2003, s. 57–61.
- GOSPODAROWICZ M.: *Procedury analizy i oceny banków*. Materiały i Studia NBP, Zeszyt nr 103, 2000, s. 10–14, 18–19, 27–28.

- JACKOWICZ K., KURYŁEK W.: *Rentowność banków komercyjnych działających w Polsce w latach 1995–2001 a bieżące decyzje menedżerskie i skumulowane w czasie skutki tych decyzji*. Bank i Kredyt nr 2, 2004, s. 39.
- JAWORSKI W.L., ZAWADZKA Z.: *Bankowość. Podręcznik akademicki*. Poltext, Warszawa 2006, s. 604–611.
- PAWŁOWSKA M.: *Konkurencja i efektywność na polskim rynku bankowym na tle zmian strukturalnych i technologicznych*. Materiały i Studia NBP, Zeszyt nr 192, 2005, s. 20–24.
- ROGOWSKI G.: *Metodologia analiz efektywności i efektu skali banków*. Bank i Kredyt nr 11, 1998a, s. 28–37.
- ROGOWSKI G.: *Metody analizy i oceny banku na potrzeby zarządzania strategicznego*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998b, s. 61–67.
- ROSE P.: *Zarządzanie bankiem komercyjnym: wytwarzanie i sprzedaż usług finansowych*, T. 1. Związek Banków Polskich, Warszawa 1997, s. 152–154, 418.
- STĘPIEŃ K.: *Konsolidacja a efektywność banków w Polsce*. CeDeWu, Warszawa 2004, s. 128–136.

## **EFFECTIVENESS IN THEORY AND PRACTICE ON THE EXAMPLE OF SELECTED COOPERATIVE BANKS IN POLAND**

### **Abstract**

The paper aims to present the efficiency of cooperative banks from the perspective of theory and practice in Poland. The theoretical part reviews the most important definitions of efficiency, its indicators and assessment methods. Empirical study results suggest that the financial efficiency of the cooperative banks in Poland, as measured by ROA and ROE, is statistically significantly impacted by study year and spatial location of bank activity (community and voivodship). Moreover, applying the backward stepwise regression as a method of exploratory analysis, exogenous and endogenous determinants of the cooperative banks efficiency were identified.

**Mirosław Wasilewski, Emilia Stola**

Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

## **Private banking w PKO BP S.A. w opiniach klientów**

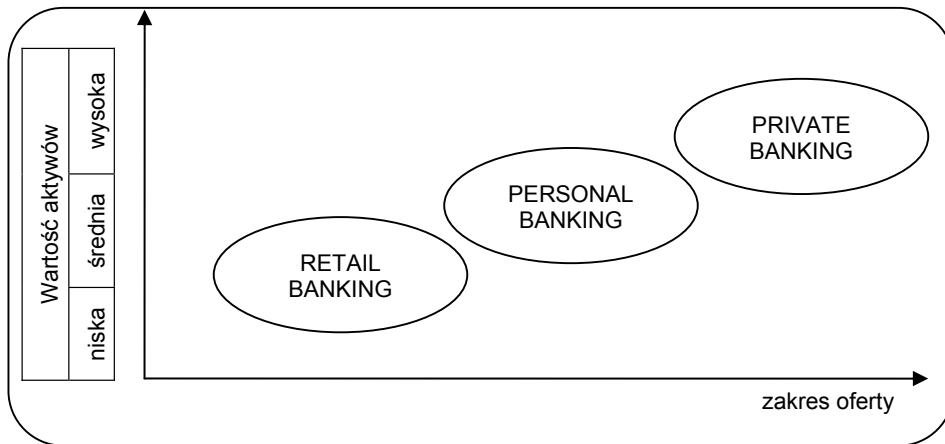
### **Wstęp**

Konieczność przestrzegania zasady efektywności działania oraz sprostanie wymaganiom klientów zmusza banki do odmiennego traktowania poszczególnych ich grup. Funkcjonowanie nowoczesnej bankowości jest oparte na szczegółowej segmentacji klientów. Dzięki temu banki mogą do nich dotrzeć z odpowiednim pakietem produktów i usług. W bankowości klientów dzieli się na instytucjonalnych i indywidualnych [Dziawgo 2006, s. 49].

Grupa klientów, jakimi są osoby fizyczne, jest nie tylko grupą bardzo liczną, ale także wewnętrznie zróżnicowaną. Prowadzi to do podziału klientów indywidualnych, dokonywanego na podstawie ich statusu finansowego. Zróżnicowanie poziomu zamożności klientów wymusza wprowadzenie odmiennego standardu obsługi dla wyodrębnionych ich segmentów według tego kryterium. Wyróżnia się trzy kategorie klientów indywidualnych, którzy dysponują aktywami finansowymi o wartości niskiej, średniej i wysokiej. Wymieniona klasyfikacja klientów jest umowna, jednak banki kierują się dwiema podstawowymi zależnościami. Po pierwsze, uważa się, że im większą wartością aktywów dysponuje klient, tym wyższe są jego wymagania dotyczące standardu obsługi bankowej. Po drugie, dla banku ważny jest każdy klient, ale nie każdy w takim samym stopniu. Ze względu na te relacje współczesna bankowość wyróżnia trzy zakresy obsługi bankowej [Dziawgo 2005b, s. 77–78] (schemat 1):

- 1) bankowość detaliczną (*retail banking*),
- 2) bankowość osobistą (*personal banking*),
- 3) *private banking*.

Dla każdego z tych zakresów przewidziane są zróżnicowane standardy, dotyczące zestawu produktów i usług oraz sposobu ich oferowania, przy czym standardy te określane są indywidualnie przez banki. Najlicniejszą grupą klientów indywidualnych są osoby o niskim statusie finansowym. Oferta bankowa dla tych klientów obejmuje podstawowy zakres produktów i usług finansowych,



**Schemat 1**

Zakresy obsługi bankowej klientów indywidualnych

Źródło: Dziawgo L., 2005b: *Od personal banking do private banking*. [w:] Rynek finansowy. Szanse i zagrożenia rozwoju. Instrumenty i strategie rynku finansowego. Tom I, Wydawnictwo UMCS w Lublinie, Lublin, s. 77.

które oferowane są w sposób masowy i wystandaryzowany. Kolejne grupy klientów, o wyższym statusie materialnym, w ramach personal i private banking, są zdecydowanie mniej liczne i bardziej wymagające pod względem zakresu oferty bankowej. Klienci private banking generują wyższy zysk jednostkowy od osoby niż w ramach bankowości detalicznej. Dlatego też grupa ta jest szczególnie atrakcyjna dla banków, nie tylko ze względu na status dochodowy, ale również pozycję społeczno-gospodarczą osób z tej grupy [Dziawgo 2005a, s. 23–24].

W literaturze występuje wiele definicji usług z zakresu finansowej obsługi zamożnych klientów indywidualnych, dlatego też trudno jest wskazać jedną, powszechnie akceptowaną definicję private banking. Dodatkowo pojęcie to jest definiowane w różnych ujęciach, m.in. funkcjonalnym i instytucjonalnym. Pomimo różnego sposobu określenia bankowości prywatnej, definicje te mają jednak wspólne cechy. Private banking jest określany jako zindywidualizowany i kompleksowy system finansowej i pozafinansowej obsługi klientów zamożnych przez bank, którego głównym celem, poza zabezpieczeniem aktywów klienta, jest także zachowanie lub zwiększanie ich realnej wartości [Dziawgo 2003, s. 13]. Podstawowym elementem oferty private banking jest klient, którym jest osoba fizyczna, dysponująca aktywami finansowymi o wysokiej wartości<sup>1</sup> oraz posiadająca prestiż społeczno-zawodowy.

<sup>1</sup>W przypadku polskiego segmentu private banking przyjęty próg zgromadzonych aktywów finansowych wynosi minimum 0,5 mln zł oraz miesięczne wpływy na poziomie co najmniej 10 tys. zł.

Wprowadzenie oferty dla segmentu klientów zamożnych jest konsekwencją postępującej konkurencji w polskim sektorze bankowym, który jest już zbliżony do standardów zachodnich [Dziawgo 2003, s. 13]. Jako jeden z pierwszych w Polsce ofertę private banking wprowadził w 1993 r. Bank Handlowy, następnie w 1995 r. BRE Bank i w 1996 r. Citibank<sup>2</sup>. Obecnie odpowiednie oferty z pogranicza bankowości prywatnej i osobistej, określanej w literaturze jako *personal banking*, mają już niemal wszystkie banki, liczące się w polskim sektorze bankowym. Przykładem takiego banku jest m.in. PKO Bank Polski S.A., który od wielu lat jest liderem na polskim rynku usług bankowych – zarówno pod względem osiągnięć na polu działalności biznesowej, jak i wyników finansowych.

W porównaniu z innymi bankami w Polsce, bank PKO BP posiada najbardziej rozległą i jednocześnie stosunkowo gęstą sieć punktów sprzedaży. Bank ten dysponuje 1239 oddziałami, ponad 2500 agencjami oraz 2024 bankomatami, dodatkowo uzupełnianymi alternatywnymi kanałami dystrybucji produktów i usług, m.in. takimi jak terminale samoobsługowe czy bankowość elektroniczna – PKO Inteligo. Bank PKO BP posiada także największą liczbę klientów, w porównaniu do innych konkurencyjnych banków, liczącą około 8,5 mln osób z segmentu bankowości detalicznej, w tym 2,1 mln użytkowników bankowości elektronicznej PKO Inteligo. Ponadto, w liczbie tej jest około 170 tys. klientów z sektora bankowości prywatnej i osobistej oraz około 280 tys. z grupy małych i średnich przedsiębiorstw, a także ponad 13 tys. klientów korporacyjnych i ponad 1 tys. jednostek samorządów terytorialnych.

Ofertę private banking w formie programu Platinium, przeznaczonego dla klientów bankowości prywatnej, PKO BP wprowadził w lipcu 2003 r. Od 2005 r. PKO BP jest liderem na polskim rynku private banking, na którym posiada około 30% udziału. Za program oferty bankowości prywatnej i osobistej oraz jej marketing w tym banku odpowiada Departament Bankowości Prywatnej w pionie Obszaru Rynku Detalicznego. Adresatami oferty bankowości osobistej i prywatnej są zamożni klienci PKO BP. Program bankowości osobistej Aurum adresowany jest do klientów, których średniomiesięczne wpływy na rachunek wynoszą co najmniej 5000 zł, ale nie przekraczają pułapu 10 000 zł lub posiadają łączną kwotę środków w wysokości minimum 150 000 zł, ale nie więcej niż 500 000 zł, ulokowanych w banku lub grupie kapitałowej PKO BP. Do programu bankowości prywatnej Platinium należą natomiast klienci, którzy dysponują depozytami na poziomie co najmniej 500 tys. zł, ale nieprzekraczającymi 1 mln zł, ulokowanych w banku lub grupie kapitałowej PKO BP, lub ich średniomiesięczne wpływy na rachunek wynoszą co najmniej 10 tys. zł. Dodatkowo

---

<sup>2</sup>Pokojska M., 2003: *Poprzeczka coraz wyżej*. Gazeta Bankowa, Nr 9. [http://www.gazetabankowa.pl/pl/katalog/artykuly\\_platne](http://www.gazetabankowa.pl/pl/katalog/artykuly_platne)

ta grupa klientów powinna posiadać społeczny prestiż ze względu na rodzaj wykonywanego zawodu. Od 1 stycznia 2007 r. w PKO BP wprowadzono kategorię klienta private banking, którym są osoby prywatne posiadające depozyty i inne środki pieniężne ulokowane w banku lub w grupie kapitałowej PKO BP na poziomie minimum 1 mln zł.

Ze względu na złożoność oraz różnorodność produktów i usług w bankowości prywatnej koszty ich sprzedaży w porównaniu do zwykłych produktów i usług bankowych są stosunkowo wysokie. Dodatkowo, banki wprowadzając programy bankowości prywatnej, poprzez odpowiednią strategię polityki cenowej, nastawiają się głównie na osiąganie wysokich zysków. Dlatego też koszty obsługi, jakie ponoszą klienci w tym programie, pomimo indywidualnych negocjacji, są wyższe niż w przypadku korzystania z usług i produktów bankowości detalicznej.

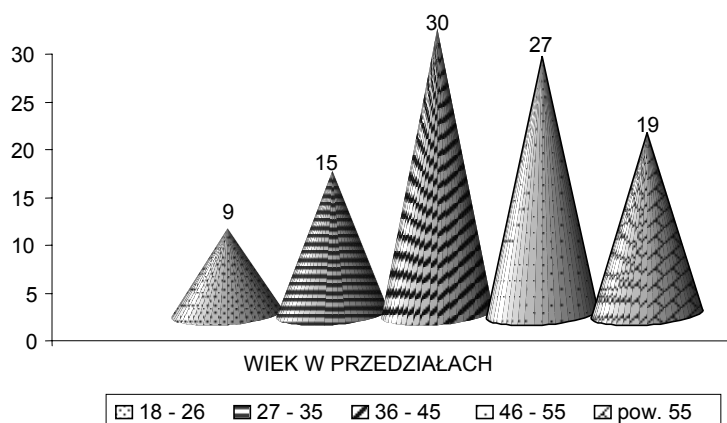
## **Cel i metodyka badań**

Celem opracowania jest określenie opinii zamożnych klientów indywidualnych, dotyczących usługi private banking w PKO BP S.A. Zbadano przesłanki, jakimi kierują się klienci tego banku przy przystąpieniu do segmentu private banking. Ustalono profil polskiego klienta tego segmentu bankowości oraz wyznaczono zależności między jakością i formą obsługi przez doradcę finansowego a relacjami między klientem a bankiem.

Dane dotyczące preferencji produktowych klientów zostały pozyskane z wykorzystaniem kwestionariusza wywiadu. Badania przeprowadzono w 2007 r., w dwóch głównych oddziałach PKO BP w Warszawie, w segmencie klientów bankowości prywatnej. Grupa badawcza wyniosła 300 osób, z przedziału wiekowego powyżej 18 lat, z czego 53% stanowili mężczyźni i 47% kobiety. Wyniki z przeprowadzonego z klientami PKO BP kwestionariusza wywiadu porównano także z sytuacją w polskim segmencie private banking.

## **Wyniki badań**

Klientami oferty private banking w PKO BP są najczęściej osoby z przedziału wiekowego od 36 do 45 lat, gdyż stanowiły 30% ogółu osób z tego segmentu (rys. 1). Nieznacznie niższy był udział osób z grupy wiekowej 46–55 lat (27%). Sytuacja ta wynika z faktu, iż klienci z wymienionych grup wiekowych charakteryzują się znacznie wyższym majątkiem od pozostałych ich grup, uzyskanym



**Rysunek 1**

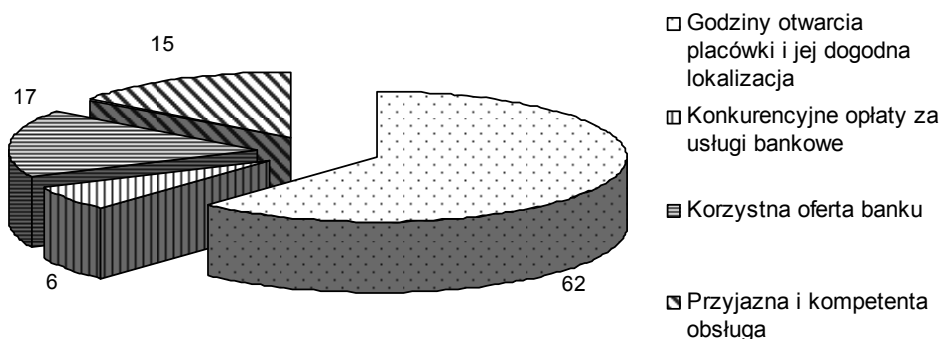
Struktura wiekowa klientów private banking [%]

Źródło: Opracowanie własne.

głównie przez prowadzenie własnej firmy lub zajmowanie kierowniczego stanowiska. Pozostałe grupy wiekowe klientów były mniej liczne m.in. ze względu na preferowane inne formy dystrybucji oferty banku. Klienci z przedziału wiekowego 18–26 lat, którzy stanowią najmniej liczną grupę (9%), zamiast spotkań indywidualnych z doradcą bankowym wybierali bankowość elektroniczną. Poza tym osoby młodsze cechują się wyższą przyswajalnością innowacji technicznych i w większości przypadków same chcą inwestować swoje kapitały. Kolejną grupę, także niewielką liczebnie, stanowili klienci z przedziału wiekowego 27–35 lat (15%), co wynika z osiągnięcia stosunkowo niskich dochodów. Udział osób najstarszych (powyżej 56 lat) w tym segmencie bankowości wynosił 19%. Do cech charakterystycznych profilu klienta bankowości prywatnej można dodać jeszcze wyższe wykształcenie, które miało 97% ich ogółu.

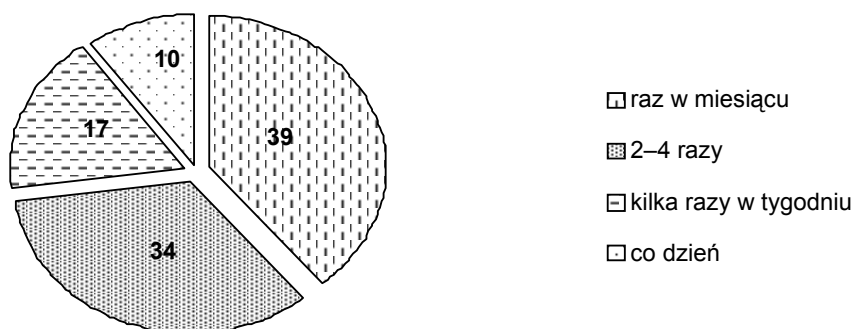
Głównymi determinantami wyboru oferty private banking w PKO BP były przede wszystkim przesłanki praktyczne, takie jak godziny otwarcia i dogodna lokalizacja oddziału banku, a także łatwość zaparkowania samochodu (62% klientów) (rys. 2). Duże znaczenie miała także sama konstrukcja oferty programu bankowości prywatnej (17%), w tym jej opłacalność wraz z pozycją kapitałową banku, a także kompetentna i przyjazna obsługa (15%). Zdecydowanie mniejsze znaczenie dla klientów miały takie determinanty, jak wysokość opłat za usługi bankowe oraz tradycyjne związki, jak np. posiadanie konta w tym banku.

Klienci segmentu private banking najczęściej spotykają się ze swoim doradcą raz w miesiącu – 39% badanych, lub od 2 do 4 razy w miesiącu – 34% (rys. 3). Spotkanie to odbywa się w oddziale banku lub miejscu wskazanym przez klienta. Są także klienci, którzy preferują częstszy kontakt z doradcą. Spotkania

**Rysunek 2**

Determinanty wyboru banku oferującego usługi private banking (%)

Źródło: Opracowanie własne.

**Rysunek 3**

Częstotliwość kontaktów klientów z doradcą bankowym (%)

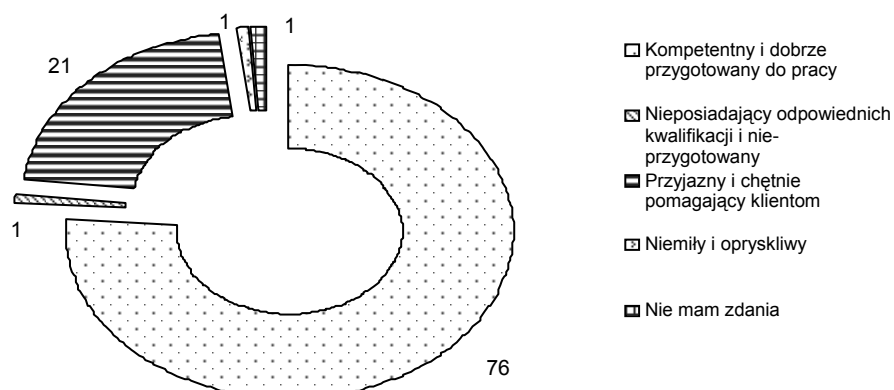
Źródło: Opracowanie własne.

z doradcą kilka razy w tygodniu odbywa 17% klientów, natomiast codziennie spotyka się z doradcą – 10% klientów. Spotkania z doradcą bankowym dodatkowo są uzupełniane kontaktami telefonicznymi oraz za pośrednictwem poczty elektronicznej.

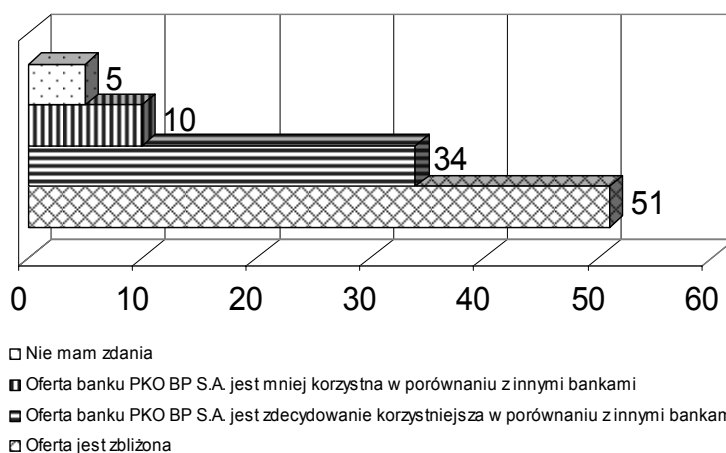
Na rysunku 4 przedstawiono ocenę doradcy finansowego przez klientów segmentu private banking. Doradcę jako kompetentnego i dobrze przygotowanego do pracy uznało 76% klientów. Opinie, że doradca jest przyjazny i chętnie pomaga klientom, wyraziło 21% badanych osób. Wśród respondentów istniała także grupa osób (2%), która stwierdziła, że ich doradca nie ma odpowiednich kwalifikacji oraz jest niemiły. Jednocześnie 89% klientów jest zadowolonych z poziomu obsługi oferowanej przez PKO BP, a tylko 7% z nich nie jest usatysfakcjonowanych ze standardów tej obsługi.

Średnio 34% klientów uznało, że oferta z zakresu private banking w PKO BP jest zdecydowanie korzystniejsza w porównaniu z innymi bankami (rys. 5), natomiast jako zbliżoną do pozostałych banków ofertę tę oceniło 51% klientów.





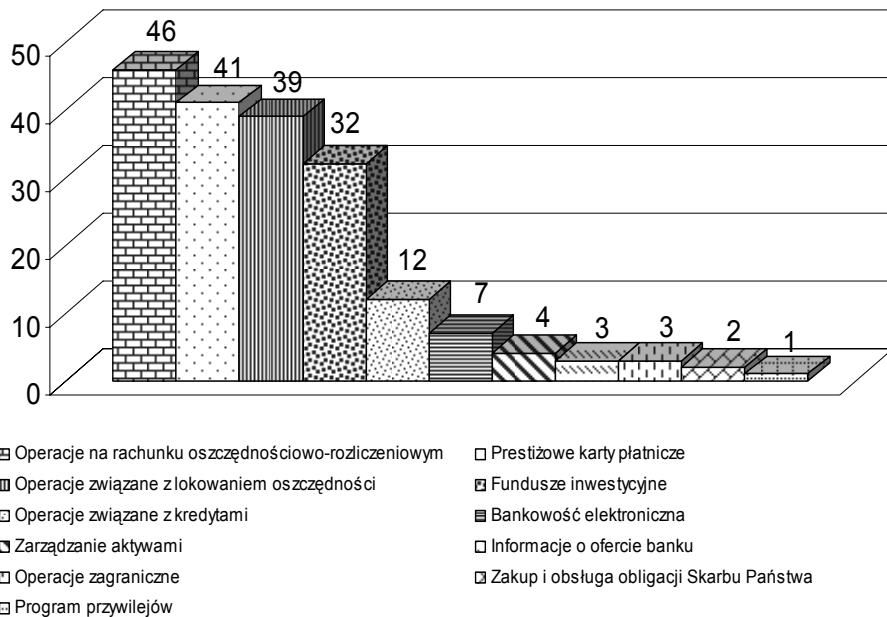
**Rysunek 4**  
Ocena doradcy według klientów PKO BP [%]  
Źródło: Opracowanie własne.



**Rysunek 5**  
Ocena oferty private banking w PKO BP [%]  
Źródło: Opracowanie własne.

Odmiennego zdania było 10% osób, które określiły ofertę PKO BP jako mniej korzystną w stosunku do konkurencji. Jednocześnie 86% klientów jest usatysfakcjonowanych ofertą produktów, dostosowaną do ich preferencji inwestycyjnych. Istniała także grupa klientów niezadowolonych ze specjalnie dla nich przygotowanej oferty w tym zakresie (8%).

Produkty i usługi w ramach programów bankowości prywatnej Platinum, z których najczęściej korzystają klienci segmentu private banking w PKO BP, to przede wszystkim operacje na rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowym (46% klientów) (rys. 6). Drugim produktem bankowym, który najczęściej wybierają klienci z segmentu tej bankowości, są prestiżowe karty kredytowe (41% osób).



### Rysunek 6

Usługi i produkty najczęściej wykorzystywane przez klientów bankowości prywatnej i osobistej w PKO BP (%)

Źródło: Opracowanie własne.

Z lokat i operacji związanych z lokowaniem oszczędności w ramach bankowości prywatnej korzystało 39% klientów. Ponadto, klienci z tego segmentu chętnie lokowali swoje oszczędności w fundusze inwestycyjne (32%). Z bankowości elektronicznej korzysta 12% klientów segmentu private banking. Pozostałe produkty i usługi miały niewielki udział w zakresie wykorzystania przez klientów. Klienci bankowości prywatnej, poza dopasowaną ofertą, cenią sobie także indywidualne warunki zawierania umów oraz sprzedaży produktów bankowych.

Reasumując, klienci bankowości prywatnej w PKO BP wysoko oceniają program Platinum, głównie pod względem bogatej oferty produktowej i usługowej oraz opieki wykwalifikowanego doradcy. Dodatkowo cenią sobie wysoką pozycję kapitałową PKO BP na polskim rynku oraz polski charakter banku. Na jednego doradcę na rynku bankowym w Polsce przypada średnio około 200 klientów, natomiast w PKO BP liczba ta wynosi około 150 osób. Dzięki temu doradca finansowy jest w stanie trafniej dobierać produkty i usługi do preferowanej strategii inwestycyjnej klienta oraz sprawniej ją realizować. W programie bankowości prywatnej Platinum PKO BP dysponuje szeroką ofertą, zawierającą dużo produktów i usług zbliżonych do oferty konkurencyjnych banków na polskim rynku private banking, zwłaszcza pod względem rodzajów rachunków, depozytów,

produktów rynku walutowego i pieniężnego oraz ubezpieczeń. Jednak PKO BP posiada także nowoczesne usługi i produkty przeznaczone dla segmentu private banking, takie jak karta kredytowa Visa Infinite (jedyny dostawca tej karty w Polsce i siódmy w Europie), MINIkarta Visa PKO (jedyny dostawca w Europie Centralnej i Wschodniej) oraz całą paletę funduszy inwestycyjnych PKO/Credit Suisse z całego świata (w tym fundusze azjatyckie i amerykańskie), a także usługi takie jak asset management, skrytki sejfowe oraz inwestycje w nieruchomości, które dotychczas są mało popularne wśród konkurencji.

Pozycję konkurencyjną PKO BP na polskim rynku private banking, według klientów, wzmacnia także atrakcyjny poziom opłat za prowadzenie rachunku Platinum. Przeciętnie na rynku wynoszą one od 50 zł do 150 zł za miesiąc. W PKO BP opłata za prowadzenie prestiżowego rachunku składa się z części stałej oraz zmiennej, którą tworzą dodatkowe opłaty i prowizje za wybrane produkty i usługi. W praktyce koszty prowadzenia rachunku private banking w PKO BP kształtują się na poziomie 50 zł miesięcznie. Do tej kwoty należy doliczyć dodatkowe negocjowane prowizje od przeprowadzanych inwestycji pieniężnych i kapitałowych.

Pomimo opłat za prowadzenie rachunku Platinum, klienci indywidualni PKO BP chętnie przyjmują zaproszenie ze strony banku do grona klientów segmentu private banking. Głównie dlatego, że ceną indywidualną obsługę, świadczoną przez jednego wykwalifikowanego doradcę finansowego. Ważna jest także kompleksowa i dostosowana do profilu danego klienta oferta w zakresie akceptowanej strategii inwestycyjnej, sytuacji majątkowej itp. Jednak dla wielu klientów najważniejszym czynnikiem uczestniczenia w tym segmencie bankowości jest poczucie snobizmu i elitarności oraz satysfakcja, że jest się dla danego banku najważniejszym klientem<sup>3</sup>.

## Wnioski

W opracowaniu określono opinie zamożnych klientów indywidualnych dotyczące usług private banking w PKO BP. Na podstawie przeprowadzonych badań sformułowano następujące wnioski:

1. Najważniejszymi determinantami zachęcającymi do wyboru PKO BP w zakresie usług private banking są przede wszystkim dogodna lokalizacja placówek bankowych i godziny ich otwarcia. W dalszej kolejności klienci biorą pod uwagę atrakcyjność oferty banku. Mniejsze znaczenie w tym zakresie

---

<sup>3</sup>Korczakowski D., 2003: Bankowość prywatna – podstawowe zagadnienia. [www.privatebanking.pl](http://www.privatebanking.pl)

ma wysokość pobieranych prowizji i opłat, związanych ze świadczeniem tego typu usług, a także fakt posiadania konta w tym banku.

2. Klientami private banking w PKO BP są najczęściej osoby z przedziału wiekowego od 36 do 55 lat (60%). Osoby te charakteryzują się posiadaniem wyższego majątku, w porównaniu do klientów z pozostałych przedziałów wiekowych, co jest związane z prowadzeniem własnej firmy lub zajmowaniem kierowniczego stanowiska. Wyższe wykształcenie miało 97% ogółu badanych klientów.
3. Indywidualne spotkania zamożnych klientów indywidualnych z doradcą bankowym w segmencie private banking odbywają się z częstotliwością od jednego (39%) do czterech razy w miesiącu (34% klientów). Spotkania te mają na celu głównie zawieranie nowych transakcji finansowych między klientem a bankiem. Codzienne spotkania z doradcą bankowym preferują przede wszystkim klienci starsi – powyżej 56. roku życia (10%), niekorzystający w szerokim zakresie z rozwiązań informatycznych, np. z bankowości elektronicznej.
4. Ofertą, z której najczęściej korzystają indywidualni klienci segmentu private banking są operacje na rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowym (46%), prestiżowe karty kredytowe (41%) oraz produkty związane z lokowaniem oszczędności (39%), zarówno w ramach rynku bankowego, jak i kapitałowego. Poza tym klienci private banking wykazują zainteresowanie funduszami inwestycyjnymi (32%). Na podstawie dotychczasowych tendencji można przypuszczać, że znaczenie segmentu private banking w PKO BP, jak i w całej polskiej bankowości będzie się zwiększało.

## Literatura

- DZIAWGO L., 2003: *Private banking – istotny element współczesnej bankowości*. Bank i Kredyt, nr 2.
- DZIAWGO L., 2005a: *Private banking. Istota – koncepcja – funkcjonowanie*. Wydawnictwo UMK w Toruniu, Toruń.
- DZIAWGO L., 2005b: *Od personal banking do private banking*. [w:] *Rynek finansowy. Szanse i zagrożenia rozwoju. Instrumenty i strategię rynku finansowego*. Tom I, Wydawnictwo UMCS w Lublinie, Lublin.
- DZIAWGO L., 2006: *Private banking – bankowość dla zamożnych klientów*. Wolters Kluwer Polska, Kraków.
- GRZEŚKIEWICZ G., KOŹLIŃSKI T., 2004: *High Net Worth Indywidulas – The Clients of Private Banking. Paper from The 8<sup>th</sup> International Confernce of Doctoral Students on 15–17 June 2004 in Brno University of Technology, Czech Republic*.

- KORCZAKOWSKI D., 2003: *Bankowość prywatna – podstawowe zagadnienia*. www.privatebanking.pl
- KRUKOWSKA M., 2006: *Doradca na kłopoty*. Forbes, nr 9.
- MALERSKI J., 2005: *Jeden klient wart tysiąca: co banki oferują VIP-om*. Bank, nr 12.
- MADUE D., MOLYNEUX P., 2001: *Private Banking: Maximising Performance in a Competitive Market*. Euromoney Books, London.
- POKOJSKA M., 2003: *Poprzeczka coraz wyżej*. Gazeta Bankowa, Nr 9.
- SZUBAŃSKI P., 2006: *Oferta prywatna*. Manager Magazine, nr 7(20), s. 80.

## **CUSTOMERS OPINION ABOUT PRIVATE BANKING IN PKO BP S.A.**

### **Abstract**

The paper aims to present the assessment of individual customers' opinions, regarding the private banking section in PKO BP S.A. bank. This segment of banking is most often used by people with higher education and age from 36 to 55 years. The most important choice determinants of private banking customers in PKO BP S.A. are the convenient location of the bank branches and opening hours. The less important matter in this range concerns the aspect of the attraction of the bank offer. The majority of customers described the bank's financial adviser as competent and well prepared to work. Customers usually meet with an adviser once a month. The participants of the private banking section use mostly to make the operation on savings-settlement account and also on a prestige payment cards. The majority of PKO BP S.A. customers assessed the private banking offer of this bank as a similar to other banks.

**Iwona Kowalska**

Chair of Education Economics, Communication and Counselling  
Warsaw University of Life Sciences

## **Bank Services for Structural Funds on the Example of Individual Learning Accounts**

### **Introduction**

The European Union Common Agricultural Policy requires reorganization of Polish agriculture sector. This process should actively engage farmers themselves. Part of them will have to learn how to generate earnings from outside of the agricultural sector.

According to the assessment by the Ministry of Agriculture and Rural Development until 2015 the quantity of farms will decline by 10.4%, that is to say the number of farms will decline by 187 thousand and will reach 1 600 thousand<sup>1</sup>. The remaining farmers obtaining earnings from farms and receiving direct EU subsidies will have to learn to adjust their farms in order for them to meet the EU standards. Such standards are implied by the EU law and refer to the EU directives that are in force:

- 1) since 1/01/05 the EC directives: Environment protection embracing:
  - wild birds,
  - groundwater,
  - soil affected by agricultural nitrates,
  - environmental pods and wild fauna and flora;
- 2) since 01/01/2006 EC directives: Public health, animal health and plant health concerning:
  - the market circulation of plant protection measures,
  - prohibition of application of some compounds that have hormonal effects,

---

<sup>1</sup>The number of farms will decrease in the area group from two to twenty hectares while the pace if this process will be fastest among units between ten and fifteen hectares of agricultural areas. At the same time the number of smallest farms (one to two hectares) and larger farms above thirty hectares will increase, while the pace of increase in number of farms over thirty hectares will be more than two and a half times faster than of those up to two hectares. In other words the areas of farms will relatively polarize. Moreover, around 90 thousand units will become smaller by 2012, adjusting the area of used agricultural fields to the needs of the family, mainly self-supply (IERiG prognostics, 2006).

- food security,
- fighting and control of animals' diseases;
- 3) Since 01/01/2007 the EU directives: Animal well-being embracing the protection of:
  - calves,
  - pigs,
  - farm animals.

Non-compliance in the agricultural practice can lead in consequence to the reduction of payments or exclusion from subsidies<sup>2</sup>.

The process of improvement of professional qualification, as well as learning new profession is not automatic. It is therefore necessary for the farmers to take part in various forms of lifelong learning<sup>3</sup>. Polish adults are quite reluctant to do this. In the countries of so-called fifteen eleven percent of individuals aged between 25 and 64 (as of 2005) participated in trainings for adults. In Poland they were five percent (for comparison: in Sweden this indicator reached 34.7%<sup>4</sup>). In rural areas the percentage of persons participating in trainings is even lower (according to Central Statistical Office for 2006 it was only 0.61%). Not everyone is aware of the fact that learning is becoming a persistent element of human functioning in the contemporary world [Szymanska-Koszyc 2007, pp. 10–13].

Lifelong learning requires participation costs. The so far by the EU financed trainings for farmers in the first programming period were provided gratis. The procedure of allocation of EU resources in force consisted in contracting projects where 100% of eligible costs was financed from EU resources and the state budget. The most important disadvantages of this solution include:

- 1) lack of interest from the side of potential beneficiaries in the offer of the project providers (effect: lower number of beneficiaries taking part in the

---

<sup>2</sup>Such are the consequences provisioned by CAP in the frames of the cross-compliance rule realization. The legal basis for such protective actions is paragraph 51 of the Council Regulation no. 1698/2005 of September 25th, 2005 on the support of rural areas development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), as well as Commission Regulation (EC) No 1974/2006 of 15 December 2006 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1698/2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) (OJ L368/15 of 23/23/2006).

<sup>3</sup>In the light of par. 3 point 17 of the bill of September 7th, 1991 on the education system (DzU of 2004 No. 256, item 2572 with amendments), lifelong learning refers to education in schools for adults, as well as acquiring and complementing general knowledge, abilities and professional qualifications in extramural forms by individuals who met education obligation.

<sup>4</sup>Based on: Financing Vocational Education and Training In the EU New Member States and Candidate Countries. Recent Trends and Challenges, European Training Foundation”, June 2005 and “2006 Joint Interim Report of the Council of the Commission on Progress under the ‘Education and Training 2010’ Work Programme”.

project that in the worst case scenario can lead to the resources' withdrawal to the EU);

- 2) unequal distribution of the EFS resources 'consumption' among the support beneficiaries (cumulation of profit from financial resources by the same circle of beneficiaries participating in various IROP measures or in subsequent editions of the same measure);
- 3) lack of financial participation in the training project costs by the beneficiary (effect: under-valuation of the training offer and low interest in participation in lifelong learning co-financed by own resources);
- 4) disturbed balance between the supply and demand on the labor market (trainings participants often have problems finding jobs according to the profile of the accomplished training).

In order to counteract these phenomena one can propose to allocate resources directly to the beneficiaries-farmers' accounts (individual learning accounts – ILA). EU programming for years 2007–2013 is the most convenient moment for starting the implementation of ILA in Poland. This is due to the contemporary occurrence of three factors conditioning to great extend the range of investment in human capital in rural areas (which is likely no to re-occur in later periods):

- 1) the amount of financial resources for investment in human capital provisioned in: Operational Programme Human Capital (OPHC), Rural Development Program (RDP), and sixteen regional operational programs. For example RDP for years 2007–2013 will take euro 17.21 billion (the biggest ever budget accepted in Brussels). Poland will also receive euro 11.4 billion for the OPHC, including 9.7 billion of EU financial input (which constitutes circa 14.4% of all resources directed to Operational Programs in years 2007–2013);
- 2) acquisition by farmers of the knowledge of basic individual banking rules implied among others by the obligation to open bank account for the need of EU direct subsidies transfer;
- 3) farmers' awareness of the possible reduction or exclusion from payment as a result of not following the rules of cross-compliance. Therefore greater motivation of farmers to learning – in fear of the necessity of re-paying of amounts of the already received EU financial support.

The aim of the paper is thus to make an attempt at presenting the clue of the ILA model, as well as the opinion of bank presidents of the management boards, and outlets directors of cooperative banks on the possibilities of implementation of this idea in the conditions of Polish banking sector. I will focus on three aspects of the issue: banks' experience in implementing education financing products, the range of incentives that should be proposed to the potential ILA holders, and the excellence training for the bank staff in the field of ILA managing.



## Research methodology

The presented research results make part of a wider work financed in the frames of the Ministry of Scientific Research and Higher Education grant: The role of structural funds in the process of creation of the knowledge-based economy (lifelong learning)<sup>5</sup>. Opinions of the cooperative banks representatives were gathered in the form of diagnostic poll using a survey questionnaire. The choice of the Lublin voivodship for the research is justified by the region's GDP per capita level that was the lowest in Poland in the moment of the accession to the EU.<sup>6</sup> The choice of cooperative banking as the sector of financial institution in turn was dictated by the preference of farmers from the Lublin region who were subject to the research. Opinions of the respondents were gathered in the frames of the poll conducted in 2007 on implementation of ILA in Poland as an instrument supporting lifelong learning process (change of professional qualification or agricultural education complementation). Farmers have the greatest trust in cooperative banks among all the financial institutions of the Polish banking sector. The preference of this banking sector by the respondents is implied by the specificity of its functioning:

- the market area of activity of cooperative banks is the local market characterized by the creation of strong ties between bank clients, local social, political and economic organizations, and banks;
- cooperative banks are financial institutions willing to give loans to finance low-capital economic innovations (the banks know well the financial situation of their clients) [Bryniarska 2003, p. 63].

In the course of the research, opinions of 98 cooperative banks representatives were gathered (including 32 central seats and all of their 66 outlets) located in the area of the Lublin region.

## The British model of Individual Learning Accounts

In the economics literature the idea of individual learning accounts first appeared in the middle of the nineties. The subject literature has been basically limited to the works of British economists and it is in Great Britain where the idea was first presented in a document of the British Social Justice Commission in 1994. The document considered institutional frameworks of the 'learning so-

---

<sup>5</sup>Contract no. 0208/H03/2007/32.

<sup>6</sup>At that moment, GDP per capita in the Lublin region was the lowest not only in Poland, but in the EU as well (33% of EU average in relation to the highest indicator 278% in Central London).

ciety'. The paper's authors believed it desirable to create a 'bank of education' – a public institution of a national range that would guarantee common access to lifelong learning, institutions of higher education included.

The first step towards the creation of a countrywide system of ILA was the cooperation between the Department for Education and Employment (DfEE) with local lifelong learning centres and with local Training and Enterprise Councils (TEC), as well as with the Chambers of Commerce Training & Enterprise (CCTE). The aim of ILA is to widen the access to lifelong learning and increase the learning activity of the society. In its simplest form ILA is a savings account open solely by adults. The ILA idea is based on the model of investment in education by three subjects, i.e. investment by the learning individual, the employer, and the state [Bielecki, Kazimierzak 2002, p. 16]. In the British model t ILA functions in three forms:

- financial resources accumulation fund,
- accumulation fund together with additional options available with other bank accounts (like taking loans),
- accumulation fund together with additional options available with other bank accounts as well as an instrument to register educational achievements.

ILA is an account of a preferential character, i.e. is supported by the state budget. In case of pilot programs, realized in the years 2000–2001, public financial incentives directed to support educational investment by private individuals embraced:

- state financial input at the level of £ 150 in the first year of the account's functioning dependent on the small own input (£ 25) by the account's holder (the subsidy was provisioned for the first million of accounts),
- 20% tuition discount for costs not exceeding £ 500 yearly,
- 80% tuition discount in case of priority learning programs that develop information technology skills,
- additional income for employees receiving financial support from their employers (resources sent to the account), free of taxes and social insurance contributions,
- employers' payments to the learning accounts, alike other training costs the employer bears, free from taxes of the enterprise.

The ILA resources can only be spent to finance educational purposes. The accounts' holder decides about what educational offer to choose. If the service provider meets the requirement of accredited training centre, and if the learning program selected meets the eligibility criteria to use financial incentives, then the provider can apply for the amount of the tuition discount and the money transfer. The mode of public financial resources allocation from ILA was subject only to two limitations. The first of these was the acceptance of the learning program by

the University for Industry (Ufi). The second limitation in turn was that the public money (supplemented with the 'initial own input of the client') could be spent on trainings connected with the current or planned job. The ILA should also enable to certify the acquired education with the help of information technologies and so called 'smartcards').

Under Polish conditions the ILA for farmers would receive financial inflows from two sources: own input of the account's holder, and from the state budget (EU structural funds directed to finance lifelong learning in the frames of 16 regional operational programs, operational program – Human Capital, and Rural Development Plan (RDP) axis 1: Increasing forest and agricultural sectors' competitiveness<sup>7</sup>). Payment from the state budget would follow the farmer's own financial input (its minimal level would be established by the government). Public financial input would constitute a previously agreed multiplicity of the farmer's own input in the first year after the account's opening (would not however exceed the level of co-financing agreed by the government). The bank that would operate the account would cooperate with an ILA administrator (client desk) who would be the Lifelong Learning Centres (CKU), as well as Vocational Training Centres (CKP). CKU and CKP together with Agricultural Advising Centres (ODR) would establish the criteria of selection farmers, whose farms would be among those to suffer first from the process of agriculture modernization in the frames of RDP in years 2007–2013. It is this group of farmers (e.g. owing farms smaller than five hectares) that could be proposed in the first place to open ILA [Kowalska 2007, p. 108].

## **The EU funding guarantees and the marginal character of ILA**

In order to acquire new bank clients, banks among other things, widen their services. Adding loan products usually widens cooperative banks' offer. There are in turn almost no examples of enriching the offer with products connected to lifelong learning<sup>8</sup>. Banks should introduce ILA using the EU second programming period advantageous for lifelong learning financing. The EU guarantees of lifelong learning financing are implied by the EU recommendations included in:

- Lisbon Strategy provisions of 2002,

---

<sup>7</sup>Within the frames of axis 1 of RDP, among others, 400 million euro was envisioned for financing of measure 114: Counselling for farmers and forest owners, and euro 50 million for measure 111: Vocational trainings for persons employed in agriculture and forestry.

<sup>8</sup>In the case of one cooperative bank clients were offered the student loan.

- Copenhagen Declaration priorities for vocational education (2000), the 2005/36/EC Directive on the recognition of professional qualifications,
- The European Parliament and Council Decision no. 1720/2006 of November 15, 2006, establishing an action plan in the field of lifelong learning. The Lifelong Learning Program embraces general education, vocational training and education, as well as informal education undertaken throughout the lifetime, thanks to which the level of knowledge, abilities, and competences required from the individual, citizen, social or professional perspective is improved.

## Incentives to start ILA

Cooperative banks seeking to rich as good as possible indicators of payability, effectiveness, quality of assets, and out of balance liabilities [Zalewska 2007, p. 602] have to engage in pulling new clients to their local branches. The conducted research results suggest that the presidents of the management boards of cooperative banks pay highest attention to the first four of the enlisted incentives advantageous for the opening of ILA (see Table 1).

**Table 1**

Economic incentives favouring opening of ILA in the opinion of cooperative banks' representatives (in %)

| Type of incentive   | Very important | Important | Little important | Does not refer | Hard to say |
|---|----------------|-----------|------------------|----------------|-------------|
| 1. Public resources paid to the ILA 'at the outset'   | 86.0           | 11.0      | 0.0              | 0.0            | 1.0         |
| 2. Learning costs discount for the carriers of ILA depending on public preferences (co-financing by public resources) | 44.0           | 53.0      | 8.0              | 0.0            | 1.0         |
| 3. Tax relieves for ILA deposits  | 18.0           | 47.0      | 18.0             | 10.0           | 5.0         |
| 4. Tax relieves embracing real expenses on education financed by the ILA deposits                                     | 18.0           | 44.0      | 33.0             | 3.0            | 0.0         |
| 5. Tax exemption on the interests from the ILA deposits   | 9.0            | 41.0      | 26.0             | 15.0           | 7.0         |
| 6. Tax exemption on inheritances with educational purposes  | 11.0           | 34.0      | 32.0             | 8.0            | 13.0        |

Source: Author's based on the analysis of the questionnaires gathered from the presidents of the management boards and directors of cooperative banks located on the area of the Lublin region.

The realization of the first two incentives depends wholly on, adopted in a given country, state educational policy. The third and the fourth incentives in turn would require introducing changes in the tax law. Great favouring by the bank environment towards the positive opinion on the above mentioned changes can be implied by the fact that they are not able to influence the shape of reforms and consequently, they lack responsibility for the implementation of the changes. The respondents were also asked to give their opinion on the financial incentives' catalogue (see Table 2), that a cooperative bank could introduce in the case of ILA holders.

**Table 2**

Financial incentives towards the ILA holders in a cooperative bank in the opinion of the respondents (in %)

| Incentive type  | Definitely yes | Rather yes | Rather not | Definitely not | Hard to say |
|---|----------------|------------|------------|----------------|-------------|
| 1. Favoring the ILA as savings account  | 37.0           | 54.0       | 5.0        | 0.0            | 2.0         |
| 2. Lower interest rate on the overdraws from the account                              | 15.0           | 35.0       | 41.0       | 3.0            | 4.0         |
| 3. Favourable interest rate on the inflows  | 31.0           | 47.0       | 18.0       | 0.0            | 2.0         |
| 4. Lower interest rate on loans   | 22.0           | 45.0       | 29.0       | 0.0            | 2.0         |
| 5. Free or low basic bank fees for ILA (fees and commissions)                         | 34.0           | 50.0       | 11.0       | 3.0            | 0.0         |
| 6. Free or low fee on additional services <sup>9</sup> (fees and commissions) for ILA | 18.0           | 32.0       | 37.0       | 7.0            | 4.0         |
| 7. ATM/credit card free of charges  | 16.0           | 50.0       | 16.0       | 12.0           | 4.0         |

Source: Author's based on the analysis of the questionnaires gathered from the presidents of the management boards and directors of cooperative banks located on the area of the Lublin region.

The distribution of answers implies that all the in the research process proposed financial incentives got the majority of positive opinions over negative or neutral ones. It is nevertheless worth underlining that three types of financial incentives received relatively high vote indicating rather the lack of interest to include them in the bank offer (incentives: 2, 6, 4). Banks prefer to remain in an assecurative position towards a new bank product until they know exactly the scale of potential gains from its introduction. One can guess that a legal require-

<sup>9</sup>For example: bank-related (e.g. material deposit, safe, standing orders realization); outside of banking (aid package at home, in car trip and alike).

ment towards chosen groups of citizens to open ILA would make the undertaking more reliable in the eyes of the banks.

The choice of financial incentives by the cooperative banks should take into account the fact of a natural change from the generation used to using cash and preferring traditional bank services to the generation willingly using the innovative, technological methods and channels for financial flows. The client will prefer to open ILA where he will be offered the possibility to use electronic banking. As for the client this means the convenience to benefit from the full financial offer regardless of the place and time of the transaction, as well as high level of self-reliance in the field of defining the range and the kind of the service according to individual preferences [Slezak, Borowski 2007, p. 228]. The cooperative included in the research the electronic channel most commonly indicated is internet while using two services: order of transfer and opening or closing deposit accounts. Using mobile phone, SMS and WAP (Wireless Application Protocol) in banking services is only sporadically indicated as the preferred mode. This can mean for the cooperative banks the necessity to widen the offer of electronic banking in order to meet the needs of ILA holder, who is assumed to be a client commonly using electronic bank card.

## **ILA and the new technology of bank cards with microchip**

Implementing ILA concept educational achievements are registered on a special bank cards of the smart card type. These are cards characterised by integrated circuit and non volatile memory of various sizes and serving to store many bank applications (e.g. operating several bank accounts as well as non-bank information (like ID) [Slezak, Borowski 2007, p. 253]. Advantages of electronic bank cards include:

1. Usage:
  - offline (transaction and PIN) authorization that allows to avoid long lasting connection of the POS terminal with the authorization centre,
  - single card can have several functions concurrently, for example managing electronic wallet (Visa Cash), classic credit card (Visa Smart Credit), or serve to pay online (e-commerce),
  - longer card usage period (electronic up to ten years, magnetic up to three years).
2. Security:

- stolen card cannot be used without knowing the PIN (in case of magnetic card, it is enough to imitate the signature from the card)<sup>10</sup>,
- the card is blocked after the PIN is introduced incorrectly three times in a row regardless of place,
- impossibility to copy card (the most important data is saved in the chip and protected from being read – only the processor has access) (Garczynski 2005, pp. 129–130).

In practice the introduction of cards with microchip is easy, whereas it may be a problem to popularize the machines that serve them. Also the cost of electronic card production is higher than that of magnetic card. Despite these disadvantages of cards with microchips were already introduced and popularized for example in France, Spain and the U.S. It is possible to predict that within a couple of years in many countries cards with microchips will eliminate cards with magnetic stripe [Dobosiewicz 2005, p. 323]. On the Polish market cards with microchip are still rare, even though according to experts we have to wait for real chip cards and their wide usage only until 2010. In the light of this, the little optimistic research results on the possibilities of introducing ‘intelligent’ bank card in cooperative banks in the frames of the ILA package, do not any more evoke so negative reaction of the reader. Almost sixty percent of the respondents are not able to assess whether, at the moment of asking, such an undertaking could be possible in their banks. On the other hand still, the by the experts drafted perspective of 2010 is close, and it could maybe be useful to start informing clients about the possibility to have such a card, and introduce gradually the adequate service machines.

## Abilities of the bank staff

Polish market of financial services should implement European Qualifications Frames (EQF) until 2009. Following the requirements of the European market implies that it is no longer enough to concentrate, while choosing subjects of trainings for bankers, on – for example – identification, measurement, and loan risk management. It will be necessary to train bank employees in the wholly new service segment that are products connected to lifelong learning financing (ILA). It is possible to notice with satisfaction the fact that presidents of the management boards of cooperative banks spoke with one voice in favor of

---

<sup>10</sup> The most widespread electronic card standard is EMV; since 2005 to this card service the rule of liability shift was introduced, in the frames of which the responsibility for fraud transaction is taken by this unit that has not implemented the microchip card technology

sending their employees to trainings referring to the idea of ILA implementation. Among the main thematic areas of trainings one can mention:

- resources for financing of lifelong learning (99% of the responses ‘definitely yes’ and ‘rather yes’),
- discounts on education costs in the by the state preferred fields of lifelong learning (92%),
- pricelist of the local education offer (90%),
- motivation to save for education aims techniques (84%).

## Conclusions

Implementation of ILA under Polish conditions would require from cooperative banks above all:

1. Changes in law in the field of:
  - 1.1. EU resources absorption for human capital development.
  - 1.2. Conditions of lifelong learning introduction.
  - 1.3. Public finances in the field of taxes.
2. Drafting of an advertising campaign for the new bank product<sup>11</sup>. Advertising this type of service is very specific, for the bank service is not material and it is difficult to compare with other products.
3. Ability by the cooperative banks to cooperate with a client desk that would be the Lifelong Learning Centres (CKU), as well as Vocational Training Centres (CKP) in the field of price policy negotiations, distribution, and promotion of the product.

## Literature

- BIELECKI P., KAŻMIERCZAK A.: *Edukacyjne konta osobiste: alternatywny mechanizm finansowania edukacji ustawicznej i szkolnictwa wyższego*. Wyd. SGH, Warszawa 2002, pp. 14–44.
- BRYNIARSKA T.: *Banki spółdzielcze w gospodarce rynkowej*. Wyd. SGH, Warszawa 2003, pp. 11–64.
- DOBOSIEWICZ Z.: *Bankowość*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005, pp. 13–72, 305–324.
- GARCZYŃSKI D.: *Karty płatnicze*. W: *Bankowość elektroniczna*. Praca pod red. A. Gospodarowicza. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005, pp. 124–133.

---

<sup>11</sup>According to E. Slezak an effective bank client service strategy requires clients categorization according to geographic, demographic, behavioral, and psychographic criteria.



- KOWALSKA I.: Edukacyjne konta osobiste instrumentem rozwoju pozarolniczych funkcji wsi. W: *Turystyka w rozwoju obszarów wiejskich*. Praca pod red. I. Sikorskiej-Wolak. Wyd. SGGW, Warszawa 2007, pp. 105–118.
- KOWALSKA I.: Financing of distance learning in rural areas by the European Social Fund. In: *Problems of world agriculture. Polish Agriculture and Food Economy within the EU Framework*. Warsaw University of Life Sciences Press, Warsaw 2007, Vol. XVI, pp. 46–52.
- SZYMAŃSKA-KOSZYC M.: Kształcenie ustawiczne. W: *Edukacja kadr instytucji finansowych – dodatek 2007 r.* Bank Miesięcznik Finansowy, pp. 10–13.
- ŚLĘZAK E., BOROWSKI K.: Bankowość elektroniczna. W: *Współczesna bankowość*. Praca pod red. M. Zaleskiej. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007, tom I, pp. 227–267.
- ZALEWSKA M.: Ocena sytuacji ekonomiczno-finansowej banku. W: *Współczesna bankowość*. Praca pod red. M. Zalewskiej. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007, tom I, pp. 594–627.

## **OBSŁUGA BANKOWA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH NA PRZYKŁADZIE EDUKACYJNYCH KONT OSOBISTYCH**

### **Streszczenie**

Edukacyjne konto osobiste (EKO) jest alternatywną propozycją finansowania edukacji ustawicznej w Polsce w stosunku do kontraktowania projektów na ten cel ze środków UE. Programowanie UE na lata 2007–2013 jest najkorzystniejszym okresem do podjęcia działań w zakresie implementacji EKO w Polsce przez banki spółdzielcze. Celem artykułu jest próba zaprezentowania istoty modelu koncepcji EKO oraz opinii przedstawicieli banków spółdzielczych na temat możliwości implementacji tej koncepcji w warunkach polskiego sektora bankowego.

**Sławomir Juszczak**

Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

## **Wykorzystanie opcji do ograniczenia ryzyka kursu walutowego**

### **Wstęp**

Postępująca globalizacja procesów gospodarczych w sferze regulacyjnej i realnej stawia coraz to nowe wyzwania i możliwości co do sposobów współpracy. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że nowoczesne przedsiębiorstwo, wprowadzające innowacyjne produkty, wytwarzane w dużej skali, skazane jest na coraz silniejsze uczestniczenie w międzynarodowym podziale pracy i na międzynarodowych rynkach zbytu. Powoduje to konieczność planowania w czasie operacji gospodarczych, w tym finansowych. Jeśli wymiana w czasie i przestrzeni wiąże się z koniecznością wykorzystania różnych walut – powstaje ryzyko związane z możliwością strat na skutek niekorzystnej dla przedsiębiorstwa zmiany ceny jednej waluty wyrażonej w drugiej. Dotyczy to również ryzyka związanego w przypadku zaciągnięcia kredytu w walucie obcej. Jednak ryzyko nie musi paraliżować planów inwestycyjnych czy zacieśniania współpracy gospodarczej z innymi przedsiębiorstwami w czasie, gdyż bank może pomóc zainteresowanemu podmiotowi gospodarczemu zabezpieczyć się przed ryzykiem stopy procentowej bądź ryzykiem walutowym wynikającym z jego działalności.

W rozwiniętych, dynamicznych gospodarkach rynkowych, gdzie wahania kursów walut, fluktuacje stóp procentowych i kursów akcji są trudne do przewidzenia, stworzono rynki, których główną funkcją jest redystrybucja ryzyka [Walkiewicz 2005, s. 382]. Od wielu lat w tych gospodarkach burzliwą ekspansję przeżywają giełdy, na których są realizowane transakcje finansowych kontraktów terminowych oraz opcji finansowych na stopy procentowe, waluty i inne instrumenty finansowe.

Na rynkach instrumentów pochodnych operują różne podmioty, różne są też ich motywacje. Funkcjonowanie rynków instrumentów pochodnych tłumaczone jest istnieniem trzech grup podmiotów o rozbieżnych, ale uzupełniających się interesach, tj. spekulantów, arbitrażystów oraz zabezpieczających się, w tym wypadku przedsiębiorstw reprezentowanych przez banki. Rynki instrumentów

pochodnych dają możliwość zabezpieczenia się przed niektórymi rodzajami ryzyka, niezależnie od zjawisk rzeczywistych, których ryzyko dotyczy. Pewnym paradoksem jest to, że instrumenty, dzięki którym to można dokonać częściowej eliminacji ryzyka, należą do najbardziej ryzykownych, ale taka jest istota zawierania transakcji na instrumentach pochodnych. Chodzi bowiem o efektywny transfer ryzyka przez podmioty wykazujące chęć jego pozbycia się na inne, które są skłonne to ryzyko podjąć na określony czas w oczekiwaniu osiągnięcia zysku.

Celem artykułu jest opis możliwości wykorzystania opcji do ograniczania ryzyka kursowego przez banki, w tym na zlecenie współpracujących z nimi przedsiębiorstw prowadzących wymianę międzynarodową.

## **Metody i materiały**

Zagadnienia związane z ograniczaniem ryzyka kursu walutowego analizowano w czasie badań autora w latach 2006–2007 w bankach komercyjnych na terenie Piotrkowa Trybunalskiego. Zastosowano między innymi metodę wywiadu z dyrektorami banków oraz pracownikami merytorycznymi z zakresu wykorzystania opcji na rynku pozagiełdowym (OTC – over the counter). Zastosowano ponadto opis zjawisk gospodarczych. Wykorzystano również aktualną literaturę przedmiotu, a także uregulowania organizacyjne banków oraz strony internetowe instytucji finansowych.

## **Rola banku na rynku instrumentów pochodnych**

Bank obsługujący przedsiębiorstwo na rynku instrumentów pochodnych może występować w kilku niezależnych od siebie rolach. Chodzi na przykład o umożliwienie klientowi dostępu do rynku instrumentów pochodnych. W przypadku rynku giełdowego funkcja ta ogranicza się do roli brokera, za pośrednictwem którego składane są zlecenia do realizacji. Na rynku pozagiełdowym natomiast rola banku jest znacznie bardziej skomplikowana. Poszukuje on bowiem podmiotów, które są zainteresowane zawarciem transakcji przeciwstawnej do transakcji jego klienta. Rynek OTC nie jest scentralizowany w takim stopniu jak rynek giełdowy, więc skuteczność brokerów jest bardzo zróżnicowana, gdyż zależy od posiadanych przez nich kanałów dystrybucji – bazy klientów zainteresowanych zawieraniem transakcji pochodnych.

Ponadto bank może występować na rynku instrumentów pochodnych jako strona transakcji. W przypadku obrotu giełdowego funkcję tę można ograniczyć do roli inwestora lub market makera na rynkach wybranych instrumentów. Na rynkach OTC gotowość banku do zawarcia transakcji z klientem, jeżeli nie ma możliwości znalezienia drugiej strony transakcji na rynku, jest niezwykle istotnym elementem oferty dla przedsiębiorstw, planujących zabezpieczenie swojego ryzyka przez instrumenty pochodne. Przy skomplikowanych konstrukcjach instrumentów lub dużych transakcjach na instrumentach o niskiej płynności funkcja ta jest swego rodzaju gwarancją ciągłości zabezpieczenia dla przedsiębiorstwa.

Bank może także występować na rynku jako pośrednik przejmujący ryzyko rozliczeniowe i kredytowe transakcji. Jest to funkcja występująca tylko w transakcjach na rynkach pozagiełdowych. Na rynku giełdowym zaś ryzyko kredytowe stron zmniejsza izba rozliczeniowa. Formalnie strony transakcji zawierają umowę nie bezpośrednio między sobą, a właśnie z izbą rozliczeniową [Walkiewicz 2005, s. 383]. W przypadku transakcji realizowanych poza rynkiem giełdowym strony muszą same analizować ryzyko transakcji, związane z niebezpieczeństwem niewywiązania się ze zobowiązań przez drugą stronę. Niezależnie od tego bank może występować jako doradca przedsiębiorstwa na rynku instrumentów pochodnych. Stopień rozwoju rynku oraz złożoność samych instrumentów powoduje, że niełatwo jest zaprojektować efektywną strategię zabezpieczającą. W takim wypadku wyspecjalizowany doradca bankowy może opracować dla przedsiębiorstwa zalecenia bądź gotowe metody ograniczania ryzyka, czy – co dla przedsiębiorstwa i banku może okazać się najlepsze – przejąć zarządzanie ryzykiem stopy procentowej lub ryzykiem walutowym na zlecenie przedsiębiorstwa. Również istotnym obszarem działalności banku na rynku instrumentów pochodnych jest inżynieria finansowa. Zasady konstrukcji instrumentów pochodnych pozwalają na niemal nieskończoną liczbę kombinacji i modyfikacji istniejących kontraktów. Banki mogą nawet projektować nowe instrumenty pochodne, pozwalające zabezpieczać ryzyko przedsiębiorstw w najbardziej efektywny sposób. Powstają więc derywaty pozwalające w konkretnych sytuacjach na lepsze zabezpieczenie po niższej cenie, ale standardowymi instrumentami inżynierii finansowej są opcje, kombinacje opcji i swapów oraz swapy niesymetrycznego ryzyka.

## Cechy opcji

Opcja jest instrumentem finansowym o niesymetrycznym profilu wypłaty i może być przedmiotem obrotu na giełdzie. Ważne jest to, że opcja daje posiadaczowi prawo, lecz – co kluczowe – nie obowiązek nabycia lub sprzeda-

ży danego dobra po z góry określonej cenie. Prawo to może być zrealizowane w dniu wygaśnięcia opcji (w przypadku opcji europejskiej) lub (w przypadku opcji amerykańskiej) w dowolnym dniu od daty zawarcia kontraktu opcyjnego do daty wygaśnięcia włącznie, ewentualnie w kilku ściśle określonych datach w przypadku tak zwanej opcji bermudzkiej.

Należy jednak zaznaczyć, że w przeciwieństwie do nabywcy sprzedający opcję jest zobowiązany do sprzedania lub zakupu danego dobra od nabywcy opcji, jeżeli ten uzna, że zechce z posiadanego prawa skorzystać, czyli uzna wykonanie opcji za opłacalne. W praktyce opcja zostaje zrealizowana, jeśli przewidywana przez nią cena jest lepsza niż cena oferowana na wolnym rynku w danym czasie. Zysk nabywcy opcji jest wówczas równy różnicy między ceną rynkową a ceną realizacji opcji. Z tego względu w wielu wypadkach rozliczenie opcji odbywa się nie przez zawarcie faktycznej transakcji, do której opcja uprawnia, lecz jedynie przez wypłatę posiadaczowi opcji przez wystawcę sumy pieniężnej, odpowiadającej wyżej wymienionej różnicy cen.

W zamian za nabycie opcji nabywca płaci wystawcy cenę, zwaną premią opcyjną. Wartość opcji zależy nawet od niewielkich wahań notowań przedmiotu transakcji, ponadto zależy ona od innych czynników. Należy podkreślić, że każda opcja jest kontraktem między dwoma podmiotami. Wyjątkiem są kontrakty notowane na giełdzie, gdzie kontrakt nie zawierany jest między stronami bezpośrednio, lecz drugą stroną *de facto* jest giełda. Oprócz opcji na waluty można wyróżnić opcje na akcje, towary, obligacje, stopy procentowe, indeksy, kontrakty futures i swapy.

## Ryzyko w działalności gospodarczej

Słowo *ryzyko* pochodzi od starowłoskiego *risicare*, co oznacza „odważyć się” [Bernstein 1997, s. 19–20]. Jest ono obecne w chyba wszystkich dziedzinach działalności człowieka, jednak szczególnie dużą rolę odgrywa w inwestowaniu na rynku kapitałowym. Lokowanie pieniędzy na rynku kapitałowym daje szanse uzyskania korzyści w różnej skali, choć nie jest ono pozbawione ryzyka. Na rynku kapitałowym nie tylko spełniają się oczekiwania dotyczące zysków lub innych celów, ale może wystąpić utrata zainwestowanego kapitału. Klasyfikacja ryzyka jest bardzo trudna, jest to spowodowane złożonością funkcjonowania rynku kapitałowego. Dlatego też nie ma ogólnie jednolitej klasyfikacji ryzyka ani powszechnie przyjętej jednej jego definicji.

Pojęcie „ryzyka” jest ściśle związane z pojęciem „niepewności”, ponieważ są one ze sobą powiązane, a nawet stosowane zamiennie, mimo że nie oznaczają tego samego. Niepewność definiuje się jako stan, w którym przyszłe

możliwe alternatywy i szanse ich wystąpienia nie są znane. Ryzyko natomiast jest stosowane do określenia stanu, w którym rezultat osiągnięty w przyszłości jest co prawda nieznanym, ale są możliwe do zidentyfikowania jego przyszłe alternatywy lub szanse wystąpienia tych możliwości [Głuchowski 1999, s. 351]. Według Manteuffla natomiast [1979, s. 112–113] przez niepewność rozumiemy możliwość nieuzyskania zamierzonego efektu wówczas, gdy nie można ustalić prawdopodobieństwa tego niepowodzenia. A zatem niepewność można nazwać ryzykiem niemierzalnym. Ryzyko natomiast występuje wówczas, gdy nie ma pewności uzyskania zamierzonych efektów, ale można je przewidzieć z określonym stopniem prawdopodobieństwa.

W tym kontekście autor proponuje najkrótszą definicję ryzyka, mianowicie – ryzyko jest to prawdopodobieństwo niepowodzenia. Ryzyko również można określić mianem zagrożenia lub szansy [Jajuga 1996, s. 99]. Spośród definicji spotkanych w literaturze ekonomicznej na podkreślenie zasługuje definicja, którą przedstawił Bennet [2000, s. 40], mianowicie określił on ryzyko jako możliwość poniesienia straty pod wpływem czynników, które są niezależne od inwestora.

Minimalizacja ryzyka w przypadku inwestora polega na stworzeniu własnej, odpowiadającej indywidualnym cechom strategii i konsekwentnym jej przestrzeganiu. W celu ograniczenia ryzyka należy przestrzegać tego, aby każda inwestycja, którą zamierza zrealizować inwestor, była zgodna ze stworzoną strategią i przestrzeganiem jej reguł. Taki tok postępowania może zapewnić wyeliminowanie z działań inwestorskich spontanicznych, nieprzemysłanych inwestycji, w których inwestor kierujący się emocjami może błędnie ocenić strategię i narażać się na ryzyko.

## **Wybrane możliwości ograniczania ryzyka walutowego**

W celu zmniejszenia ryzyka walutowego wskazane jest jak najszybsze rozpoznanie zagrożenia i podjęcie przedsięwzięć służących zredukowaniu wielkości tego ryzyka do dopuszczalnych rozmiarów, przy jednoczesnym dążeniu do wypracowania możliwie dużego zysku. W ramach ogólnie określonych przez przepisy prawa bankowego banki komercyjne mogą prowadzić politykę kupna/sprzedazy walut obcych, uwarunkowaną znaczeniem transakcji walutowych dla przychodów banku, wielkością i strukturą pozycji walutowych, prognozą kursów walutowych, wielkością posiadanego kapitału, wielkością rezerw, indywidualną gotowością do podejmowania ryzyka czy (co bardzo istotne) kwalifikacjami personelu.

Zdaniem Zawadzkiej [2006, s. 308–309] oprócz transakcji walutowych, mających na celu zabezpieczenie przed ryzykiem walutowym, banki przepro-

wadzają transakcje arbitrażowe, polegające na wykorzystaniu różnic kursowych występujących na różnych rynkach walutowych, oraz transakcje spekulacyjne, polegające na wykorzystaniu zmian kursów walut w czasie, tzn. na kupowaniu waluty, gdy oczekuje się wzrostu jej kursu, i sprzedaży waluty, gdy oczekuje się spadku.

W celu zabezpieczenia przed ryzykiem walutowym możliwy jest wybór strategii polegających na:

- dążeniu do całkowitego zabezpieczenia się przed ryzykiem walutowym przez zamknięcie otwartych pozycji walutowych; ponoszone koszty zabezpieczenia odgrywają mniejszą rolę niż ryzyko potencjalnej straty z tytułu zmiany kursu; strategia ta może mieć zastosowanie przy sporadycznie przeprowadzanych transakcjach walutowych, przy których nie można liczyć, że straty na jednych kontraktach mogą być pokryte zyskami z innych;
- rezygnacji z zabezpieczenia; przy takiej strategii wychodzi się z założenia, że różnica między stratami i zyskami kursowymi będzie niższa niż koszty zabezpieczenia się przed ryzykiem walutowym, a zabezpieczenie oznacza również rezygnację z ewentualnych szans, wynikających z korzystnego kształtowania się kursu;
- kombinacji obu poprzednich strategii, czyli dążeniu do częściowego zabezpieczenia, które może dotyczyć pojedynczych transakcji, określonych walut lub terminów; wymaga to każdorazowo podjęcia decyzji co do stopnia zabezpieczenia, która uzależniona jest od oczekiwanego trendu kształtowania się kursu i ewentualnych kosztów.

Do przedsięwzięć ograniczających ryzyko walutowe należą: wyznaczenie odpowiednich limitów wewnętrznych w banku; zawieranie tradycyjnych transakcji kasowych i terminowych; zabezpieczenie się przed ryzykiem walutowym za pomocą instrumentów pochodnych; zawieranie transakcji tylko w walucie krajowej; klauzule kursowe; uzyskanie gwarancji kursowych od agend rządowych, a także wykupienie odpowiedniej polisy w towarzystwie ubezpieczeniowym. Należy podkreślić, że przerzucenie ryzyka kursowego na partnera transakcji przez zawarcie umowy w walucie krajowej lub odpowiednią klauzulę kursową jest rzadko możliwe. Podobnie uzyskanie gwarancji od agend rządowych lub ubezpieczenie się w odpowiednim towarzystwie ubezpieczeniowym jest możliwe tylko w niektórych krajach, i to w nielicznych przypadkach. W praktyce wykorzystywane są tylko trzy pierwsze rozwiązania. Istotne znaczenie ma przy tym wewnętrzna organizacja i kontrola transakcji walutowych; zgodnie z obowiązującymi przepisami muszą być od siebie personalnie oddzielone funkcje handlu walutami, nadzoru i kontroli nad tymi transakcjami oraz ich księgowanie.

Zarządzanie ryzykiem walutowym wymaga ustalania zestawu wewnętrznych limitów, nakładanych na pozycje otwarte. Wysokość tych limitów jest za-

leżna od wysokości kapitału i rezerw, gotowości do podejmowania ryzyka oraz przygotowania personelu. Limity te mogą być określone dla pojedynczych walut lub dla łącznej pozycji walutowej, a także dla poszczególnych dealerów i w zależności od prognoz kursu walutowego.

Strategia stworzona przez inwestora powinna być statystycznie sprawdzalna, w większości przypadków powinna prowadzić do zysku i ponadto powinna być powtarzalna. To, że strategia powinna prowadzić do zysku jest fundamentalnym założeniem, ponieważ można stworzyć liczne strategie, których przydatności nie da się dokładnie zweryfikować, a które mogą dawać w nielicznych sytuacjach zyski, w większości zaś straty. Ponieważ najczęściej rynek finansowy jest obiektywny, pojedynczy gracz nie może zatem wpłynąć na zachowanie się rynku i tym samym kształtować kurs waloru.

Specjaliści funkcjonujący na rynku opcji w swoim wachlarzu posiadają wiele strategii inwestycyjnych, wykorzystujących opcje jako instrument bazowy. Każda z tych strategii wyróżnia się pod względem celu, jaki pozwala osiągnąć, jakie elementy zawiera w swojej konstrukcji oraz wyróżnia się wielkością ryzyka. Konsekwencją tego jest brak uniwersalnej strategii, która byłaby odpowiednia dla każdego gracza giełdowego. Większość inwestorów preferuje strategie o ograniczonym poziomie ryzyka. W związku z tym warto zwrócić uwagę na cztery najczęściej spotykane strategie inwestycyjne wykorzystywane na rynku opcji pod kątem korzyści i niedogodności w zastosowaniu. Są to:

- long straddle (długi stelaż),
- short straddle (krótki stelaż),
- bull call spread (spread byka),
- bear put spread (spread niedźwiedzia).

Długi stelaż jest strategią, którą możemy tworzyć przy wykorzystaniu opcji na akcje WIG 20 oraz opcji na instrumenty pochodne. Umożliwia zarabianie w efekcie wzrostu zmienności instrumentu bazowego, czyli wówczas, gdy mamy do czynienia ze znacznymi zmianami jego ceny, tzn. gdy następują duże wzrosty lub duże spadki. Strategia pozwala na osiąganie zysków niezależnie od kierunku tej zmiany. Ważne jest jednak to, aby zmiany te były duże. Strategię tworzy się przy wykorzystaniu jednocześnie opcji kupna i opcji sprzedaży z tym samym terminem wygaśnięcia oraz kursem wykonania. W strategii tej zajmujemy tylko pozycje długie w opcjach (czyli kupujemy opcje). Kupujemy opcje kupna oraz kupujemy opcje sprzedaży, co istotne – w tej samej liczbie. Najczęściej kupuje się opcje o kursie wykonania najbliższym bieżącej wartości instrumentu bazowego, czyli kupuje się opcje at-the-money.

Z utworzeniem strategii związany jest koszt początkowy, równy sumie premii zapłaconych za nabyte opcje kupna i sprzedaży. W skład strategii nie wchodzi opcje wystawione, dlatego w tej strategii nie jest wymagane utrzymy-



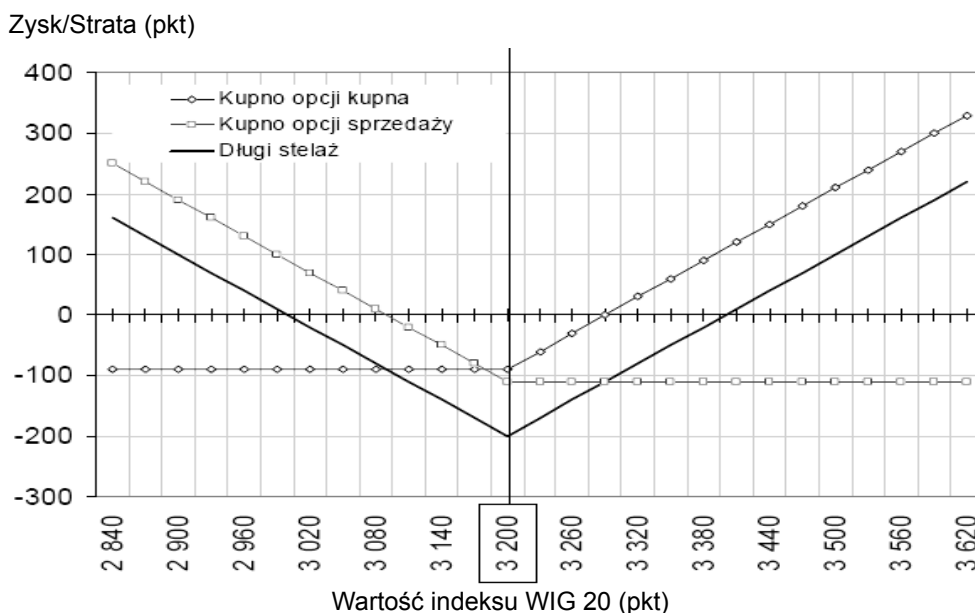
wanie depozytów zabezpieczających, dzięki temu inwestor nie musi zabiegać o utrzymywanie depozytu na minimalnym poziomie oraz od początku inwestycji, gdyż wie, ile maksymalnie może na inwestycji stracić. W omawianej strategii możemy zrealizować duży zysk, jeżeli wartość instrumentu bazowego znacznie się zmieni, tzn. znacznie wzrośnie lub znacznie spadnie. Zyski w tej strategii są nieograniczone. Im większe zmiany nastąpią, tym więcej na tej strategii można zarobić. W strategii długi stelaż należy zidentyfikować dwa punkty opłacalności. Pierwszy (górnny) określa moment, od którego zaczyna się zarabiać, jeżeli wartość instrumentu bazowego rośnie, drugi (dolny) – gdy wartość instrumentu bazowego spada. Górny punkt opłacalności wyznacza się przez dodanie do kursu wykonania opcji, wyrażonego w jednostce notowania, kosztu utworzenia strategii. Dolny wyznacza się przez odjęcie od kursu wykonania kosztu strategii. Stratę ponosimy, gdy wartość instrumentu bazowego w terminie wygaśnięcia pozostanie wewnątrz punktów opłacalności. Maksymalnie można stracić sumę premii zapłaconych za opcje kupna i sprzedaży. Można także stracić wszystko, jeżeli w terminie wygaśnięcia wartość instrumentu bazowego, a dokładnie kurs rozliczeniowy opcji, osiągnie poziom równy kursowi wykonania nabytych opcji.

Istnieją dwa sposoby zamknięcia pozycji w strategii długi stelaż:

- zamknięcie pozycji w terminie wygaśnięcia – ostateczne rozliczenie strategii następuje wg kursu rozliczeniowego. Opcje, które w dniu wygaśnięcia będą in-the-money, zostaną wykonane;
- pozostałe opcje wygasają bez wartości. Strategię możemy zamknąć w dogodnym dla nas momencie. W tym celu należy osobno zamknąć pozycje w tworzących ją opcjach. Sprzedajemy zatem zarówno kupioną opcję kupna, jak i opcję sprzedaży.

Rysunek 1 wskazuje, że maksymalną stratę uczestnik rynku ponosi, gdy indeks ukształtuje się na poziomie 3200 pkt. W tym przypadku wynosi 200 pkt, czyli 2000 zł. Punkty opłacalności wynoszą 2990 oraz 3410, zysk zaś jest nieograniczony.

Krótki stelaż jest strategią, którą możemy tworzyć przy wykorzystaniu opcji, strategia ta umożliwia osiąganie zysków w efekcie spadku zmienności instrumentu bazowego, czyli wówczas, kiedy na rynku zmiany wartości instrumentu bazowego stają się coraz mniejsze. W strategii osiągamy zyski, gdy wartość instrumentu bazowego pozostanie wewnątrz określonego zakresu wartości. Strategię tworzy się przy wykorzystaniu jednocześnie opcji kupna i opcji sprzedaży z tym samym terminem wygaśnięcia oraz kursem wykonania. W strategii zajmujemy tylko krótkie pozycje w opcjach. Wystawiamy (sprzedajemy) opcje kupna oraz opcje sprzedaży, co istotne – w tej samej liczbie (np. jeżeli wystawiliśmy 10 opcji kupna, to musimy również wystawić 10 opcji sprzedaży). Najczęściej wy-



**Rysunek 1**

Profil wypłaty ze strategii długiej stelaż

Źródło: [www.gpw.pl](http://www.gpw.pl)

stawia się opcje o kursie najbliższym wykonania bieżącej wartości instrumentu bazowego.

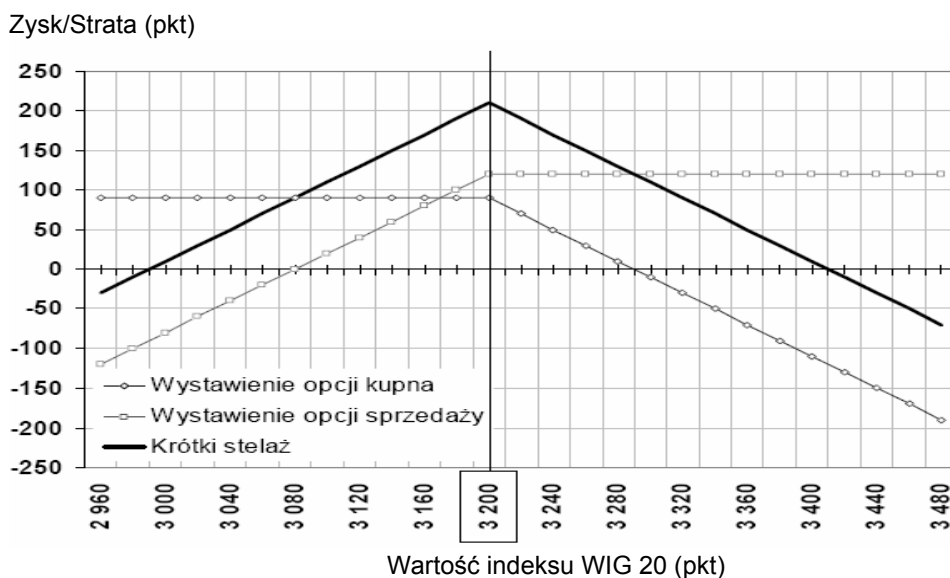
Z tytułu wystawienia opcji inwestor otrzymuje premię opcyjną, która jest jednocześnie maksymalnym zyskiem, jaki może zrealizować wystawca. Ponieważ strategia krótkiej stelaż składa się wyłącznie z opcji wystawionych, dlatego zyski z tej strategii są ograniczone. Strata zaś jest ponoszona wówczas, gdy wartość instrumentu bazowego w terminie wygaśnięcia wzrośnie powyżej pierwszego punktu opłacalności lub spadnie poniżej drugiego punktu opłacalności. Kwota straty rośnie wraz ze wzrostem zmienności na rynku, czyli wówczas, gdy zmiany wartości instrumentu bazowego stają się coraz większe. Niekorzystna sytuacja jest wówczas, gdy wartość instrumentu bazowego przekroczy jeden z punktów opłacalności – oznacza to, że zaczynamy de facto ponosić straty. Jeżeli po przekroczeniu punktu opłacalności instrument bazowy nadal zmienia swoją wartość w tym samym kierunku, nasze straty rosną. Należy pamiętać, że w strategii krótkiej stelaż istnieją ograniczone potencjalne zyski przy nieograniczonych potencjalnych stratach.

Istnieją dwa sposoby zamknięcia pozycji w utworzonej strategii:

- zamknięcie pozycji w terminie wygaśnięcia – ostateczne rozliczenie strategii następuje wg kursu rozliczeniowego. Opcje, które w dniu wygaśnięcia będą in-the-money (ITM), zostaną wykonane;

- zamknięcie pozycji przed terminem wygaśnięcia – strategię możemy zamknąć w dogodnym dla nas momencie. W tym celu należy osobno zamknąć pozycje w tworzących ją opcjach. Pozycje zamykamy przez zawarcie transakcji odwrotnej: odkupujemy zarówno wystawioną opcję kupna, jak i opcję sprzedaży. W takim przypadku należy pamiętać, że profil zyskowności ze strategii będzie inny niż dla strategii zamykanej w terminie wygaśnięcia.

Z rysunku 2 można odczytać, że uczestnik uzyska maksymalny zysk, jeżeli wartość indeksu WIG 20 w terminie wygaśnięcia ukształtuje się na poziomie 3200 pkt. W tym przypadku zysk wyniesie 210 pkt, czyli 2100 zł, punkty opłacalności wynoszą 2990 oraz 3410, strata natomiast może być nieograniczona.



**Rysunek 2**

Profil wypłaty ze strategii krótki stelaż

Źródło: [www.gpw.pl](http://www.gpw.pl)

Spread byka jest strategią, którą możemy tworzyć przy wykorzystaniu opcji, strategia umożliwia zarabianie na wzroście wartości instrumentu bazowego. Kupując spread byka oczekujemy wzrostów do określonego poziomu (np. prognozujemy dla opcji na WIG 20 wzrost np. o 100 czy 200 pkt indeksowych). Spread byka jest zatem strategią, w której oczekujemy wzrostów. Strategię tworzy się przy wykorzystaniu dwóch opcji kupna na ten sam instrument bazowy i (co istotne) z tym samym terminem wygaśnięcia, jednak z różnym kursem wykonania. Jedną serię kupujemy, a drugą wystawiamy, należy jednak pamiętać, aby kupić i wystawić opcje w tej samej liczbie (np. jeżeli kupiliśmy 10 opcji, to musimy

również wystawić 10 opcji). Sposób inwestycji w tym zakresie jest następujący:

- opcja kupiona – kupujemy serię opcji z kursem wykonania najbliższym bieżącej wartości instrumentu bazowego, czyli kupujemy tzw. serię opcji at-the-money (ATM). Seria ta jest głównym źródłem zysku strategii. Dzięki niej strategia spread byka staje się inwestycją z dźwignią finansową;
- opcja sprzedana (wystawiona) – wystawiamy serię opcji kupna z kursem wykonania wyższym od kursu wykonania opcji kupionej, czyli wystawiamy tzw. serię opcji out-of-the-money (OTM). Kurs wykonania tej serii wyznacza nasze oczekiwanie co do wzrostów instrumentu bazowego.

Z utworzeniem strategii związany jest koszt początkowy, który jest równy różnicy między premią zapłaconą za opcje kupione a premią otrzymaną za opcje wystawione. Strategia zawsze będzie generowała koszt, ponieważ otrzymana premia za opcje wystawione (serie OTM) jest mniejsza niż premia zapłacona za opcje kupione (serie ATM). W strategii tej możemy zrealizować duży zysk (z dźwignią finansową), jeżeli wartość instrumentu bazowego wzrośnie. Wadą strategii jest jednak ograniczenie maksymalnego zysku. Jeżeli wzrost wartości instrumentu bazowego będzie większy niż zakładaliśmy, wówczas strategia przyniesie nam stały zysk niezależnie od tego, jak duże wzrosty nastąpią (w pewnym momencie przestaniemy korzystać ze wzrostu rynku, jednak zrealizujemy dodatnią stopę zwrotu). A zatem maksymalny zysk, jaki można odnieść ze strategii realizujemy wówczas, gdy strategia zostanie utrzymana do terminu wygaśnięcia opcji, a indeks osiągnie poziom powyżej kursu wykonania opcji wystawionej. Maksymalny zysk można wyznaczyć przez odjęcie od kursu wykonania opcji wystawionej kursu wykonania opcji kupionej oraz od tej różnicy dodatkowo należy odjąć wyrażony w jednostce notowania koszt utworzenia strategii. Strategia ta może przynieść stratę, jeżeli w terminie wygaśnięcia indeks nie przekroczy punktu opłacalności. Co ważne, możemy stracić różnicę między premią zapłaconą i premią otrzymaną (koszt utworzenia strategii). Maksymalną stratę poniesiemy, jeżeli indeks spadnie poniżej kursu wykonania opcji kupionej.

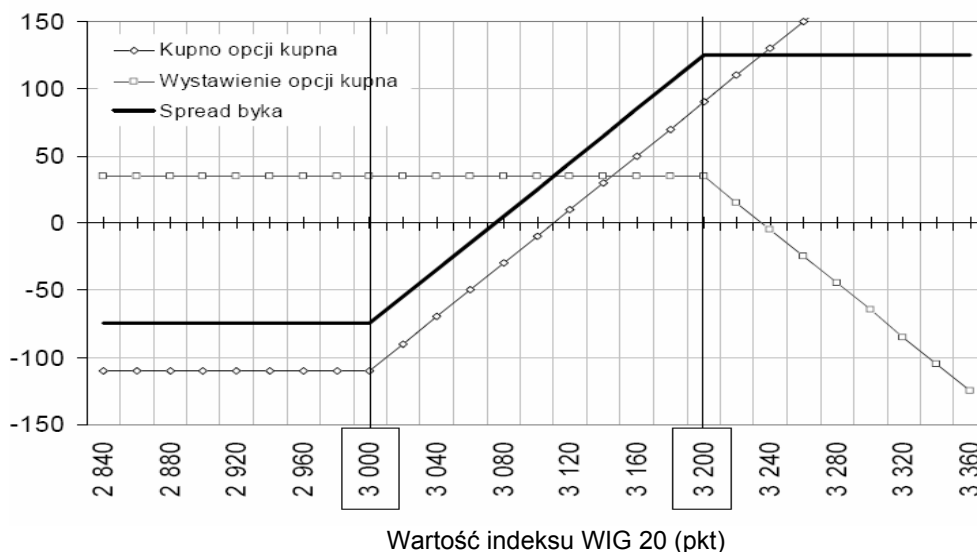
Istnieją dwa sposoby zamknięcia pozycji w utworzonej strategii spread byka:

- zamknięcie pozycji w terminie wygaśnięcia – ostateczne rozliczenie strategii następuje wg kursu rozliczeniowego. Opcje, które w dniu wygaśnięcia będą in-the-money (ITM) zostaną wykonane. Pozostałe opcje wygasają bez wartości;
- zamknięcie pozycji przed terminem wygaśnięcia. Po utworzeniu strategii spread byka nie musimy czekać do terminu wygaśnięcia, aby zamknąć utworzoną pozycję. Możemy zrobić to w dowolnym dogodnym dla nas czasie.

Aby zamknąć strategię spread byka przed terminem wygaśnięcia, należy osobno zamknąć pozycje w opcjach tworzących strategię. A zatem należy sprzedać opcję, którą kupiliśmy (opcja z niższym kursem wykonania) oraz kupić opcję, którą wystawiliśmy (opcja z wyższym kursem wykonania).

Z rysunku 3 wynika, że maksymalną stratę uczestnik ponosi, jeżeli indeks ukształtuje się na poziomie poniżej 3000 pkt. Maksymalna strata wyniesie 75 pkt, tzn. 750 zł, punkt opłacalności wynosi 3075, a maksymalny zysk można osiągnąć, jeżeli indeks ukształtuje się na poziomie powyżej 3200 pkt, wówczas maksymalny zysk wyniesie 125 pkt, tzn. 1250 zł.

Zysk/Strata (pkt)



**Rysunek 3**

Profil wypłaty ze strategii spread byka

Źródło: [www.gpw.pl](http://www.gpw.pl)

Strategię spread niedźwiedzia można tworzyć przy wykorzystaniu opcji na WIG 20 oraz opcji na akcje pojedynczych spółek notowanych na GPW. Umożliwia ona zarabianie na spadku wartości instrumentu bazowego. Kupując spread niedźwiedzia, przyjmuje się założenie co do oczekiwanych spadków do określonego poziomu (np. prognozujemy dla opcji na WIG 20 spadek o 100 czy 200 pkt indeksowych). Spread niedźwiedzia jest zatem strategią, w której oczekujemy spadków przy umiarkowanej zmienności. Strategię tę tworzy się przy wykorzystaniu dwóch opcji sprzedaży na ten sam instrument bazowy z tym samym terminem wygaśnięcia, jednak (co ważne) różnym kursem wykonania. Jedną serię kupujemy, a drugą wystawiamy, należy jednak pamiętać, aby kupić i wystawić

opcje w tej samej liczbie (np. jeżeli kupiliśmy 10 opcji, to również należy wystawić 10 opcji). Opcje, w jakie inwestuje się przy tej strategii:

- opcja kupiona – kupujemy serię opcji z kursem wykonania najbliższym bieżącej wartości instrumentu bazowego, czyli kupujemy tzw. serię opcji at-the-money (ATM). Seria ta jest głównym źródłem zysku strategii. Dzięki niej strategia spread niedźwiedzia staje się inwestycją z dźwignią finansową;
- opcja sprzedana (wystawiona) – wystawiamy serię opcji kupna z kursem wykonania niższym od kursu wykonania opcji kupionej, czyli wystawiamy tzw. serię opcji out-of-the-money (OTM). Kurs wykonania tej serii wyznacza nasze oczekiwanie co do spadku instrumentu bazowego. Zadaniem tej serii jest rekompensata kosztów utworzenia strategii, tzn. otrzymania premii, która częściowo pokrywa koszt opcji kupionej, i wzmocnienie dźwigni finansowej – wówczas seria ta polepsza (o wielkość otrzymanej premii) stopę zwrotu, jaką generuje opcja kupiona.

Z utworzeniem strategii związany jest koszt początkowy, który jest równy różnicy między premią zapłaconą za opcje kupione a premią otrzymaną za opcje wystawione. Strategia ta generuje koszt, ponieważ otrzymana premia za opcje wystawione (serie OTM) jest mniejsza niż premia zapłacona za opcje kupione (serie ATM). W omawianej strategii możemy zrealizować duży zysk (z dźwignią finansową), jeżeli wartość instrumentu bazowego spadnie. Strategię tę charakteryzuje jednak ograniczenie maksymalnego zysku. Jeżeli spadek wartości instrumentu bazowego będzie większy niż zakładaliśmy, wówczas strategia będzie notowała stały zysk niezależnie od tego, jak duże spadki nastąpią (w pewnym momencie przestaniemy korzystać ze spadku rynku, jednak zrealizujemy dodatnią stopę zwrotu). Maksymalny zysk, jaki można odnieść z tej strategii realizujemy wówczas, gdy zostanie ona utrzymana do terminu wygaśnięcia opcji, a indeks osiągnie poziom poniżej kursu wykonania opcji wystawionej. Maksymalny zysk można wyznaczyć przez odjęcie od kursu wykonania opcji kupionej kursu wykonania opcji wystawionej oraz wyrażonego w jednostce notowania kosztu utworzenia strategii.

W strategii tej możemy ponieść stratę, jeżeli w terminie wygaśnięcia indeks nie przekroczy punktu opłacalności, możemy zatem stracić różnicę między premią zapłaconą i premią otrzymaną (koszt utworzenia strategii). Maksymalną stratę poniesiemy wówczas, kiedy indeks wzrośnie ponad kurs wykonania opcji kupionej.

Istnieją dwa sposoby zamknięcia pozycji w strategii „spread niedźwiedzia”:

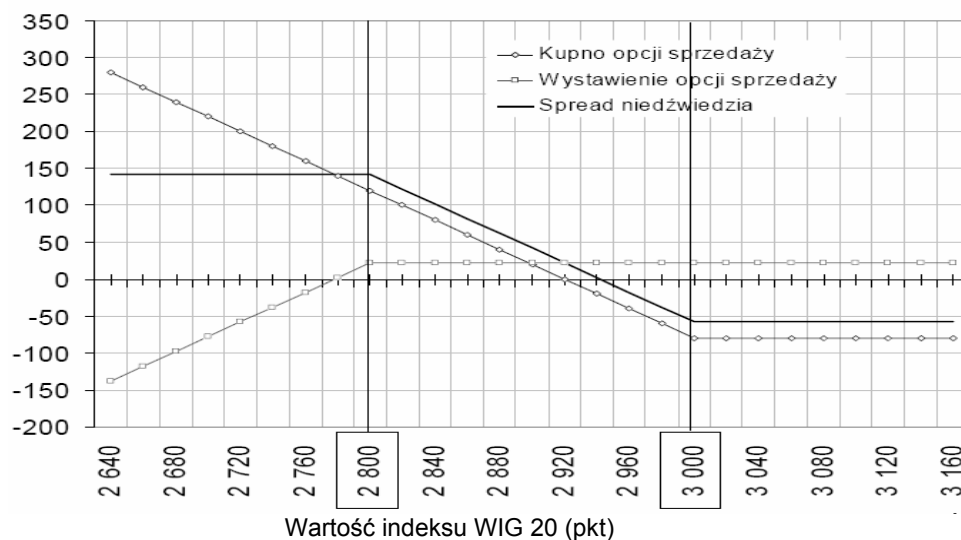
- zamknięcie pozycji w terminie wygaśnięcia – wówczas ostateczne rozliczenie strategii następuje wg kursu rozliczeniowego. Opcje, które w dniu

wygaśnięcia będą in-the-money (ITM), zostaną wykonane. Pozostałe opcje wygasają bez wartości;

- zamknięcie pozycji przed terminem wygaśnięcia – po utworzeniu strategii spread niedźwiedzia nie musimy czekać do terminu wygaśnięcia, aby zamknąć utworzoną pozycję. Możemy zrobić to w dowolnym dogodnym dla nas czasie. Aby zamknąć strategię spread niedźwiedzia przed terminem wygaśnięcia, należy osobno zamknąć pozycje w opcjach tworzących strategię. A zatem należy sprzedać opcję, którą kupiliśmy (opcja z wyższym kursem wykonania), oraz kupić opcję, którą wystawiliśmy (opcja z niższym kursem wykonania).

Z rysunku 4 wynika, że maksymalną stratę uczestnik ponosi, jeżeli indeks ukształtuje się na poziomie powyżej 3000 pkt. Maksymalna strata wyniesie 58 pkt, tj. 580 zł, punkt opłacalności wynosi 2942, a maksymalny zysk można osiągnąć, jeżeli indeks ukształtuje się na poziomie poniżej 2800 pkt. Maksymalny zysk wyniesie 142 pkt, tj. 1420 zł.

Zysk/Strata  
(pkt)



**Rysunek 4**

Profil wypłaty ze strategii spread niedźwiedzia

Źródło: [www.gpw.pl](http://www.gpw.pl)

## Wnioski

Na podstawie przeprowadzonej analizy jak również literatury przedmiotu sformułowano następujące wnioski:

1. Opcje mogą być ważnym elementem zarządzania ryzykiem kursowym. Mogą być przydatne dla przedsiębiorstw uczestniczących w wymianie międzynarodowej oraz banków komercyjnych.
2. Zarządzanie ryzykiem, w tym walutowym i inwestycyjnym, ma na celu doprowadzenie do stabilizacji wartości portfela posiadanego przez uczestnika rynku finansowego. W omawianym procesie zarządzania koniecznością jest przyjęcie i stosowanie zasad dotyczących wielkości otwieranych pozycji, zakładanego ryzyka oraz rynków, na których podejmowana jest działalność.
3. Skuteczne zarządzanie ryzykiem wymaga określenia zasad dotyczących między innymi wielkości zaangażowania kapitału, a także momentu zamykania pozycji przynoszących planowane i nieplanowane efekty.
4. Oprócz kontraktów terminowych, kontraktów forward, opcji i swapów, w ciągu ostatnich lat doszło do znacznego poszerzenia oferty instrumentów, jakie banki oferują przedsiębiorstwom i wprowadzają do obrotu giełdowego lub pozagiełdowego. Ostatnio coraz częściej oferuje się składane instrumenty pochodne, co oznacza, że instrument pochodny może być instrumentem bazowym dla innego instrumentu pochodnego. Zjawisko to trwa w sposób nieprzerwany, co z punktu widzenia potrzeby ograniczania ryzyka należy ocenić pozytywnie.

## Literatura

- BERTNSTEIN J., 2002: *Inwestor jednoseryjny. Daytrading: systemy inwestycyjne, strategie, wskaźniki i metody analityczne*. Wydawnictwo Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- BERTNSTEIN P.L., 1997: *Przeciw bogom. Niezwykłe dzieje ryzyka*. Wydawnictwo WIG-PRESS, Warszawa.
- BENNET D., 2000: *Ryzyko walutowe – instrumenty i strategie zabezpieczające*. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- ELDER A., 2001: *Zawód inwestor giełdowy. Psychologia rynków. Taktyka inwestycyjna. Zarządzanie portfelem*. Wydawnictwo Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- GLUCHOWSKI J., SZAMBELAŃCZYK J., 1999: *Bankowość*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.
- JAJUGA T., JAJUGA K., 1996: *Inwestycje, instrumenty finansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- MANTEUFFEL R., 1979: *Ekonomika i organizacja gospodarstwa rolniczego*. PWRiL, Warszawa.
- WALKIEWICZ R., 2005: *Operacje bankowości inwestycyjnej*. [w:] *Bankowość*, praca pod red. W. Jaworskiego i Z. Zawadzkiej. Poltext, Warszawa.
- ZAWADZKA Z., 2006: *Ryzyko walutowe*. [w:] IWANICZ-DROZDOWSKA M., JAWORSKI J.L., ZAWADZKA Z. *Bankowość*. Poltext, Warszawa.



## Strony internetowe

1. Dom Maklerski BOŚ: <http://bossa.pl/edukacja/strategie/system.html> – przeczytane dnia 16.12.2006 r.
2. Komisja Papierów Wartościowych i Giełd: <http://www.kpwig.gov.pl/a.htm> – przeczytane dnia 13.12.2006 r.
3. <http://gielda.onet.pl> – przeczytane dnia 08.03.2007 r.
4. [http://gielda.wp.pl/POD,5,a,1,b,7,c,5,dok\\_id,56,strona\\_dok,5,doradzamy.html](http://gielda.wp.pl/POD,5,a,1,b,7,c,5,dok_id,56,strona_dok,5,doradzamy.html) – przeczytane dnia 07.10.2006 r.
5. <http://www.7bulls.com/?nav=ofirmie&pos=misja>
6. [http://www.kghm.pl/index.dhtml?category\\_id=173](http://www.kghm.pl/index.dhtml?category_id=173)

## USING OPTIONS TO LIMIT THE EXCHANGE RATE RISK

### Abstract

The paper presents the selected issues concerned possibility cooperation between companies and banks in the area of limiting the exchange rate risk. Additionally different ways of using this options were presented. This problem has a great meaning in the context of globalization of economic processes in regulation and real sphere. The economic conditions are still changing and create new challenges and possibilities for cooperation. Modern company which introduce the innovation product, producing on a big scale, should participate in the international labor division and on the international market. It caused necessity of planning economic operation, including financial one. It concerns also the risk connected with using loans in foreign currency.

**Victoria Borisova**

Department of Finance

Sumy National Agrarian University, Ukraine

# **Development of Credit and Consumer Cooperation in the Agricultural Sector**

## **Introduction**

Development of agricultural cooperation in Ukraine is a complex phenomenon, conditioned by a specific social and economic situation in the agricultural sector. Development of cooperatives is possible when facilitation of this process became one of the elements of the agricultural policy. In order for cooperative movement to become efficient, able to realize its main goal (meeting the economic needs of agricultural producers by means of specific organization of their collective actions), it is necessary to use the experience of developed countries, taking into account Ukraine's economic, legislative, political, social and cultural specifics.

Today in Ukraine there is only one civil and economic system, which represents cooperative sector of the economy and facilitates country's economic development – it is the consumer cooperation. Consumer cooperatives may participate in the creation of agricultural service cooperatives, since they have the cooperative basis and are located mostly in rural areas. Furthermore, consumer cooperation has its own system of distribution and exchange, as well as professional staff. Consumer cooperation in Ukraine has a strong material and technical basis, which includes merchandise and food industries, storage and production activities; this cooperation is very close to owners of individual subsistence farms, small and medium agricultural enterprises. At the same time, development of these structures is constrained by limited access to financial resources, associated with various barriers. That's why there is an urgent need to study the development of credit cooperation, which allows to mobilize savings of cooperatives' members and loans for production purposes.

## Research Goals, Tasks, Objects and Methods

*Goal* of the research is related to the analysis of activities of credit unions in agriculture, as well as justification of methodological bases of improving the financial and credit provision of consumer cooperatives. Implementation of this goal is associated with the solution of the following *tasks*:

- study of the process of formation of credit cooperation concerning its conformity with the general principles of cooperative movement;
- assessment of the situation with financial services for consumer cooperatives, operating in rural areas;
- determination of the most efficient sources of financial provision of consumer cooperatives during transformation of economic relations;
- justification of the mechanism of attracting funds of credit unions in order to increase current assets of consumer cooperatives.

*Research object* includes credit unions, operating in the Ukrainian agricultural sector, particularly in order to provide financial services for consumer cooperatives. *The following methods were used in the research*: structural and logical, systemic analysis, statistical, normative, formalization, observation, etc.

## Formation of Credit Cooperation in Ukrainian Agricultural Sector

Credit cooperation is the most widespread form of cooperation in the world. Cooperative banks, savings and loans associations and credit cooperatives, credit unions and other cooperative financial institutions are not widely spread all over the world – they occupy leading positions and play an important role in the world's financial systems. First evidence on the creation of cooperatives with the goal of providing mutual loans date back to 1850s. At that time, due to acceleration of the industrial development, the problem of getting the necessary funds was faced not just by entrepreneurs, but also by other individuals and communities, united by production, professional or social interests, which could not arrange for bank loans.

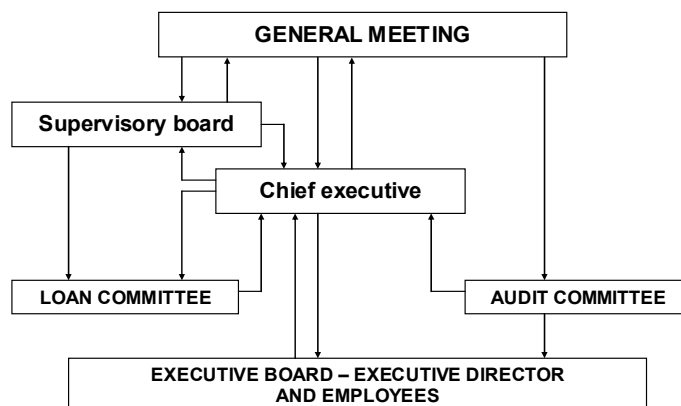
First credit unions appeared in Ukraine in 1869, and until 20th century they had approximately 3 million members. Today credit cooperation is not so widespread: out of 600 registered credit unions only 375 are functioning, and only 121 credit unions are members of the National association of credit unions of Ukraine. Credit union is a non-profit organization, founded by individuals on cooperative bases in order to meet the needs of its members for mutual loans and

provision of financial services through consolidation of contributions of credit unions' members.

Though according to current Ukrainian laws credit unions belong to civil organizations, by their nature they are a special form of financial cooperative, since principles of their activities correspond to general principles of cooperation: freedom of entry and exit; creation of the credit union based on the territorial bond; openness for new members, whose interests correspond to cooperative goals; self-sustainability and self-management; freedom of members to participate in any type of activity, including management; elections and periodic replacement of managerial bodies and their accountability to credit union members; impossibility of increasing the welfare of one member at the expense of other members; fair distribution of income between members depending on their participation in credit union activities; providing information to members on the cooperative's activities; provision of services mostly to members of cooperatives; cost minimization strategies.

Rural credit union is a voluntary organization of individuals and other organizations, who live (which are located) and/or conduct business in rural areas, with the goal of joint accumulation of funds and provision of loans based on the mutual assistance principles. The main directions of credit activities include providing loans to businesses (including farmers), as well as social crediting [Sabluk 2005, p. 638]. Management structure of a rural credit union is shown on Figure 1.

Management of cooperative is conducted by general meeting of its members, executive board (or by chief executive), supervisory board (audit committee). Executive board is an executive body of the credit union, and loan committee – as a consulting body. Management structure and its formation are determined by charter, taking into account the number of members and types of activities.



**Figure 1**  
Management Structure for a Rural Credit Union  
Source: Author's presentation.

Credit cooperation is able to concentrate country's internal financial resources and channel them to the development of consumer cooperation systems and, most of all, of their social basis – small producers and consumers. Besides, the idea of credit cooperation is very simple and understandable for the population. Today credit cooperation unites more than 1 million members of consumers' organizations and employs 123000 people. It covers more than 2000 consumers' organizations and 270 district and regional unions. Strong economic potential of consumers' cooperation is represented by more than 30000 sales units, 1500 processing units, 340 storage and sales facilities, as well as other objects. Gross turnover of main industries of consumers' cooperation amounts to more than 700 million EUR per year [Kyrylenko 2005, p. 167].

The field of consumer cooperation includes: consumer associations; other companies, organizations and institutions, founded by consumer associations and unions; joint enterprises, created by a group of unions. In order to perform certain functions, consumer associations may create internal departments. Comparison of production activities of agricultural and consumer cooperatives, as well as credit unions, is shown in Table 1.

**Table 1**

Comparison of Production Activities of Agricultural and Consumer Cooperatives, as Well as Credit Unions

| Elements                   | Consumer Cooperatives   | Agricultural Service Cooperatives     | Credit Unions                                |
|----------------------------|---|---------------------------------------|--|
| 1                          | 2   | 3                                     | 4  |
| <i>Social goals</i>        | Meeting the needs of owners and their social protection   | Economic self-protection of producers | Meeting the needs of members in mutual loans |
| <i>Economic goals</i>      | Obtaining income from various types of activities, aimed at meeting the needs of consumer associations' members and non-members | Increase in members' income           | Provision of financial services              |
| <i>Charter</i>             | Profit oriented organization.   | Non-profit organization               | Non-profit organization                      |
| <i>Organizational form</i> | Consumer cooperative  | Service cooperative                   | Credit cooperative, public organization      |
| <i>Management</i>          | Nominally: democratic (one member – one vote). In practice: centralized management  | Democratic (one member – one vote)    | Democratic (one member – one vote)           |

cd. tabeli 1

| 1                             | 2   | 3   | 4   |
|-------------------------------|---|---|---|
| <i>Owners</i>                 | Nominally: all members, the number of members is not fixed. In practice: new members are not accepted | All members, the number of members is not fixed | All members                               |
| <i>Customers</i>              | Various persons, who are consumers of goods/services, not necessarily owners                          | Only owner members                              | Union members                             |
| <i>Activities</i>             | Provision of services to customers  | Processing of raw materials                     | Provision of loans and deposit facilities |
| <i>Legislative regulation</i> | Consumer Cooperation Law  | Agricultural Cooperation Law                    | Credit Unions Law                         |
| <i>Governmental support</i>   | No incentives   | Exemption from income tax, other incentives     | Exemption from income tax                 |

Source: Author's presentation.

Specific of credit unions include combinations of features of a public organization and a financial institution; their activities are aimed at small-scale borrower and minimization of financial risks [Borisova 2004, p. 24]. That's why, the positive aspect in creating the conditions for development of entrepreneurship is related to increasing the credit cooperation network through the development of credit unions. This way one could achieve diversification of the financial market, taking into account agricultural specifics. The main source of repaying the credit is associated with efficient production.

## **Assessment of the Situation with Financial Services for Consumer Cooperatives**

Financial provision is seen as the main precondition for financial and credit relations, aimed at provision of business activities with the necessary financial resources. Financial provision is closely related with the financial and productive potential of a company. Money income and funds form financial resources of businesses, which are divided into equity and borrowed capital. Financial provision means availability of financial resources for companies in order to finance current business activities, investment programs, personnel training activities, etc.

All financial structures of consumer cooperation have their own area of functioning, but they are closely interrelated by the common goal – income. That's why, it is not profitable for consumer cooperatives, which lack the necessary

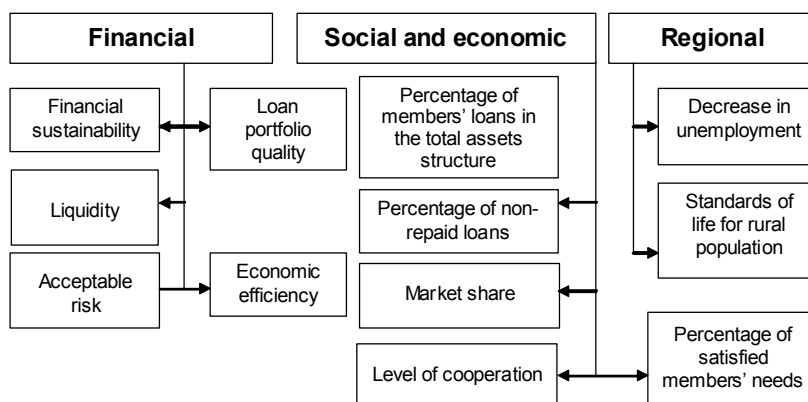
financial provision, to use services of other financial structures, since there is an outflow of own current assets, while the main goal of cooperatives (meeting the needs of their members) is not provided. So, there is the need for improvement of financial relations and market mechanism of consumer cooperation.

We believe that the most optimal form of credit cooperation in terms of consumer cooperation is associated with credit unions. This fact is stipulated by common elements in the goal and conditions of functioning of consumer cooperation, service enterprises and credit unions – consolidation of cooperatives' members contributions in order to conduct joint business.

The efficiency of credit unions is an economic category, which describes the performance of economic potential of these organizations. In order to evade bankruptcy, caused by instable financial market, credit cooperative should systematically monitor and plan its own activities.

The main goal of credit unions is related to increase in its capital, since it is the main source of funds. Capital is increased with new members or with the increase in equity of existing members. That's why a credit cooperative should organize its activities in such a way when many people would want to become its members.

Credit Union is a financial organization, but ways and directions of its operations are quite specific. That's why now all indicators of credit institutions efficiency may be used for assessing the credit union efficiency. Some problems in calculation of indicators is caused by the fact that credit unions do not have separate financial statements. That's why the proposed indicators may be used as internal and they should be calculated in the basis of accounting information (Figure 2).



**Figure 2**

The Structure of Indicators of Credit Unions' Efficiency

Source: Author's presentation.

While assessing the efficiency of sources of loan funds, one should take into account specifics of agriculture: the production process is longer compared with other branches, so the capital turnover is more slow; there is high uncertainty with forecasting of financial flows due to dependence on climate; loans efficiency is influenced by factors of macroeconomic instability [Nedyalkov 2002, p. 395]. So, creation of the mechanism of interaction of a credit union and consumer cooperatives should be started from the assessment of financial flows (determination the sources of funds, relation between consumption and accumulation processes) and selection of potential members of this process.

As a way of providing small loans, credit union may be viewed as an investor. The essence of investment activities of credit unions is related to a set of measures in the field of preparation and implementation of investment projects with social effects [Borisova 2001, p. 108]. So, formation of financial resources is seen as one of the most important task not just in the investment, but also of financial strategy of the consumer cooperation system, which would allow to provide necessary sources and funds, as well as financial sustainability in the consumer cooperation sector.

## **The Most Efficient Sources of Financial Provision of Consumer Cooperatives**

Demand of consumers' cooperatives is determined mainly by financial situation of the borrower, liquid collateral, etc. Analysis of these factors shows that consumer cooperatives are not attractive to banks as loans recipients: low credit quality, critical financial condition [Balanyuk 2004, p. 351]. Besides, because of low demand from the population, turnover of financial resources, invested in merchandise, is very slow. As a result, most sales costs are represented by interest payments.

When analyzing dynamics of sources of reproducing current and fixed assets in the consumer cooperatives sector, we see that bank loans do not play an important role in financing activities of consumer cooperatives (Table 2).

The largest percentage in sources of reproducing current and fixed assets belongs to the equity capital, which tends to increase. The positive aspect is seen in the decrease of accounts payable, but current liabilities increased during the year. Study of external financial sources of consumer cooperatives revealed the important role of credit unions in their financing. They are the mobilizers of dispersed financial resources, available in rural areas, and that's why at the beginning of their activities they are able to operate with limited loan capacity. Due



to adequate resource management and by attracting new members, they may increase their potential and widen their activities through balanced organization of financial activities.

**Table 2**

Sources of Reproducing Current and Fixed Assets for Consumer Cooperatives, 2005–2006

| No | Indicators                        | Ukoopspilka in General |       |       | Including Sumy Region Consumer Cooperative Union |      |      |
|----|-----------------------------------|------------------------|-------|-------|--|------|------|
|    |                                   | 2005                   | 2006  | +/-   | 2005   | 2006 | +/-  |
| 1  | Equity capital, million EUR*      | 326,7                  | 358,8 | 32,1  | 7,7  | 9,6  | 1,9  |
|    | As a percentage of assets         | 58,3                   | 65,5  | 7,2   | 38,7   | 49,5 | 10,8 |
| 2  | Accounts payable, million EUR*    | 125,9                  | 73,3  | -52,6 | 6,2  | 4,3  | -1,9 |
|    | As a percentage of assets         | 22,5                   | 13,4  | -9,1  | 31,1   | 22,2 | -8,9 |
| 3  | Current liabilities, million EUR* | 97,6                   | 99,6  | 2,0   | 5,4  | 5,1  | -0,3 |
|    | As a percentage of assets         | 17,4                   | 18,2  | 0,8   | 27,1   | 26,3 | -0,8 |
| 4  | Bank loans, million EUR*          | 10,0                   | 15,6  | 5,6   | 0,6  | 0,4  | -0,2 |
|    | As a percentage of assets         | 1,8                    | 2,8   | 1,0   | 3,0  | 2,1  | -0,9 |
|    | Total assets, million EUR         | 560,2                  | 547,4 | -12,8 | 19,9   | 19,4 | -0,5 |

\* Calculated with the exchange rate of 7,21 UAH/EUR

Source: [Plesha V., 2007, p. 30], own calculation and estimation.

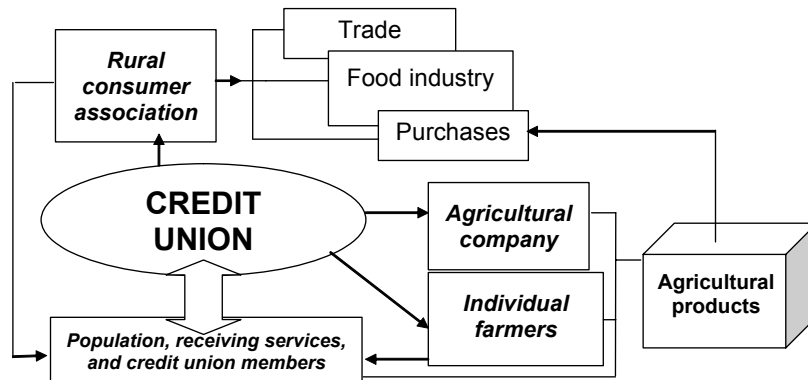
However, the use of credit unions' funds by consumer cooperatives should be preceded by staged efficiency assessment for loan funds. At the first stage, the periods of implementation of the credit process are determined. At the second stage, the loan amount is calculated. At the third stage, the optimal income flows are calculated. The loan efficiency is determined at the fourth stage. This issue is very important for borrowers, since there is a certain economic limit of business loans, beyond which the loan is not profitable. Interest payments should be compared with income, which may be obtained. In practice, the solution of this issue is not so simple. The reason is that the end result (income) is determined for the whole project, while the loan amount is just a part of financial provision.

Sustainable financial situations of enterprises in the market is largely determined by working capital utilization efficiency of each economic agent. Exchange processes, increase in accounts payable and receivable, bankruptcy threat are all results of deficit of working capital and its inefficient use. Main internal factors of financial stability include factors, which facilitate efficient use of funds (optimization of inventories and plant assets, acceleration of their turn-

over; balancing between necessary production assets and their sources, oriented at financial stability; organization of cash flows, which would provide excess of cash inflows over cash outflows; efficient use of profit). We believe that consumer loans influence not just on social security level, but also on the level of demand, trade and production.

## Mechanism of Attracting Funds of Credit Unions

Increase in efficiency of consumer cooperatives is possible due to implementation of the mechanism of interaction of these enterprises with population through creation of a credit union with the goal of providing loan funds to businesses (Figure 3).



**Figure 3**  
Attraction and Distribution of Credit Unions' Funds in Rural Areas  
Source: Author's presentation.

Attraction of credit unions' funds in order to replenish working capital of consumer cooperatives should be started from the assessment of financial flows (determining the sources of funds, relation between consumption and accumulation processes) and selection of potential members of this process. With positive dynamics of financial resources in a certain region, stakeholders, potential sources of cooperation and technical provision, one should develop technical and economic justification of credit unions' activities, calculating organizational costs, equity and its sources.

Credit union activities depend on various risks due to market changes in demand and supply. The most important is credit risk, related to inability of borrower to meet loan contract obligations. Factors, which increase credit risk, include: considerable amounts of loans to a small number of borrowers; liberal

credit policies; extending loans without necessary information; considerable loans to interrelated borrowers; economic and political instability. Factors, which decrease credit risk, include: conservative management policies; thorough loan approval procedures; determination of maximum allowable risk per one borrower; systematic monitoring. Due to funds, obtained from credit unions, consumer cooperatives have an additional source of working capital. At the same time, they should always determine the directions of efficient use of borrowed funds, calculating the efficiency of various activities.

## Conclusions

There are certain common features between consumer cooperatives and credit unions – these features are stipulated by the goal of creation, formation of own capital, but in terms of credit union owners are able to control activities of consumer organization and receive guaranteed income on invested capital. Besides, creation of the mechanism of interrelations of consumer organizations and credit unions in order to provide financial services, needed for their activities, would allow to analyze financial flows of a certain regions in terms of closed circle.

Provision of financial services for consumer cooperatives considerably depends on external financial sources, mobilization of which is limited by the lack of interest from the side of commercial banks, considerable monitoring costs and high risks, which make loans non-profitable. At the same time, lack of own current assets does not allow to conduct business and receive enough income for business enlargement, as well as creation of material incentives for workers and owners (members of consumer organization). The situation may be improved by means of developing the system of non-banking financial institutions and microloans.

One of the ways to solve the problem of providing financial services for consumer cooperatives includes usage of credit cooperation's funds. Credit cooperation allows to improve economic relations in rural areas, as well as the production ways in agriculture: productive factors and influence of property relations, exchange mechanism; it facilitates creation of new labor incentives, formation and stimulation of entrepreneurship in agriculture. Reproduction of financial mechanism through usage of credit unions' funds would allow to stimulate investments in rural areas. Credit unions are able to make a real contribution to resolving of production development issues, employment generation, social infrastructure development in rural areas.

## References

- BALANYUK I.: *Overcoming Barriers in the Development of Service Cooperatives*. In "Formation and Development of the Agricultural Market". Publishing house NSC "IAE", Kiev 2004, pp. 349–351 (in Ukrainian).
- BORISOVA V.: *Development of the Cooperative Motion in Agriculture*. Herald of the Poltava State Agricultural Institute, No 5–6, 2001, pp. 106–108 (in Ukrainian).
- BORISOVA V.: *Financial Instruments for Risk Management of Agricultural Enterprises*. States and Regions. Series: Economics and Entrepreneurship. Proceedings of Zaporozhzhia Institute of State and Municipal Government, Ukraine, Vol. 5, 2004, pp. 24–27 (in Ukrainian).
- KYRYLENKO I.: *Social and Economic Transformations in Ukrainian Agriculture: Problems and Perspectives*. Publishing house NSC "IAE", Kiev 2005, pp. 1–452 (in Ukrainian).
- NEDYALKOV A., BORISOVA V.: *Comparative Analysis of East German, Bulgarian and Ukrainian Agriculture: Condition of Agricultural Enterprises Transition*. Paper at the Workshop "Agricultural enterprises in transition: Parallels and Divergences in Eastern Germany, Poland and Hungary" (ed. by Ludger Hinners-Tobrängel and Jürgen Heinrich). Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe, Vol. 15, Halle (Saale), Germany, 2002, pp. 394–401 (in English & German).
- PLESHA V.: *Development of Consumer Cooperation in Ukraine*. Herald of the Central Union of the Consumer Cooperatives of Ukraine, No 18, 2007, pp. 28–31 (in Ukrainian).
- SABLUK P., DEMYANENKO M., SKUPIY V.: *The Agrarian Complex of Ukraine and Its Prospective*. Publishing house NSC "IAE", Kiev 2005, pp. 1–764 (in Ukrainian).

## ROZWÓJ KREDYTOWANIA I SPÓŁDZIELNIE KONSUMENCKIE W SEKTORZE ROLNICTWA

### Streszczenie

Celem opracowania jest analiza roli, jaką odgrywają spółdzielnie kredytowe w poprawie usług finansowych rolniczych spółdzielni konsumenckich. W celu utrzymania określonego poziomu kapitału obrotowego netto spółdzielnia konsumencka powinna brać udział w tworzeniu spółdzielni kredytowych, które pozwolą na: szybkie uzyskanie pożyczki, zróżnicowanie stopy oprocentowania oraz przedłużenie terminów płatności. W czasach uzależnienia jednostek od kredytów spółdzielnie kredytowe bazują na potrzebie skalkulowania wartości odsetek zarówno własnych, właścicieli, dłużników, jak i zarządu. Spółdzielnie kredytowe mogą być postrzegane jako finansowe jednostki pośredniczące, zapewniające finansowe i socjalne zabezpieczenie ich członkom pomimo wykorzystywania ich prywatnych oszczędności w celu zapewnienia źródeł kredytowania działalności produkcyjnej spółdzielni konsumenckich. System rolniczych spółdzielni kre-

dytowych w zakresie kredytowania rolnictwa pozwoli na zapewnienie ludności wiejskiej niezbędnych źródeł kredytowania i usług finansowych. Ponadto, może mieć wpływ na bezrobocie na obszarach wiejskich, rozszerzenie zakresu usług finansowych, wzrost stabilizacji finansowej, jak również na poziom zapotrzebowania na gospodarstwa rolnicze oraz na rozwój małej przedsiębiorczości. W ten sposób ułatwi to wzrost aktywności obszarów wiejskich.

**Magdalena Mądra, Emilia Stola**

Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

## **Struktura oraz poziom kredytów gospodarstw rolniczych w zależności od zadłużenia i siły ekonomicznej**

### **Wstęp**

Indywidualne gospodarstwa rolnicze oraz źródła ich finansowania są ważnym aspektem analizy ekonomicznej działalności tych jednostek. Kryteria, jakimi kieruje się rolnik przy pozyskiwaniu kapitału obcego powinny mieć na celu utrzymanie płynności finansowej, a także uzupełnienie strumieni pieniężnych, kreowanych przez przychody ze sprzedaży produktów rolniczych. Jednym z powodów poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania gospodarstw indywidualnych jest problem zamrożenia środków pieniężnych, co wiąże się z produkcją rolniczą i zagrożeniem utraty płynności finansowej. Kolejną przyczyną jest finansowanie zakupu środków obrotowych, niezbędnych do kontynuowania działalności oraz związanych z tym kosztów bieżących gospodarstwa, które pokrywane są głównie kapitałem własnym.

Wykorzystywanie dodatkowych źródeł finansowania zależy od różnicy występującej między rozmiarami przychodów z produkcji towarowej a wydatkami pieniężnymi ogółem. Na obraz przeciętnego gospodarstwa rolniczego składa się zarówno potencjał produkcyjny zdeterminowany przez kapitał własny, jak i poziom utrzymywanego zadłużenia. Dostępne formy kredytowania dla podejmujących działalność rolniczą to m.in. kredyty preferencyjne, kredyty komercyjne, pożyczka, leasing i pozostałe źródła pozabankowe. Jednym z podstawowych kryteriów decyzyjnych w zakresie działalności gospodarstwa, zarówno w sferze inwestycyjnej, jak i bieżącej, jest dostępność źródeł finansowania. Ograniczenia kapitałowe stanowią główny czynnik, który kształtuje rozmiary działalności, jak i wpływa na decyzje związane z realizacją projektów inwestycyjnych, wdrażanych w gospodarstwach indywidualnych [Dylewski 2006, s. 105].

Podstawową formą finansowania zewnętrznego jest kredyt bankowy. Jest to zobowiązanie banku do udostępnienia określonej kwoty na wyznaczony czas, za oprocentowaniem, z konkretnie określonym celem, według zasad i warunków

podanych w umowie kredytowej. Wśród kredytów bankowych, których odbiorcami są gospodarstwa rolnicze, najczęściej spotykanymi są kredyty konsumpcyjne, obrotowe – przeznaczone na zakup środków obrotowych oraz kredyty inwestycyjne<sup>1</sup>. Kredyty preferencyjne udzielane są ze środków własnych banków, z którymi ARiMR zawarła umowy o współpracy (obecnie m.in. BGŻ S.A., ING Bank Śląski S.A., PKO BP S.A., BPH S.A.<sup>2</sup>, BOŚ S.A.) [ARiMR 2007]. Dodatkowym źródłem finansowania gospodarstw rolniczych, obok kredytów bankowych, są kredyty prywatne, czyli tzw. nieformalne pożyczki od osób fizycznych. Zazwyczaj są udzielane przez krewnych, przyjaciół lub sąsiadów na zasadzie wzajemnej pomocy [Daniłowska 2005, s. 108].

Wśród unijnych instrumentów wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich najważniejsze z punktu finansowania rolnictwa są płatności bezpośrednie oraz finansowe wsparcie z poszczególnych działań Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Sektorowego Programu Operacyjnego (SPO) „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”. Podstawowym instrumentem wspierającym rolnictwo są płatności bezpośrednie. Składają się one z Jednolitej Płatności Obszarowej (JPO), która przysługuje do powierzchni gruntów rolnych oraz Uzupełniającej Płatności Obszarowej (UPO), przysługującą uprawom rośliny objętych wsparciem, m.in. chmiel, tytoń, skrobię ziemniaczaną<sup>3</sup>. W 2005 r. JPO wynosiła 225 zł/ha, natomiast wysokość UPO uzależniona była od rodzaju uprawianej rośliny, np. dla chmielu w 2005 r. wyniosła 870,02 zł/ha [Wieliczko 2006, s. 15]. Do innych dopłat unijnych dla rolników można zaliczyć dopłaty dla producentów roślin energetycznych (wierzby i róży bezkolcowej). Unijnym instrumentem wspierającym jest również SPO,

---

<sup>1</sup>Na dwa ostatnie kredyty w sektorze rolno-żywnościowym w zakresie instrumentów pomocy krajowej (kredytów preferencyjnych) są stosowane dopłaty do oprocentowania przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Dopłaty te w ramach linii kredytowych udzielane są na realizację: inwestycji w gospodarstwach o produkcji i przetwórstwie produktów rolnych; zakup gruntów rolnych; utworzenie lub urządzenie gospodarstw przez osoby, które nie ukończyły 40. roku życia. Środki te przeznaczone są również na: realizację inwestycji w rolnictwie i przetwórstwie produktów przez grupy producentów rolnych; zakup nieruchomości rolnych przeznaczonych na utworzenie lub powiększenie gospodarstwa rodzinnego; wprowadzenie nowych technologii produkcji, zapewniających wysoką jakość produktu; realizację inwestycji w ramach „Branżowego programu rozwoju wspólnego użytkowania maszyn i urządzeń rolnych”, kredyty inwestycyjne i obrotowe na wznowienie produkcji w gospodarstwach rolnych znajdujących się na obszarach dotkniętych klęskami żywiołowymi.

<sup>2</sup>Od 2005 r. na mocy porozumienia zawartego między grupą UniCredit a Ministerstwem Skarbu Państwa Bank BPH został podzielony. Wraz z początkiem 2008 r. ze struktur tego banku wyłączono część oddziałów, które zostały włączone do banku PeKaO S.A. (grupa UniCredit).

<sup>3</sup>Rośliny objęte UPO zostały zgrupowane w czterech sektorach: I – inne rośliny – obejmujące rośliny wymieniane każdego roku w rozporządzeniu Rady Ministrów; II – chmiel; III – skrobia ziemniaczana; IV – tytoń [Wieliczko 2006, s. 15].

w ramach którego pomoc finansowa polega na refundacji określonej części poniesionych kosztów kwalifikowanych, po zrealizowaniu etapu bądź całości inwestycji [Banaszczyk 2007, s. 86]. W przypadku SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” działania tego programu miały na celu umożliwienie pozyskania środków finansowych na przeprowadzenie inwestycji przez rolników<sup>4</sup>. Celem tych działań jest pomoc rolnikom prowadzącym niewielkie gospodarstwa i zamierzającym zwiększyć ich potencjał ekonomiczny. Dla młodych rolników pomoc unijna przybiera postać corocznej premii w wysokości 1250 euro, wypłacanej przez pięć lat. O ten rodzaj wsparcia mogą ubiegać się tylko ci rolnicy, których gospodarstwa pod względem poziomu ekonomicznego są w przedziale 2–4 ESU (ang. European Size Unit) [Wieliczko 2006, s. 39].

Zagadnienie źródeł finansowania gospodarstw rolniczych jest często bagatelizowane. Wykorzystywanie obcego kapitału wpływa zarówno na trwały rozwój gospodarstwa rolniczego, jak i na ponoszone ryzyko działalności rolniczej. Wprowadzenie kredytów preferencyjnych razem z systemem dopłat i dotacji unijnych wpłynęło na zmianę struktury kapitału gospodarstw. Rolnik, chcąc być konkurencyjnym na rynku rolnym, zmuszony jest do wprowadzania inwestycji, które mogą być zrealizowane przy udziale kapitału obcego z powodu ograniczonych możliwości finansowania w gospodarstwie rolnym.

## Metodyka badań

Celem opracowania jest określenie zależności między poziomem zadłużenia i siły ekonomicznej gospodarstw rolniczych w odniesieniu do wartości zaangażowanych kredytów i pożyczek. Podjęte badania ukazują zależność między wartością zabezpieczenia majątku gospodarstw rolniczych a finansowaniem cyklu obrotowego przy utrzymywanym poziomie zadłużenia oraz ESU.

Źródłem danych empirycznych przedstawionych w opracowaniu jest rachunkowość rolna w ramach FADN (ang. Farm Accountancy Data Network)<sup>5</sup> w regionie Mazowsze i Podlasie. Obszar ten został wybrany z uwagi na lokali-

---

<sup>4</sup>Są to głównie inwestycje w gospodarstwach rolnych ułatwiające: start młodym rolnikom, rozwijanie działalności w celu zapewnienia alternatywnych źródeł dochodu, poprawę infrastruktury technicznej, jak również wdrażanie rozwiązań innowacyjnych. Obok płatności bezpośrednich i SPO występuje także pomoc w postaci działań PROW, wśród których najważniejsze to wspieranie gospodarstw niskotowarowych oraz dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE.

<sup>5</sup>Europejski system zbierania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych rozpoczął działalność w 1965 r. [Goraj L. i in., 2006, s. 6–7]. FADN gromadzi dane dla gospodarstw rolniczych zaliczane do grupy wrażliwych z racji, iż opisują przede wszystkim sytuację ekonomiczną i finansową.



zając w środkowej części Polski oraz przeciętne warunki działalności rolniczej przy średnim poziomie intensywności produkcji na tle pozostałych trzech regionów wyodrębnionych w systemie FADN<sup>6</sup> [Osuch D. i in. 2004, s. 6]. W polu obserwacji znajdują się gospodarstwa, mające zasadniczy udział w tworzeniu wartości dodanej w rolnictwie<sup>7</sup>, o ESU powyżej 2<sup>8</sup>. Gospodarstwa rolnicze podzielono według dwóch kryteriów: siły ekonomicznej oraz poziomu zadłużenia.

Do analizy w opracowaniu przyjęto dane empiryczne z 2005 r., obejmujące łącznie 4779 gospodarstw indywidualnych, pogrupowanych według wskaźnika zadłużenia ogółem<sup>9</sup>. Gospodarstwa wykorzystujące kapitał obcy w finansowaniu swej działalności podzielono według rosnącego wskaźnika zadłużenia ogółem, wykorzystując metodę kwartyli. Pierwsza grupa reprezentuje 25% gospodarstw o najniższym zadłużeniu, grupa II to podwojony kwartył obejmujący 50% gospodarstw indywidualnych o średnim poziomie zobowiązań i ostatnia grupa III – 25% gospodarstw indywidualnych o najwyższym zaangażowaniu kapitału obcego<sup>10</sup>.

Obiekty badawcze zostały podzielone według kryterium jednostki ESU, ukazującej nadwyżkę produkcji rolniczej po pomniejszeniu o przeciętne koszty bezpośrednie ponoszone w danym regionie. Gospodarstwa podzielono na sześć grup według przedziałów ESU (A, B, C, D, E, F) przyjętych w FADN. Ostatnie trzy grupy ESU z powodu niewielkiej liczebności zostały połączone w jedną. W grupie oznaczonej symbolem A znajdują się gospodarstwa posiadające ESU<sup>11</sup> z przedziału 2–4, w B – 4–8 ESU, w C – 8–16 ESU i D+E+F – ponad 16 ESU<sup>12</sup>.

<sup>6</sup>Dane FADN ustawowo gromadzi Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, a ośrodki doradztwa rolniczego rachunkowości zbierają dane z zakresu rachunkowości rolnej od rolników z próby reprezentatywnej gospodarstw towarowych.

<sup>7</sup>Za takie uznawane są gospodarstwa rolnicze, które mieszczą się w grupie gospodarstw wytwarzających w danym regionie FADN lub kraju co najmniej 90% wartości standardowej nadwyżki bezpośredniej (ang. Standard Gross Margin – SGM). Standardowa nadwyżka bezpośrednia jest nadwyżką wartości produkcji danej działalności rolniczej nad wartością kosztów bezpośrednich w przeciętnych dla danego regionu warunkach produkcji [Goraj L. i in., 2006, s. 9].

<sup>8</sup>1 ESU = 1200 EUR.

<sup>9</sup>Obliczony jako relacja zobowiązań ogółem do pasywów ogółem w %.

<sup>10</sup>Liczba gospodarstw bez zobowiązań wynosiła 1968. Pomimo wyłączenia tych gospodarstw z analizy grup wydzielonych według zadłużenia, ujęte są one w wartości średniej wyliczonej dla całej badanej populacji.

<sup>11</sup>Liczba gospodarstw w klasach ESU wynosi odpowiednio: A – 556, B – 1256, C – 1657, D+E+F – 1310.

<sup>12</sup>Średnie wartości ESU w przyjętych klasach siły ekonomicznej wynoszą kolejno: A – 3,1; B – 5,9; C – 11,5; D+E+F – 83,3. Według klasyfikacji zadłużenia: bez zobowiązań – 8,9; I – 13,1; II – 16,6; III – 25,8; średnia dla całej badanej populacji – 14,3.

W opisie struktury zadłużenia gospodarstw rolniczych w badaniach empirycznych posłużono się nazewnictwem i zakresem danych zebranych według nomenklatury systemu FADN. Informacje dotyczące kredytów i pożyczek sklasyfikowane są według trzech typów przeznaczenia tych środków: zakup ziemi, budynków i budowli oraz pozostałe. Klasyfikacja ta została uwzględniona w badaniach dla kredytów preferencyjnych z uwagi na ich największy udział w strukturze kapitału obcego. Dla porównywalności przedstawionych wielkości zostały one przeliczone według dwóch kryteriów. Pierwsze z nich ukazuje relacje wyróżnionych kredytów i pożyczek przypadających na 1 hektar użytków rolniczych (UR)<sup>13</sup>. Drugie kryterium porównywalności odnosi się do podziału na długo- i krótkoterminowe źródła finansowania. Długoterminowy kapitał obcy ujęto w relacji do kapitału własnego pomniejszonego o aktywa trwałe. Zależność ta opisuje stopień powiązania zadłużenia długoterminowego w odniesieniu do majątku zaangażowanego w gospodarstwie dłużej niż rok. Skorygowanie wartości kapitału własnego o aktywa trwałe miało na celu ukazanie tej części majątku, którą kredyty i pożyczki długoterminowe finansowały w badanym roku, a nie wartości majątku wypracowanego już wcześniej. Relacja ta przedstawia zatem stopień zabezpieczenia majątku rolnika w ujęciu długoterminowym. Druga zależność dotyczy zobowiązań krótkoterminowych w odniesieniu do wielkości aktywów obrotowych gospodarstwa rolniczego. Wskaźnik ten ukazuje stopień finansowania majątku obrotowego w trakcie cyklu produkcyjnego w gospodarstwie rolniczym. Krótkoterminowy charakter tego zadłużenia ukazuje sytuację gospodarstw zaspokajających zapotrzebowanie na środki finansowe podczas bieżącego cyklu produkcyjnego.

Do oceny poziomu kapitału obcego posłużono się wskaźnikiem zadłużenia ogólnego, który ukazuje relację całkowitego zadłużenia do sumy aktywów<sup>14</sup>. Wskaźnik ten określa, w jakim stopniu aktywa ogółem finansowane są kapitałem obcym. Przy wysokim poziomie zobowiązań występuje ryzyko, iż gospodarstwo nie będzie w stanie spłacić swoich długów. Wyniki badań empirycznych zostały przedstawione jako średnia arytmetyczna w badanych grupach gospodarstw rolniczych.

---

<sup>13</sup>Średnia powierzchni UR w grupach ESU: A – 8,9 ha, B – 12,5 ha, C – 19,4, D+E+F – 55,6 ha, średnio 21,2 ha. Średnia powierzchnia UR w grupach zadłużenia: I – 21,3 ha, II – 24,1 ha, III – 31,8 ha.

<sup>14</sup>Kowalak R.: Ocena kondycji finansowej przedsiębiorstwa. Wydawnictwo Ośrodka Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2003, s. 32.

## Wyniki badań

Tabela 1 przedstawia stopień zaangażowania przez gospodarstwa zewnętrznych źródeł finansowania w poszczególnych grupach ESU i zadłużenia w relacji do posiadanych użytków rolniczych. Pozwoliło to na porównywalność wyników gospodarstw rolniczych o różnym potencjale produkcyjnym. Do badań przyjęto kredyty i pożyczki, które charakteryzowały się najwyższym udziałem w strukturze kapitału obcego. Do długoterminowego zadłużenia zaliczono: komercyjne kredyty bankowe oraz w innych instytucjach finansowych, kredyty preferencyjne bankowe oraz w innych instytucjach, z wyszczególnieniem ich przeznaczenia (według danych gromadzonych w systemie FADN: na zakup ziemi, budynków i budowli oraz pozostałe). Do krótkoterminowych zobowiązań oprócz wymienionych wcześniej źródeł finansowania zaliczono prywatne pożyczki oraz debet na rachunku bieżącym. Z badań wyłączono długoterminowe pożyczki prywatne z uwagi na ich niewielki udział w strukturze źródeł finansowania.

Grupy gospodarstw wyróżnione według siły ekonomicznej ukazały rosnącą tendencję wyższego zaangażowania kapitału obcego wraz ze wzrostem ESU. W grupie D+E+F zewnętrzne źródła finansowania przewyższały ponad 1,5-krotnie średnią wartość kredytów i pożyczek w odniesieniu do całej populacji w przeliczeniu na 1 ha UR (2313,4 zł/ha UR). Gospodarstwa te dzięki wyższej nadwyżce bezpośredniej osiąganey z produkcji rolniczej wykorzystywały kapitał obcy w finansowaniu działalności w większej skali niż gospodarstwa mniejsze, osiągające niższą wartość nadwyżki bezpośredniej (A – 400,9 zł/ha UR). W przeliczeniu na 1 ha UR gospodarstwa rolnicze wykorzystywały głównie długoterminowy kapitał obcy, w niewielkim stopniu angażując krótkoterminowe źródła finansowania. Wynika to z kapitałochłonnych inwestycji, których rolnicy nie są w stanie sfinansować z kapitału własnego w okresie nieprzekraczającym jednego roku. W strukturze tej nie uwzględniono kredytów kupieckich z uwagi na brak danych tego typu w systemie FADN. Pominięcie danych z zakresu otrzymanych dotacji i dopłat związane było z zawężeniem analizy, skoncentrowanej głównie na kapitale obcym, o którego pozyskaniu decyduje sam rolnik (kredyty i pożyczki). Wartość przyznawanych dotacji i dopłat jest uregulowana przepisami prawa krajowego i wspólnotowego.

W strukturze finansowania w wyróżnionych grupach pod względem siły ekonomicznej kapitał obcy stanowiły głównie kredyty preferencyjne, udzielane przez banki. Rolnicy w mniejszym stopniu korzystali z kredytów preferencyjnych w instytucjach pozabankowych [Grzelak 2005, s. 120]. Kredyty te, według podziału FADN, były przeznaczone na inne cele niż zakup ziemi, budynków i budowli, mieszcząc się w kategorii pozostałe. Podział kredytów preferencyjnych ze względu na cel przeznaczenia przyjęty w danych rachunkowości rolnej

**Tabela 1**  
Zewnętrzne źródła finansowania gospodarstw rolniczych w przeliczeniu na 1 ha UR (zł/ha)

| Wyszczególnienie   | Siła ekonomiczna |       |       |        |       |        | Poziom zadłużenia |        |  | Średnia w całej populacji |
|--|------------------|-------|-------|--------|-------|--------|-------------------|--------|--|---------------------------|
|  | A                | B     | C     | D+E+F  | I     | II     | III               |        |  |                           |
| I. Kredyty i pożyczki długoterminowe                           | 400,9            | 536,4 | 982,1 | 2313,4 | 253,5 | 1365,1 | 4394,8            | 1467,8 |  |                           |
| 1. Komercyjne kredyty długoterminowe bankowe                   | 30,3             | 18,4  | 26,5  | 20,9   | 12,7  | 30,5   | 35,5              | 20,0   |  |                           |
| 2. Komercyjne kredyty długoterminowe w innych instytucjach     | 0                | 0,7   | 1,4   | 0,9    | 1,0   | 3,1    | 0                 | 1,2    |  |                           |
| 3. Preferencyjne kredyty długoterminowe bankowe                | 367,6            | 512,3 | 942,7 | 2355,1 | 229,3 | 1309,3 | 4282,8            | 1420,7 |  |                           |
| a) na zakup ziemi  | 41,6             | 46,9  | 53,3  | 39,3   | 40,0  | 86,8   | 48,2              | 45,7   |  |                           |
| b) na zakup budynków i budowli                                 | 11,7             | 41,9  | 43,9  | 253,4  | 8,5   | 59,5   | 343,4             | 97,2   |  |                           |
| c) pozostałe   | 314,3            | 423,5 | 845,5 | 2062,4 | 180,8 | 1163,0 | 3891,2            | 1277,8 |  |                           |
| 4. Preferencyjne kredyty długoterminowe w innych instytucjach  | 2,6              | 4,1   | 10,7  | 53,7   | 10,2  | 19,0   | 76,4              | 24,8   |  |                           |
| a) na zakup ziemi  | 0                | 0,5   | 0,9   | 20,6   | 1,1   | 3,5    | 26,9              | 7,3    |  |                           |
| b) na zakup budynków i budowli                                 | 0                | 1,2   | 3,0   | 0      | 0     | 0,8    | 3,9               | 1,1    |  |                           |
| c) pozostałe   | 2,6              | 2,4   | 6,8   | 33,1   | 9,1   | 14,7   | 45,5              | 16,3   |  |                           |
| II. Kredyty i pożyczki krótkoterminowe                         | 49,1             | 91,7  | 87,9  | 121,9  | 85,6  | 121,5  | 230,6             | 104,5  |  |                           |
| 1. Komercyjne kredyty krótkoterminowe bankowe                  | 7,0              | 26,4  | 13,0  | 78,9   | 10,9  | 34,8   | 91,9              | 33,6   |  |                           |
| 2. Komercyjne kredyty krótkoterminowe w innych instytucjach    | 0                | 0,4   | 1,3   | 0,4    | 2,5   | 1,6    | 1,4               | 1,2    |  |                           |
| 3. Prywatna pożyczka krótkoterminowa                           | 5,5              | 10,1  | 5,8   | 5,3    | 1,6   | 5,2    | 17,1              | 5,8    |  |                           |
| 4. Preferencyjne kredyty krótkoterminowe bankowe               | 36,6             | 52,1  | 61,4  | 72,0   | 64,3  | 74,5   | 11,0              | 59,1   |  |                           |
| 5. Preferencyjne kredyty krótkoterminowe w innych instytucjach | 0                | 2,8   | 6,3   | 1,3    | 6,3   | 5,4    | 9,4               | 4,8    |  |                           |
| III. Debet na bieżącym rachunku bankowym                       | 0                | 0     | 1,4   | 0,1    | 0,6   | 1,2    | 3,1               | 1,2    |  |                           |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN-PL za 2005 r.

nie odzwierciedla ich rzeczywistej alokacji w majątku gospodarstwa (jak np. inwestycje i zakup maszyn rolniczych).

Gospodarstwa o najmniejszej sile ekonomicznej w większej skali wykorzystywały bankowe kredyty komercyjne (30,3 zł/ha UR), niż te z przedziału powyżej 16 ESU (D+E+F – 20,9 zł/ha UR). Odwrotna sytuacja występowała przy kredytach preferencyjnych, które są głównym źródłem finansowania gospodarstw o najwyższym ESU. Gospodarstwa te są w stanie sprawniej zarządzać zadłużeniem z uwagi na: większą wiarygodność kredytową, skalę produkcji oraz wyższą nadwyżkę bezpośrednią, która jest jednym z czynników wpływających na efektywność prowadzonej produkcji rolniczej.

W grupach gospodarstw wydzielonych według ESU w strukturze finansowania działalności rolniczej przeważa kapitał stały. Krótkoterminowe zadłużenie ukazuje znaczenie prywatnych pożyczek głównie w gospodarstwach słabszych ekonomicznie (A – 5,5 zł/ha UR), będących mniej wiarygodnym partnerem dla banku. Stwierdzono również tendencję rosnącego stopnia wykorzystywania większej liczby źródeł finansowania w grupie gospodarstw o najwyższej sile ekonomicznej, wyłączając debet na rachunku bieżącym. Wynika to z wysokiego oprocentowania tej formy zadłużenia. Sytuacja ta obrazuje stopień dywersyfikacji kredytów i pożyczek zaciąganych przez rolników, których gospodarstwa osiągały najwyższą nadwyżkę bezpośrednią. Taka struktura zadłużenia może przyczynić się do wzrostu ich siły ekonomicznej oraz pozycji konkurencyjnej na rynku rolnym, gdyż gospodarstwa te przeznaczają kapitał obcy na inwestycje. Uzyskiwanie środków pieniężnych z różnych źródeł pozwala na zmniejszenie kosztu kapitału kształtującego efekt dźwigni finansowej.

Podział gospodarstw według zadłużenia miał na celu określenie skali i udziału kredytów i pożyczek wykorzystywanych w gospodarstwach rolniczych. Grupa trzecia (III) w strukturze kredytów i pożyczek wykorzystywała głównie preferencyjne kredyty bankowe, przeznaczone na inny cel niż zakup ziemi bądź też budynków i budowli. Drugim w kolejności przeznaczeniem kredytów preferencyjnych jest zakup budynków i budowli. Gospodarstwa większe obszaro-wo decydują się głównie na dzierżawę ziemi, rzadko na jej dodatkowy zakup. Wynika to z możliwości zmian w produkcji roślinnej, przy ewentualnym spadku cen produktów rolnych. Przekłada się to na większą elastyczność związaną z dopasowaniem produkcji do zapotrzebowania na produkty rolne. Gospodarstwa najbardziej zadłużone wykorzystują w swej strukturze finansowania kredyty preferencyjne z innych instytucji (np. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej itp.) na poziomie 76,4 zł/ha UR. Grupa pierwsza gospodarstw, o najmniejszym zadłużeniu, wykorzystuje przede wszystkim preferencyjne kredyty długoterminowe, wynoszące

średnio 229,3 zł/ha UR. Grupa ta przeznaczyła zbliżoną kwotę tych kredytów na zakup ziemi w porównaniu do gospodarstw o najwyższym zadłużeniu. Sytuacja ta wynika z trendu zwiększania powierzchni UR gospodarstw rolniczych celem rozwoju działalności przy wykorzystaniu efektu skali.

Krótkoterminowe źródła finansowania grup gospodarstw rolniczych podzielonych według kryterium udziału kapitału obcego w strukturze majątku wykazywały podobne zależności jak przy zobowiązaniach długoterminowych. Różnica w zastosowaniu tego kapitału wynika ze struktury finansowania, w której dominują głównie długoterminowe kredyty i pożyczki. W grupie o najniższym zadłużeniu stosunek kredytów i pożyczek długoterminowych do krótkoterminowych wynosił 3:1, a w grupie trzeciej 18:1. Kształtowanie w ten sposób struktury kapitału jest zachowaniem racjonalnym, gdyż wiąże się z minimalizacją ryzyka utraty płynności finansowej. Reasumując, sytuacja ta pokazuje, iż działalność rolnicza opiera się na długoterminowym zaangażowaniu kapitału obcego, głównie w gospodarstwach większych, mających możliwość szybszego rozwoju. Gospodarstwa mniejsze korzystają w większej mierze z krótkoterminowych kredytów, co wiąże się z niższymi kosztami finansowania, w porównaniu do źródeł długoterminowych dla tej grupy. Mniejszym gospodarstwom z uwagi na małą wiarygodność kredytową i wynikające z tego wysokie oprocentowanie nie opłaca się korzystać z długoterminowego zadłużenia.

Tabela 2 przedstawia relację badanych zobowiązań długoterminowych do kapitału własnego pomniejszonego o środki trwałe. Pozwoliło to na ocenę kredytów i pożyczek zaangażowanych dłużej niż rok w gospodarstwie, po wyeliminowaniu wartości środków trwałych, które powstały na skutek wcześniejszej działalności gospodarstwa. Zadłużenie krótkoterminowe zostało przeliczone do wartości aktywów obrotowych gospodarstw. W tabeli tej przedstawiono również wskaźnik zadłużenia ogółem.

Podział badanej zbiorowości według siły ekonomicznej objął wszystkie gospodarstwa w danej próbie i ukazał najwyższe wykorzystanie kredytów długoterminowych, zabezpieczonych wartością kapitału własnego przy ESU powyżej 16 (grupa D+E+F). Najwyższy udział wśród źródeł długoterminowych odnotowały kredyty preferencyjne, wykorzystywane do celów innych niż zakup ziemi bądź też budynków i budowli (D+E+F – 1,81 zł). Relacja długoterminowych kredytów preferencyjnych do kapitału własnego pomniejszonego o aktywa trwałe zwiększała się wraz ze wzrostem siły ekonomicznej. Gospodarstwa, które osiągały wyższą nadwyżkę bezpośrednią posiadały również większe zabezpieczenie spłaty zaciągniętego zadłużenia długoterminowego. Wynika to ze stopnia zaangażowania majątku trwałego w produkcję rolniczą, związaną z prowadzeniem działalności na większą skalę. Odmienna sytuacja występuje w grupie A (2–4 ESU), w której gospodarstwa rolnicze nie posiadały wystarczającej kwoty

**Tabela 2**

Źródła finansowania gospodarstw rolniczych po przeliczeniu kredytów długoterminowych do kapitału własnego, pomniejszonego o aktywa trwałe i krótkoterminowych zobowiązań do aktywów obrotowych (zł)

| Wyszczególnienie   | Siła ekonomiczna |      |      |       |      |      | Poziom zadłużenia |      |  | Średnia w całej populacji |
|--|------------------|------|------|-------|------|------|-------------------|------|--|---------------------------|
|  | A                | B    | C    | D+E+F | I    | II   | III               |      |  |                           |
| I. Kredyty i pożyczki długoterminowe                           | 0,27             | 0,51 | 1,45 | 2,85  | 0,43 | 9,35 | -4,16             | 2,35 |  |                           |
| 1. Komercyjne kredyty długoterminowe bankowe                   | 0,02             | 0,02 | 0,04 | 0,01  | 0,02 | 0,21 | -0,03             | 0,03 |  |                           |
| 2. Komercyjne kredyty długoterminowe w innych instytucjach     | 0                | 0    | 0    | 0     | 0    | 0,02 | 0                 | 0    |  |                           |
| 3. Preferencyjne kredyty długoterminowe bankowe                | 0,25             | 0,48 | 1,39 | 1,99  | 0,39 | 8,97 | -4,07             | 2,28 |  |                           |
| a) na zakup ziemi  | 0,03             | 0,04 | 0,08 | 0,04  | 0,07 | 0,59 | -0,05             | 0,07 |  |                           |
| b) na zakup budynków i budowli                                 | 0,01             | 0,04 | 0,06 | 0,15  | 0,01 | 0,41 | -0,33             | 0,16 |  |                           |
| c) pozostałe   | 0,21             | 0,40 | 1,25 | 1,80  | 0,31 | 7,97 | -3,69             | 2,05 |  |                           |
| 4. Preferencyjne kredyty długoterminowe w innych instytucjach  | 0                | 0    | 0,02 | 0,07  | 0,02 | 0,13 | -0,07             | 0,04 |  |                           |
| a) na zakup ziemi  | 0                | 0    | 0,01 | 0,01  | 0    | 0,02 | -0,03             | 0,01 |  |                           |
| b) na zakup budynków i budowli                                 | 0                | 0    | 0    | 0,01  | 0    | 0,01 | 0                 | 0    |  |                           |
| c) pozostałe   | 0                | 0    | 0,01 | 0,05  | 0,02 | 0,10 | -0,04             | 0,03 |  |                           |
| II. Kredyty i pożyczki krótkoterminowe                         | 0,02             | 0,06 | 0,09 | 0,28  | 0,11 | 0,16 | 0,39              | 0,12 |  |                           |
| 1. Komercyjne kredyty krótkoterminowe bankowe                  | 0                | 0,02 | 0,01 | 0,12  | 0,01 | 0,04 | 0,16              | 0,04 |  |                           |
| 2. Komercyjne kredyty krótkoterminowe w innych instytucjach    | 0                | 0    | 0    | 0     | 0    | 0    | 0                 | 0    |  |                           |
| 3. Prywatna pożyczka krótkoterminowa                           | 0                | 0,01 | 0,01 | 0     | 0    | 0,01 | 0,03              | 0,01 |  |                           |
| 4. Preferencyjne kredyty krótkoterminowe bankowe               | 0,02             | 0,04 | 0,07 | 0,14  | 0,08 | 0,10 | 0,19              | 0,07 |  |                           |
| 5. Preferencyjne kredyty krótkoterminowe w innych instytucjach | 0                | 0    | 0,01 | 0,01  | 0,01 | 0,01 | 0,02              | 0,01 |  |                           |
| III. Debet na bieżącym rachunku bankowym                       | 0                | 0    | 0    | 0     | 0    | 0    | 0                 | 0    |  |                           |
| Wskaźnik zadłużenia ogółem (%)                                 | 3,3              | 4,5  | 7,2  | 32,7  | 2,1  | 10,1 | 32,1              | 8,0  |  |                           |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN-PL za 2005 r.

środków pieniężnych, stanowiących zabezpieczenie zewnętrznego finansowania aktywów (kredyty preferencyjne – 0,25 zł). Taka sytuacja nie jest korzystna, gdyż gdyby gospodarstwa były zmuszone do wcześniejszej spłaty zadłużenia bądź też utraciłyby płynność finansową, mogłyby być postawione w stan bankructwa. Pozostałe źródła finansowania (z wyłączeniem kredytów preferencyjnych), wykazały mały udział zarówno w finansowaniu rozwoju, jak i regulowaniu bieżących zobowiązań gospodarstw.

Krótkoterminowe źródła finansowania zostały odniesione do wartości aktywów obrotowych, obrazujących finansowanie cyklu produkcyjnego w gospodarstwach rolniczych. W grupie gospodarstw o najmniejszej sile ekonomicznej odnotowano wykorzystywanie komercyjnych i preferencyjnych kredytów bankowych w zbliżonej skali. Wynika to z dostępności tych kredytów oraz faktu, iż w sektorze rolnictwa finansowanie bieżących zapotrzebowań cyklu produkcyjnego zaspokajane jest poprzez samofinansowanie, zobowiązania udzielone przez banki i inne instytucje (głównie na określony cel) na podobnych warunkach kredytowania.

Wynika to również z wykorzystywania przez rolników rachunku bieżącego głównie jako konta, na które wpływają dotacje i dopłaty. Gospodarstwa praktycznie w skali całego roku nie wykorzystywały debetu na rachunku bieżącym w celu finansowania cyklu produkcyjnego, co wynika z konieczności płacenia wysokich odsetek. Grupy gospodarstw wydzielone na podstawie utrzymywanego zadłużenia wykazały malejącą wartość kapitału własnego pomniejszonego o środki trwałe wraz ze wzrostem poziomu zobowiązań. Obrazuje to ujemna wartość kredytów i pożyczek długoterminowych po dokonaniu dla tej pozycji przeliczeniu. Sytuacja ta wystąpiła w trzeciej grupie (–4,16 zł), stanowiącej 25% najbardziej zadłużonych gospodarstw. Świadczy to o tym, że kapitał własny nie finansuje całości aktywów trwałych, a rolę tę w części przejął kapitał obcy. Związane jest to z utrzymywaniem niższego poziomu kapitału obrotowego, wynikającego z umiarkowanej strategii finansowania, gdyż gospodarstwa te wykorzystują w strukturze kapitału głównie długoterminowe zadłużenie. Grupa o przeciętnej wartości zadłużenia charakteryzowała się najwyższym stopniem zabezpieczenia zadłużenia długoterminowego (wynoszącym 9,35 zł). Wynika to ze stosowania bardziej konserwatywnej strategii finansowania, która wiąże się z utrzymywaniem wysokiego poziomu kapitału własnego, pełniącego rolę samofinansowania działalności gospodarstwa.

Przeliczenie krótkoterminowych kredytów i pożyczek na aktywa obrotowe ukazało skalę finansowania cyklu produkcyjnego w ciągu badanego roku. Gospodarstwa najbardziej zadłużone utrzymywały wysoki poziom kredytów obrotowych w finansowaniu produkcji rolniczej, wynoszący średnio 0,39 zł. Związane jest to z większą skalą produkcji, która angażuje wyższy stopień za-



dłużenia krótkoterminowego w relacji do utrzymywanego poziomu aktywów obrotowych. Może to być związane z bardziej racjonalnym zarządzaniem zapasami i należnościami gospodarstwa. W grupie tej odnotowano również dywersyfikację źródeł finansowania, co wynika z zarządzania strukturą kapitału obcego. Związane jest to również z minimalizowaniem ryzyka utraty płynności finansowej, wynikającego z zamrażania środków pieniężnych w celu sfinansowania długiego cyklu produkcji rolniczej.

Wskaźnik zadłużenia ogółem najwyższą wielkość odnotował w grupie gospodarstw najsilniejszych ekonomicznie ( $D+E+F = 32,7\%$ ), podczas gdy dla całej badanej populacji wynosił 8%. Poziom utrzymywanego zadłużenia oraz efekt dźwigni finansowej wpływa na kształtowanie wygenerowanej nadwyżki bezpośredniej.

## Wnioski

W opracowaniu zbadano zależności pomiędzy zadłużeniem, siłą ekonomiczną wyrażoną w ESU a wartością kredytów i pożyczek wykorzystywanych w finansowaniu działalności gospodarstw rolniczych. Na podstawie przeprowadzonych badań sformułowano następujące wnioski.

1. Gospodarstwa silniejsze ekonomicznie finansują działalność przede wszystkim długoterminowymi kredytami preferencyjnymi, zaciągniętymi w bankach. Kredyty te są głównym źródłem finansowania, występującym w strukturze kapitału obcego. Wynika to z korzystnych warunków spłaty zadłużenia, jak i możliwości zwiększenia skali produkcji.
2. Gospodarstwa najbardziej zadłużone dywersyfikują swoją strukturę zadłużenia, wybierając wyższy udział długoterminowych źródeł finansowania. Wynika to z minimalizacji ryzyka utraty płynności finansowej przy utrzymywaniu wyższego poziomu kapitału stałego, co jest zachowaniem racjonalnym.
3. Gospodarstwa o najwyższym zadłużeniu, w których aktywa trwale w części finansowane były długoterminowym kapitałem obcym, stosowały umiarkowaną strategię finansowania. Przyczyniła się ona do wzrostu rentowności kapitału własnego, jak również do obniżenia poziomu płynności finansowej w gospodarstwie. Sytuacja taka może być korzystna przy monitorowaniu przez rolnika wypłacalności.
4. Gospodarstwa rolnicze z przedziału powyżej 16 ESU wykorzystywały krótkoterminowe zadłużenie do pokrycia około 50% zapotrzebowania na kapitał obcy kształtujący bieżącą działalność. Najsłabsze ekonomicznie nie stosowały finansowania tego typu, opierając się głównie na długoterminowych

kredytach preferencyjnych. Wynika to z wykorzystywania przez te gospodarstwa w krótkoterminowym finansowaniu działalności rolniczej nadwyżki kapitału własnego (samofinansowanie).

5. Stopień wykorzystywania obcych źródeł finansowania i utrzymywania ich na odpowiednim poziomie może przyczyniać się do osiągania wyższej nadwyżki bezpośredniej, pomimo iż nie wiąże się z korzyściami podatkowymi. Wynikać to może z dywersyfikacji zaciągniętych zobowiązań, wpływających na wzrost stopnia wykorzystania dźwigni finansowej. Należy również podkreślić, iż może to być jeden z czynników kształtujących rozwój rolnictwa, który powiązany jest z wysokością stóp procentowych.

## Literatura

- BANASZCZYK M.: *Sposoby wspierania gospodarstw rolnych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*. [w:] *Problemy współczesnej praktyki zarządzania*, tom II. Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2007.
- DANIŁOWSKA A.: *Pożyczki od osób fizycznych jako źródło finansowania działalności w gospodarstwach indywidualnych w Polsce*. [w:] *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, Zeszyty Naukowe SGGW nr 55, Warszawa 2005.
- DYLEWSKI M., *Strategie finansowania przedsiębiorstwa a kształtowanie struktury kapitału*. [w:] *Tendencje rozwojowe współczesnej rachunkowości zarządczej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 1136, Wrocław 2006.
- GORAJ L., OSUCH D., SUSKA M., BAŃKOWSKA K., GRABOWSKA K., MADEJ P., MALANOWSKA B., SMOLIK A., ŻURAKOWSKA J.: *Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w polskim systemie FADN w 2005 roku*. Wydawnictwo IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.
- GRZELAK A.: *Finansowanie zewnętrzne gospodarstw rolnych*. [w:] *Wieś i Rolnictwo*, nr 4(129). Wydawnictwo IRWIR PAN, Warszawa 2005.
- JAWORSKI L., ZAWADZKA Z.: *Bankowość. Podręcznik akademicki*. Poltext, Warszawa 2005.
- LESZCZYŃSKI Z., SKOWRONEK-MIELCZAREK A.: *Wybór źródeł finansowania działalności inwestycyjnej* [w:] *Analiza ekonomiczno-finansowa spółki*. PWE, Warszawa 2004.
- OSUCH D., GORAJ L., SKARŻYŃSKA A., GRABOWSKA K.: *Plan wyboru próby gospodarstw rolnych Polskiego FADN*. Wydawnictwo IERiGŻ-PIB, Warszawa 2004.
- SKOWRONEK-MIELCZAREK A.: *Źródła zewnętrznego finansowania małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*. Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2002.
- WIELICZKO B.: *Wykorzystanie unijnego i krajowego wsparcia finansowego dla polskiej wsi i rolnictwa w roku 2005*. Wydawnictwo IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.

WOLAK-TUZIMEK A.: *Kredyt bankowy jako źródło finansowania przedsiębiorstw*. [w:] Zarzecki D. (red.), 2005: *Zarządzanie finansami. Biznes, bankowość i finanse na rynkach wschodzących*, tom I, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.  
www.armir.gov.pl, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Instrumenty pomocy krajowej dla sektora rolno-żywnościowego, Warszawa 2006.  
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa: krajowy program pomocy finansowej dla sektora rolno-żywnościowego po 05.2007 r., Warszawa 2007.

## **THE STRUCTURE AND LEVEL OF CREDITS IN AGRICULTURE FARMS IN RELATION TO HOLD DEBT AND EUROPEAN SIZE UNIT**

### **Abstract**

The paper presents analysis on credits and loans used in financings the activity of agricultural farms. The empirical research is based on data collected under Farm Accountancy Data Network for the 2005. The aim of the paper is to determine the dependences among the level of debts and the European Unit Size of the agricultural farms depending on committed credits and loans. The results show the relation to the repayment security of the liabilities in farms and the sums of credits and loans counted per one hectare of cropland area. Farms with the highest level of debts were characterized with the diversification of the committed financing resources together with enlarged participation of the outside capital. The economically weaker farms (with a lower ESU) possessed higher participation of the short-term liabilities in the capital structure. It is connected with a reasonable financing strategy. Farms with the highest debts level were diversifying loan capital structure by maintaining higher participation of long-term financing resources, which is rational behaviour.

**Krystyna Brzozowska**  
Zakład Finansów  
Akademia Rolnicza w Szczecinie

## **Fundusze załączkowe w rozwoju przedsiębiorczości w Polsce**

### **Wstęp**

Nowo zakładane i innowacyjne przedsiębiorstwa są obciążone wysokim ryzykiem, dużo wyższym niż w podmiotach już istniejących, z reguły dysponujących większym kapitałem, większym doświadczeniem rynkowym i lepszym zabezpieczeniem prowadzonej działalności. Na skutek zbyt małych, lub wręcz braku możliwości kapitałowych, a w konsekwencji braku jakichkolwiek zabezpieczeń, innowacyjne przedsiębiorstwa odczuwają wiele trudności w pozyskaniu kapitału niezbędnego do sfinansowania początkowej działalności.

Celem opracowania jest ocena instytucjonalnego wsparcia kapitałowego w postaci funduszy załączkowych (*seed funds*) dla małych i średnich przedsiębiorstw rozpoczynających działalność w Polsce. Fundusze załączkowe są powszechnie stosowane w krajach odznaczających się rozwiniętym rynkiem venture capital, natomiast w Polsce pierwsze fundusze załączkowe powstały w 2006 r., ale ich znaczenie w rozwoju przedsiębiorczości dynamicznie wzrasta.

### **Zapotrzebowanie na kapitał**

Podstawową trudnością na początku organizowania przedsiębiorstwa jest niedostatek kapitału na rozpoczęcie działalności. Najczęściej przedsięwzięcia organizowane „od zera” nie posiadają odpowiedniego zaplecza funkcjonalnego, pozwalającego na zapewnienie jakiegokolwiek zdolności kredytowej umożliwiającej sięgnięcie po leasing, faktoring, kredyty i pożyczki z instytucji finansowych. Przedsiębiorcy, często bez żadnych doświadczeń w prowadzeniu biznesu, mają interesujące pomysły, których wdrożenie może spowodować duże zapotrzebowanie na rynku na produkowane przez nich wyroby lub świadczone usługi. Na tym etapie przedsiębiorcy najczęściej nie dysponują środkami finansowymi na dokończenie prac badawczych, zbadanie pod kątem możliwości prowadzenia działalności na skalę rynkową, opracowanie koncepcji przedsiębiorstwa, pozy-

skanie pomieszczeń i wyposażenia do prowadzenia działalności, zakup aktywów obrotowych, zatrudnienie pracowników, uzyskanie niezbędnych pozwoleń i koncesji itp. Na tym etapie rozwoju właściciele przedsiębiorstwa są dawcami kapitału, a nie jego biorcami. Wartość firmy wynika przede wszystkim z jej możliwości rozwojowych, a nie z pozycji na rynku.

W wielu wypadkach potencjalny przedsiębiorca, posiadający ideę rozwoju przedsięwzięcia, oprócz problemów związanych ze zgromadzeniem niezbędnego kapitału na rozwinięcie swojej koncepcji, może nie mieć doświadczeń związanych z formalnym założeniem przedsiębiorstwa czy poszukiwaniem miejsca prowadzenia przyszłej działalności. Pomocą w tym zakresie mogą służyć inkubatory przedsiębiorczości i parki technologiczne. Znaczenie takiego wsparcia w początkowym etapie (na etapie zasiewu) w porównaniu z innymi dostępnymi formami zasilania przedstawiono w tabeli 1.

**Tabela 1**

Zapotrzebowanie na wsparcie zewnętrzne w przedsiębiorstwach w pierwszych fazach działalności i możliwości jego zaspokojenia

| Podmiot oferujący pomoc       | Rodzaj zapotrzebowania |                    |                        |                      |
|-------------------------------|------------------------|--------------------|------------------------|----------------------|
|                               | kapitał                | czynniki produkcji | wsparcie w zarządzaniu | kontakty gospodarcze |
| Inkubatory przedsiębiorczości | tak                    | częściowo          | tak                    | tak                  |
| Parki technologiczne          | nie                    | tak                | w małym zakresie       | w małym zakresie     |
| Programy pomocowe             | tak                    | nie                | w małym zakresie       | nie                  |
| „Aniołowie” biznesu           | częściowo              | nie                | tak                    | częściowo            |
| Fundusze venture capital      | tak                    | nie                | częściowo              | w małym zakresie     |

Źródło: [Węclawski 2001, s. 573].

Do pozostałych form przedsiębiorca w zasadzie może uzyskać dostęp dopiero po „wykryształowaniu się” ostatecznej koncepcji i ustawieniu ram formalnych działalności.

Inwestowaniem we wczesne fazy rozwoju przedsiębiorstw nie są zainteresowane instytucjonalne fundusze venture capital, natomiast zajmują się tym fundusze utworzone ze środków publicznych lub fundusze – tworzone przez uczelnie, fundacje czy przedsiębiorstwa<sup>1</sup> – wyspecjalizowane we wspieraniu wczesnych faz

<sup>1</sup>Fundusze tworzone przez przedsiębiorstwa są często przeznaczane na finansowanie wstępnych faz rozwoju spółek lub przedsiębiorstw wydzielonych z koncernów dla maksymalnego ograniczenia konkurencji w celu przeprowadzania prac nad najnowszymi technologiami.

rozwoju przedsięwzięć należących do sektora wysokich technologii, którym zależy nie tyle na zwrocie wyłożonego kapitału, ile na wspieraniu postępu technicznego.

Inkubatory przedsiębiorczości mają różny zakres wsparcia, poczynając od zasilenia kapitałowego, doradztwa w zakresie zagadnień prawnych, podatkowych, zarządzania, wstępnego marketingu, ułatwiania lub nawiązywania kontaktów z potencjalnymi partnerami i kontrahentami, po zapewnianie tanich pomieszczeń posiadających dostęp do urządzeń infrastrukturalnych niezbędnych do rozpoczęcia działalności i usługi administracyjne [Kurowska 2007, s. 197]. Pośrednią formą wsparcia jest możliwość wymiany doświadczeń i poglądów z innymi podmiotami – uczestnikami inkubatorów.

Parki technologiczne, posiadające dostęp do laboratoriów i pomieszczeń na eksperymenty, mogą odgrywać szczególnie ważną rolę dla projektów technicznych i technologicznych znajdujących się w fazie prób i doświadczeń. Parki technologiczne nie zapewniają zasilenia kapitałowego, a bardziej pomoc techniczną polegającą na udostępnieniu potencjalnym przedsiębiorcom pomieszczeń z dostępem do mediów do prowadzenia działalności, współpracę z jednostkami naukowo-badawczymi lub usługi doradztwa prawnego. Ich zadaniem jest stworzenie przedsiębiorcom bazy do prowadzenia działalności w czasie dochodzenia do samodzielności z warunkiem opuszczenia zaoferowanych pomieszczeń po rozpoczęciu działalności eksploatacyjnej i uzyskiwania pierwszych przychodów, co daje podstawy do nabrania przez nich niezależności.

Inną cenną formą wsparcia innowacyjnych przedsięwzięć są specjalne programy, zawierające najczęściej możliwość przyznawania preferencyjnych pożyczek dla mikro- i małych podmiotów, a także systemy funduszy poręczeniowych na pożyczki lub kredyty zaciągane przez przedsiębiorców w bankach komercyjnych. Zaznaczyć należy, że mimo wielu zachęt do korzystania z takich programów, po pierwsze – wielkość dostępnych środków finansowych jest ograniczona i zawężona do wybranych rodzajów działalności lub wybranych grup wydatków, a po wtóre – ich przyznanie jest obwarowane formalnościami i procedurami o wysokim stopniu skomplikowania z punktu widzenia niedoświadczonego przedsiębiorcy [Węclawski 2001, s. 575–577].

Wymienione formy pozwalają na rozpoczęcie samodzielnej działalności przez entuzjastycznie nastawionych przedsiębiorców, jednak z pewnością nie są w stanie wypełnić w całości luki kapitałowej występującej we wczesnych etapach rozwoju. Nadal pozostaje miejsce dla innych form finansowania.

## **Problemy kapitałowe**

Przejęcie od idei przedsięwzięcia po jego realizację i uzyskiwanie planowanych nadwyżek wymaga zachowania odpowiedniej kolejności działań, związanych nierozdzielnie ze wzrastającymi potrzebami kapitałowymi.

Podjęcie prób pozyskania jakiegokolwiek kapitału wymaga dużej cierpliwości, odpowiedniego psychologicznego podejścia do możliwości przekonania członków rodziny, przyjaciół, znajomych, ewentualnie banków (bardzo rzadkie), że przedkładany projekt, o dużym stopniu niepewności, ma w sobie potencjał wzrostu i przyniesie dobre efekty. W wielu wypadkach posiadacz pomysłu nie jest w stanie przygotować nawet założeń biznesplanu opartych na realnych przesłankach. Jest jednak przekonany, że jego pomysł na biznes przyniesie zadowalające efekty, jeśli tylko uda się uruchomić działalność.

Problemy związane ze zdobywaniem kapitału przez małe innowacyjne podmioty, zwane luką Macmillana (*Macmillan gap*), dotyczą braku niezbędnych środków finansowych na finansowanie działalności w początkowym stadium rozwoju [Grzywacz, Okońska 2005, s. 47].

Zanim innowacyjne przedsięwzięcia rozwiną się i dojdą do etapu dojrzałości, muszą przejść różne etapy w poszukiwaniu kapitału. Rozróżnia się cztery kategorie finansowania kapitałem powiązane z etapami rozwoju projektu, które przedstawiono w tabeli 2.

**Tabela 2**

Podstawowe źródła finansowania małych i innowacyjnych przedsiębiorstw

| Faza rozwoju         | Źródła                              | Opis typowego zastosowania  |
|----------------------|-------------------------------------|---|
| 1                    | 2                                   | 3   |
| I<br>zasiew          | Zasoby właściciela                  | Na etapie tworzenia i wczesnych etapach rozwoju, a dalej samofinansowania potrzeb inwestycyjnych  |
|                      | Rodzina i przyjaciele               | We wczesnych etapach jako udziały lub pożyczki na zasadach preferencyjnych  |
| I<br>start           | Fundusze założkowe „Anioły” biznesu | Finansowanie wczesnej fazy rozwoju w postaci udziałów lub pożyczek podporządkowanych  |
| II<br>wczesny rozwój | Banki komercyjne                    | Kredyty krótko-, średnio- i długoterminowe zabezpieczone, ale rzadko we wczesnych fazach rozwoju, w niektórych wypadkach pełniące rolę finansowania pomostowego                                   |
|                      | Dostawcy i odbiorcy                 | Finansowanie kapitału obrotowego w trakcie działalności bieżącej (tzw. kredyty dostawców, odbiorców, finansowanie się zobowiązaniami)   |
|                      | Faktoring                           | Wsparcie we wszystkich etapach, dotyczące finansowania działalności bieżącej, powodujące powstawanie dodatkowych kosztów  |
|                      | Leasing                             | We wszystkich etapach, pełniąc głównie rolę wsparcia technicznego (finansowanie wyposażenia technicznego) pod warunkiem posiadania własnych zasobów na pokrycie wysokich kosztów obsługi leasingu |

cd. tabeli 2

| 1                       | 2                | 3  |
|-------------------------|------------------|--|
| III<br>szybki<br>wzrost | Venture capital  | Poważne wsparcie kapitałowe na etapie szybkiego wzrostu w drodze wykupienia udziałów, połączonego z doradztwem i nadzorem nad zarządzaniem podmiotem |
| IV<br>dojrzałość        | Rynek kapitałowy | Wejście na giełdę we wczesnej fazie dojrzałości, przy dobrych perspektywach rozwoju  |

Źródło: Opracowanie własne.

Na początku finansowanie zasiewowe zapewnia stosunkowo małe kwoty kapitału przedsiębiorcy, przeznaczone na pokrycie kosztów sprawdzenia koncepcji i opracowania prototypu, ewentualnie sprawdzenia możliwości rynkowych i konkurencji.

W fazie startu kapitałem własnym są finansowane także nakłady na wstępny marketing podmiotów znajdujących się etapie procesu organizowania rozpoczęcia działalności lub prowadzących działalność przez rok lub krócej.

Finansowanie wczesnej fazy jest na ogół rozumiane jako kapitał własny na rozwój (ekspansję) przedsiębiorstwa w zakresie produkcji i dostawy produktów lub usług. Mimo osiągniętych postępów, przedsiębiorstwo generalnie działa krócej niż 5 lat. Na tym etapie przedsiębiorstwo albo nie osiąga zysków, albo osiąga niewysokie nadwyżki, które natychmiast są reinwestowane w całości w przedsięwzięcie.

## Fundusze załączkowe w Polsce

Upowszechnianie idei innowacyjności gospodarki oraz szybki rozwój sieci „aniołów” biznesu w Polsce w bezpośredni sposób przyczynia się do tworzenia funduszy przeznaczanych na finansowanie pierwszych, najbardziej ryzykownych faz rozwoju przedsięwzięć. Rolą takich funduszy jest umożliwienie prac nad zakończeniem koncepcji rozwoju określonego projektu, a także wspieranie wahających się „aniołów” biznesu w drodze określonego „zastrzyku” kapitałowego i zmniejszenia w ten sposób ich ryzyka inwestycyjnego.

Fundusze zasiewowe i wysokiego ryzyka są w Polsce, podobnie jak działalność „aniołów” biznesu, na etapie wstępnego rozwoju w porównaniu do innych krajów europejskich, takich jak przodująca Wielka Brytania, a później Szwecja, Francja, Hiszpania, Finlandia, Szwajcaria, Irlandia, Belgia i Niemcy [Morawski 2007, s. B7].



W ramach wspierania działalności innowacyjnej Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości w pierwszej połowie 2007 r. przeznaczyła ponad 65 mln zł, ze środków Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw oraz Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, na utworzenie 6 funduszy kapitału zaangażowanego przeznaczonych na finansowanie w nowe przedsięwzięcia na etapie zasiewu i startu. Utworzono fundusze [[www.archiwum.parp.gov.pl/](http://www.archiwum.parp.gov.pl/)]:

1. IIF Seed Fund, Kraków.
2. Business Angel Seedfund, Gdańsk.
3. MCI.Bio Ventures, Wrocław.
4. BIB Seed Capital. Poznań.
5. Spółka Zarządzająca Funduszami Kapitału Zaangażowanego SATUS, Bielsko Biala.
6. Silesia Fund, Katowice.

Środki z utworzonych funduszy zaangażowanych stały się podstawą rozwoju działań „aniołów” biznesu, jak przykładowo Silesia Fund w sieci SILBAN w Katowicach czy fundusz Business Angel Seedfund.

Jednym z pierwszych funduszy tego typu jest Business Angel Seedfund (BAS), który opierając się na sieci „aniołów” biznesu zorganizowanej przez Lewiatan BA, rozpoczął działalność jako fundusz zaangażowany w kwocie 20 mln PLN. Ten fundusz został założony na początku 2007 r. przez 7 osób z elity polskiego biznesu<sup>2</sup>. Celem funduszu jest finansowanie powstających firm biotechnologicznych i teleinformatycznych. Partnerami BA Seedfund są Lewiatan BA, Pomorski Park Naukowo-Technologiczny umiejscowiony w Gdyni oraz dwie instytucje wspierające komercjalizację technologii opracowywanych na uczelniach w Oxfordzie – Oxford Innovation i Oxford Investment Opportunity Network. Oxford Innovation jest siecią „aniołów” biznesu, której dokonania obejmują 92 projekty w ciągu 5 lat.

Partnerzy Funduszu przyjęli następującą strategię działania [[www.wpi.poznan.pl/index](http://www.wpi.poznan.pl/index)]:

- 1/2 inwestycji obejmie sektor telekomunikacyjny,
- 1/4 inwestycji obejmie sektor biotechnologiczny,
- 1/4 inwestycji obejmie inne sektory.

Działalność Business Angel Seedfund obejmuje finansowanie w wysokości dostosowanej do potrzeb i możliwości przedsiębiorstwa, wsparcie w nawiązywaniu kontaktów z głównymi partnerami, wsparcie w tworzeniu i realizacji

---

<sup>2</sup>Założycielami BA Seedfund są m.in. M. Grabski i J. Kawalec – założyciele portalu Wirtualna Polska, M. Duda – właściciel koncernu mięsnego oraz J. Wittchen – właściciel firmy sprzedającej towary luksusowe.

strategii rozwoju przedsięwzięcia, a także zapewnianie pomocy prawnej [www.seedfund.pl].

Pieniądze z Funduszu będą pokrywać koszty wybranego projektu do 50% wartości kosztorysowej, natomiast brakującą kwotę powinien sfinansować przedsiębiorca w ramach wkładu własnego. Fundusz zamierza ubiegać się również o dofinansowanie działalności ze specjalnego programu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości na wspieranie małych firm i funduszy załączkowych [Morawski, Fandrejewska 2007, s. B9]. Przyjęto w założeniach, że maksymalny poziom zaangażowania funduszu załączkowego w inwestycję jednego przedsiębiorcy wynosi 1 mln euro na okres nie dłuższy niż 3 lata.

Współpraca z Funduszem może przedsiębiorcom zapewnić wsparcie finansowe ze strony inwestorów/„aniołów” biznesu posiadających doświadczenie, a także łatwiejszy dostęp do kapitału w celu finansowania późniejszych faz rozwoju, ograniczenie kosztów organizacji spotkań z potencjalnymi inwestorami, wymianę doświadczeń w zakresie współpracy „aniołów” biznesu z funduszem kapitału zasiewowego. Poza tym, instytucjonalna forma funduszu umożliwia dostęp zarządzających funduszem do specjalistów z danej dziedziny oraz gwarantuje większy napływ projektów inwestycyjnych.

Business Angel Seedfund obecnie prowadzi dwie inwestycje, jedną z nich jest Polymen, w której BAS wykupił udziały kapitałowe za 700 tys. złotych. Spółka Polymen została założona przez profesorów chemii Politechniki Warszawskiej do produkcji membran polipropylenowych wykorzystywanych w ochronie środowiska. Udział Funduszu zasiewowego ma wspomóc ekspansję produktu firmy na rynkach Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych i Dalekiego Wschodu [Morawski, Fandrejewska 2007, s. B9].

Drugim takim funduszem jest fundusz Otago Capital założony przez Tada Witkowicza<sup>3</sup>, który po 40 latach tworzenia firm wysokich technologii i ich późniejszej sprzedaży na etapie dojrzałości na terenie USA i Kanadzie po powrocie do kraju chce inwestować w młode firmy na rynku polskim.

Środki funduszu Otago Capital w łącznej wysokości 25 mln USD rocznie będą przekazywane 2–3 przedsiębiorcom z dobrymi pomysłami w dziedzinie teleinformatyki w zamian za udziały w utworzonych firmach. Otago Capital nie

---

<sup>3</sup>Tad Witkowicz w 2002 r. zajął siódme miejsce na liście tygodnika *Wprost* 25 najbogatszych polskich emigrantów z majątkiem szacowanym na 250 mln USD. Pierwszą firmę Artel założoną z kapitałem 10 tys. USD po trzech latach wprowadził na NASDAQ, gdzie osiągnęła wartość 100 mln USD, a w dalszej kolejności firma została przejęta przez koncern technologiczny 3com. Druga firma CrossCom również po kilku latach trafiła na NASDAQ, a potem znalazła się w rękach giganta wysokich technologii spółki Intel. Ostatnia firma Adlex została kupiona w 2005 r. przez koncern informatyczny Compuware za kwotę ok. 40 mln USD. Spółki założone przez Witkowicza zajmowały się technologiami, a ich produkty były przeznaczone dla klientów instytucjonalnych, co zdaniem założyciela jest łatwiejsze do zdobycia niż na rynku klientów indywidualnych.

będzie wymagać przy takich inwestycjach większościowych udziałów, ale chce mieć na firmę duży wpływ. Mimo że fundusz ten ma formę funduszu venture capital, w istocie będzie pełnić rolę środków „anioła” biznesu przeznaczonych na nowe firmy na etapie zasiewu i przygotowania działalności.

Rynek „aniołów” biznesu w Polsce, na kanwie doświadczeń finansowania innowacyjnych przedsięwzięć w innych krajach, ma szanse rozwijać się zgodnie z najnowszymi tendencjami. Takim przykładem jest program partnerski pod nazwą Anioł Biznesu 2.0 funduszu venture capital MCI Management SA, promujący wspólne inwestycje z „aniołami” biznesu. Celem tego programu jest pozyskiwanie projektów inwestycyjnych oraz prywatnych inwestorów lub współinwestorów do ich finansowania. Program jest skierowany do osób (menedżerów, konsultantów, prywatnych inwestorów, przedsiębiorców, analityków, dziennikarzy itp.), które są skłonne stać się inwestorami w młodych przedsięwzięciach z zakresu nowych technologii, obejmujących informatykę, biotechnologię, e-commerce, Internet, telefonię komórkową. Poprzez skojarzenie z Funduszem atrakcyjnych projektów oraz pomoc w przygotowaniu i nadzorze takie osoby mają prawo do współinwestowania na poziomie 5–20% wartości przedsięwzięcia. Fundusz oferuje „aniołom” biznesu w ramach programu wynagrodzenie na poziomie 5% wartości inwestycji w postaci nieodpłatnego przekazania 5% inwestycji Funduszu oraz możliwość dalszych wspólnych inwestycji (do 15% wartości inwestycji) na takich samych zasadach jak Fundusz, a także prawo udziału w radzie nadzorczej projektu, w którym „anioł” biznesu posiada wkłady kapitałowe. Na koniec 2005 r. do programu zgłoszono 19 projektów, z których jeden (spółka Hoopla.pl zajmująca się internetową sprzedażą sprzętu gospodarstwa domowego i komputerów we współpracy z „aniołem” biznesu) został zrealizowany [Frączek 2005, s. 2].

W 2008 r. rozpoczną działalność 2 następne fundusze o łącznym kapitale 100 mln zł utworzone w ramach Krajowego Funduszu Kapitałowego (KFK)<sup>4</sup>:

- BBI Seed Fund sp. z o.o. ( BBI Seed Fund),
- Helix Ventures Partners Fundusz Inwestycyjny Zamknięty ( HVP FIZ).

Pierwszy fundusz został utworzony na 10 lat w ramach umowy KFK z BBI Capital NFI SA, zgodnie z którą obie strony zobowiązały się wnieść po 30 mln zł. Środki BBI Seed Fund będą przeznaczane na wsparcie kapitałowe przedsięwzięć innowacyjnych z zakresu nowych technologii, a głównie technologii informacyjno-komunikacyjnych, związanych z ochroną zdrowia, ochroną środowiska, technologii materiałowych, przy zachowaniu ograniczenia maksymalnego zaangażowania w jeden projekt do 1,5 mln euro.

---

<sup>4</sup>Krajowy Fundusz Kapitałowy SA jest spółką zależną Banku Gospodarstwa Krajowego utworzoną na początku 2005 r., której celem jest instytucjonalne finansowanie funduszy venture capital dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw z siedzibą w Polsce.

Drugi fundusz o kapitale 40 mln zł został utworzony w ramach umowy zawartej przez 3 strony: KFK, który wykupił certyfikaty inwestycyjne na kwotę 20 mln zł, MCI Management z udziałami w kwocie 12 mln zł oraz Dariusza Wiatra wnoszącego 8 mln zł kapitału. HVP FIZ będzie angażować swoje zasoby w inwestycje zaawansowanych technologii prowadzonych przez polskie spółki znajdujące się we wczesnej fazie rozwoju, przy zachowaniu ograniczenia maksymalnego zaangażowania do 2 mln zł w jeden projekt.

KFK ma zamiar na początku 2008 r. uruchomić 2 kolejne fundusze załączkowe, których celem będzie inwestowanie w przedsięwzięcia we wczesnych etapach rozwoju [[www.kfk.org.pl/](http://www.kfk.org.pl/)].

Reasumując, obecnie w Polsce działa 6, a w bliskiej perspektywie będzie działało 10 funduszy załączkowych. Ich działanie powinno wpłynąć na zwiększenie przedsiębiorczości i innowacyjności gospodarki, a przez swoje zaangażowanie na przyciąganie innych inwestorów na skutek obniżania wysokiego ryzyka inwestycyjnego i rozdzielania go na większą liczbę stron uczestniczących w finansowaniu projektu. Szczególnie duże znaczenie fundusze załączkowe mogą odegrać w rozwoju instytucji „aniołów” biznesu, a dalej funduszy venture capital. Jednakże należy zwrócić uwagę na to, że istniejące fundusze nie dysponują dużymi kapitałami, co może stwarzać zagrożenie ich faktycznego rozwoju z uwagi na konieczność pokrycia kosztów związanych z ich funkcjonowaniem. Nie ulega jednak wątpliwości, że funkcjonowanie tych funduszy przyczyni się do podniesienia poziomu wiedzy w zakresie zasad działania rynku kapitałowego i możliwości poszukiwania kapitału.

## Zakończenie

Bariera kapitałowa, tj. brak wystarczająco dużych kapitałów własnych, niemożność uzyskania kapitałów obcych z uwagi na niespełnianie wymogów stawianych przez instytucje finansowe oraz zbyt mało rozwinięty rynek venture capital stanowią podstawowe przyczyny trudności w rozwoju innowacyjnej przedsiębiorczości w Polsce.

Rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności gospodarki jest jednym z priorytetów programów UE. Bez wątpienia możliwość uzyskania unijnego wsparcia finansowego stała się przyczynkiem tworzenia funduszy załączkowych, których zasoby są wykorzystywane do aktywizowania działalności startujących, niedoświadczonych małych i średnich przedsiębiorstw.

Należy sądzić, że coraz szybciej tworzące się fundusze załączkowe przyczynią się do ożywienia innowacyjności i przedsiębiorczości na poziomie regionalnym, a także będą stanowić podstawy do wzrostu znaczenia nieformalnego i formalnego rynku venture capital w Polsce.

## Literatura

- BRZOZOWSKA K., *Business angels na rynku kapitałowym*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- FRĄCZEK M., *Kim są business angels*. „Nasz Rynek Kapitałowy” 2005, nr 12, s. 2.
- GRZYWACZ J., OKOŃSKA A., *Venture capital a potrzeby kapitałowe małych i średnich przedsiębiorstw*, Wyd. SGH, Warszawa 2005, s. 47.
- KUROWSKA M., *Rola inkubatorów przedsiębiorczości w regionalnej aktywizacji inwestycyjnej MSP*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 427, Szczecin 2006, s. 197.
- MORAWSKI I., *Nauka i biznes łączą siły*. „Rzeczpospolita” nr 253 (7630) z 5.10.2007, s. B7.
- MORAWSKI I., FANDREJEWSKA B., *Słynni biznesmeni szukają polskiego YouTube*. „Rzeczpospolita” z 9.03.2007, s. B9.
- WĘCŁAWSKI J., *Luka kapitałowa w okresie między założeniem przedsiębiorstwa a wejściem funduszy venture capital i możliwości jej finansowania*, Zarządzanie finansami. Cele – organizacja – narzędzia, t. 2, FRRwP i Uniwersytet Szczeciński, Warszawa 2001, s. 573, 575–577.
- [www.archiwum.parp.gov.pl/](http://www.archiwum.parp.gov.pl/)]:
- [www.kfk.org.pl/](http://www.kfk.org.pl/)
- [www.seedfund.pl](http://www.seedfund.pl)
- [www.wpi.poznan.pl/index](http://www.wpi.poznan.pl/index)

## SEED FUNDS AND THEIR ROLE IN DEVELOPMENT OF ENTREPRENEURSHIP IN POLAND

### Abstract

The paper aims to analyze the role of seed funds in development of entrepreneurship in Poland. The key problem of small and medium enterprises, especially those with high level of innovation is lack of appropriate capital to finalize the conceptual works and to start business operations. Although there are available different sources of capital, i.e. business incubators, technological parks, special aid programs, those are not sufficient. In developed countries are well functioning formal and unofficial markets of venture capital that support business pioneer initiatives. In Poland this markets are in infancy. One of the forms of supporting innovative initiatives and solving problems of insufficient capital are Seed Funds. In Poland already operate 6 seed funds and next two are in implementation phase.

**Aldona Zawajska**

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej  
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

## **Uwarunkowania i kanały finansowania rolnictwa w Polsce**

### **Wstęp**

Rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce jest jednym z najważniejszych wyzwań dla gospodarki narodowej, a tym samym dla instytucji finansowych oraz innych podmiotów zajmujących się jego finansowaniem.

Różnorodne aspekty finansowania rolnictwa są szeroko dyskutowane w krajowej literaturze przedmiotu przez licznych autorów [np. Kulawik 2003a, 2003b; Kulawik i Wieliczko 2005; Czernasty i Sapa 2006], również związanych z Wydziałem Nauk Ekonomicznych SGGW [np. Podstawka i Ginter 2005; Siudek 2006; Zawajska 2006; Adamowicz i Lemanowicz 2007; Daniłowska 2007].

Wzrost przepływów finansowych w rolnictwie i na wsi w wyniku liberalizacji gospodarki oraz przystąpienia Polski do UE pogłębił powiązania gospodarstw rolnych i innych podmiotów wiejskich z rynkiem finansowym. Jednocześnie zauważa się zjawisko, które można określić jako wykluczenie finansowe pewnych grup ludności. Z jednej strony, przejawia się ono ich wyłączeniem z formalnego rynku finansowego, zwłaszcza funduszy pożyczkowych, prowadzącego do utrwalania się nieformalnego, a co najmniej nietypowego, opartego na wyzysku, rynku finansowego. Z drugiej strony, następuje ich wykluczenie z części systemu finansowego w wyniku braku dostępu do nowoczesnych produktów finansowych, w tym innowacji ubezpieczeniowych czy usług bankowych oferowanych za pośrednictwem Internetu. Rynki i instytucje finansowe mogą odgrywać w Polsce coraz większą rolę w stymulowaniu i dynamizowaniu wzrostu ekonomicznego w sektorze rolnictwa oraz poprawie dochodów ludności wiejskiej. Doskonalenie sfery pośrednictwa finansowego, zarówno formalnego, jak i nieformalnego, prywatnego i publicznego, wymaga jednak doskonalenia polityki państwa oraz formalnych i nieformalnych instytucji.

Zasadniczym celem artykułu jest konceptualna prezentacja uwarunkowań, polityki i kanałów finansowania rolnictwa. Skupiono się przede wszystkim na rynkowych formach zasilania zewnętrznego rolnictwa i jego otoczenia, jako al-

ternatywy do finansowania ze środków publicznych, wychodząc z założenia, że chociaż to ostatnie jest bardzo istotne i ma wielu zwolenników, nie można wyłącznie i nadmiernie koncentrować się na nim. Obecnie, gdy reforma WPR uniezależniła dopłaty bezpośrednie od rodzaju i wielkości produkcji, rolnicy będą musieli dostosować swoje decyzje produkcyjne do kryteriów ekonomicznych, do większego zorientowania na rynek, nie tylko towarowy. Ponadto, korzystanie z wielu programów unijnych wymaga znalezienia przez rolników źródeł na prefinansowanie kosztów.

W pracy zastosowano metodę analizy myślowej, próbując wskazać istniejący stan w zakresie finansowania rolnictwa w Polsce, jego przyczyny i propozycje zmian. Artykuł bazuje na przeglądzie naukowej literatury polsko- i obcojęzycznej oraz na artykułach prasowych i aktach prawnych.

## **Uwarunkowania i bariery finansowania rolnictwa**

Dla finansowania rolnictwa oraz rozwoju usług finansowych adresowanych do podmiotów zlokalizowanych na terenach wiejskich zasadnicze znaczenie mają specyficzne cechy zarówno samego rolnictwa, jak też obszarów wiejskich. Wśród tych pierwszych Kulawik [2003a, s. 29] wymienia występowanie przeciętnie długich cykli produkcyjnych, wymagających prefinansowania, dużą podatność na szoki przyrodnicze oraz dominację czynnika ziemi w aktywach całkowitych (zazwyczaj ponad 40%). Cechy te kreują wysokie zapotrzebowanie na kapitał długoterminowy, prowadzą do dużej zmienności przepływów pieniężnych oraz wyników i dochodów. W Polsce dochodzi do tego swoista struktura podmiotowa sektora rolnego z dominacją małych podmiotów ekonomicznych, w przeważającej mierze o charakterze rodzinnym, która ma następujące konsekwencje dla rynku kredytowego: (i) wyższe niż w innych sektorach koszty transakcyjne kredytowania; (ii) nadmierna koncentracja ryzyka kredytowego i bardziej skomplikowany proces zarządzania tym ryzykiem w wyniku łączenia przez jedną osobę funkcji właściciela, zarządzającego i pracownika.

W warunkach gospodarki rynkowej rolnictwo jest partnerem słabszym wobec otoczenia pozarolniczego, ponieważ akumulacja nadwyżki kapitału odbywa się w nim wolniej niż w alternatywnych działaniach, przynoszących wyższą stopę rentowności.

Wspomniany problem wysokich kosztów transakcyjnych dotyczy terenów wiejskich w ogóle. Faktyczni i potencjalni klienci instytucji finansowych są na tych terenach bardziej rozproszeni niż na obszarach miejskich, infrastruktura wiejska pozostaje w tyle za miejską, wyższe są koszty utrzymania sieci placówek oraz pozyskania informacji niezbędnej do oszacowania zdolności płat-

niczej i wiarygodności dłużnika. Ponadto, na obszarach wiejskich mniejsze są z reguły możliwości zabezpieczenia kredytu, jest ono gorzej udokumentowane oraz trudniejsze do upłynnienia. W Polsce duża część nieruchomości na wsi ma nieuregulowany stan prawny, przejawiający się głównie brakiem założonej księgi wieczystej lub brakiem aktualnych wpisów. Nieruchomości takie nie mogą stanowić zabezpieczenia dla kredytów [Założenie i aktualizacja... 2006; Hernik i Olejniczak 2007].

W przypadku finansowania rolnictwa i obszarów wiejskich szczególną, w opinii autorki, rolę odgrywa jakość środowiska instytucjonalnego, a więc głównie przejrzystość i wiarygodność polityki makroekonomicznej i rolnej oraz możliwość egzekwowania prawa i kontraktów. Stabilność makroekonomiczna umacnia wzajemne zaufanie i zwiększa przewidywalność działalności gospodarczej prowadzonej przez producentów rolnych, a także ułatwia wierzycielom ocenę ryzyka związanego z finansowaniem rolnictwa, np. z kredytowaniem. Rolą polityki państwa powinno być budowanie zaufania do sektora finansowego, a najczęstszym sposobem jego podważania jest utrzymywanie wysokiej stopy inflacji, która podobnie jak wahania kursu walutowego powoduje ryzyko finansowe. Z kolei zmiana decyzji rządu związanych np. z opodatkowaniem czy poziomem wsparcia dochodów rodzi ryzyko instytucjonalne w sektorze rolniczym. Wspieranie przez państwo wiejskich rynków finansowych wymaga również stworzenia zadowalającego otoczenia prawno-regulacyjnego: właściwie zdefiniowanych praw własności w zakresie gruntów i ich ewidencji oraz prawa w zakresie zabezpieczonych transakcji.

Powszechne w wielu krajach podstawowe bariery funkcjonowania i rozwoju usług finansowych na obszarach wiejskich sumarycznie prezentuje tabela 1. Rezultatem tych barier są niedobory finansowania podmiotów na obszarach wiejskich, których przyczyny są jednak szersze. Przykładowo, Gonzalez-Vega [2003] wyróżnia trzy źródła luki pomiędzy popytem a podażą usług finansowych na rynkach wiejskich:

- **zniękształcenia** – polityki, ramy regulacyjne, struktury kierowania/zarządzania (*governance structures*), subsydia faworyzujące nieefektywnych dostawców usług – które zniechęcają efektywne instytucje finansowe do wejścia na rynek;
- **koszty** dostarczania usług finansowych na obszarach wiejskich ponoszone przez efektywne instytucje finansowe; ich obniżenie wymaga inwestycji w infrastrukturę i innowacje technologiczne, produkty i procesy ich dostarczania;
- **nierealistyczne oczekiwania** bazujące raczej na politycznych niż ekonomicznych szacunkach popytu na usługi finansowe na wsi, które powodują przeszacowanie faktycznego popytu (tj. chęci i zdolności jednostek do nabywania określonej usługi po cenie, która pokrywa koszty jej wytworzenia).



**Tabela 1**

Powszechne bariery usług finansowych na obszarach wiejskich

| Bariery  | Przyczyny  |
|--|--|
| Rozproszony popyt  | Niski poziom aktywności ekonomicznej i niska gęstość zaludnienia   |
| Hazard moralny (pokusa nadużyć) i negatywna selekcja           | Asymetria informacji   |
| Brak odpowiedniego zabezpieczenia wiarygodności (np. kredytów) | Brak uregulowania stosunków własności ziemi i nieruchomości, brak rejestru ziemi i nieruchomości, niskie dochody rolnicze    |
| Wysokie koszty informacji i transakcyjne                       | Słaba infrastruktura, ograniczony dostęp do informacji przez klientów oraz o klientach                                       |
| Słaba zdolność instytucjonalna                                 | Relatywnie słabo wykształceni i wykwalifikowani ludzie   |
| Efekt wypierania   | Subsydiowane kredyty, kredyty i pożyczki bezpośrednie  |
| Sezonowość   | Zmienny popyt, nieregularne przepływy pieniężne  |
| Ryzyko w rolnictwie*   | Zmienne warunki atmosferyczne, szkodniki i choroby, fluktuacje cen rolnych, utrudnienia w dostępie do rynków, polityka rządu |

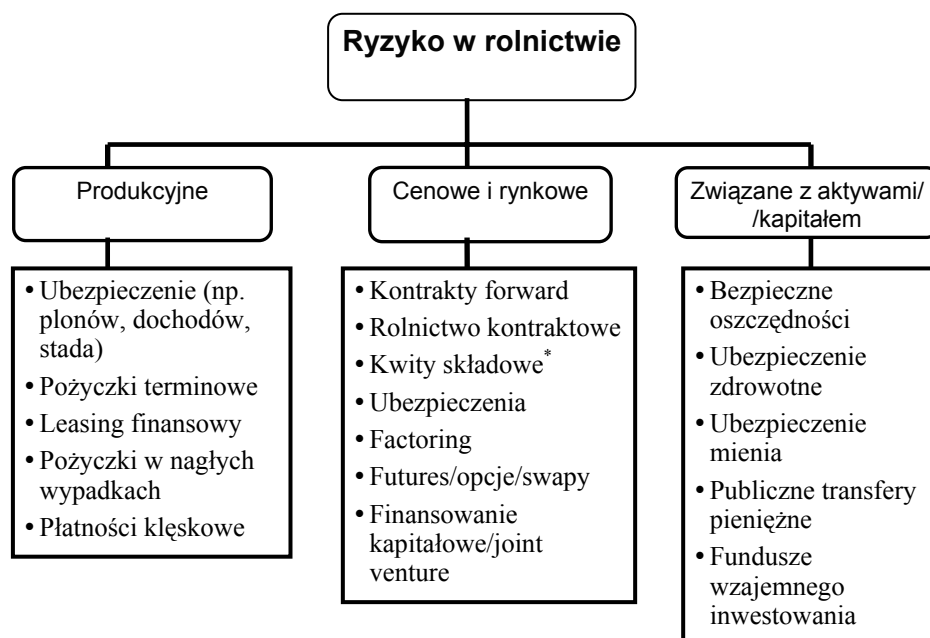
\*W rolnictwie poza istnieniem specyficznych rodzajów ryzyka barierą finansowania jest ściśle skorelowanie różnych rodzajów ryzyka oraz występowanie ryzyka fundamentalnego (covariant risk), które w odróżnieniu od ryzyka partykularnego ma charakter bezosobowy, a konsekwencją jego realizacji są podobne straty w tym samym czasie na skutek tych samych przyczyn odczuwane przez dużą grupę rolników lub ludności wiejskiej [patrz np. Bonomo i Viganò 2006; Poulton i in. 2006].

Źródło: Opracowanie własne.

W Polsce na wiejskich rynkach finansowych brakuje wielu, z przedstawionych na rysunku 1, instrumentów pozwalających na zabezpieczenie się przed różnymi rodzajami ryzyka związanymi z prowadzeniem działalności rolniczej.

Dla przykładu, relatywnie słabo rozwinięte są terminowe transakcje towarowe na rynkach rolnych, które mogłyby odegrać bardzo ważną rolę w zakresie stabilizacji cenowej i płynności obrotu towarowego oraz zabezpieczaniu się przed ryzykiem. W przeciwieństwie do rynku kapitałowego, którego zasady działania zostały precyzyjnie określone przez ustawy i akty wykonawcze, a system nadzoru państwowego zapewnia poczucie dużego bezpieczeństwa uczestników rynku, spontanicznie tworzony towarowy rynek terminowy jest traktowany z pewną rezerwą i obawą [patrz np. Tomaszewski 1998]. Niestety, dalszy jego rozwój będzie prawdopodobnie naśladować casus UE. Rolnicy unijni, przyzwyczajeni do polegania na finansowanych przez państwo mechanizmach stabilizacji cen i gwarantowania opłacalności produkcji, nie uczestniczą na nim w takiej skali

jak np. rolnicy amerykańscy. Interwencje w UE doprowadziły do wyeliminowania, a co najmniej do znacznego ograniczenia skali ryzyka cenowego na rynku spot, będącego podstawowym motywem zawierania transakcji terminowych. Niemniej jednak, w wyniku reform WPR, rolnicy będą musieli przejąć odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem, które wcześniej było niwelowane przez politykę wspierania rynku i cen.



\*Kwity składowe (*warehouse receipts*) są to dokumenty gwarantujące istnienie i dostępność określonej ilości i jakości towarów w magazynie; zwykle używane jako instrument transferu własności w transakcjach gotówkowych i futures.

#### Rysunek 1

Instrumenty finansowe pozwalające na ograniczenie ryzyka związanego z rolnictwem  
Źródło: Opracowanie własne.

Za pozytywne można uznać wprowadzenie w 2006 r. przez państwo rozwiązań zachęcających zakłady ubezpieczeń do zawierania z producentami rolnymi umów ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich z dopłatami do składek z budżetu państwa. Niestety, zainteresowanie rolników tymi ubezpieczeniami jak dotychczas było niewielkie. Średnio zaledwie ok. 8–10% powierzchni pól pod zasiewami jest objęte ochroną ubezpieczeniową [Janc 2007]. W 2007 r. zaledwie 3% rolników ubezpieczyło dobrowolnie swoje zwierzęta i uprawy od strat wyrządzanych przez ulewne deszcze, niskie temperatury, gradobicia czy pioruny. Jedną z przyczyn braku zainteresowania ze strony rolników jest niezrzetelność firm ubezpieczeniowych, które często odwołują szacowanie szkód,

nie chcą uznawać ich przyczyn, szukają luk w przepisach, oddalają roszczenia poszkodowanych [Ubezpieczenia... 2007]. Ograniczeniami ponadto były: konieczność ubezpieczenia wielu rodzajów ryzyka w pakiecie, brak możliwości elastycznej taryfikacji składek przez ubezpieczycieli oraz brak wsparcia budżetu państwa w przypadku wystąpienia szkód katastrofalnych.

Alternatywą ubezpieczeń dobrowolnych jest prawny obowiązek zawarcia ubezpieczenia, który oznacza, że zakłady ubezpieczeń prowadzące działalność w zakresie ubezpieczenia obowiązkowego nie mogą odmówić zawarcia polisy. Powszechne ubezpieczenia obowiązkowe dotyczą ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego oraz ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych [Ustawa z dnia 22 maja 2003]. Od 1 lipca 2008 r. wchodzi w życie obowiązek zawierania umów ubezpieczenia połowy powierzchni upraw od ryzyka wystąpienia powodzi, suszy, gradu, ujemnych skutków przezimowania oraz przymrozków wiosennych dotyczący rolników, którzy otrzymują płatności bezpośrednio do gruntów rolnych [Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r.]. Posunięcie to w dużej mierze było konieczne w związku z unijnym obowiązkiem posiadania polis ubezpieczenia 50% upraw przez rolników, którzy od 2010 r. będą ubiegać się o inne formy wsparcia z budżetu krajowego w przypadku wystąpienia klęsk.

## **Kanały finansowania rolnictwa**

Od momentu przystąpienia Polski do UE głównym źródłem finansowania rolnictwa i obszarów wiejskich stały się wspólnotowe fundusze rolne, które świadomie zostały przez autorkę pominięte, m.in. ze względów wymienionych we wstępie oraz dlatego, że w literaturze krajowej są one dość wyczerpująco opisane.

Stymulacja aktywności ekonomicznej i społecznej podmiotów zlokalizowanych na terenach wiejskich, w tym gospodarstw domowych oraz gospodarstw i przedsiębiorstw rolnych, może odbywać się poprzez usługi finansowe w trzech wyodrębnionych przez autorkę, zazębiających się segmentach sektora finansowego: mikrofinansach, finansach wiejskich oraz finansach rolnych (rys. 2). Nie wszystkie finanse wiejskie mają charakter finansów rolnych bądź mikrofinansów, podobnie jak nie wszystkie finanse rolne są mikrofinansami. Dostawcy usług z zakresu poszczególnych finansów mogą mieć swoje priorytety i możliwości rozwoju usług. Przykładowo, klienci korzystający z oferty instytucji mikrofinan-



**Rysunek 2**

Segmenty sektora finansowego w odniesieniu do obszarów wiejskich  
Źródło: Opracowanie własne.

sowych mogą być potencjalnymi klientami instytucji finansujących rolnictwo (np. banków rolnych<sup>1</sup>) oraz tereny wiejskie (np. banków wiejskich).

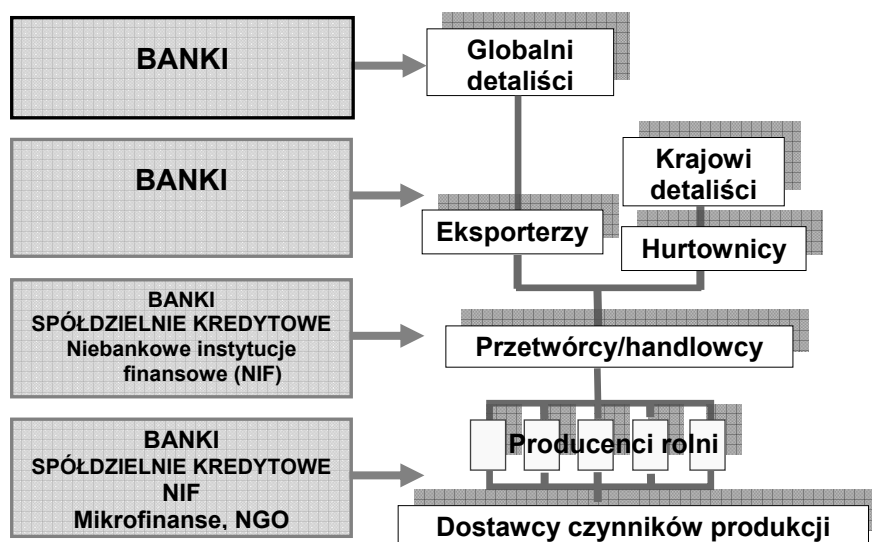
Idea mikrofinansów ma swoje racje bytu w sytuacji braku dostępu przez ubogich, pozbawionych stałych źródeł dochodu osób do kredytu i innych usług finansowych, która stanowi dla nich podstawowe ograniczenie rozwojowe. Do tej grupy zalicza się mikroprzedsiębiorców i osoby bezrobotne, szczególnie z terenów wiejskich. Mikrofinanse stwarzają szansę poprawy ich sytuacji materialnej m.in. przez możliwość samozatrudnienia. W Polsce sprawdzone międzynarodowe praktyki działalności mikrofinansowej prowadzą pozarządowe organizacje: Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Fundacja Wspomagania Wsi, Fundusz Mikro oraz Inicjatywa Mikro. W ramach finansów wiejskich usługi są nabywane przez ludność osiągającą różne poziomy dochodów. Finanse rolne odnoszą się do finansowania działalności związanej bezpośrednio z rolnictwem. Szczególna rola w tym zakresie przypada obecnie bankom spółdzielczym. Może zostać ona rozszerzona (np. o doradztwo finansowe) wraz z ewentualnym ich

<sup>1</sup>Definicja banku rolnego jest w zasadzie luźna, ale ogólnym kryterium zakwalifikowania banku do tej kategorii jest określony udział kredytów rolniczych w portfolio kredytów ogółem. Według Kliesena i Gilberta [1996, s. 23], bank rolny to bank komercyjny, w którym relacja kredytów rolniczych (inwestycyjnych i obrotowych) do kredytów ogółem jest wyższa niż średnia (nieważona wielkością banku) dla wszystkich banków komercyjnych. Urząd Kontrolera Waluty w USA definiuje bank rolny jako bank (bez względu na formę własności), w którym udział ten stanowi co najmniej 25% [The Office of the Comptroller of the Currency 1999]. Przez analogię, banki wiejskie w swoim portfolio kredytowym mają określony udział kredytów udzielonych podmiotom zlokalizowanym na terenach wiejskich. W Polsce funkcje banków rolnych i wiejskich pełnią banki spółdzielcze. Spośród banków komercyjnych relatywnie wysoki udział kredytów dla rolników indywidualnych w kredytach ogółem (bez sektora instytucji finansowych) ma BGŻ (21,9% w 2006 r.).

włączeniem do Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW)<sup>2</sup>, która w Polsce ma zostać utworzona najpóźniej do 31 grudnia 2008 r. [MRiRW 2007, s. 395].

Odpowiedzią na wyzwania stojące przed finansowaniem gospodarstw rolnych i innych podmiotów wiejskich mogą być tzw. finanse łańcucha wartości (*Value Chain Finance*), mające coraz większą rangę w wielu krajach [Fries, Akin 2004].

Jest to koncepcja zakładająca interakcje i transakcje między podmiotami fizycznego łańcucha dostaw (rys. 3), które mają na celu sprawdzenie i monitorowanie pożyczkobiorców, egzekwowanie kontraktów oraz zarządzanie kosztami i ryzykiem. Przepływ finansowy jest przepływem odwrotnym w stosunku do fizycznego przemieszczenia towarów. Finanse łańcucha wartości przybierają różne formy, np. pożyczki pieniężne, pożyczki w naturze, zaliczki, akredytywy, faktury, ubezpieczenia i inne instrumenty finansowe. Ich celem jest poprawa wewnątrz- i ponadzakładowych przepływów finansowych między ogniwami łańcucha. Finansowanie fizycznego łańcucha wartości jest często postrzegane przez



**Rysunek 3**

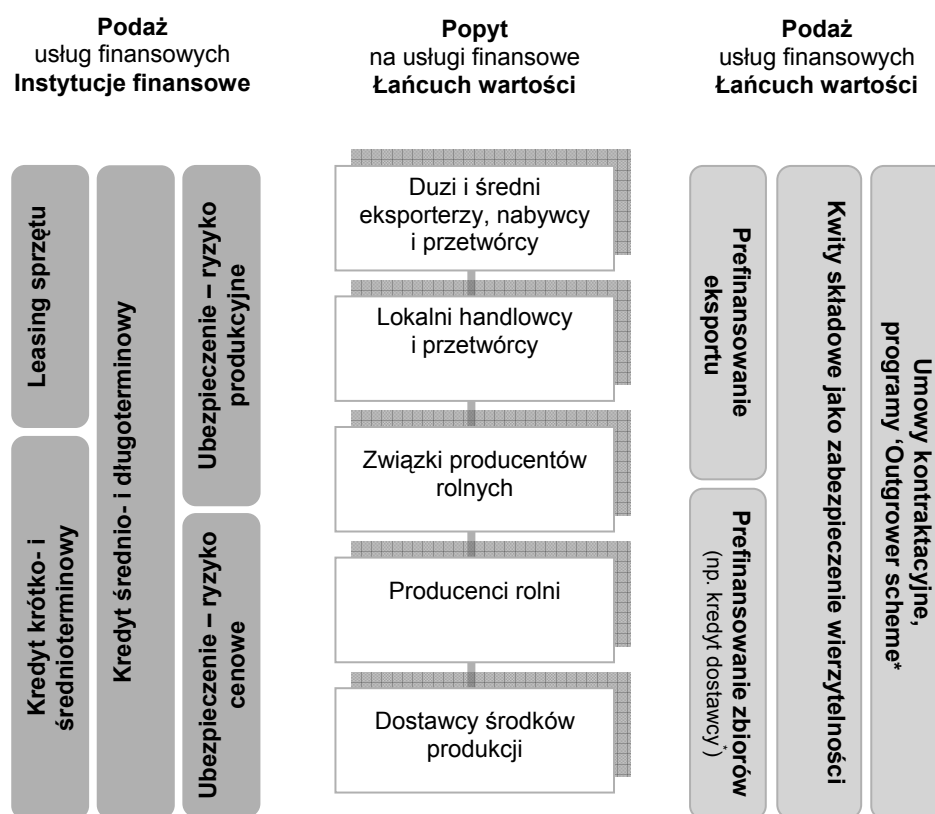
Przepływy finansowe w łańcuchu wartości

Źródło: Opracowanie własne.

<sup>2</sup>Zgodnie z art. 68 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich [Dz. Urz. UE L 277/1 z 21.10.2005 r.], KSOW skupia wszystkie organizacje i struktury administracyjne zaangażowane w rozwój obszarów wiejskich w każdym państwie członkowskim.

pryzmat instytucji finansowych<sup>3</sup>, ale coraz więcej uwagi przyciąga uwzględnienie przepływu finansów wzdłuż samego łańcucha dostaw.

Z przyczyn wymienionych w tabeli 1 instytucje finansowe mogą być powszechnie w kredytowaniu rolników i innych klientów wiejskich. Rozwiązaniem może być zatem świadczenie wzajemnych usług finansowych przez uczestników agrobiznesowych łańcuchów wartości (rys. 4), które obejmują np. kredyty towarowe, pożyczki pieniężne czy pożyczki na realizację kontraktów rolnych (np. zakupu nasion czy sprzedaży mleka).



\*Kredyt dostawcy (*supplier credit*) – forma kredytu kupieckiego, polegająca na tym, że odbiorca nabywając od dostawcy produkty (np. nasiona, nawozy) lub usługi nie dokonuje zapłaty gotówką od razu, lecz dopiero po upływie określonego czasu.

#### Rysunek 4

Finansowanie uczestników łańcucha wartości

Źródło: Opracowanie własne.

<sup>3</sup>Przykładem jest oferta BGŻ skierowana do przedsiębiorstw z sektora rolniczego oraz producentów rolnych (podmiotów skupujących i sprzedających) pod nazwą „Finansowanie powiązań produkcyjnych w agrobiznesie”.

Ważne miejsce w łańcuchu wartości zajmują dostawy sprzętu do produkcji rolniczej. Możliwość dofinansowania jego zakupu środkami unijnymi spowodowała, że polscy rolnicy zgłaszają coraz większy popyt na maszyny rolnicze [Jurczak 2007]. Ponieważ w opinii banków są oni perspektywnymi klientami, instytucje bankowe coraz silniej konkurują ze sobą w tworzeniu ofert kredytowych dla właścicieli gospodarstw rolnych zamierzających kupić maszyny. Do konkurencji tej coraz częściej przystępują instytucje proponujące przy sprzedaży maszyn nowy na polskim rynku produkt – tzw. finansowanie fabryczne. Taki rodzaj własnego finansowania wprowadziła Marubeni Construction Machinery przy zakupie importowanych przez nią japońskich ciągników marki Kubota.

Coraz popularniejszy wśród rolników leasing maszyn rolniczych wzbudził odzew niemal wszystkich firm leasingowych. Na rynku pojawiają się również nowe inicjatywy ułatwiające zakupy maszyn, łączące cechy typowego kredytowania z leasingiem. Przykładowo, krajowy producent ciągników Farmer Sp. z o.o. przygotował tzw. pożyczkę leasingową („Kredyt Fabryczny Farmera”), natomiast URSUS z VB Leasing Polska SA oferują produkt pod nazwą „URSUS Finansowanie Fabryczne”, na który składają się dwa narzędzia finansowe: pożyczka i leasing.

Jeśli chodzi o funkcjonowanie rynku rolnego w zakresie wieloletnich umów kontraktacyjnych, to w Polsce jest ono generalnie działaniem fakultatywnym dla doskonalenia współpracy między producentem rolnym i przetwórcą w łańcuchu wartości. Jedynie rynki skrobi ziemniaczanej i buraków cukrowych oparte są na systemie umów kontraktacyjnych prawnie umocowanych.

Stosunkowo mało powszechna jest obecnie w kraju forma rolnictwa kontraktowego określana jako „*outgrower scheme*”. Według UNCTAD [2002, s. 12], istota tych programów polega na tym, że przetwórcy dostarczają producentom rolnym środków produkcji (poza ziemią) i pomocy technicznej oraz gwarantują odbiór określonej ilości produktów rolnych spełniających uzgodnione standardy. Rolnicy otrzymują z reguły od przedsiębiorstw przetwórczych prefinansowanie, w wysokości określonego odsetka końcowej ceny sprzedaży produktu. W Polsce w pewnym zakresie koncepcja ta stosowana jest przez spółdzielnie mleczarskie. Bliższym przykładem takiego integratora w łańcuchu wartości jest Symbio Polska SA, które organizuje produkcję, przetwórstwo, sprzedaż i dystrybucję ekologicznych owoców, warzyw, ziół i zbóż, dostarczając je dla przemysłu przetwórczego i na rynek zagraniczny. Spółka oferuje długoterminowe kontrakty dla rolników, szkoli ich, oferuje dzierżawę maszyn, a jako pojedynczy odbiorca nawozów organicznych, pestycydów pochodzenia roślinnego, narzędzi i maszyn rolniczych ma większe możliwości finansowe i uzyskuje korzystniejsze ceny na rynku niż poszczególni rolnicy.

W tabeli 2 dokonano porównania finansowania rolnictwa i podmiotów wiejskich w ramach łańcucha wartości i przez instytucje finansowe.

**Tabela 2**

Powiązania i komplementarność ról uczestników łańcucha wartości oraz instytucji finansowych w finansach rolnych i wiejskich

| Finansowanie przez:  |   |
|--|---|
| aktorów łańcucha wartości  | instytucje finansowe  |
| Transakcje wertykalne  | Transakcje horyzontalne   |
| Wartość dodatkowa na produktach w fizycznym łańcuchu dostaw  | Wartość dodatkowa na produktach finansowych   |
| Głęboki zasięg zewnętrzny (tzw. outreach)  | Potencjalny outreach  |
| Warunki finansowania oraz zarządzanie ryzykiem i kosztami dostosowane do określonej aktywności gospodarczej    | Solidna praktyka finansowa i technologia powiązane ze specjalistycznymi usługami finansowymi    |
| Usługi finansowe wbudowane w kontrakty zasadnicze: niższe koszty krańcowe, korzyści produkcyjne i marketingowe | Usługi finansowe oferowane oddzielnie, niezależne, kierowane z reguły do szerokiej publiczności |

Źródło: Opracowanie własne.

Jedną z najistotniejszych zalet finansów łańcucha wartości, zdaniem autorki, jest możliwość zidentyfikowania zatorów płatniczych, dość powszechnych w sektorze rolno-żywnościowym, które są postrzegane jako bezpośrednia przyczyna słabnącej kondycji finansowej podmiotów gospodarczych, w tym np. producentów rolnych [patrz np. Talaśka-Klich 2007]. Jest to szczególnie istotne ze względu na efekt domina towarzyszący tym zatorom, który powoduje utratę płynności finansowej przez kolejne podmioty sprzężone ze sobą w ramach transakcji biznesowych w łańcuchu wartości. Finanse łańcucha wartości są ponadto pożytecznym narzędziem do określenia usług finansowych, na które występuje relatywnie wysoki popyt, a następnie do ustalenia interwencji, które w sposób skuteczny spowodowałyby wzrost ich podaży.

## Wnioski i rekomendacje

Liberalizacja gospodarki narodowej oraz przystąpienie Polski do UE spowodowały formowanie się nowego modelu finansowania wsi i rolnictwa, w którym rośnie znaczenie kanałów rynkowych. Poszerza się zarówno zakres instrumentów rynku finansowego dostępnych dla rolników, jak też gama produktów finansowych oferowanych dla nich przez podmioty niefinansowe.



Utrzymują się jednak pewne niedoskonałości w finansach wiejskich i rolnych, (np. ograniczony dostęp podmiotów wiejskich do rynków terminowych, kapitału joint venture oraz niektórych usług ubezpieczeniowych), które wymagają interwencji państwa. W celu ograniczenia tych niedoskonałości oraz rozszerzenia usług finansowych dla gospodarstw rolnych i innych podmiotów zlokalizowanych na wsi autorka sugeruje następujące strategie:

- W zakresie polityki państwa: dokonanie rewizji polityki państwa i bezpośrednich interwencji, zwłaszcza stopniowe wycofywanie się z kredytów preferencyjnych, zwiększenie skuteczności systemu sądowego, finalizacja rejestrów ziemi i nieruchomości, zawierających gwarantowane przez państwo informacje o ich stanie prawnym, uwzględnienie banków spółdzielczych w planowanym mechanizmie wdrażania programów właściwych dla finansowania wsi.
- W zakresie infrastruktury finansowej: poprawa regulacji prawnych dotyczących stosowania zabezpieczeń transakcji finansowych, regulacja niebankowych instytucji pośrednictwa finansowego.
- W zakresie instytucji finansowych: poprawa zdolności sektora finansowego do dostarczania usług detalicznych, promowanie konkurencji i różnorodności instytucjonalnej (banki komercyjne, mikrobanks, związki kredytowe, banki wiejskie, banki rolne, rolnictwo kontraktowe, usługi leasingowe itp.), identyfikacja możliwości rozwoju usług finansowych na obszarach wiejskich poprzez analizę łańcucha wartości.
- Ogólne: działania państwa, UE, instytucji finansowych oraz innych organizacji, zmierzające do likwidacji niedoborów finansowych na wsi, w tym zwłaszcza w rolnictwie, nie powinny skupiać się wyłącznie na interwencjach propodażowych. Ważne są również interwencje propopytowe, które poprawią dostęp rolników i wiejskich gospodarstw domowych do finansowania poprzez ograniczanie skutków ryzyka, na które są oni narażeni.

## Literatura

- ADAMOWICZ M., LEMANOWICZ M., *The possibilities of government's finance support for agri-producer groups in Poland*, Economic Science for Rural Development. Proceedings of the International Scientific Conference 2007, Nr 14, s. 95–101.
- BONOMO L., VIGANÒ L., *Risk management in agriculture – Covariant risks in rural areas*, Quaderni del Dipartimento di Economia Aziendale, 2006, Nr 1, Università degli Studi di Bergamo.
- CZTERNASTY W. (red.), SAPA A. (red.), *Wsparcie finansowe sektora rolno-żywnościowego w Polsce i Wielkopolsce z krajowych i unijnych środków budżetowych*, Zeszyty Naukowe 74, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006.

- DANIŁOWSKA A., *Poziom, zróżnicowanie oraz uwarunkowania kosztów transakcyjnych kredytów i pożyczek rolniczych*. Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2007.
- FRIES R., AKIN B., *Value Chains and their Significance for Addressing the Rural Finance Challenge*, Microreport Nr 2, USAID, Waszyngton 2004.
- GONZALEZ-VEGA C., *Deepening Rural Financial Markets: Macroeconomic Policy and Political Dimension*, Paving the Way Forward for Rural Finance: An International Conference on Best Practices, Theme "Macro Economic Policy and Reality" Paper, Waszyngton, 2–4.06.2003.
- HERNIK J., OLEJNICZAK G., *Zabezpieczenie prawa własności nieruchomości na obszarach wiejskich w Polsce*. Przegląd Geodezyjny 2007, Nr 8.
- JANC A., *Ubezpieczenie upraw rolnych i zwierząt gospodarskich z dopłatami*. Tryb dostępu [<http://www.ecom.net.pl/pl/id144.htm>], pobrano luty 2007.
- JURCZAK M., *Rolnik liczy pieniądze. Finansowanie zakupów nowych maszyn*. Auto Market Truck 2007, Nr 46 (670).
- KLIESEN K.L., GILBERT R.A., *Are Some Agricultural Banks Too Agricultural?* Review of Federal Reserve Bank of St. Louis, January/February 1996, s. 23–35.
- KULAWIK J., *Kredytowanie i finansowanie rolnictwa w przededniu integracji z Unią Europejską. Część I*, Bank i Kredyt 2003a, Nr 6, s. 29–42.
- KULAWIK J., *Kredytowanie i finansowanie rolnictwa w przededniu integracji z Unią Europejską. Część II*, Bank i Kredyt 2003b, Nr 7, s. 15–22.
- KULAWIK J., WIELICZKO B., *Wsparcie finansowe polskiego rolnictwa w pierwszym roku po integracji z Unią Europejską*. *Biuletyn Informacyjny ARR* 2005, Nr 12 (174), s. 10–23.
- MRiRW, *Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013)*, Warszawa, lipiec 2007.
- PODSTAWKA M., GINTER A., *Rola wsparcia unijnego w gospodarstwach rolniczych w Polsce*. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu* 2006, t. 8, z. 1, s. 177–180.
- POULTON C., KYDD J., DORWARD A., *Overcoming Market Constraints on Pro-Poor Agricultural Growth in Sub-Saharan Africa*, *Development Policy Review* 2006, Nr 24 (3), s. 243–277.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. Urz. UE L 277/1 z 21.10.2005.
- SIUDEK T., *Wiarygodność rolników jako kredytobiorców w opinii kadry kierowniczej banków spółdzielczych w Polsce*. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu* 2006, t. 8, z. 1, s. 177–180.
- TALAŚKA-KLICH L., *Rolnicy czują się poniżani w niektórych zakładach przetwórczych*, *Gazeta Pomorska*, wydanie on-line z 19 listopada 2007.
- The Office of the Comptroller of the Currency, *National Bank Examinations of Agricultural Loan Portfolios Will be Guided by OCC Handbook*, Release NR 99-7, Waszyngton 1999.
- TOMASZEWSKI J., *Terminowe transakcje towarowe*. *Rynek Terminowy* 1998, Nr 2: 48–51. *Ubezpieczenia z przeszkodami*. *Telewizja Polska - Redakcja Rolna*, 6 lipca 2007.

UNCTAD, *Farmers and farmers' associations in developing countries and their use of modern financial instruments*, UNCTAD/DITC/COM/35, styczeń 2002.

Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, DzU Nr 124, poz. 1152, z późn. zm.

Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, DzU Nr 150, poz. 1249, z późn. zm.

Założenie i aktualizacja księgi wieczystej – poradnik OFERTY.NET, dział Prawo z dnia 4.10.2006.

ZAWOJSKA A., *Dopłaty bezpośrednie w rolnictwie – skutki ekonomiczne i społeczne*, Wieś Jutra 2006, Nr 10(99), s. 41–43.

ZAWOJSKA A., *Przepływy finansowe środków unijnych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*. Problemy Rolnictwa Światowego 2006, t. XV, Wydawnictwo SGGW, Warszawa, s. 221–232.

## CONDITIONS AND CHANNELS OF AGRICULTURE FINANCING IN POLAND

### Abstract

The paper presents specific conditions for agriculture financing and main obstacles to the development of agricultural and rural financial services. One of those obstacles are sectoral correlated and covariant risks, so development of traditional and introduction of innovative instruments to protect farmers and financial institutions from some of those risks can stimulate the supply of rural and agricultural financing. It is also suggested that in order to overcome general under-supply of finance for agricultural activities and to rural households, microfinance institutions and both direct and indirect value chain finance should be supported.

**Teresa Miś**

Katedra Polityki Gospodarczej  
Uniwersytet Rzeszowski

## **Wykorzystanie wsparcia finansowego z funduszy UE przez gospodarstwa rolne w regionie rozdrobnionego rolnictwa**

### **Wstęp**

Analiza współczesnej polityki rolnej krajów UE wskazuje, że przeobrażenia rolnictwa rozdrobnionego mogą być realizowane z jednej strony na drodze wspierania koncentracji i rozwoju gospodarstw rolniczych, z drugiej zaś przez poszukiwanie alternatywnych źródeł dochodów dla ludności rolniczej oraz możliwość korzystania ze środków finansowych dostępnych w ramach różnych programów unijnych.

Po przystąpieniu naszego kraju do UE warunki polskiej gospodarki żywnościowej uległy zasadniczej zmianie. Uzyskanie członkostwa spowodowało objęcie jej pełnym dorobkiem prawnym Wspólnoty, w tym także prawami i obowiązkami wynikającymi z przepisów WPR, polityki regionalnej i strukturalnej. Skutkami przystąpienia do UE były otwarcie rynku wewnętrznego oraz dostęp do rynku 400 mln konsumentów i wielokrotnie wyższych niż przed akcesją środków finansowych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Gospodarka żywnościowa stała się beneficjentem integracji z UE [Ekonomiczne i społeczne... 2005].

Gospodarstwa rolne w Polsce mogą obecnie korzystać z wielu instrumentów wsparcia. Rodzi to potrzebę harmonizacji tych instrumentów dla zapewnienia wysokiej efektywności ich wykorzystania. Sprawą ważną staje się problem oceny funkcjonowania programów związanych z finansowaniem rozwoju wsi i rolnictwa. Główną metodą oceny jest metoda ilościowa, używana w Polsce do badania skuteczności programów, polegająca na kontroli osiągnięcia założonych wskaźników [Rosner 2007, s. 10].

Tylko gospodarstwa potrafiące konkurować odpowiednią ceną i jakością produktów będą zdolne do utrzymania się na unijnym rynku rolnym. W przyszłości obok sektora gospodarstw silnych ekonomicznie, zaspokajających większość popytu na produkty rolne, utrzymywać się będą gospodarstwa słabe, niskotowarowe, strukturalnie rozdrobnione [Baum, Wielicki 2007]. Również z badań in-

nych autorów [Józwiak, Mirkowska 2004; Woś, Zegar 2004; Raport europejskich ekspertów 2004] wynika, że w przyszłości charakterystyczna dla polskiego rolnictwa będzie dualna droga rozwoju. Polegać ona będzie na tym, że część gospodarstw przyjmie metody produkcji zapewniające głównie wysoką efektywność ekonomiczną, przy respektowaniu jedynie podstawowych wymogów ochrony środowiska, a pewna część gospodarstw wybierze metody bardziej przyjazne dla ekosystemu, zapewniające wykorzystanie posiadanych atutów środowiskowych i społeczno-kulturowych. Dlatego też ważną kwestią jest, aby gospodarstwa te w maksymalnym stopniu potrafiły wykorzystać możliwość ubiegania się o wsparcie finansowe ze środków UE.

## Cel i metodyka badań

Po przystąpieniu Polski do UE kraj nasz mógł wykorzystywać środki na wspieranie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich z trzech źródeł: krajowych, przedakcesyjnych i programów unijnych dostępnych dla członków UE. Rolnicy polscy mogą korzystać z wielu instrumentów wsparcia. Stwarza to potrzebę czuwania nad właściwym wykorzystaniem tych środków, ponieważ wiele gospodarstw jest przeinwestowanych lub źle zainwestowanych. Ważną kwestią staje się problem oceny funkcjonowania programów związanych z finansowaniem rozwoju wsi i rolnictwa w latach 2002–2006.

W tym kontekście celem opracowania była próba oceny aktywności rolników w zakresie wykorzystania środków finansowych dostępnych w ramach funduszy UE w latach 2002–2006 w regionie o rozdrobnionej strukturze gospodarstw. Dokonano jej na podstawie analizy stanu realizacji programów przedakcesyjnych, w tym SAPARD oraz programów PROW i SPO. Zakres przestrzenny badań obejmuje teren trzech województw (małopolskiego, podkarpackiego oraz świętokrzyskiego) i podyktowany był chęcią ukazania badanej problematyki w regionie o dominacji drobnych, niskotowarowych i słabych ekonomicznie gospodarstw. Badania ankietowe przeprowadzono w pierwszym kwartale 2007 r., na próbie 856 rolników z terenu wspomnianych trzech województw<sup>1</sup>. Chodziło w nich m.in. o poznanie opinii rolników w kwestii poszukiwania i korzystania z możliwości dofinansowania działalności w ramach różnych form wsparcia fi-

---

<sup>1</sup>Badania przeprowadzono w ramach projektu badawczego pt. „Rola lokalnych instytucji w przekształcaniach rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw (po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej)”, finansowanego przez MNiSW w ramach grantu własnego nr N114 009 31/2320, realizowanego przez Zakład Polityki Gospodarczej i Agrobiznesu Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Rzeszowskiego.

nansowego ze środków UE. Dobór gospodarstw został przeprowadzony metodą losowania kwotowego, przy uwzględnieniu struktury agrarnej gospodarstw.

Ze względu na charakter struktury agrarnej, zasoby czynników wytwórczych w rolnictwie, poziom zatrudnienia oraz efektywność rolnictwa, a także uwzględniając układ geograficzny, można podzielić Polskę na 4 makroregiony rolnicze. Makroregion rolnictwa i obszarów wiejskich jest to zespół regionów wyróżniających się charakterem struktury agrarnej oraz stanem zaludnienia wsi od pozostałych regionów [Michna 2001]. Zróżnicowanie regionalne wsi i rolnictwa determinuje potrzebę stosowania pod wieloma względami innej polityki rolnej w stosunku do poszczególnych makroregionów. Dotyczy to zwłaszcza wsparcia finansowego z funduszy unijnych<sup>2</sup>. Makroregion I – Małopolska i Pogórze – obejmuje województwa Polski południowo-wschodniej, tj. podkarpackie, małopolskie, świętokrzyskie i śląskie. Jest to makroregion przeludnionej wsi i rozdrobnionej struktury agrarnej rolnictwa. Przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego nie przekracza w tych województwach 5 ha użytków rolnych, a zaledwie 1,5% gospodarstw posiada powierzchnię powyżej 15 ha UR (podczas gdy średnio w kraju takich gospodarstw jest 10,1%).

Poza województwem śląskim ponad połowa populacji makroregionu to ludność wiejska. Rozdrobnieniu struktury obszarowej gospodarstw towarzyszy ich słabe powiązanie z rynkiem i niska towarowość (wysoki odsetek gospodarstw samozaopatrzeniowych). Tylko dla 23,1% rodzin rolniczych dochody z gospodarstwa są głównym lub jedynym źródłem utrzymania, a dla ponad 40% są nimi renty, emerytury oraz zasiłki socjalne. Przeludnienie agrarne i mała skala produkcji sprawiają, że dochody rolników są bardzo niskie [Kata, Miś 2005]. Dlatego też rolnictwo na obszarze województw podkarpackiego, małopolskiego i świętokrzyskiego, a tym samym w makroregionie I wymaga zewnętrznego wsparcia finansowego.

## **Wykorzystanie wsparcia finansowego z funduszy UE przez rolników w regionie rozdrobnionego rolnictwa**

Poziom aktywności rolników w kwestii ubiegania się o środki finansowe UE uzależniony jest od wielu czynników tkwiących wewnątrz gospodarstw, zależnych od samych rolników oraz będących wypadkową sytuacji gospodarczej kraju. Do wewnętrznych czynników ograniczających zalicza się:

---

<sup>2</sup>Rozporządzenie Komisji (WE) nr 730/2004 z 19 kwietnia 2004 r. dostosowujące rozporządzenie (EWG) nr 1859/82, dotyczące wyboru gospodarstw rolnych przekazujących dane do określenia dochodów rolnych w następstwie przystąpienia Polski do UE.

- niski poziom wykształcenia rolników,
- niekorzystną sytuację ekonomiczną gospodarstw,
- słabe powiązanie gospodarstw z rynkiem,
- brak umiejętności właściwego wykorzystania informacji o programach pomocowych,
- słabe zainteresowanie uzyskaniem pomocy ze strony lokalnych instytucji doradczych.

Ankietowani rolnicy są dość aktywni w ubieganiu się o wsparcie unijne – 538 osób (co stanowi 62,9% ogółu badanych) deklaruowało, że w latach 2002–2006 korzystało ze środków finansowych, dostępnych w ramach poszczególnych programów. Ponad 6% badanych ubiegało się o wsparcie w ramach programu SAPARD, blisko 87% ankietowanych rolników złożyło wnioski o dofinansowanie gospodarstw z działań dostępnych w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), w tym najwięcej osób ubiegało się o wsparcie gospodarstw niskotowarowych (tab. 1). Co siódmy badany starał się o środki finansowe dostępne w ramach SPO, w tym głównie na nowe inwestycje w gospodarstwach.

**Tabela 1**

Korzystanie ze środków finansowych UE przez badanych rolników w latach 2002–2006

| Lp.   | Wyszczególnienie   | Liczba | %    |
|---|--|--------|------|
| Programy przedakcesyjne (2002–2004)             |  |        |      |
| 1   | SAPARD   | 52     | 6,1  |
| Działania realizowane w ramach PROW (2004–2006) |  |        |      |
| 1   | Renty strukturalne   | 4      | 0,5  |
| 2   | Wsparcie gospodarstw niskotowarowych   | 247    | 28,9 |
| 3   | Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)   | 246    | 28,7 |
| 4   | Wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt  | 185    | 21,6 |
| 5   | Zalesianie gruntów rolnych   | 8      | 0,9  |
| 6   | Dostosowanie gospodarstw do wymogów UE   | 51     | 6,0  |
| 7   | Grupy producentów rolnych  | –      | –    |
| Działania realizowane w ramach SPO (2004–2006)  |  |        |      |
| 1   | Inwestycje w gospodarstwach rolnych  | 64     | 7,5  |
| 2   | Ułatwianie startu młodym rolnikom  | 30     | 3,5  |
| 3   | Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia alternatywnych źródeł dochodów   | 16     | 1,9  |
| 4   | Inne, w tym: rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej, poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnych, zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego, gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi | 9      | 1,1  |

Źródło: Badania ankietowe.

Dla dokonania całościowej analizy porównawczej aktywności rolników w pozyskiwaniu środków UE ustalono liczbę wniosków w podziale na makroregiony oraz wartości bezwzględne przeliczono na 1000 gospodarstw, a także obliczono wskaźnik absorpcji w ramach najważniejszych działań PROW i SPO (tab. 2 i 3). Obliczone parametry wskazują, że środki finansowe na wsparcie gospo-

**Tabela 2**

Stan realizacji PROW w ramach Działania 2. Wspieranie gospodarstw niskotowarowych w makroregionie I na tle innych makroregionów i kraju

| Wyszczególnienie                           | Makroregiony |          |           |           | Polska  |
|--|--------------|----------|-----------|-----------|---------|
|  | I            | II       | III       | IV        |         |
| Wnioski złożone i rozpatrywane             | 50 957       | 8 414    | 24 569    | 87 453    | 171 393 |
| Zrealizowane płatności [tys. zł]           | 376 206,7    | 59 755,5 | 167 037,7 | 642 250,7 | 1 245   |
| Liczba złożonych wniosków/1000 gospodarstw | 88,1         | 47,1     | 82,1      | 20,5      | 250,6   |
| Wskaźnik absorpcji I*                      | 91,7         | 49,0     | 85,1      | 125,0     | –       |
| Wskaźnik II**                              | 189,9        | 36,9     | 46,4      | 143,3     | –       |

\* udział makroregionu w liczbie wniosków ogółem/udział makroregionu w liczbie gospodarstw ogółem × 100%

\*\* udział makroregionu w kwocie wniosków ogółem/udział makroregionu w powierzchni UR ogółem × 100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR z 18.09.2007 r.

**Tabela 3**

Stan realizacji SPO w ramach Działania 1.1. Inwestycje w gospodarstwach rolnych w makroregionie I na tle innych makroregionów i kraju

| Wyszczególnienie                                     | Makroregiony |           |           |           | Polska      |
|--|--------------|-----------|-----------|-----------|-------------|
|  | I            | II        | III       | IV        |             |
| Liczba złożonych wniosków                            | 6 742        | 4 714     | 12 822    | 18 307    | 42 585      |
| Kwota zawartych umów [tys. zł]                       | 304 222,5    | 288 783,1 | 782 636,2 | 935 918,0 | 2 311 559,9 |
| Kwota zawartych umów na 1 wniosek [tys. zł/1wniosek] | 45,1         | 61,3      | 61,0      | 51,1      | 54,3        |
| Liczba złożonych wniosków/1000 gospodarstw           | 11,7         | 26,5      | 42,8      | 25,2      | 23,9        |
| Wskaźnik absorpcji I*                                | 48,8         | 111,0     | 179,7     | 105,5     | –           |
| Wskaźnik II**  | 83,0         | 96,2      | 117,3     | 112,5     | –           |

\* objaśnienia do tabeli: jak w tabeli 2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR z dn. 7.09. 2007 r.



darstw niskotowarowych w największym stopniu były absorbowane przez rolników z makroregionu IV (Mazowsze i Podlasie), czyli województw: lubelskiego, łódzkiego, mazowieckiego i podlaskiego, oraz analizowanego makroregionu I.

Makroregion IV jest zróżnicowany wewnętrznie, obok gospodarstw małych, samozaopatrzeniowych, istnieje liczna grupa ok. 300 tys. średnich gospodarstw rodzinnych, zdolnych do konkurencji z rolnictwem „starej” UE. Przeciętna powierzchnia gospodarstw wynosi tu 7,7 ha UR, a 10,5% przekracza areał 15 ha. Województwa makroregionu I są regionami rolnictwa rozdrobnionego, słabego ekonomicznie i niskotowarowego. Jeżeli chodzi o pozyskiwanie środków unijnych na nowe inwestycje w gospodarstwach w ramach SPO, to korzystnie przedstawia się makroregion III, obejmujący zachodnie i północne regiony kraju. Jest to obszar rolnictwa relatywnie wielkoobszarowego, gdzie przeciętny obszar użytków rolnych gospodarstw wynosi 21,3 ha, a zatem przekracza średnią w rolnictwie UE, liczoną dla UE-15 i wynoszącą 18,7 ha<sup>3</sup>. W makroregionie tym 21,2% gospodarstw posiada powierzchnię UR przekraczającą 15 ha. W stosunku do innych makroregionów najniższe jest tutaj zatrudnienie w rolnictwie (2-krotnie niższe od średniej krajowej). Celem pomocy finansowej dla rolnictwa tego makroregionu powinno być wykreowanie gospodarstw rolnych zdolnych do wygrywania konkurencji na unijnym rynku żywnościowym.

Przeprowadzane corocznie przez firmę PENTOR badania na temat wsi i rolnictwa w Polsce pokazują, że z roku na rok wzrasta popularność płatności bezpośrednich. Jest to instrument powszechnie znany i wskazywany przez prawie 3/4 badanych [Raport: Polska wieś... 2006]. Spośród badanych rolników z regionu rozdrobnionego rolnictwa 720 osób (ponad 84% badanych) ubiegało się o dopłaty bezpośrednie, z tym, że najwięcej osób w 2004 r., a tylko 10 rolników dołączyło do całej grupy w 2006 r. (tab. 4).

**Tabela 4**

Gospodarstwa ubiegające się o dopłaty bezpośrednie z uwzględnieniem roku rozpoczęcia ubiegania się o dopłaty i powierzchni gospodarstwa

| Grupa gospodarstw* | 2004   |      | 2005   |     | 2006   |     | ogółem |       |
|--------------------|--------|------|--------|-----|--------|-----|--------|-------|
|                    | liczba | %    | liczba | %   | liczba | %   | liczba | %     |
| I                  | 292    | 88,8 | 31     | 9,4 | 6      | 1,8 | 329    | 100,0 |
| II                 | 231    | 93,1 | 15     | 6,0 | 2      | 0,8 | 248    | 100,0 |
| III                | 138    | 96,5 | 3      | 2,1 | 2      | 1,4 | 143    | 100,0 |
| Ogółem             | 661    | 77,2 | 49     | 5,7 | 10     | 1,2 | 720    | –     |

\* I – gospodarstwa o powierzchni 1–4,99 ha, II – 5–9,99 ha, III – 10 ha i więcej  
Źródło: Badania ankietowe.

<sup>3</sup>European Commission (Eurostat and Directorate General for Agriculture), FAO and UNSO, 2004.

Rolnicy potwierdzają również skuteczność płatności bezpośrednich, jeśli chodzi o poprawę dochodów rolniczych. Dlatego też zapytano badanych rolników, na co wydatkują środki finansowe uzyskane w ramach dopłat bezpośrednich (tab. 5). Blisko 70% badanych użytkowników gospodarstw środki pieniężne uzyskane z dopłat bezpośrednich przeznacza na bieżące potrzeby gospodarstwa: zakup paliwa, nawozów mineralnych, środków ochrony roślin itp.

**Tabela 5**

Wydatki środków pieniężnych z dopłat bezpośrednich (w %)

| Wydatki na:   | Grupy obszarowe gospodarstw* |       |       | Ogółem<br>(N = 720) |
|---|------------------------------|-------|-------|---------------------|
|   | I                            | II    | III   |                     |
| 1. Bieżące potrzeby (zakup nawozów, paliwa itp.)              | 69,4                         | 66,3  | 68,2  | 68,1                |
| 2. Potrzeby rodziny (opłaty, wydatki konsumpcyjne)            | 17,5                         | 10,4  | 7,8   | 13,1                |
| 3. Inwestycje (zakup maszyn, urządzeń, modernizacja budynków) | 11,3                         | 21,5  | 22,2  | 17,0                |
| 4. Inne   | 1,8                          | 1,8   | 1,8   | 1,8                 |
| Razem   | 100,0                        | 100,0 | 100,0 | 100,0               |

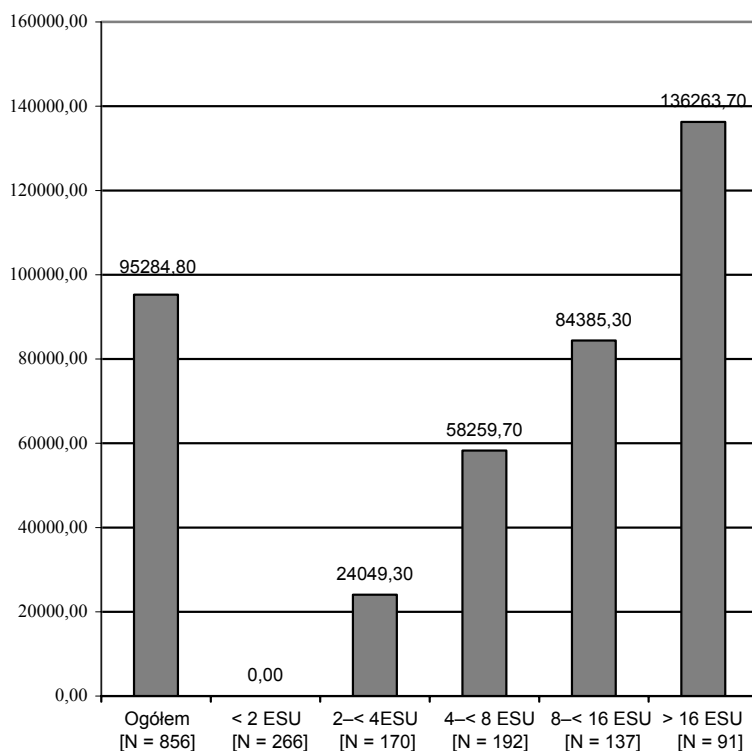
\* I – gospodarstwa o powierzchni 1–4,99 ha, II – 5–9,99 ha, III – 10 ha i więcej

Źródło: Badania ankietowe.

Analizując wydatki rolników należy zauważyć, że na inwestycje w gospodarstwach najwięcej środków przeznacza się w gospodarstwach największych – o powierzchni 10 ha i większej.

Z badań Rosnera wynika, że gospodarstwa największe uzyskują najwięcej dopłat UE, ponieważ ich większa siła ekonomiczna, a tym samym dysponowanie większymi zasobami własnych środków finansowych pozwala im na ubieganie się o dofinansowanie gospodarstw w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego. Ponadto, pozyskane środki finansowe użytkownicy gospodarstw dużych obszarowo, o korzystniejszej wielkości ESU przeznaczają głównie na inwestycje [Rosner 2007]. Interesującym wydaje się fakt, jak kształtuje się pozyskiwanie środków finansowych na inwestycje w ramach programu SPO w zależności od wielkości ekonomicznej gospodarstwa w regionie rozdrobnionego rolnictwa, dlatego też badaną zbiorowość gospodarstw podzielono wg klas ekonomicznych (ESU)<sup>4</sup> – wykres 1.

<sup>4</sup>Polski FADN. Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w polskim FADN w 2004 roku. IERiGŻ Warszawa, wrzesień 2006 r., s. 18.



**Wykres 1**

Średnie kwoty pieniężne pozyskane przez rolników na inwestycje w ramach programu SPO w regionie rozdrobnionego rolnictwa (w zł)

Źródło: Badania ankietowe.

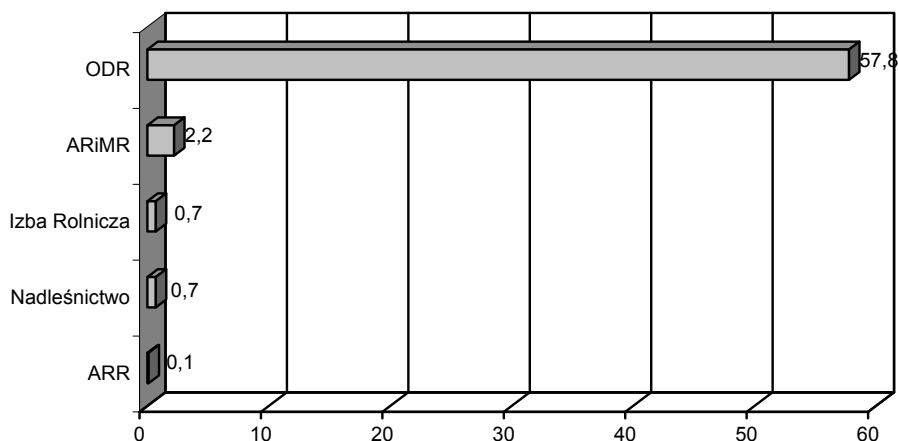
Analiza uzyskanych wyników badań wskazuje, że w regionie rozdrobnionego rolnictwa gospodarstwa o większej sile ekonomicznej pozyskują więcej środków finansowych na dalsze inwestycje. Jak wynika z opinii rolników, inwestycje te obejmują głównie zakup nowych maszyn rolniczych (m.in. ciągników, kombajnów itp.) oraz modernizację istniejących i budowę nowych budynków inwentarskich.

Wśród najważniejszych przyczyn nieotrzymania wsparcia finansowego z UE w opinii badanych rolników należy wymienić wyczerpanie się limitu środków w ramach danego działania oraz niespełnianie kryteriów wymaganych przy ubieganiu się o wsparcie UE, w tym głównie niekompletne dokumenty. Innymi powodami nieotrzymania pomocy unijnej były zbyt mała powierzchnia gospodarstwa oraz brak środków własnych.

## Pomoc instytucjonalna w zakresie wykorzystania funduszy unijnych oraz plany na przyszłość w opinii rolników

Ogromne znaczenie instytucji w funkcjonowaniu oraz rozwoju gospodarki i społeczeństwa jest już w naukach ekonomicznych powszechnie akceptowane. Układ instytucjonalny jest zasadniczym elementem otoczenia rolnictwa, mającym istotny wpływ na funkcjonowanie i przeobrażenia tego sektora. Szczególnie znaczenie dla tych procesów mają instytucje lokalne, które przez bliski kontakt z rolnikami mogą skuteczniej wpływać na podejmowane przez nich decyzje. Przygotowanie lokalnych instytucji jest warunkiem uzyskania środków finansowych niezbędnych w procesie przekształceń rozdrobnionego rolnictwa.

Wielu rolników dostrzega, jak ważną rolę w transferze wiedzy, wdrażaniu nowych rozwiązań, a tym samym sięganiu po wsparcie unijne odgrywa udział w szkoleniach organizowanych przez różne instytucje oraz konieczność podnoszenia wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych. W przeprowadzonych badaniach zapytano rolników, czy przy ubieganiu się o środki finansowe UE korzystali z pomocy lokalnych instytucji. Odpowiedzi twierdzącej udzieliło 527 osób, co stanowi 61,6% ogółu badanych. Ankietowani wskazywali głównie na pomoc ośrodków doradztwa rolniczego (wykres 2). Pomoc ta dotyczyła głównie świadczenia doradztwa



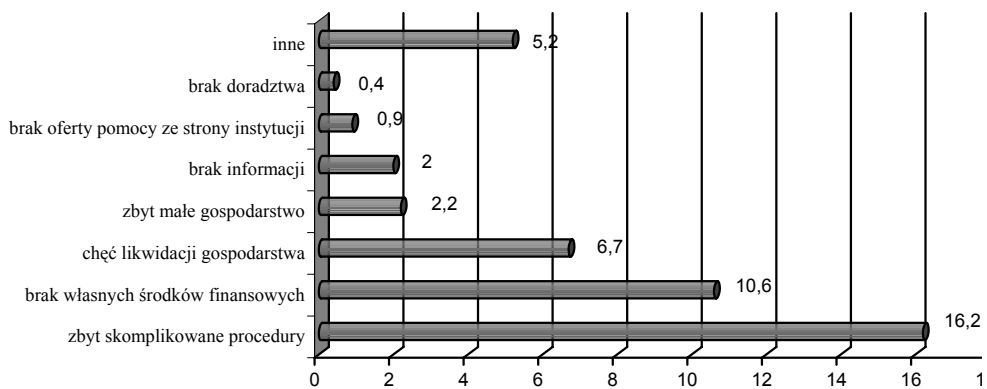
**Wykres 2**

Korzystanie przez rolników z pomocy instytucji przy ubieganiu się o fundusze UE (% wskazań)

Źródło: Badania ankietowe.

bezpośredniego, polegającego na wypełnianiu wniosków aplikacyjnych oraz planów (np. przy programach rolnośrodowiskowych) oraz biznesplanów. Dzięki doradztwu i szkoleniom organizowanym przez pracowników ośrodków doradztwa rolniczego w Boguchwale (Podkarpacie), Karniowicach (Małopolska) oraz Modliszewicach (Świętokrzyskie) rolnicy nie mieli problemów z wypełnianiem wniosków aplikacyjnych.

Analizując powody niekorzystania ze wsparcia finansowego UE w latach 2002–2006 można stwierdzić, że najważniejszymi w opinii rolników są zbyt skomplikowane procedury, związane ze składaniem wniosków i gromadzeniem właściwej dokumentacji, oraz brak własnych środków finansowych (wykres 3).



**Wykres 3**

Powody niekorzystania z dopłat UE w latach 2002–2006 (% wskazań)

Źródło: Badania ankietowe.

Jeśli chodzi o SPO, to największą barierą dla rolników w realizacji programu był brak własnych środków finansowych potrzebnych na sfinansowanie inwestycji. W programie i działaniach z nim związanych rolnik musiał zrealizować inwestycje z własnych środków, po czym otrzymywał częściowy zwrot poniesionych nakładów. Badani rolnicy nie narzekają na brak doradztwa i oferty ze strony instytucji. Szczególnie podkreślają aktywny udział ODR-ów, głównie ze względu na świadczenie przez nie większości usług nieodpłatnie.

Ważną kwestią wydaje się zbadanie, czy w kolejnych latach rolnicy będą chcieli korzystać z działań dostępnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Z opinii badanych rolników wynika, że w najbliższej przyszłości zdecydowana większość (84,1% badanych) zamierza ubiegać się o wsparcie swojej działalności ze środków finansowych dostępnych w ramach PROW na lata 2007–2013. Analizując wypowiedzi badanych rolników z zakresu celu, na jaki będą przeznaczone pozyskane środki, należy stwierdzić, że generalnie respondenci (38,7% ogółu badanych) planują przeznaczyć je na nowe inwe-

stycje, w tym głównie związane z zakupem nowych maszyn, ziemi, modernizacją budynków. Ponadto badani rolnicy w przyszłości zamierzają środki UE przeznaczyć na rozwój działalności pozarolniczej oraz przestawienie gospodarstwa na ekologiczne. Przygotowanie rolników do nowego okresu programowania to obecnie jedno z najważniejszych wyzwań stojących przed lokalnymi instytucjami, szczególnie doradczymi. Co drugi bowiem badany deklaruje, że przy ubieganiu się o środki z UE w latach 2007–2013 skorzysta z usług świadczonych przez ODR.

## Podsumowanie

Polskie rolnictwo stając się elementem sektora rolnego państw członkowskich UE uzyskało dostęp do wielu mechanizmów pomocowych wynikających z WPR. Działania te obejmują wsparcie bezpośrednie dochodów rolniczych (dotacje bezpośrednie), interwencję na rynku rolnym oraz programy rozwoju wsi (wsparcie gospodarstw niskotowarowych, inwestycje w gospodarstwach itp.). Dzięki doradztwu świadczonemu przez pracowników ODR, polegającemu na pomocy w sporządzeniu wniosków aplikacyjnych, rolnicy w warunkach rozdrobnionego rolnictwa nie mieli problemów przy ubieganiu się o środki finansowe UE.

Realizacja programów PROW i SPO w latach 2004–2006 jest niezwykle cennym doświadczeniem dla beneficjentów oraz instytucji. Pozostaje mieć nadzieję, że ze środków UE obszary rozdrobnionego rolnictwa będą umiały korzystać w przyszłości jeszcze bardziej efektywnie.

## Literatura

- BAUM R., WIELICKI W.: *Prognoza przeobrażeń w rolnictwie do roku 2030 w kontekście zrównoważonego rozwoju*. Wieś i Rolnictwo, nr 1 (134), 2007 s. 19–32.
- Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu do Unii Europejskiej*. [w:] Program wieloletni. Synteza badań 2005 roku. Red. M. Wigier, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- JÓZWIAK W., MIRKOWSKA Z.: *Średnie, duże i bardzo duże gospodarstwa rolne w Niemczech, Austrii, Danii i Polsce w latach 1997–2001*. IERiGŻ, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy, nr 499, Warszawa 2004.
- KATA R., MIŚ T.: *Regional differences of Poland's agriculture in aspect of its financing from the European Union Funds*. [w:] New Members – New Challenges for the European Regional Development Policy, Technical University of Košice, University of Economics in Bratislava, German Section of ERSA, Novy Smokovec 2005, s. 164–170.

- MICHNA W.: *Polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich oraz jej regionalizacja*. Studia i Monografie, 104, IERiGŻ Warszawa 2001.
- Raport europejskich ekspertów: *Wizja polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w rozszerzonej Europie*. *Więś i Rolnictwo*, nr 3 (124), 2004.
- Raport: *Polska wieś i rolnictwo 2006*. PENTOR.
- ROSNER A.: *Główne wyniki badań prowadzonych w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN w 2006 roku*. *Więś i Rolnictwo*, nr 1 (134), 2007, s. 9–17.
- WOŚ A., ZEGAR J.: *Rolnictwo społecznie zrównoważone – w poszukiwaniu nowego modelu dla Polski*. *Więś i Rolnictwo*, nr 3 (124), 2004.

## **UTILIZATION OF FINANCIAL SUPPORT FROM EU FUNDS BY FARMS IN THE SMALL-FARM REGION**

### **Abstract**

The paper aims to assess the utilization of subsidies from EU funds by farmers in small-farm region conditions. The study shows that farmers were actively applying for financial support for their farm business activities within programmes implemented to the end of 2006. It provides evidence that farmers were swiftly reacting to emerging opportunities and did not hesitate to made investment decisions while availing themselves of the available EU funds. The paper argues that in the small-farm region, farms of higher economic strength, those having more economic leverage, were able to acquire more funds for investments, which could increase their competitiveness.

**Antoni Kożuch**

Katedra Ekonomiki i Organizacji Rolnictwa  
Akademia Rolnicza w Krakowie

## **Zmiany w zarządzaniu finansami lokalnymi**

### **Wstęp**

Problematyka zarządzania finansami gmin, jako jedno z najważniejszych zagadnień dotyczących funkcjonowania władz lokalnych, stanowi przedmiot zainteresowania zarówno teoretyków, jak i praktyków zajmujących się samorządem terytorialnym. Władze samorządowe zaczynają doceniać ekonomiczne i społeczne aspekty swej działalności. Osiągnięcie korzystnych rezultatów nie jest bowiem możliwe bez nowoczesnego systemu zarządzania.

Różnorodność procesów i zjawisk składających się na finanse lokalne, złożoność systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego (JST), a także fakt, że finanse są pomostem łączącym wszystkie przejawy działania samorządu, powodują konieczność zarządzania tymi zagadnieniami w jednostkach samorządu terytorialnego.

Celem niniejszego opracowania jest próba oceny funkcjonowania dotychczasowego systemu finansowego gmin i na tym tle określenia kierunków zmian w tym zakresie z uwzględnieniem procesów racjonalizacji gospodarki budżetowej.

### **Istota zarządzania finansami lokalnymi**

Zarządzanie finansami lokalnymi jest pojęciem szerokim i z tego względu wymaga zdefiniowania. Możliwości finansowania zadań (potencjał finansowy) w powiązaniu z właściwym zarządzaniem finansami warunkują prawidłowe funkcjonowanie i rozwój jednostek samorządu terytorialnego. Podstawowymi zagadnieniami dla racjonalnego zarządzania finansami lokalnymi są: wydatki i ich struktura, priorytety projektów rozwojowych, pozyskiwanie środków służących realizacji zadań i przedsięwzięć oraz rozstrzyganie o ich kolejności w czasie. Przez pryzmat finansów można dokonać całościowej oceny funkcjonowania



gminy i jej możliwości rozwojowych. Finanse lokalne stanowią obszar, gdzie szczególnie wyraźnie ujawniają się konsekwencje niesprawnego zarządzania.

Zarządzanie finansami JST jest elementem zarządzania funkcjonowaniem oraz rozwojem regionalnym i lokalnym. Samorząd terytorialny realizuje wiele zadań wpływających na stan zagospodarowania gminy i poziom życia jej mieszkańców. Warunkiem zapewnienia samorządności jest dysponowanie odpowiednio wysoką sumą środków finansowych na pokrycie kosztów działalności bieżącej i nakładów inwestycyjnych.

Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego jest procesem decyzyjnym podporządkowanym realizacji celu głównego samorządu, opierającym się na wykorzystaniu różnego rodzaju instrumentów, technik, kryteriów i reguł sterowania przebiegiem zjawisk związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów pieniężnych postawionych do dyspozycji samorządu w sposób umożliwiający jak najbardziej racjonalne zagospodarowanie tych zasobów. Oznacza zatem kompleksowe zarządzanie zasobami finansowymi mające na celu realizację założonej polityki finansowej gminy, koordynację realizacji tej polityki, monitorowanie i weryfikowanie wykorzystania zasobów finansowych, jak również efektów podjętych działań. Istotą zarządzania finansami lokalnymi jest podejmowanie decyzji finansowych oraz ocena sposobu, w jaki zarządzający tymi finansami podejmują decyzje, reagując na zmieniające się warunki działania i rosnące potrzeby społeczności lokalnej [Wójtowicz 2000, s. 90–100; Jastrzębska 1998, s. 22–31].

Zarządzania finansami powinno dostarczyć gminie zasad, procesów i informacji niezbędnych do zapewnienia efektywnego i skutecznego wykorzystania zasobów. Istotą zarządzania finansami jest więc stwarzanie warunków funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego przez kreowanie różnorodnych źródeł zasilania środkami pieniężnymi, ich podział oraz alokację w te obszary działalności, które nastawione są na realizację celów organizacji.

Decyzje podejmowane w procesie zarządzania finansami samorządu dotyczą z jednej strony zarządzania gromadzeniem środków pieniężnych (co znajduje odzwierciedlenie w dochodach budżetowych), a z drugiej – zarządzania sposobami ich wykorzystania (co znajduje odzwierciedlenie w strukturze i kierunkach wydatków budżetowych). Proces podejmowania decyzji uwarunkowany jest czynnikami ekonomicznymi i socjalnymi określającymi potrzeby społeczności lokalnej i zasoby, którymi dysponuje gmina, oraz strukturą organizacyjną władz lokalnych, która uzależniona jest od centralnych regulacji prawnych.

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, zarządzanie finansami lokalnymi obejmuje następujące obszary: 1) kształtowanie wielkości i struktury dochodów budżetowych przez określanie sposobów i źródeł ich pozyskiwania, 2) kształtowanie wielkości i struktury wydatków w powiązaniu z realizowaną działalnością

bieżącą i inwestycyjną, 3) kształtowanie relacji między dochodami i wydatkami budżetowymi gwarantującej zachowanie równowagi ekonomiczno-finansowej. Pozwala m.in. na kształtowanie struktury kapitałowo-majątkowej, właściwą alokację posiadanych zasobów finansowych, bieżącą ocenę sytuacji finansowej i majątkowej samorządu terytorialnego, umożliwiającą ocenę zgodności przebiegu działalności bieżącej, inwestycyjnej i finansowej z przyjętymi założeniami, formułowanie wniosków dla polityki finansowej gminy z uwzględnieniem celów strategicznych oraz wytyczanie (budowę) strategii finansowania [Filipiak 2004, s. 24].

W literaturze wyróżnia się dwa modele zarządzania finansami: tradycyjne i aktywne.

Tradycyjny model zarządzania finansami koncentruje się na zasobach pieniężnych i opiera się na dostarczaniu JST zasad, procesów i informacji niezbędnych do zapewnienia skutecznego i efektywnego wykorzystania zasobów oraz realizacji wymogów prawnych związanych z obszarem decyzji finansowych. Model ten opiera się na budżecie w układzie jednorocznym, w wyniku czego decyzje inwestycyjne często podejmowane są ponad możliwości finansowe, co powoduje trudności finansowe. Bazuje on na przepisach w zakresie konstrukcji budżetu w układzie jednorocznym, klasyfikacji budżetowej i sprawozdawczości [Jastrzębska 1999, s. 12].

Model aktywnego zarządzania finansami charakteryzuje się kompleksowością podejścia do procesu zarządzania finansami i obejmuje całokształt procesów gromadzenia, wydatkowania środków pieniężnych oraz decyzji w tym zakresie. Opiera się on na sprawnej informacji, nowoczesnych metodach procedury budżetowej (budżet zadaniowy, wieloletnie planowanie finansowe i inwestycyjne), podejściu strategicznym oraz odejściu od tradycyjnie rozumianego zadania publicznego. W modelu tym szczególnej analizie poddane są: zarządzanie środkami pieniężnymi, zarządzanie pozostałymi aktywami obrotowymi, zarządzanie aktywami trwałymi (majątkiem komunalnym), zarządzanie projektami i inwestycjami, zarządzanie zobowiązaniami, płynnością finansową i długiem oraz zarządzanie ryzykiem. Oznacza ono zintegrowany proces kształtowania dochodów i wydatków w cyklu rocznym i wieloletnim, z uwzględnieniem rachunku kosztów i korzyści, przy wykorzystaniu instrumentów strategicznego zarządzania jednostką [Ziółkowski, Goleń 2003, s. 59].

W dotychczasowej praktyce samorządów w Polsce dominuje model zarządzania finansami zbliżony do administracyjnego, z nielicznymi elementami zarządzania strategicznego (administracyjno-rynkowy), oceniany się jako niekorzystny z punktu widzenia efektywności wykorzystania środków i osiągania zamierzonych celów. Zastępowany jest on stopniowo nowymi mechanizmami mającymi na celu racjonalizację gospodarki finansowej [Rudzka-Lorentz, Sierak

2005, s. 136]. Jednym z nich jest programowanie budżetowe, które ma na celu ograniczenie niedostatków planowania tradycyjnego; wymaga określenia kosztów realizacji zadań i kalkulacji tych kosztów w skali wieloletniej, sformułowania i porównania różnych sposobów osiągnięcia postawionych celów oraz wprowadzenia zmian w wydatkach w stosunku do okresów poprzednich, aby można było realizować nowe priorytety [Swianiewicz 2004a, s. 10; Owsiak 2002, s. 57].

Możliwości rozszerzenia zakresu zarządzania strategicznego w istotny sposób uzależnione są od istniejącego systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego, który zawiera wiele rozwiązań utrudniających zarówno zarządzanie strategiczne, jak administrowanie finansami jednostek samorządu. W systemie finansów samorządowych istotny wpływ ma zasada jednoroczności budżetu. Coroczne rozpatrywanie podziału wydatków na różne konkurujące ze sobą cele stanowi poważne utrudnienie realizacji programów wieloletnich. W zbyt małym stopniu docenia się rolę strategii jako narzędzia pozyskiwania dodatkowych środków dla budżetu, np. z funduszy celowych, ze środków na wspieranie realizacji kontraktów wojewódzkich, z funduszy pomocowych czy od inwestorów prywatnych.

Gmina prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu, którego projekt przygotowuje organ wykonawczy według zasad prawa budżetowego, uwzględniając wskazówki rady gminy. Obowiązuje przy tym zasada, że wydatki nie mogą przekraczać dochodów oraz wpływów z pożyczek krótkoterminowych i obligacji pomniejszych o poniesione straty. Uchwalony przez radę budżet należy traktować jako element systemu zarządzania.

Elementem niesprzyjającym zarządzaniu strategicznemu finansami jednostek samorządu terytorialnego jest przyjęty sposób dotacyjnego zasilania budżetów. Zarządzania strategicznego nie ułatwia również skomplikowany system subwencjonowania budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Subwencje ogólne, naliczane według różnych podstaw i kryteriów podziału, są corocznie ustalane przez ministra finansów w ramach prac nad budżetem państwa. Posiadanie dochodów własnych, pewnych i wyraźnie określonych co do kryteriów, zwiększa samodzielność władz lokalnych. Z kolei znaczny udział dochodów wyrównawczych, mających w dużej mierze charakter uznaniowy, ogranicza tę samodzielność.

Dochody i wydatki budżetowe, dając władzom gminy możliwość oddziaływania na otoczenie, pełnią funkcję instrumentów polityki finansowej. Po stronie dochodowej ma miejsce kształtowanie dochodów poprzez wysokość stawek, udzielanie ulg i zwolnień podatkowych, pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania. Strona wydatkowa odzwierciedla natomiast politykę władz gminy, które zgodnie z przyjętymi priorytetami realizują ustalone zadania.

Do nowoczesnych instrumentów efektywnego zarządzania finansami gminy zalicza się m.in. budżet zadaniowy. Jego istotą jest ujęcie działalności w zadania, którym nadaje się nazwę, określa ich jakościowy i ilościowy cel, produkt, wyznacza koszt wykonania oraz wskaźniki pomiaru efektywności. Budżet w układzie zadań, oprócz wskazania kwot według klasyfikacji budżetowej, zawiera listę zadań wraz z konkretnymi, wymiernymi efektami, jakie zamierza się osiągnąć, oraz planowane koszty realizacji tych zadań.

## **System finansowy jednostek samorządu terytorialnego**

Finanse lokalne można zdefiniować jako publiczne zasoby pieniężne samorządu terytorialnego, operacje tymi zasobami oraz regulujące je normy prawne. W tym ujęciu przedmiotowym obejmują gospodarkę budżetową gmin, a w szczególności opracowywanie, uchwalanie i wykonywanie budżetu [Kozuch 2005, s. 8].

W zależności od celu, jaki chce osiągnąć państwo, zadania wykonywane przez JST można podzielić na zadania nastawione na samofinansowanie i zadania oparte na zasadzie samodzielności finansowej. Obecny system finansowy samorządu terytorialnego skonstruowany jest na podstawie tego podziału. Stopień samodzielności i samowystarczalności finansowej władz samorządowych jest odzwierciedleniem stopnia decentralizacji państwa. Deficyt środków finansowych w wielu gminach jest barierą w zapewnieniu szybszego rozwoju gospodarczego, poprawy infrastruktury w celu przyciągnięcia inwestorów, co w efekcie wpłynęłoby na poprawę stanu finansów lokalnych.

Samodzielność finansowa JST daje prawo do swobodnego podejmowania różnych form aktywności gospodarczej, a zwłaszcza do wykorzystywania różnych form finansowania przedsięwzięć związanych z realizacją ustawowych zadań własnych. W praktyce funkcjonowania JST stopień samodzielności finansowej ilustruje rzeczywistą rolę i znaczenie sektora samorządowego w ramach sektora publicznego. Gospodarka finansowa samorządu jest tym bardziej efektywna, w im większym stopniu wydatki znajdują pokrycie w dochodach własnych.

Ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. dokonano istotnej prawnej zmiany systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego. Nastąpiła jakościowa zmiana struktury dochodów JST przez zwiększenie udziału dochodów własnych, a zmniejszenie udziału subwencji i dotacji. Zasadniczym źródłem finansowania realizowanych przez JST zadań stały się dochody własne i subwencja ogólna, a dotacje celowe spełniają rolę uzupełniającą. Zasadnicze zmiany w systemie prawnym dochodów jednostek samorządu terytorialnego polegały głównie na wprowadzeniu zwiększonych udziałów w podatkach dochodowych od osób fi-

zycznych (PIT) i osób prawnych (CIT) wszystkich szczebli jednostek samorządu.

Większe udziały w podatkach dochodowych dla wszystkich jednostek powinny zwiększyć motywację samorządów do wspierania rozwoju gospodarczego. Jako cel ustawy wskazywano zapewnienie wszystkim jednostkom, bez względu na położenie i potencjał dochodowy, odpowiednich środków na realizację zadań publicznych wykonywanych przez poszczególne jednostki.

Decentralizacja finansów publicznych ma charakter złożony. Przesunięcie do dochodów własnych z budżetu państwa większej części dochodów z podatków dochodowych i zachowanie ogólnego (nie celowego) przeznaczenia subwencji ogólnych ma na celu zwiększenie samodzielności jednostek w dysponowaniu środkami, wydłużenie horyzontu planowania i decyzji finansowych oraz prowadzenie własnej polityki przez wybór celów i sposobów ich osiągnięcia.

Zasada stabilnego systemu dochodów nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji, gdy działania samorządów powinny być wpisane w ogólną politykę rozwoju regionalnego, której podstawową regułą jest zasada programowania. Polega ona na prowadzeniu polityki rozwoju regionalnego na podstawie wieloletnich programów, strategii i planów. Poszczególne przedsięwzięcia samorządów, szczególnie współfinansowane ze środków funduszy UE, powinny być oparte na strategiach, planach i stanowić ich konkretyzację.

Nowa ustawa wzmacnia funkcję wyrównawczą subwencji, co pozwala na bardziej równomierne rozmieszczenie środków publicznych w układzie terytorialnym, uwzględniając fakt nierównomiernego rozkładu dochodów własnych samorządu. Wyrównywanie poziomu dochodów samorządu powinno jednak uwzględniać specyfikę wykonywania zadań przez różne typy JST, związaną ze zróżnicowanymi zadaniami i kosztami wykonywania zadań publicznych w poszczególnych przypadkach.

Obok funkcji wyrównawczej ustawa przewiduje także w systemie subwencji mechanizm dostosowawczy, którego celem jest wyrównanie różnic w dochodach poszczególnych JST, wynikających z wprowadzonych zmian systemowych (tzw. część wyrównawcza dla gmin i powiatów). Sposób konstruowania subwencji pogłębia stan nieprzewidywalności dochodów, a powinien umacniać poczucie przewidywalności w tym zakresie.

Sytuacja finansowa samorządów nie jest zadowalająca z punktu widzenia zdolności do absorpcji środków finansowych pochodzących z budżetu UE, szczególnie funduszy strukturalnych. Stąd też w systemie finansowym pojawiły się nowe instrumenty, zwiększające możliwości samorządów do zaciągania zobowiązań wzmacniających zdolności absorpcyjne środków unijnych. Oprócz dotychczasowych możliwości zaciągania pożyczek, kredytów i emisji obligacji komunalnych, samorzady zyskały nowe źródło zaciągania zobowiązań bądź na-

stąpiło wzmocnienie dotychczasowych przez tzw. prefinansowanie, tj. pożyczki z budżetu państwa na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych UE, a także nowe instytucje kredytów preferencyjnych (Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych) oraz poręczeń kredytów dla samorządów (Fundusz Poręczeń Unijnych) [Kornberger-Sokołowska 2005, s. 30]. Przewiduje się kierunki pozyskiwania nowych źródeł zasilania budżetów JST – źródeł o charakterze zwrotnym. Stwarza to jednak zagrożenie dla sytuacji finansowej poszczególnych JST, które mogą mieć trudności wynikające z nadmiernego zadłużenia się. Limity zadłużenia wymagają jednak nowych regulacji, gdyż powinny być odnoszone nie do dochodów ogółem, lecz do dochodów własnych, co pozwoliłoby na bardziej rzetelną ocenę możliwości wywiązywania się ze zobowiązań.

Udział dochodów własnych w budżecie JST jest nie tylko odzwierciedleniem jej kondycji finansowej, ale także miarą jej samowystarczalności, potencjału gospodarczego i zdolności inwestycyjnej. Dochody własne są najbardziej stabilnym elementem budżetu, pozwalającym uniezależnić się finansowo od czynników zewnętrznych, takich jak koniunktura polityczna w kraju czy środki ze źródeł pozabudżetowych. Samodzielność JST po stronie dochodowej wyraża się nie tylko w ocenie wysokości wpływów z poszczególnych źródeł i możliwości decydowania o wysokości stawek podatkowych oraz stosowania ulg w spłacie należności budżetowych, ale także w prawie do prowadzenia aktywnej polityki finansowej, w ramach której istnieje możliwość zaciągania zobowiązań oraz obowiązek dochodzenia należności w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji.

Zmiany w podziale zadań i odpowiedzialności między samorządem terytorialnym a administracją rządową, wprowadzone nowym systemem finansów lokalnych, mają dwojaki charakter [Rudzka-Lorentz, Sierak 2005, s. 142]:

- 1) zadania własne, które wcześniej były finansowane lub dofinansowane przez dotację celową z budżetu państwa, będą finansowane dochodami własnymi. Zmiany te stwarzają jednostkom samorządu możliwości prowadzenia własnej polityki społecznej i gospodarczej, bardziej elastycznej i racjonalnej gospodarki środkami z budżetu, ale równocześnie zwiększają odpowiedzialność władz lokalnych za poziom zaspokajania najistotniejszych potrzeb społeczności lokalnych;
- 2) zadania zaliczane do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i innych zleconych ustawami są w części przekazywane do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego jako zadania własne.

## Racjonalizacja gospodarki budżetowej

Istotnym problemem w wydatkowaniu środków budżetowych jest ich ograniczoność. Dlatego też dla właściwego prowadzenia gospodarki budżetowej niezbędne jest racjonalne postępowanie przy podziale dostępnych środków finansowych. Podstawowym narzędziem kształtowania wydatków publicznych jest ich planowanie. Racjonalizacja wydatków wymaga rzetelnego i odpowiedzialnego ich ujmowania w planie finansowania zadań w budżetach rocznych i programach wieloletnich.

Zasady gospodarowania jednostek samorządowych muszą eliminować marnotrawstwo. Odprowadzana w postaci podatków i innych świadczeń pieniężnych część wypracowanych dochodów nie może stać się przedmiotem niewłaściwego czy indywidualnego rozdysponowania. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, podmioty sektora finansów publicznych mają obowiązek wydatkowania pieniężnych środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, zgodnie z zasadą racjonalności gospodarczej.

Podstawą do ustalania zakresu realizowanych zadań przez gminy jest wysokość dochodów budżetowych. Dlatego też występuje potrzeba zastosowania mechanizmów racjonalizujących gospodarkę finansową w płaszczyźnie dochodowej i wydatkowej budżetu gminy. Racjonalizacja strony dochodowej ma na celu wzrost wielkości budżetu, który uzależniony jest od stosowania instrumentów ekonomicznych i politycznych. Po stronie wydatkowej celem racjonalizacji jest wzrost efektywności gospodarowania i lepsze wykorzystanie majątku komunalnego. Wyrazem tego jest racjonalizacja kosztów świadczonych usług oraz kształtowanie rozwoju na podstawie pożądaných proporcji między wydatkami bieżącymi i inwestycyjnymi [Rudzka-Lorentz, Sierak 2003, s. 178].

Na możliwość racjonalizacji gospodarki budżetowej wpływają: wielkość i struktura budżetu gminy, mienie komunalne i stan zagospodarowania gminy, strategia zarządzania władz lokalnych oraz uwarunkowania zewnętrzne gospodarki finansowej. Możliwość wpływania na wielkość i strukturę budżetu gminy uzależniona jest od lokalizacji i charakteru gminy, sytuacji demograficznej, bazy ekonomicznej i stanu zagospodarowania gminy, w tym sytuacji na rynku pracy, liczby podmiotów gospodarczych, wartości nakładów inwestycyjnych oraz stanu infrastruktury [Rudzka-Lorentz, Sierak 2005, s.163].

W kształtowaniu lokalnej polityki finansowej i gospodarki budżetowej zasadnicze znaczenie mają wydajność i stabilność poszczególnych źródeł dochodów. Wysoki udział dochodów własnych pochodzących z potencjału bazy ekonomicznej, korzystnej struktury demograficznej i dobrego zagospodarowania infrastrukturalnego sprzyja samodzielności podejmowania decyzji, dając możliwość kształtowania racjonalnej gospodarki budżetowej.

Podatki odgrywają rolę instrumentów polityki lokalnej, oddziałują na przebieg procesów społeczno-gospodarczych. Władze gminy przez ustalenie stawek podatkowych wpływają na poziom aktywności na danym terenie. Mogą one tworzyć warunki rozwoju lokalnego, które w późniejszym okresie wpłyną na poziom dochodów budżetowych. Warunkiem realizacji tego celu jest przyjęta długookresowa, czytelna i stabilna polityka finansowa.

Wzrost dochodów gmin w sytuacji rozszerzonego zakresu zadań i dekoncentracji środków publicznych powoduje powstanie zjawiska niedofinansowania i konieczność dokładania przez gminy swoich własnych środków na pokrycie wydatków, przede wszystkim na zadania z zakresu administracji rządowej, realizowane na mocy ustawy lub zawieranych porozumień. Z kolei w sytuacji, gdy gminy nie dysponują wystarczającymi dochodami własnymi, pozostaje konieczność korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania. Sięgając po takie źródła, gminy występują w roli dłużników, odpowiadając za swe zobowiązania posiadającym majątkiem i uzyskanymi dochodami.

Możliwość zaciągania zobowiązań finansowych w postaci kredytów i pożyczek oraz wyemitowania papierów wartościowych podlega jednak ograniczeniu. Według art. 114 ustawy o finansach publicznych, kwota długu publicznego samorządu nie może przekroczyć 60% dochodów jednostki na koniec roku budżetowego, a łączna kwota spłat rat kredytów i pożyczek oraz przypadających do wykupu papierów wartościowych, zgodnie z art. 113 ustawy nie może przekroczyć 15% planowanych dochodów. Konieczność modernizacji gmin, rosnące potrzeby, zwłaszcza inwestycyjne, są przesłankami do rozważenia możliwości wzrostu zadłużenia JST. Celowe wydaje się zniesienie zapisu polegającego na ograniczeniu poziomu długu gminy do 60% rocznego budżetu oraz zmodyfikowanie normy 15% w taki sposób, by dopuszczalne obciążenie dochodów budżetu samorządowego spłatami i obsługą zobowiązań było uzależnione od sytuacji finansowej gminy. Im wyższa relacja nadwyżki operacyjnej (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w danym roku) do dochodów, tym łagodniejsze ograniczenia.

W celu racjonalnego gospodarowania należy prowadzić stały monitoring ekonomicznych korzyści i kosztów, wynikających z rozmiarów i struktury zadłużenia. Pozyskane w wyniku zaciągnięcia długu środki finansowe powinny być wykorzystywane na cele inwestycyjne. Wykorzystanie tych środków na finansowanie bieżących potrzeb jest nieefektywne. Dla racjonalnego gospodarowania ważny jest dobór instrumentów dłużnych do zadań, których finansowaniu mają służyć. Zaciągnięcie przez gminę pożyczki, kredytu czy emisja obligacji powinny być poprzedzone analizą ekonomiczną i prognozą finansową, wykazującą możliwości płatnicze gminy w dłuższym okresie.



Istotnym warunkiem racjonalizacji gospodarki budżetowej jest jakość zarządzania gminą. Doskonaleniu tej jakości ma służyć analiza korzyści i kosztów ekonomiczno-społecznych, dokonywana z wykorzystaniem nowoczesnych instrumentów służących racjonalizacji gospodarki, tj.: strategii rozwoju gminy, długookresowych planów i prognoz budżetu gminy, wieloletnich planów i programów inwestycyjnych, instrumentów planowania przestrzennego.

Ustalenie priorytetów gospodarowania środkami bieżącymi oraz finansowania inwestycji jest kolejnym czynnikiem wpływającym na racjonalne wykorzystanie zasobów gminy. Wyznacznikiem powinna być również strategia rozwoju gminy oraz prognoza finansowa budżetu, określająca jej potencjał finansowy w dłuższym okresie.

Duże zaznaczenie dla poprawy racjonalizacji gospodarki budżetowej ma ustalenie właściwej struktury branżowej wydatków budżetowych. Należy zachować odpowiednie proporcje rozwoju poszczególnych usług. Skoncentrowanie wydatków bieżących na jednej lub dwóch branżach prowadzi do obniżenia jakości świadczonych usług w innych dziedzinach. W wydatkach inwestycyjnych zagrożeniem jest realizacja zadań w cyklu planowania jednorocznego. Brak prognozy dochodów i przyszłych kosztów inwestycji prowadzi do zmniejszenia efektywności procesu inwestycyjnego, w wyniku czego może zostać zachwiana płynność finansowa [Rudzka-Lorentz, Sierak 2003, s. 182].

Z punktu widzenia racjonalizacji gospodarowania ważnym zagadnieniem jest pomiar efektywności wydatków publicznych. Badanie efektywności zadania oznacza sytuację, w której można ustalić rezultat przedsięwzięcia otrzymany przez porównanie uzyskiwanych efektów z poniesionymi nakładami. Porównanie takie może dać wynik dodatni (zysk) albo ujemny (strata). Takie podejście do badania efektywności jest trudne do zastosowania w stosunku do wydatków publicznych. Wynika to ze specyficznego sposobu ich alokacji. Rozwiązanie tego problemu jest trudne, ponieważ dziedziny, na które ponosi się wydatki, na ogół nie są podatne na stosowanie precyzyjnych narzędzi pomiaru skutków tych wydatków. W niektórych przypadkach ustalenie efektywności nakładów jest w ogóle niemożliwe (np. wydatki na obronę narodową) [Owsiak 2001, s. 51]. Jednak w tych branżach, w których jest możliwy bezpośredni pomiar efektywności wydatków publicznych, należy dążyć do racjonalizacji kosztów produkcji i dostarczania usług, a także do wytwarzania związków pomiędzy wydatkami publicznymi a kosztami ponoszonymi przez odbiorców.

Istotnym zagadnieniem związanym z systemem finansów samorządowych jest system nadzoru i kontroli (w tym audyt) nad gospodarką finansową. Obecnie obowiązujący system nie zabezpiecza w stopniu dostatecznym realizacji podstawowych zasad w sferze gospodarowania w JST środkami publicznymi. Obok kontroli legalności działań i audytorskiej analizy ewidencji księgowej, koniecz-

ny jest system efektywnego porównywania nakładów w relacji do uzyskanych efektów. Rozwiązaniem tego problemu jest zadaniowe ujęcie budżetu, gdyż w tym przypadku może być przeprowadzona kontrola wykonania ustalonych dla danej jednostki zadań, obejmująca kontrolę według zobiektywizowanych kryteriów ilościowych i jakościowych [Kornberger-Sokołowska 2005, s. 33–34].

## Podsumowanie

Reasumując należy stwierdzić, że gminne władze lokalne mają największe możliwości rozpoznawania potrzeb mieszkańców i dostosowania struktury wydatków do tych potrzeb. Istotnym warunkiem lepszego wykorzystania środków publicznych na poziomie samorządowym jest dokonanie przełomu w dotychczasowych metodach planowania i realizacji budżetu. Budżetowanie jako metoda zarządzania bezsprzecznie przyczynia się do poprawy efektywności zarządzania zasobami będącymi własnością gmin. Wykorzystanie nowoczesnych technik i metod w procesie przygotowania, wdrażania i kontroli budżetu przyczyni się do racjonalizacji wydatków jednostek samorządów terytorialnych, a co za tym idzie – do rozwoju lokalnego.

## Literatura

- FILIPIAK B.: *Kierunki zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego a problemy utrzymania płynności finansowej*. *Finanse Komunalne* 2004, nr 3, s. 24.
- JASTRZĘBSKA M.: *Podstawy zarządzania finansami gminy*. Samorząd Terytorialny 1998, nr 3, s. 22–31.
- JASTRZĘBSKA M.: *Zarządzanie finansami gmin*. Wydawnictwo UG, Gdańsk 1999, s. 12.
- KORNBERGER-SOKOŁOWSKA E.: *Wybrane problemy finansów jednostek samorządu terytorialnego*. [w:] Patrzalek L. (red.): *Finanse samorządu terytorialnego (zagadnienia wybrane)*. Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań-Wrocław 2005, s. 30–34.
- KOŻUCH A.: *Zarządzanie finansami lokalnymi*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 8.
- OWSIAK S.: *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*, PWE, Warszawa 2002, s. 57.
- RUDZKA-LORENTZ C., SIERAK J.: *Zarządzanie finansami w gminach*. [w:] Sochacka-Krysiak H. (red.): *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*. Wydawnictwo SGH, Warszawa 2003, s. 178–182.
- RUDZKA-LORENTZ C., SIERAK J.: *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Zalewski A. (red.): *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005, s. 136–163.
- SWIANIEWICZ P.: *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004, s. 10.

WÓJTOWICZ W.: *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, PWN, Warszawa 2000, s. 90–100.

ZIÓŁKOWSKI M., GOLEŃ M.: *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*. [w:] Sochacka-Krysiak H. (red.): *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*. SGH, Warszawa 2003, s. 59.

## **CHANGES IN MANAGEMENT OF LOCAL FINANCES**

### **Abstract**

The aim of this paper is to make an attempt to evaluate a financial system of a commune and on this base to describe directions of changing a financial system of a commune with particular attention paid to processes of budgetary management rationalisation. Finance management is understood as a decision process devoted to creation good conditions for functioning and development of self-government territorial units. It covers the development of quantity and structure of budget incomes and expenditures in connection with current and investment activities. A financial system of a commune is built on a rule of the division self-government goals into objectives based on self-financing and on objectives based on principle of financial autonomy. Existing shortage of financial resources requires rational process of their use.

**Emil Rudowicz**

Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

## **Budżet zadaniowy – reorientacja z wydatkowania na zarządzanie finansami publicznymi**

### **Wstęp**

Po 1989 r. zmieniło się w Polsce podejście do gospodarowania środkami publicznymi. Władze centralne przekazały wiele obowiązków jednostkom samorządu terytorialnego, przeprowadzając równoległe „decentralizację” finansów publicznych. Budżet państwa, jak i budżety lokalne, traktowane są jako instrument finansowania działalności władz publicznych, które świadczą na rzecz swych obywateli określone usługi w zależności od ich kompetencji. Wzrost nakładów na ważne społecznie dziedziny uważany jest za naturalny proces, który wraz z rozwojem społecznym i gospodarczym kraju jest nieunikniony. W jednostkach publicznych obowiązuje też zasada, że dokonanie wydatku w ramach limitu, zgodnie z przeznaczeniem i obowiązującymi przepisami, stanowi dostateczną podstawę do uznania jego zasadności i poprawności<sup>1</sup>. Sytuacja taka powoduje zbyt niską efektywność wydatkowania środków publicznych. Naprzeciw temu wychodzi nowe podejście do systemu zarządzania w administracji publicznej nazywane koncepcją „Nowego Publicznego Zarządzania” (New Public Management)<sup>2</sup>.

Nowe podejście zakłada stopniowe odchodzenie od biurokratycznego modelu administracji publicznej na rzecz modelu menadżerskiego zarządzania środkami publicznymi. Koncepcja ta polega głównie na określeniu wieloletnim celów, beneficjentów oraz mierzalnych efektów potencjalnego przedsięwzięcia. Istotą budżetu zadaniowego jest wprowadzenie zarządzania środkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów, realizacji zadań, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników. Podejście to stało się podwaliną w reformie systemu

---

<sup>1</sup>[Misiąg, Misiąg, Tomalak 2007, s. 7].

<sup>2</sup>[Dylewski 2007, s. 53].

budżetowego w naszym kraju i polega na zastąpieniu tradycyjnej formy budżetu nowym budżetem zadaniowym. Budżet zadaniowy ma ułatwić m.in. utrzymanie niskiego poziomu deficytu oraz implementację Strategii Lizbońskiej. Założenia nowego budżetowania ujęte są w Krajowym Programie Reform oraz Programie Konwergencji. Prace wdrożeniowe są współfinansowane ze środków Unii Europejskiej z priorytetu V „Dobre rządzenie” Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”.

Według założeń nowej reformy i harmonogramu wdrożenia budżetu zadaniowego przedstawionego przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, lata 2008–2011 stanowią próbę, w której równoległe będą funkcjonowały zarówno budżet w formie tradycyjnej, jak i budżet w formie zadaniowej. Dopiero po 2011 r. Polska przejdzie całkowicie na układ zadaniowy budżetu państwa. Prace pilotażowe systemu budżetu zadaniowego prowadzone są w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów we współpracy z Ministerstwem Finansów<sup>3</sup>. Nowa forma planowania wydatków będzie także wprowadzana stopniowo w jednostkach samorządu terytorialnego. Reforma zakłada, iż w 2012 r. budżet zadaniowy zostanie zastosowany we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych.

## Budżet zadaniowy – metodologia

Budżetowanie zadaniowe jest próbą przeniesienia praktyk planowania i budżetowania finansowego sektora przedsiębiorstw na grunt wydatków publicznych. Istota budżetu zadaniowego to przede wszystkim zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych, ale również zmiana podejścia do instrumentu finansowego, jakim jest budżet. Budżet tradycyjny jest traktowany jako narzędzie administrowania środkami publicznymi i daje stosunkowo małe możliwości swoim dysponentom. Struktura tradycyjnego budżetu państwa zbudowana jest na podstawie podziału na części, działy oraz rozdziały. Rozliczenia wszelkich środków finansowych, które zostały przypisane poszczególnym jego kategoriom, następują po upływie roku. W związku z tym ze strony państwa nie podlegają one szczegółowej kontroli oraz weryfikacji na poszczególnych etapach realizowanych zadań. Za budżet zrealizowany uważa się taki, w którym wszelkie przypisane mu środki zostały w całości wydane. Podstawowe różnice między starym a nowym podejściem do budżetu przedstawia tabela 1.

---

<sup>3</sup>Zarządzenie Nr 16 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 lutego 2007 r., zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 31 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (DzU z 2003 r. Nr 24, poz. 199, z późn. zm.).

**Tabela 1**

Podstawowe różnice między budżetem w ujęciu klasycznym a ujęciem zadaniowym

| Tradycyjny  | Zadaniowy   |
|---|---|
| Utrudnione powiązanie wydatków z celami i zadaniami rządu                   | Umożliwia powiązanie wydatków z celami i zadaniami, co pozwala na funkcjonalne uporządkowanie wydatków wg zadań |
| Resortowe podejście   | Sprzyja współpracy w rządzie i innych instytucjach sektora publicznego  |
| Brak wieloletniej projekcji wydatków na zadania                             | Długofalowe podejście – trzyletnia projekcja wydatków dla zadań   |
| Brak powiązania wydatków z kategoriami skuteczności i efektywności          | Zarządzanie wydatkami w kierunku zwiększenia skuteczności i efektywności polityki rządu                         |
| Brak integracji wydatków  | Globalne podejście do wydatków sektora finansów publicznych   |
| Klasyfikacja budżetowa wymaga specjalistycznej wiedzy – budżet „po chińsku” | Czytelna informacja dla parlamentu o wydatkach w klasyfikacji zadaniowej – co otrzymujemy za konkretne wydatki  |
| Planowanie zadań po zatwierdzeniu środków                                   | Przydział środków następuje po analizie oraz ocenie planów i przewidywanych skutków                             |
| Ukierunkowuje dyskusję w Sejmie na pojedyncze pozycje wydatkowe             | Umożliwia merytoryczną dyskusję w Sejmie o priorytetowych zadaniach rządu                                       |

Źródło: Podstawka M., Dynowska J., Góralski P., Rudowicz E., 2007: Przygotowanie administracji rządowej do sporządzania zadaniowego planu wydatków na rok 2008. Materiały szkoleniowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, s. 23

W obecnym kształcie ustawy budżetowej jeden minister może odpowiadać za kilka części budżetowych i trudno jest ustalić odpowiedzialność za realizowane cele polityki rządu lub efektywność wdrażanych zadań. Charakter przedmiotowo-podmiotowy klasyfikacji budżetowej sprawia, że aby oszacować koszt zadania, trzeba dodać odpowiednie wydatki z kilku rozdziałów i działów. Dodatkowo, jeśli dysponent uzna w trakcie realizacji swoich ustawowych zadań, iż dany program jest mało skuteczny, z obawy o utratę zaoszczędzonych środków nie przesuwają ich na lata kolejne. Dysponent środków publicznych ma również utrudnione zadanie przy przesuwaniu tych środków na inne programy. W zadaniowym planie wydatków będzie można łatwo obliczyć, jaką kwotą całkowitą dysponuje poszczególny urząd, jakie realizuje zadania oraz jakie są źródła finansowania tych zadań. W nowym budżecie, oprócz całkowitych kosztów zadania i źródeł ich finansowania, znajdują się również mierniki, pozwalające określić stopień realizacji określonych celów. Budżet w układzie zadaniowym ujmuje wydatki publiczne w wieloletnim planie budżetowym z wyznaczonym okresem

rocznego limitu. Wszystkie realizowane zadania i programy są poddawane permanentnej ocenie zarówno w trakcie ich trwania, jak i po zakończeniu.

Budżet zadaniowy jest narzędziem wzrostu jakości zarządzania środkami publicznymi, a w szczególności<sup>4</sup>:

- eliminuje dublujące się cele poszczególnych resortów,
- daje możliwość szybszego zakończenia finansowania celów już osiągniętych,
- zwiększa jawność i przejrzystość budżetu państwa,
- ułatwia kontrolę wydatkowania środków oraz osiągniętych efektów,
- dostarcza informacji o wskaźnikach ekonomicznych poszczególnych usług finansowanych z budżetu,
- wymaga więcej pracy przy staranniejszym planowaniu, ale przyczynia się do znacznie efektywniejszego wydawania pieniędzy,
- daje możliwość określenia rangi poszczególnych celów i wyboru tych, które najlepiej służą wzrostowi gospodarstwu,
- zobowiązuje nowe, wybrane w kolejnych wyborach władze publiczne do kontynuacji i stabilizacji polityki prorozwojowej,
- realizuje zapis art. 35 ust. 3, ustawy<sup>5</sup>, zgodnie z którym „wydatki publiczne winny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady najlepszych efektów z danych nakładów”,
- daje możliwość globalnego, a nie resortowego podejścia do zadań i środków publicznych.

Konstrukcja budżetu zadaniowego jest oparta na układzie czteroszczeblowym i składa się z:

- części,
  - zadań,
    - podzadań,
      - działań.

Wizualny układ budżetu zadaniowego i jego uproszczoną strukturę przedstawia tabela 2. Każda część budżetu składa się kilku zadań głównych, które są podzielone na podzadania. Wszystkie elementy klasyfikacji budżetowej mają:

- określony cel,
- przypisane środki budżetowe,
- mierniki,
- projekcje wydatków w ujęciu trzyletnim,
- jednostkę odpowiedzialną za realizację zadania.

<sup>4</sup>[Podstawka, Dynowska, Góralski, Rudowicz 2007, s. 4].

<sup>5</sup>Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (DzU z 2006 r. Nr. 45, poz. 119).

**Tabela 2**  
Struktura budżetu zadaniowego

|  | Cel | Wydatki     | Miernik | Stan na rok 2006 PW | Plan na rok |      |      | Jednostka realizująca |
|--|-----|-------------|---------|---------------------|-------------|------|------|-----------------------|
|  |     |             |         |                     | 2007        | 2008 | 2009 |                       |
| <b>Część: ...</b>                                    | --- | ---         | ---     | ---                 |             |      |      | ---                   |
| <b>Zadanie 1</b>                                     | --- | ---         | ---     | ---                 |             |      |      | ---                   |
| Podzadanie 1   | --- | ---         | ---     | ---                 |             |      |      | ---                   |
| Podzadanie 2   | --- | ---         | ---     | ---                 |             |      |      | ---                   |
| Podzadanie 3   | --- | ---         | ---     | ---                 |             |      |      | ---                   |
| Podzadanie n   |     |             |         |                     |             |      |      |                       |
| <b>Zadanie 2</b>                                     | --- | ---         | ---     | ---                 |             |      |      | ---                   |
| Podzadanie 1   | --- | ---         | ---     | ---                 |             |      |      | ---                   |
| Podzadanie 2   | --- | ---         | ---     | ---                 |             |      |      | ---                   |
| Podzadanie 3   | --- | ---         | ---     | ---                 |             |      |      | ---                   |
| Podzadanie n   |     |             |         |                     |             |      |      |                       |
| ...  |     |             |         |                     |             |      |      |                       |
| <b>Zadanie:<br/>Tworzenie i koordynacja polityki</b> |     |             |         |                     |             |      |      |                       |
| Podzadanie 1   |     |             |         |                     |             |      |      |                       |
| Podzadanie 2   |     |             |         |                     |             |      |      |                       |
| Podzadanie 3   |     |             |         |                     |             |      |      | ---                   |
| <b>Suma</b>  |     | <b>x zł</b> |         |                     |             |      |      |                       |

Źródło: Podstawka M., Dynowska J., Góralski P., Rudowicz E., 2007: Przygotowanie administracji rządowej do sporządzania zadaniowego planu wydatków na rok 2008. Materiały szkoleniowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, s. 23.

**Część** budżetu zadaniowego to pierwszy poziom klasyfikacji budżetowej, określa obszar gospodarki narodowej. **Zadania**, według rozporządzenia Ministra Finansów<sup>6</sup>, tworzą główną jednostkę klasyfikacji budżetowej i grupują wydatki według celów. Powinny być identyfikowane za pomocą niepowtarzalnej nazwy. Niższym stopniem klasyfikacji, mającym charakter operacyjny, są **podzadania**. Do podzadań przypisuje się wydatki służące do realizacji celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały zdefiniowane. Na poziomie podzadań wyszczególnia się rozróżnienie typów wydatków ze względu na ich treść ekonomiczną. Podzadanie jest najniższym szczeblem klasyfikacji zadaniowej ujmowanym w budżecie państwa. W celu uniknięcia nadmiernej szczegółowości i zapewnienia odpowiedniej przejrzystości budżetu zadaniowego ostat-

<sup>6</sup>Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 maja 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2008. Załącznik 58 rozdział 5. (DzU z 2007 r. Nr 94, poz. 628).



nim szczeblem klasyfikacji budżetowej są **działania**, które obejmują wszystkie najważniejsze elementy procesu osiągania celów podzadania. W odróżnieniu od innych szczebli klasyfikacji zadaniowej, działania nie będą ujmowane w budżecie państwa i będą określane przez poszczególnych dysponentów we własnym zakresie.

Podczas formułowania celów należy mieć na uwadze<sup>7</sup>:

- jakość realizowanych zadań,
- ilość dostarczanych produktów,
- stopień wykonania zadań,
- terminowość wykonania zadań,
- efektywność.

Zgodnie z zasadami opracowywania materiałów do ustawy budżetowej na rok 2008<sup>8</sup>, cele powinny być:

- konkretne – nie mogą pozostawiać pola dla swobodnej ich interpretacji; powinny być na tyle precyzyjnie sformułowane, aby można było na ich podstawie ustalić mierniki,
- mierzalne – co pozwala na stwierdzenie, czy zostały osiągnięte,
- zaakceptowane przez jednostki odpowiedzialne za ich realizację,
- realistyczne – ambitne, lecz zarazem możliwe do osiągnięcia,
- określone w czasie – jeśli realizacja celów nie jest umieszczona w konkretnym horyzoncie czasowym, to są one nieprecyzyjne.

Zgodnie z przyjętą metodyką budżetu zadaniowego, nie należy mnożyć celów ponad potrzebę. Unika się w ten sposób zagrożeń związanych z ustaleniem sprzecznych ze sobą celów. Cele powinny być sformułowane tak, aby odnosiły się do efektów działań, a nie do działań, które służą ich osiągnięciu.

Istotnym elementem budżetu zadaniowego jest możliwość oceny stopnia osiągnięcia założonych celów za pomocą ustalonego systemu mierników. Sformułowanie mierników adekwatnych do zadań, skoncentrowanych na kluczowych działaniach, może często wskazać nieskuteczność celów i uwypuklać konieczność zmian (ustaw, rozporządzeń itp.). Zgodnie z wytycznymi Unii Europejskiej, wszystkie mierniki wykorzystywane w procesie ewaluacji muszą mieć cechy wyznaczone przez normy międzynarodowe, czyli muszą być:

- adekwatne – ściśle powiązane z celami zadania/podzadania; muszą one odzwierciedlać podstawowy cel, któremu realizacja zadania będzie służyć,
- akceptowane przez jednostki realizujące dane zadanie,
- wiarygodne, a także łatwe do zrozumienia dla osób nieznających szczegółowo tematu,

<sup>7</sup>[Owsiak 2002, s. 98].

<sup>8</sup>Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 maja 2007 r. ... (DzU z 2007 r. Nr 94, poz. 628).

- łatwe do monitorowania, tzn. precyzyjne, proste w konstrukcji oraz możliwe do policzenia.  
Metodyka budżetu zadaniowego zwraca uwagę na:
- Bezpośredniość – wskaźnik powinien być tak zbudowany, by dokładnie od-  
dawał realizację celu.
- Obiektywność – oznacza w tym wypadku taki wskaźnik, przy ocenie którego  
nie powstaje dwuznaczność, co jest mierzone.
- Charakter ilościowy – o ile jest to możliwe, wskaźniki ilościowe nieko-  
niecznie muszą być lepsze od jakościowych, ale ich dużą zaletą jest fakt, że  
znacznie łatwiejsza jest ich interpretacja.
- Praktyczność – wskaźnik jest praktyczny, jeśli dane można pozyskać w od-  
powiednim terminie i przy umiarkowanych kosztach. Czasami wymaga się,  
by dane pojawiały się cyklicznie przed oceną końcową i wtedy bardzo waż-  
ne jest dostarczanie danych w odpowiednim czasie.
- Niezawodność – ostatecznym kryterium doboru wskaźników powinno być  
to, czy wskaźnik dostarcza odpowiedniej jakości dane, na podstawie których  
można podejmować ważne decyzje. Jakość ta powinna być dostosowana do  
wymagań decydentów.

Mierniki powinny zniechęcać do niepożądanego lub marnotrawnego działa-  
nia, być łatwo weryfikowalne oraz poparte wyraźną dokumentacją, potwierdza-  
jącą zasadność procesów generujących dany miernik. Dobrane mierniki powinny  
być porównywalne z przeszłymi okresami lub z innymi podobnymi miernikami.  
Aby stosowanie mierników ilości i jakości usług publicznych mogło aktywizo-  
wać zmiany, zadania stawiane poszczególnym jednostkom powinny spełniać na-  
stępujące warunki:

- być niezbyt liczne, zawierać wyraźnie oczekiwane i przejrzyste podstawy do  
oceny postępów,
- skłaniać jednostkę do wprowadzenia takich zmian w zasadach jej funkcjo-  
nowania, które będą warunkować osiągnięcie postawionych celów,
- być efektem wspólnych ustaleń wewnątrz jednostki oraz z organami (jed-  
nostkami) nadrzędnymi,
- podlegać monitorowaniu i zewnętrznej kontroli wykonania.

## **Budżet zadaniowy w uzasadnieniu ustawy budżetowej na rok 2008**

Departament Budżetu Zadaniowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pod  
kierownictwem minister Teresy Lubińskiej po raz pierwszy w Polsce zaprezen-  
tował raport „Budżet zadaniowy na rok 2008”, który składa się z dwóch tomów:

- Tom I. Budżet zadaniowy na rok 2008,
- Tom II. Omówienie budżetów zadaniowych dysponentów części budżetowych na rok 2008.

Raport ten został przygotowany jako poszerzenie „Zestawienia zadań, w ramach planowanych kwot wydatków wraz z opisem celów przedmiotowych zadań, mierników wykonania oraz przewidywanych wieloletnich kosztów finansowych związanych z ich realizacją”, które zgodnie z art. 124 pkt 9 ustawy o finansach publicznych<sup>9</sup> dołącza się do uzasadnienia projektu ustawy budżetowej. Informacje zawarte w tym raporcie zostały sporządzone zgodnie z notą budżetową, która określa, iż dla każdego dysponenta wydzielono zadania, stanowiące wyodrębnione obszary działalności, którym przypisano wydatki z wyszczególnieniem celów i mierników. Zestawienie zadań, o których mowa w art. 124 pkt 9 ustawy o finansach publicznych<sup>10</sup>, obejmuje wydatki budżetu państwa, państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych, wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy<sup>11</sup>, sporządzone w układzie zadań wraz z wskazaniem dla każdego zadania:

- celów, które planuje się osiągnąć w wyniku realizacji zadania,
- mierników, określających stopień realizacji celów,
- wydatków planowanych na dany rok budżetowy,
- źródeł finansowania planowanych wydatków.

W budżecie zadaniowym na rok 2008 ujęto 136 743 944 tys. zł wydatków budżetu państwa, co stanowi 44% wydatków budżetu państwa wykazanych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2008. Budżetem zadaniowym w 2008 r. objęto wydatki 118 dysponentów, ujęte w 132 częściach budżetowych, 19 funduszy celowych oraz 7 państwowych osób prawnych. W przypadku wybranych dysponentów (Obrona Narodowa, CBA, AW, ABW, Policja, BOR, UKS, Straż Graniczna) z uwagi na specyfikę ich działalności i bezpieczeństwo państwa reguły budżetu zadaniowego stosowano w sposób wyjątkowy uwzględniający konieczność zachowania tajemnicy państwowej. Kilkudziesięciu dysponentów nie objęto nowym budżetem, jednak w roku 2009 planowane jest ujęcie wszystkich dysponentów środków budżetowych.

W związku z nowym podejściem do budżetowania Rozporządzenie Ministra Finansów<sup>12</sup> zobowiązało poszczególnych dysponentów budżetowych do wypełnienia dodatkowych formularzy:

- formularz BZ-1 „Zestawienie planowanych zadań na lata 2008–2010”,

---

<sup>9</sup>Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (DzU z 2006 r. Nr. 45, poz. 119).

<sup>10</sup>Ibidem.

<sup>11</sup>Ibidem.

<sup>12</sup>Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 maja 2007 r. ... (DzU z 2007 r. Nr 94, poz. 628).

- formularz BZ-2 „Zestawienie planowanych wydatków w układzie zadaniowym na rok budżetowy”,
- formularz BZ-3 „Zestawienie planowanych wydatków w układzie zadaniowym na lata 2008–2010”.

Z bezpośredniego udziału autora publikacji przy wdrażaniu budżetu zadaniowego w jednostkach administracji publicznej wynika, iż najczęściej kłopotów poszczególnym dysponentom sprawił formularz BZ-1. Problemy wynikały głównie ze złego doboru mierników, które albo nie wносиły konkretnej informacji o stopniu zrealizowanego zadania, albo wykraczały poza możliwości danej jednostki, co świadczyło o nieprawidłowej interpretacji wykonywanych działań operacyjnych. Często występującym uchybieniem było również nieprawidłowe sformułowanie celu zadania, którego efekty były trudno mierzalne lub nawiązywały głównie do nazwy zadania, a nie do rzeczywistej pracy wykonywanej u danego dysponenta. Pracownicy jednostek budżetowych po przełamaniu początkowego oporu przed nowym wyzwaniem i odmiennym podejściem do budżetowania wyrażali pozytywne opinie na temat nowej reformy budżetu państwa.

Budżet zadaniowy tworzony jest „oddolnie”, co oznacza, iż poszczególne jednostki w strukturze organizacyjnej urzędu samodzielnie opracowują zadania i działania operacyjne, które służą realizacji postawionych przez kierownictwo celów. Szerszy udział pracowników w tworzeniu budżetu zwiększa poczucie faktycznej odpowiedzialności za realizację zadań i wspomaga współpracę międzyresortową, zwłaszcza gdy cel wykracza poza właściwości jednego urzędu. Kierownicy poszczególnych jednostek są zainteresowani koordynacją działań operacyjnych, ponieważ nie są oceniani za podejmowane próby i starania, lecz za konkretne, mierzalne i zrealizowane efekty.

## Wnioski

Wykorzystanie zadaniowego planowania i budżetowania w skali całego sektora finansów publicznych może przyczynić się do lepszej efektywności wydawania środków publicznych oraz do większej czytelności budżetu i dokonywanych wyborów politycznych. Nowa struktura dochodów i wydatków w sektorze publicznym sprzyja racjonalizacji w gospodarowaniu powierzonym mieniem. Przez większą przejrzystość i czytelność budżetu oraz możliwie szybką identyfikację osób odpowiedzialnych za gospodarkę finansową zwiększa się również racjonalność wydatków publicznych. Atutem budżetu zadaniowego jest to, że jego zakres jest szerszy od zakresu budżetu tradycyjnego. Informuje o tym, jakim celom służą wydatki publiczne i jakie efekty uzyskuje się z poniesionych

nakładów. Pozwala lepiej decydować i skuteczniej nadzorować postępy prac, a co za tym idzie – prowadzić skuteczną politykę kadrową.

Tradycyjny system planowania budżetowego i sprawozdawczości został skonstruowany tak, aby w maksymalny sposób zapobiegał korupcji, natomiast menadżerska strona zarządzania znajduje się na dalszym planie. Społeczeństwo wywiera na administrację publiczną nacisk, aby zwiększyć efektywność działania przy równoczesnym obniżeniu kosztów.

W tradycyjnej formie budżetowania jednostek publicznych występuje często „efekt grudnia”, kiedy to dysponenci w obawie przed zmniejszeniem środków w przyszłorocznym budżecie wydają mniej rozważnie swoje nadwyżki finansowe. Budżet zadaniowy eliminuje tego typu zachowania przez budżetowanie w układzie wieloletnim oraz nakierowywanie przyznawanych środków na realizację zadań i celów. Czas realizacji zadania służy do oceny sprawności danej jednostki. Nie daje natomiast podstaw do zwiększenia/zmniejszenia środków, jeśli brak jest obiektywnych przyczyn. Zaoszczędzone środki dysponent może przeznaczyć w ramach swojej wewnętrznej struktury na inne zadania, jeśli nie są one związane obligatoryjnie przepisami prawa. Budżet zadaniowy koncentruje się na rezultatach, a nie na nakładach finansowych (kwotach wydatków). Podejście takie zwiększa odpowiedzialność instytucji publicznych wobec obywateli.

Budżet zadaniowy, jako nowy instrument finansowy, szybciej reaguje na zmieniające się czynniki ekonomiczno-gospodarcze oraz alarmuje o nieefektywnych działaniach przed zakończeniem ich finansowania. Realna wycena poszczególnych zadań państwa powoduje lepszą alokację zasobów i wspomaga proces wyboru optymalnego finansowania oraz realizacji inwestycji.

## Literatura

- DYLEWSKI M.: *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*. Difin, Warszawa 2007, s. 53–110.
- MISIAĞ E., MISIAĞ W., TOMALAK M.: *Budżet zadaniowy. Materiały szkoleniowe*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2007, s. 7.
- OWSIĄK S.: *Budżet władz lokalnych*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 98.
- Podstawka M., Dynowska J., Góralski P., Rudowicz E.: *Przygotowanie administracji rządowej do sporządzania zadaniowego planu wydatków na rok 2008. Materiały szkoleniowe*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2007, s. 4–23.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (DzU z 2006 r. Nr 45, poz. 119).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 maja 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2008 (DzU z 2007 r. Nr 94, poz. 628).

Zarządzenie Nr 16 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 lutego 2007 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 31 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (DzU z 2003 r. Nr 24, poz. 199, z późn. zm.).

## **TASK BUDGET – REORIENTATION FROM EXPENDITURES TO MANAGEMENT OF PUBLIC FINANCES**

### **Abstract**

The paper presents the methodology of drawing up a task budget and contains practical insights in the first stage of task budget implementation in Poland. After the process of changes that took place during last two decades in Poland, one can argue that the ordinary administration of the State is not efficient. What is more, taking into account single, highly competitive market of the EU, the administration is not sufficient enough to live up to dynamically changing economic challenges. Nowadays, the key element of the management of national economy are the knowledge and better quality of management. The task budget is a new quality of management. Its main aim is to improve the efficiency of implemented state tasks as well as the allocation of resources.

**Anna Majchrzak**

Katedra Finansów i Rachunkowości w Agrobiznesie  
Akademia Rolnicza w Poznaniu

## **Klasyfikacja powiatów według sytuacji finansowej w województwie wielkopolskim**

### **Wstęp**

Wobec postępującej decentralizacji finansów publicznych coraz większą rolę przypisuje się samodzielności samorządów. Jednym z jej aspektów jest samodzielność finansowa, zmierzająca z jednej strony do właściwego wypełniania zadań ukierunkowanych na zaspokajanie potrzeb społecznych, a z drugiej strony do kreowania pozycji i atrakcyjności danej jednostki samorządowej. Sprawdzianem efektywności tej samodzielności jest sytuacja finansowa. Narzędziem wspomagającym ocenę sytuacji jest analiza finansowa, obejmująca finansowe aspekty działań prowadzonych przez organy samorządowe, czyli wydatki, koszty, przychody i dochody, przepływy pieniężne, gospodarkę finansową oraz płynność [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2004, s. 18–20].

Analiza finansowa często przybiera formę analizy wskaźnikowej, dostarczającej informacji o sytuacji finansowej jednostki na podstawie zbioru wskaźników logicznie ze sobą powiązanych [Gabrusewicz 2005, s. 31]. Ma ona za zadanie wsparcie procesu decyzyjnego jednostek samorządowych celem właściwego gospodarowania zasobami finansowymi. Odbiorcami tych informacji są również organy rządowe, instytucje finansowe, przedsiębiorstwa i społeczeństwo. Celem artykułu jest dokonanie oceny sytuacji finansowej powiatów województwa wielkopolskiego w 2006 r.

### **Materiał i metody**

W pracy wykorzystano niepublikowane dane z 2006 r. pochodzące z Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu. Dane te posłużyły do klasyfikacji powiatów województwa wielkopolskiego według sytuacji finansowej. Badaniem objęto 31 powiatów ziemskich (z analizy ze względu na odmienną specyfikę

wyłączono powiaty grodzkie). Klasyfikacji badanych jednostek dokonano w następujących etapach:

- 1) Wybór zmiennych opisujących sytuację finansową powiatu – na podstawie przesłanek merytorycznych zaproponowano następujący zestaw zmiennych [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2004, s. 94–139]:

- wskaźnik płynności finansowej I (WPFI)

$$WPFI = \frac{ZDB + ZPB}{ZWB + ZRB + ZW},$$

- wskaźnik płynności finansowej II (WPFI2)

$$WPFI = \frac{ZDB + ZPB}{ZWB + ZRB + ZW + ZN'},$$

- wskaźnik samodzielności wydatkowej I

$$WSWI = \frac{DW}{DB} \times 100\%,$$

- wskaźnik samodzielności wydatkowej II

$$WSWI = \frac{DW + SO}{DB} \times 100\%,$$

- wskaźnik ogólnego zadłużenia (WZU)

$$WZU = \frac{DU}{DB} \times 100\%,$$

- wskaźnik spłaty zadłużenia

$$WXSU = \frac{DSU}{DB} \times 100\%,$$

- dochody własne na 1 mieszkańca,
- dotacje na 1 mieszkańca,
- subwencje na 1 mieszkańca,
- wydatki ogółem na 1 mieszkańca,
- wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca,
- wskaźnik udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem,
- wskaźnik udziału wynagrodzeń w wydatkach bieżących,

gdzie:

ZDB, ZPB – zrealizowane dochody/przychody budżetowe,

ZWB, ZRB – zrealizowane wydatki/rozchody budżetowe,

ZW, ZN – zobowiązania wymagalne/niewymagalne,



DW – dochody własne,  
 DB – dochody ogółem,  
 SO – subwencja ogólna,  
 DU – łączna kwota długu jednostki,  
 DSU – łączna kwota przypadających do spłaty kredytów i pożyczek wraz z odsetkami oraz wykupu wyemitowanych przez jednostkę papierów wartościowych.

2) Standaryzacja zmiennych mająca na celu ujednoczenie ich charakteru przez [Wysocki, Lira 2005, s. 177–178]:

a) przekształcenie nominant w stymulanty

$$x_{ij} := -x_{ij}$$

b) przekształcenie destymulant w stymulanty

$$x_{ij} := \begin{cases} x_{ij} & \text{dla } x_{ij} \leq \text{nom } \{x_{ij}\} \\ 2 \cdot \text{nom } \{x_{ij}\} - x_{ij} & \text{dla } x_{ij} > \text{nom } \{x_{ij}\} \end{cases}$$

oraz doprowadzeniu ich wartości do porównywalności według następującego wzoru:

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{s_j}, \quad (i = 1, 2, \dots, n, j = 1, 2, \dots, k),$$

gdzie  $\bar{x}_j = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_{ij}$  jest średnią arytmetyczną dla  $j$ -tej cechy prostej,

$$a) \quad s_j = \left[ \frac{1}{n-1} \left( \sum_{i=1}^n x_{ij}^2 - \frac{1}{n} \left( \sum_{i=1}^n x_{ij} \right)^2 \right) \right]^{1/2} \quad \text{– jej odchyleniem standardowym.}$$

3) Analiza skupień metodą Warda<sup>1</sup>. W procesie obliczeniowym wykorzystano program komputerowy Statistica w wersji 7.1.

---

<sup>1</sup>Metoda ta należy do aglomeracyjnych metod hierarchicznych, które polegają na łączeniu najbliższych względem siebie jednostek aż do uzyskania jednego skupienia. Dla oszacowania odległości między jednostkami wykorzystuje ona analizę wariancji, zmierzając do minimalizacji sumy kwadratów odchylen wewnątrz skupień [Stanisz 2007, s. 122].

## Ocena sytuacji finansowej powiatów województwa wielkopolskiego

Na podstawie przesłanek merytorycznych przyjęto następujący zestaw zmiennych opisujących sytuację finansową powiatów:

- X1 – wskaźnik płynności finansowej I (WPFI),
- X2 – wskaźnik płynności finansowej II (WPFII),
- X3 – wskaźnik samodzielności wydatkowej I (WSWI),
- X4 – wskaźnik samodzielności wydatkowej II (WSWII),
- X5 – wskaźnik ogólnego zadłużenia (WZU),
- X6 – wskaźnik spłaty zadłużenia w ciągu danego roku budżetowego (WZSU),
- X7 – dochody własne na 1 mieszkańca (dochody własne),
- X8 – dotacje na 1 mieszkańca (dotacje),
- X9 – subwencje na 1 mieszkańca (subwencje),
- X10 – wydatki ogółem na 1 mieszkańca (wydatki ogółem),
- X11 – wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca (wydatki inwestycyjne),
- X12 – udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (wydatki majątkowe),
- X13 – udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących (wynagrodzenia).

W celu eliminacji zmiennych nadmiernie ze sobą skorelowanych wykorzystano macierz odwrotną współczynników korelacji między poszczególnymi zmiennymi. Na podstawie wartości elementów diagonalnych tej macierzy usunięto zmienne X2, X9, X10 i X11<sup>2</sup>. Charakterystykę zmiennych przedstawiono w tabeli 1.

**Tabela 1**

Podstawowe statystyki zmiennych opisujących sytuację finansową powiatów województwa wielkopolskiego w 2006 r.

| Wskaźnik          | Minimum | Mediana | Maksimum |
|-------------------|---------|---------|----------|
| WPFI              | 1,01    | 1,03    | 1,14     |
| WSWI              | 22,02   | 29,30   | 63,16    |
| WSWII             | 69,35   | 80,36   | 93,99    |
| WZU               | 0,00    | 13,26   | 40,94    |
| WZSU              | 0,00    | 2,99    | 10,35    |
| Dochody własne    | 120,60  | 169,90  | 311,44   |
| Dotacje           | 35,15   | 116,53  | 239,72   |
| Wydatki majątkowe | 4,85    | 10,57   | 45,11    |
| Wynagrodzenia     | 37,27   | 59,82   | 66,70    |

Źródło: Badania własne na podstawie danych RIO w Poznaniu.

<sup>2</sup>Do dalszych badań przyjęto te cechy dla których wartości elementów diagonalnych macierzy odwrotnej do macierzy korelacji nie przekroczyły wartości 12.

Dane zawarte w tabeli 1 pokazują, że ponad połowa badanych powiatów województwa wielkopolskiego wykazała się poziomem wskaźnika płynności wynoszącym 1,03. Poziom ten nie był mocno zróżnicowany i wahał się w granicach od 1,01 do 1,14 (powiat szamotulski).

Inaczej przedstawiała się sytuacja w przypadku udziału dochodów własnych w dochodach ogółem (WSWI). W pierwszej piątce znalazły się powiaty w bezpośrednim sąsiedztwie Poznania, Leszna i Kalisza, a także powiaty jarociński i szamotulski. Zdecydowanie odbiegał tutaj powiat poznański, który uplasował się na pierwszej pozycji, osiągając rezultat 63,16%. Najslabiej natomiast wypadły powiaty czarnkowsko-trzcianecki i krotoszyński (poniżej 23%).

W przypadku drugiego ze wskaźników samodzielności wydatkowej okazało się, że najwyższą samodzielnością wykazały się powiaty: leszczyński (93,99%), kaliski (87,72) i poznański (85,93%), najmniejszą natomiast powiaty pleszewski, międzychodzki oraz czarnkowsko-trzcianecki. Warto tutaj zaznaczyć, że przeciętny poziom tego wskaźnika w województwie wielkopolskim (80,36%) był wyższy niż odpowiednio w Polsce o ponad 3 punkty procentowe, co oznacza większą rolę subwencji ogólnej w strukturze dochodów budżetowych wielkopolskich samorządów [Sprawozdanie Krajowej... 2007, s. 229].

Z samodzielnością finansową wiąże się poziom dochodów własnych przypadających na 1 mieszkańca. Wskaźnik ten osiągnął najwyższy poziom w powiatach bezpośrednio sąsiadujących z miastami Poznań oraz Leszno. Jednostki te zrealizowały dochody własne w przeliczeniu na osobę ponaddwukrotnie wyższe niż samorzady w powiatach kaliskim i konińskim. Przyczyną tej sytuacji były zarówno dużo niższy poziom dochodów własnych ogółem w powiecie kaliskim, jak i ponaddwukrotnie większa liczba ludności w powiecie konińskim niż powiatach poznańskim i leszczyńskim<sup>3</sup>. Poziom własnych środków nie ma bezpośredniego przełożenia na wielkość otrzymywanych dotacji. Przykładem tego są powiaty kaliski i grodziski o bardzo niskich dochodach własnych na 1 mieszkańca i jednocześnie najniższych kwotach dotacji *per capita*. Nie można więc stwierdzić jakoby dotacje celowe łagodziły dysproporcje dochodowe, wręcz odwrotnie, z reguły je pogłębiają [Tomalak 2006, s. 20]. Instrumentem, którego zadaniem jest wyrównywanie dochodów, jest subwencja ogólna.

Biorąc pod uwagę zadłużenie możemy zauważyć, że dwa powiaty – pleszewski (o bardzo niskiej płynności i samodzielności finansowej) oraz obornicki – cechował odsetek zobowiązań przekraczający 37% całkowitych dochodów. Pozostałe analizowane jednostki samorządowe nie przekroczyły poziomu 26%. Z kolei samorzady powiatów szamotulskiego i międzychodzkiego zakończyły

---

<sup>3</sup>Dochody własne w powiatach poznańskim, leszczyńskim, kaliskim i konińskim wyniosły w 2006 r. odpowiednio: 91 376 tys. zł, 15 052 tys. zł, 9742 tys. zł, 15 556 tys. zł.

badany rok bez zadłużenia. Należy tutaj podkreślić, że najwyższy poziom zadłużenia, jaki wystąpił w powiecie pleszewskim (40,94%), nie przekroczył ustawowej granicy 60%. Ustawa o finansach publicznych nakłada jeszcze jedno ograniczenie, które dotyczy wielkości spłaty zobowiązań przypadającej w danym roku budżetowym. W tym przypadku granica ustawowa 15% również nie została przekroczona w żadnej z badanych jednostek. Wskaźnik WZSU był najwyższy w powiatach jarocińskim, czarnkowsko-trzcianeckim oraz pleszewskim i wahał się w granicach od 7,82% do 10,35%. Badany rok bez zadłużenia zakończyły powiaty pleszewski, szamotulski i wrzesiński, który mimo zaciągniętych kredytów nie poniósł żadnych wydatków związanych z ich obsługą. Przyczyną tego było zaciągnięcie zobowiązań pod koniec roku kalendarzowego.

O możliwościach rozwoju świadczy udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Połowa powiatów województwa wielkopolskiego osiągnęła poziom omawianego wskaźnika w wysokości 10,57%, tj. o blisko 4 punkty procentowe mniej niż odpowiednio w Polsce [RIO 2007, s. 232]<sup>4</sup>. Najwyższym udziałem wydatków majątkowych w całkowitych wydatkach cechowały się powiaty leszczyński (45,11%) oraz jarociński (około 30%). Poziom ten zdecydowanie odbiegał od pozostałych badanych jednostek, gdzie nie przekroczył 21%. Najmniejszy udział nakładów inwestycyjnych wystąpił w powiatach nowotomskim oraz wągrowieckim (blisko 5%).

O stanie finansów samorządu mówi nam nie tylko to, ile jest inwestowane, ale także również to, jaką część samych wydatków bieżących stanowią wynagrodzenia. W ponad połowie badanych jednostek poziom tego wskaźnika przekroczył 59%. W najlepszej sytuacji okazały się być powiaty położone w bezpośrednim sąsiedztwie miast na prawach powiatu.

## Klasyfikacja

Po dokonaniu standaryzacji przeprowadzono klasyfikację powiatów metodą Warda. Analiza odległości wiązań na dendrogramie wskazała na istnienie trzech skupień. Pierwsze z nich utworzyły obszary bezpośrednio skupione wokół miast na prawach powiatu (Kalisza, Konina, Leszno i Poznań) łącznie z powiatami jarocińskim i szamotulskim. Sugeruje to silne oddziaływanie ośrodków miejskich na sytuację finansową obszarów wiejskich je otaczających. Samorządy te miały przewagę w zakresie samodzielności finansowej (WSFI wyższy o blisko

---

<sup>4</sup>Różnica ta jednak wyniesie niewiele ponad 1% przy zastosowaniu średniej arytmetycznej zamiast mediany, która jest stosowana w przypadku danych KR RIO dotyczących wszystkich powiatów w Polsce.

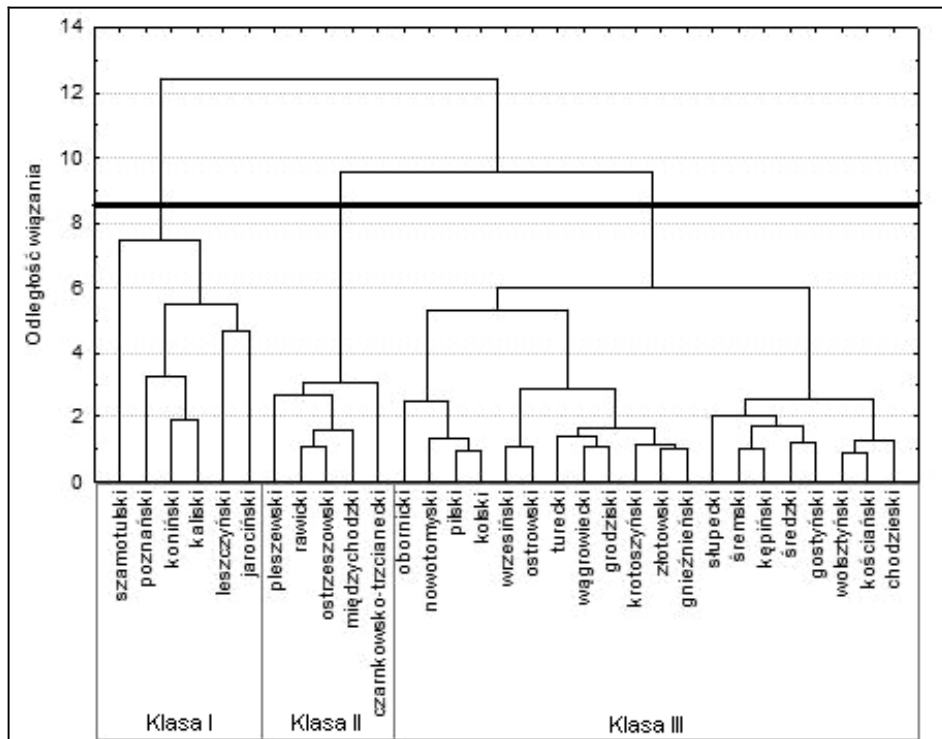
10 punktów procentowych) w stosunku do pozostałych klas, co w połączeniu z najwyższymi dochodami własnymi przypadającymi na 1 mieszkańca stworzyło możliwości do zaciągania długoterminowych zobowiązań. Relacja całkowitego zadłużenia w dochodach budżetowych ogółem jednostek należących do klasy pierwszej była najwyższa spośród wszystkich klas i wyniosła 15,68%, co nie odbiegało od średniej dla wszystkich powiatów w Polsce. Z wysokim zadłużeniem powiązany był najwyższy udział wydatków majątkowych w całkowitych wydatkach budżetowych. Jest to pozytywne zjawisko, oznaczające, że jednostki te nie „przejadają” pożyczonych środków tylko je inwestują. Względnie najmniej natomiast samorządy te przeznaczają na wynagrodzenia (najniższy udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących). Charakterystyczne dla tych jednostek był również stosunkowo niski poziom dotacji *per capita*, co związane jest przede wszystkim z dużą liczbą ludności na tych obszarach oraz niewielką kwotą dotacji otrzymanych przez powiaty leszczyński i kaliski<sup>5</sup>.

Klasę drugą utworzyło pięć powiatów: pleszewski, rawicki, ostrzeszowski, międzychodzki i czarnkowsko-trzcianecki. Samorządy te cechowały się najniższymi wskaźnikami dotyczącymi zarówno płynności, samodzielności finansowej, jak i zadłużenia. Udział dochodów własnych, podobnie jak łącznie środków własnych i subwencji ogólnej, w dochodach ogółem był o ponad 10 punktów procentowych niższy niż w klasie pierwszej, mimo że powiaty te otrzymały dotacje w najwyższej kwocie, wynoszącej 224,28 zł na mieszkańca. Wielkość ta przewyższyła trzykrotnie wielkość dotacji, którą otrzymały jednostki samorządowe należące do klasy pierwszej oraz dwukrotnie pozostałe powiaty (klasa trzecia). Mała samodzielność finansowa odbiła się na bardzo niskim poziomie zadłużenia, które wyniosło zaledwie 6,22%. Najniższy natomiast poziom zadłużenia ogólnego oraz spłat jest powiązany z najniższym udziałem wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Nasuwa się tutaj wniosek, że samorządy te bardzo ostrożnie podchodzą do zaciągania zobowiązań w celu podejmowania działalności inwestycyjnej, na co wskazuje niski odsetek wydatków majątkowych.

Pozostałych 20 powiatów utworzyło klasę trzecią. Jednostki te charakteryzowała z jednej strony, podobnie jak w klasie drugiej, niska samodzielność wydatkowa I stopnia, a z drugiej strony, podobnie jak w klasie pierwszej, wysoka samodzielność wydatkowa II stopnia. Wynika to z większego znaczenia subwencji w dochodach ogółem tych powiatów. Obok wysokiego ogólnego zadłużenia wystąpił najwyższy wskaźnik spłaty zadłużenia w ciągu badanego roku. Można więc stwierdzić, że mimo najniższych dochodów własnych tych samorządów, jednostki te nie mają problemów ze spłatą zadłużenia dzięki subwencji ogólnej

---

<sup>5</sup>Powiat leszczyński otrzymał w 2006 r. dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości 1768 tys. zł, natomiast powiat kaliski – 3016 tys. zł.



**Rysunek 1**

Klasyfikacja powiatów metodą Warda według wybranych wskaźników sytuacji finansowej (odległość euklidesowa)

Źródło: Opracowanie własne.

i dotacjom celowym z budżetu państwa. Niepokój może budzić fakt ponoszenia dość dużych wydatków na wynagrodzenia (ponad 60% wydatków bieżących) przy stosunkowo niskim udziale wydatków inwestycyjnych. Można więc domniemywać, że część środków pochodzących z kredytów była przeznaczona na pokrycie pewnych wydatków bieżących, co w większości krajów europejskich jest zabronione, choć w praktyce nie zawsze przestrzegane [Swianiewicz 2006, s. 10].

## Podsumowanie

Klasyfikacja metodą Warda pozwoliła na wyodrębnienie trzech klas typologicznych powiatów o zbliżonej sytuacji finansowej. Do pierwszej należą powiaty położone w bezpośrednim sąsiedztwie miast na prawach powiatu oraz powiaty jarociński i szamotulski. Samorządy te posiadały największą samodzielność

**Tabela 2**

Wewnątrzklasowe wartości cech – wybranych wskaźników sytuacji finansowej powiatów w województwie wielkopolskim (wartości mediany)

| Cechy             | Klasa  |        |        | Powiaty ogółem |
|-------------------|--------|--------|--------|----------------|
|                   | I      | II     | III    |                |
| WPFI              | 1,04   | 1,01   | 1,03   | 1,03           |
| WSWI              | 38,92  | 27,43  | 29,11  | 29,30          |
| WSWII             | 83,64  | 70,94  | 80,77  | 80,36          |
| WZU               | 15,68  | 6,22   | 14,08  | 13,26          |
| WZSU              | 2,35   | 0,91   | 3,28   | 2,99           |
| Dochody własne    | 240,08 | 184,74 | 163,77 | 169,90         |
| Dotacje           | 72,79  | 224,28 | 115,64 | 116,53         |
| Wydatki majątkowe | 17,22  | 8,19   | 10,02  | 10,57          |
| Wynagrodzenia     | 49,28  | 62,30  | 60,09  | 59,82          |

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych RIO w Poznaniu.

w zakresie kształtowania swoich wydatków, najwyższe dochody przypadające na 1 mieszkańca. Jednocześnie powiaty te były najbardziej zadłużone, aczkolwiek poziom ich zobowiązań był daleki od ustawowej granicy, podobnie zresztą jak udział spłat tych zobowiązań w dochodach ogółem. Wysoki poziom zadłużenia natomiast był powiązany z najwyższym odsetkiem wydatków majątkowych w łącznych wydatkach budżetowych. Całkowicie odmienną sytuację finansową reprezentowało pięć powiatów tworzących klasę drugą: pleszewski, rawicki, ostrzeszowski, międzychodzki i czarnkowsko-trzcianecki. Jednostki te były najmniej samodzielne finansowo, ale jednocześnie najmniej zadłużone. Większość powiatów jednak (20 jednostek) znalazła się w klasie trzeciej, którą cechowały najniższe dochody własne na mieszkańca i związana z tym najmniejsza samodzielność wydatkowa I stopnia. Z drugiej strony powiaty te charakteryzowała wysoka samodzielność wydatkowa II stopnia, wskazująca na duże znaczenie subwencji w strukturze dochodów, co pozwoliło na względnie wysokie zadłużenie.

Generalnie można stwierdzić, że sytuacja finansowa w wielkopolskich powiatach w 2006 r. niewiele odbiegała od tej, jaka wystąpiła w jednostkach tego szczebla w Polsce. Na uwagę zasługuje wyższy o ponad 3 punkty procentowe wskaźnik samodzielności wydatkowej II stopnia i niższy o tyle też punktów poziom zadłużenia ogólnego oraz odsetek wydatków majątkowych.

## Literatura

- Sprawozdanie Krajowej Rady RIO z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2006 roku* [http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania\\_rio/2006/wstep.html](http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2006/wstep.html), 17.12.2007 r., s. 113–239.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 o finansach publicznych (DzU z 2005 r. Nr 249, poz. 2104).
- DYLEWSKI M., FILIPIAK B., GORZAŁCZYŃSKA-KOCZKODAJ M.: *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Municipium SA, Warszawa 2004, s. 18–20, 94–139.
- GABRUSEWICZ W.: *Podstawy analizy finansowej*, PWE, Warszawa 2005, s. 11–57.
- STANISZ A.: *Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny. Tom 3. Analizy wielowymiarowe*. StatSoft, Kraków 2007, s. 122.
- SWIANIEWICZ P.: *Bez bankructw*, Wspólnota nr 10, 10–15 maja 2004, s. 10–14.
- WYSOCKI F., LIRA J.: *Statystyka opisowa*, Wydawnictwo AR w Poznaniu, Poznań 2005, s. 177–178.

## CLASIFICATION OF DISTRICTS OF WIELKOPOLSKA VOIVODSHIP BASED ON THEIR FINANCIAL CONDITION

### Abstract

The paper aims to present analysis of financial situation of districts of Wielkopolska voivodship. The analysis are based on selected indexes describing their financial situation. A typology of districts was conducted using Ward's method. Three clusters were distinguished. The first one includes areas in the contiguity of cities Kalisz, Konin, Leszno, Poznań and districts: jarociński and szamotulski. The results show that these units had have the best financial situation due to high values of financial independence indexes, high own income per capita and high rate of investment expenditures. The situation was different in the second cluster which includes districts: pleszewski, rawicki, ostrzeszowski, międzychodzki and czarnkowsko-trzcianecki. These units had have the lowest values of financial independence indexes, the lowest level of liabilities connected with very low percentage of investment expenditures. Majority of Wielkopolska districts were classified in the third cluster characterised by high financial independence of the second level and the lowest own income *per capita*.



**Andrzej Sobczyk**

Zakład Analizy Systemowej

Akademia Rolnicza w Szczecinie

## **Zarządzanie informacją ekonomiczno- -finansową w gminie jako narzędzie rozwoju lokalnego**

### **Wstęp**

Nowoczesne spojrzenie na funkcje lokalnego samorządu wskazuje, że jego najważniejszym zadaniem jest stworzenie warunków zaspokajania potrzeb mieszkańców. Rozwój gospodarczy oznacza więc m.in. dla danego obszaru wzrost wielkości dochodów firm oraz ludności przy jednoczesnym wzroście zatrudnienia. W skali kraju brakuje informacji ułatwiających lokalnym władzom dokonanie realnej oceny sytuacji i analizy trendów gospodarczych oraz ich społecznych skutków, co pozwoliłoby na przygotowanie odpowiednich programów i działań strategicznych. Cel diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej jest w zasadzie jeden. To dokładna i rzetelna ocena ważnych z punktu widzenia rozwoju lokalnego problemów. Dobrze przeprowadzona diagnoza jest podstawą formułowania celów programu i konkretnych działań. Dlatego nie powinno się bagatelizować tego etapu tworzenia programu. Błędy i zaniechania w diagnozie mogą skutkować źle sformułowanymi celami [Dziemianowicz, Kierzkowski, Knopik 2003, s. 35].

W ostatnich latach, w dobie dynamicznie zmieniających się trendów w gospodarce, dla większości jednostek samorządu terytorialnego problem przesunął się z generalnej dyskusji o rozwoju na bardziej specyficzne dylematy: jakie przyjmując cele, programy i strategie postępowania, by osiągnąć sukces w podnoszeniu atrakcyjności inwestycyjnej obszaru, tworzeniu nowych miejsc pracy i zagwarantowaniu mieszkańcom oczekiwanych warunków życia. Powoduje to konieczność włączania programu rozwoju gospodarczego w generalną strategię rozwoju lokalnego i kompleksowe potraktowanie wszystkich zagadnień związanych z rozwojem gospodarczym. Doświadczenia miast zarówno amerykańskich, jak i europejskich wskazują, że samorządy koncentrują wokół rozwoju gospodarczego coraz więcej działań i środków, uruchamiają nowe przedsięwzięcia, używają nowych narzędzi realizacyjnych, tworzą organizacje rozwoju lokalnego, łączą programy realizacyjne z budżetami lokalnymi, współdziałają z partnerami lokalnymi i regionalnymi.

## Informacja ekonomiczna w gminie

Ocena stanu i monitorowanie zmian zachodzących w lokalnej gospodarce wymaga stworzenia systemu funkcjonującego w sposób ciągły i z odpowiednią częstotliwością do dynamiki poszczególnych procesów rejestrującego istotne parametry. Złożoność życia gospodarczego sprawia, że monitoringiem należy objąć wiele obszarów aktywności lokalnej wychodzących poza gospodarkę. Mamy więc do czynienia z bardzo złożonym systemem, który u podstawy ma rozbudowane narzędzia (analizy statystyczne, badania ankietowe, oprogramowanie informatyczne do przetwarzania danych) i ogromną ilość różnorodnych i zmieniających się w czasie i przestrzeni informacji. Na wyjściu ma on dostarczyć odbiorcy ocenę konkurencyjności lokalnej gospodarki. Dodatkowym elementem, który należy uwzględnić, jest to, że system ma różnych odbiorców.

Wrażliwość gospodarki na zmienność każdego z wielu związanych z nią czynników i zjawisk prowadzi do konieczności poddawania jej parametrów stałej obserwacji. Niezbędne jest w związku z tym również monitorowanie możliwie najszerszego spektrum wspomnianych czynników, zarówno w aspekcie zmienności w czasie, jak i w odniesieniu do wydarzeń nagłych. Świadomość stanu zjawisk towarzyszących gospodarce daje przewagę, stwarzając możliwość analizowania ich przebiegu i kierunków rozwoju. Daje to z kolei zdolność do prognozowania i szukania rozwiązań dla ujawnionych problemów. Posługując się umiejętnie informacją można monitorować także skutki wdrożonych rozwiązań i elastycznie reagować na zjawiska nieprzewidziane. Działania podejmowane w gospodarce powinny uwzględniać wieloletnią perspektywę, zatem stałe aktualizowanie tworzonych zasobów informacyjnych stało się jednym z podstawowych warunków skutecznego zarządzania.

## Lokalna baza informacji gospodarczych

Gromadzone zasoby informacyjne w gminach i powiatach, wykorzystywane na potrzeby rozmaitych opracowań, wniosków i sprawozdań, są bardzo rozległe. Jednakże nie zawsze są uporządkowane, stanowiąc bazę informacyjną stale aktualizowaną i na bieżąco wykorzystywaną do celów zarządzania. Często mają charakter incydentalny. Zatem nadrzędnym celem utworzenia takiej funkcjonalnej bazy informacyjnej jest gromadzenie danych w ustalonym porządku, świadomie dobranym do sposobu korzystania z zasobów. Sposoby wykorzystania informacji zawartych w odpowiednio przygotowanej bazie zależą od inwencji użytkowników. Najważniejsze spośród nich dają się ująć następująco:

- podejmowanie bieżących decyzji przez samorządy oraz lokalne podmioty gospodarcze,
- monitorowanie zmian i zjawisk zachodzących w gospodarce,
- przeprowadzanie analiz i poszukiwanie rozwiązań powstałych problemów,
- opracowywanie programów strategicznego rozwoju wybranych dziedzin gospodarczych,
- pełniejsza obsługa lokalnych i zewnętrznych podmiotów przez samorządy,
- opracowywanie ofert inwestycyjnych,
- przygotowywanie raportów, programów, wniosków i innych opracowań na potrzeby planistyczne, w celu pozyskiwania środków finansowych itp.,
- prowadzenie permanentnej działalności marketingowej gmin, powiatu, lokalnej gospodarki, zarówno podczas imprez, jak i w sposób nakierowany na wybranych odbiorców.

Posiadanie aktualnej informacji o stanie lokalnej gospodarki, barierach jej rozwoju oraz potencjale gospodarczym i inwestycyjnym pozwala także na dokonywanie porównań sytuacji w odniesieniu do innych samorządów lub np. do średnich krajowych czy europejskich.

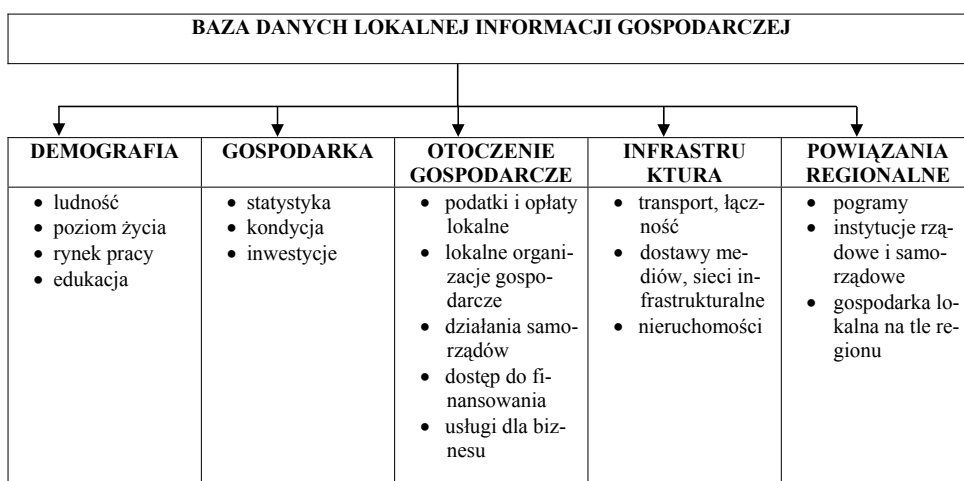
Struktura bazy danych uwzględnia przede wszystkim możliwości pozyskania ważniejszych danych oraz ich przydatność w pracach urzędu, organizacji gospodarczych i innych podmiotów, związanych z gospodarką, w tym także samych firm prowadzących działalność. Warto podkreślić, że baza nie musi być nadmiernie rozbudowana. Powinna jednak być tak zaprojektowana, aby zakres danych można było poszerzać. Same informacje generalnie mogą odnosić się do poziomu powiatu. W wielu jednak przypadkach dane są gromadzone również na poziomie gminnym. Jednym z ważniejszych warunków jest powtarzalność danych. W wielu przypadkach analiza bez retrospektywy jest niemożliwa, stąd przewiduje się przynajmniej kilkuletni okres dla ekspozycji danych.

Strukturę ujęto w 5 grupach danych, opisujących samą gospodarkę oraz związane z nią bezpośrednio dziedziny (rys. 1).

Z punktu widzenia przydatności bazy danych w procesie decyzyjnym znacznie poważniejszym komponentem programu jest jednak sama analiza danych. Analizą nie jest prezentacja stanu danego segmentu, ale opracowanie wniosków. Z kolei nie jest możliwe opracowanie wniosków opartych wyłącznie na danych z jednego poziomu bazy danych. Aby wnioski z niej płynące miały rzeczywistą wartość użytkową, konieczne jest skorelowane wykorzystanie informacji z różnych poziomów bazy danych. Procedura prowadzenia analizy powinna być następująca:

- indywidualny przegląd danych z poszczególnych poziomów bazy,

- selekcja danych do całościowej analizy według kryterium odchylenia od średniej dla regionu (ze szczególnym uwzględnieniem danych o wydźwięku negatywnym),
- hierarchizacja wyselekcjonowanych danych według kryterium ważności (np. na podstawie celów wynikających ze strategii powiatu),
- poszukiwanie związków przyczynowo-skutkowych dla kategorii ekonomicznych z różnych poziomów bazy danych,
- opracowanie wniosków.



**Rysunek 1**

Struktura bazy danych

Źródło: A. Sobczyk, Wykorzystanie systemu lokalnej informacji gospodarczej w rozwoju obszarów wiejskich, Acta Agraria et Silvestria, PAN o/Kraków, 2005.

## Metodologia pozyskiwania informacji ekonomiczno-finansowej

Pozyskiwana informacja ekonomiczno-finansowa jest podstawą do przeprowadzenia oceny sytuacji społeczno-ekonomicznej, która jest punktem wyjścia do definiowania problemów i priorytetów planu rozwoju gminy oraz systemu monitorowania realizacji planu. Ocena sytuacji społeczno-ekonomicznej obejmuje szczegółowe oceny:

- sytuacji demograficznej i źródeł oraz wielkości dochodów mieszkańców gminy (ocena rynku pracy),
- konkurencyjności gospodarki gminy,
- konkurencyjności firm konkretnych branż.

Informacja ekonomiczno-finansowa służy uzyskaniu dokładnego wglądu w sytuację społeczno-gospodarczą gminy. Zestawienie informacji w układzie czasowym pokazuje także trendy rozwojowe lokalnej społeczności oraz lokalnych firm i jest podstawą do obiektywnej, opartej na faktach, oceny możliwości dalszego rozwoju. Jest opisem stanu, do którego będzie się można odwoływać w trakcie realizacji dokumentów strategicznych, śledząc postępy wdrażania zaplanowanych działań.

Celem opracowania jest pokazanie zakresu informacji finansowej pochodzącej z zasobów urzędów skarbowych oraz próba ich wykorzystania dla celów zarządzania gminą. W pracy wykorzystano metodę analizy źródeł na podstawie danych udostępnionych przez Izbę Skarbową w Szczecinie. W odniesieniu do informacji pochodzących z Urzędu Statystycznego, informacje zagregowane w systemie POLTAX (na podstawie składanych deklaracji: rocznych PIT-36 oraz PIT-37, PIT-4, PIT-11/8B, VAT-7, CIT-8, PCC-2), w który są wyposażone Urzędy Skarbowe, zawierają dane dotyczące mieszkańców, osób prowadzących działalność gospodarczą, jak również przedsiębiorstw zatrudniających poniżej 9 pracowników, wobec czego są pełniejsze i bardziej aktualne.

Dane na temat zasobności mieszkańców uwzględniają różne źródła dochodów: wynagrodzenia i zasiłki, renty i emerytury, działalność gospodarczą, dochody z kapitału, dochody z najmu i dzierżawy, inne źródła, identyfikując mieszkańców osiągających dochody z poszczególnych źródeł i wielkości tych dochodów w rozbiciu na lata 2000–2006 oraz progi podatkowe.

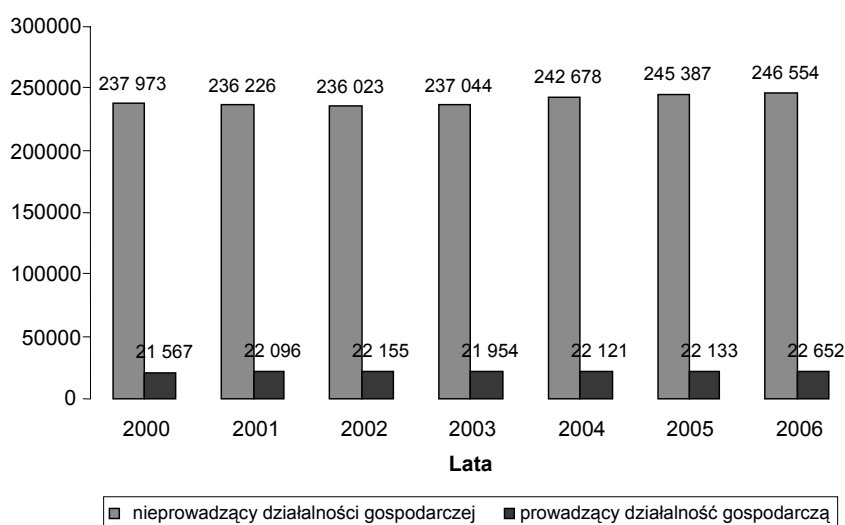
Ocena zasobności mieszkańców gminy uwzględnia dane o wydawanych pozwoleniach na budowę oraz o ilości, wielkości i rodzajach dokonywanych transakcji i zakupu nieruchomości w rozbiciu na lata 2001–2006 oraz miejscach transakcji.

Ocena konkurencyjności lokalnych firm oparta jest na danych na temat lokalnych firm z uwzględnieniem wielkości ich: przychodów, dochodów, inwestycji, podatku, eksportu, zatrudnienia, strat z działalności. Dane te zebrane są w rozbiciu na lata 2000–2006, rodzaj głównej działalności i miejsca jej prowadzenia.

## **Przykład wykorzystania informacji ekonomiczno-finansowej**

Na podstawie zestawienia uwzględniającego źródła dochodów pozyskano informacje dotyczące gminy Szczecin za lata 2000–2006. Proste narzędzia informatyczne dają możliwość przetwarzania informacji do syntetycznej postaci, zrozumiałej dla osób zarządzających w gminach. Arkusz kalkulacyjny stwarza możliwość generowania dodatkowych wskaźników poprzez zestawienie dowol-

nej kombinacji informacji zgromadzonych w poziomie wyjściowym. Z punktu widzenia dochodów budżetu miasta istotne jest zestawienie liczby ludzi i firm uzyskujących dochody. Zestawienie na rysunku 2 pokazuje, że o ile liczba osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej nieznacznie wzrosła w analizowanym okresie, to liczba osób prowadzących działalność gospodarczą, tzw. przedsiębiorców, pozostaje praktycznie na niezmiennym poziomie. Informacja ta jest o tyle interesująca, że z danych statystycznych UM w Szczecinie wynika, iż saldo wyrejestrowań i zarejestrowań w latach 2000–2006 wynosi około 300 podmiotów. Z tego wynika, że duża większość tych firm jest nieaktywna gospodarczo.

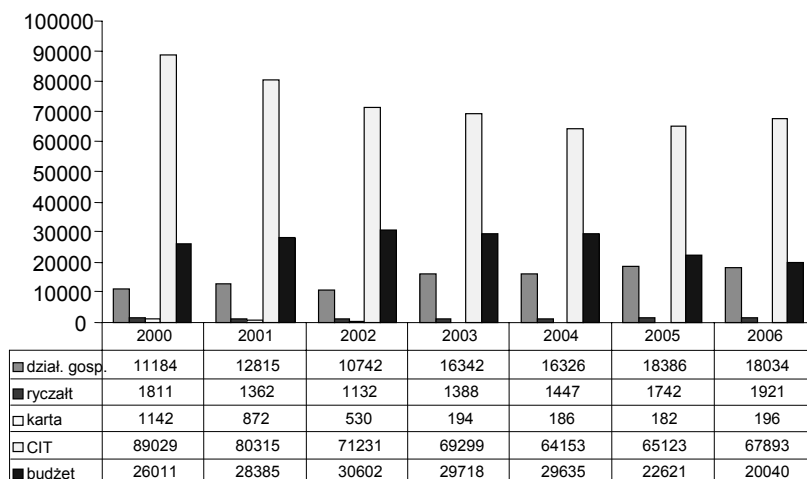


### Rysunek 2

Liczba podatników prowadzących i nieprowadzących działalności gospodarczej w Szczecinie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Izby Skarbowej w Szczecinie.

Istotą zestawienia informacji z urzędów skarbowych jest ich prostota i możliwość zastosowania w każdej gminie. Opiera się ono na informacjach powszechnie dostępnych i prostej aplikacji przetwarzającej zgromadzone dane do postaci kilku syntetycznych wskaźników. Zestawienie wielkości zatrudnienia ze względu na formę prowadzenia działalności gospodarczej dostarcza informacji, gdzie pracują mieszkańcy Szczecina. Jak widać na rysunku 3, zdecydowana ich większość jest zatrudniona w przedsiębiorstwach z osobowością prawną, jednak ich liczba w analizowanym okresie uległa znacznemu zmniejszeniu. Może to mieć związek z restrukturyzacją tradycyjnych gałęzi przemysłu, a przede wszystkim z redukcją zatrudnienia w Stoczni Szczecińskiej.



**Rysunek 3**

Wielkość zatrudnienia wg formy prawnej prowadzenia działalności gospodarczej w Szczecinie

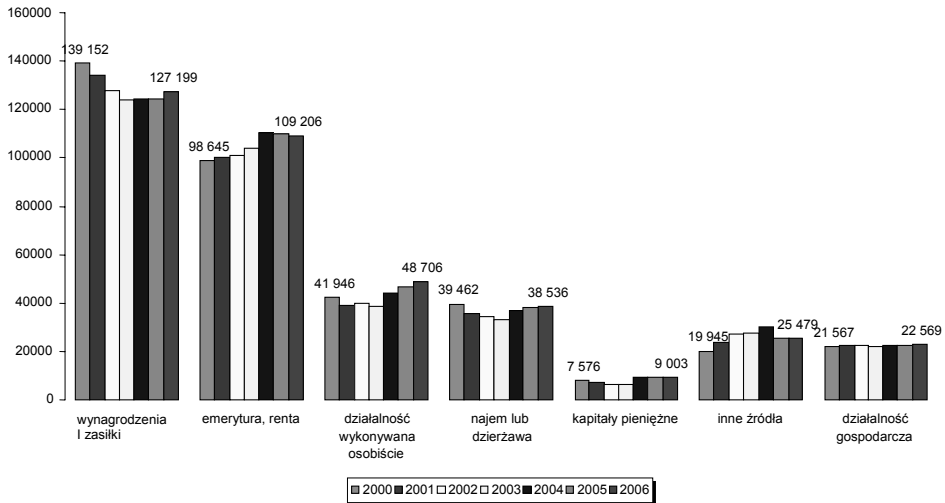
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Izby Skarbowej w Szczecinie.

Parametry wyjściowe wskazane powyżej mogą być zapisywane osobno dla każdej gminy i poszczególnych lat. Zestawienie danych daje możliwość analizy przestrzennej, analizy w czasie i pod kątem poszczególnych cech. Taki sposób zagregowania informacji ma służyć w pierwszym rzędzie decydentom samorządowym, jakkolwiek rozwiązania techniczne umożliwiają dostęp do niego przez Internet i możliwość wykorzystania tych rozwiązań przez każdego. Mogą z niego korzystać przedsiębiorcy planujący inwestycje, młodzież planująca swoje kariery zawodowe, instytucje finansowe itp.

Zestawienie źródeł dochodów mieszkańców Szczecina pokazuje wyraźnie, że głównym ich źródłem jest wynagrodzenie z pracy oraz dochód uzyskiwany z emerytur i rent (rys. 4).

Głębsza analiza pozwala na zestawienie liczby osób zamieszkałych w Szczecinie i mających zatrudnienie w firmach, których siedziba jest również w Szczecinie. Z zestawienia pokazanego na rysunku 5 widać, że w analizowanym okresie ponad 50 000 mieszkańców Szczecina pracowała w firmach, których siedziba mieściła się poza tym miastem.

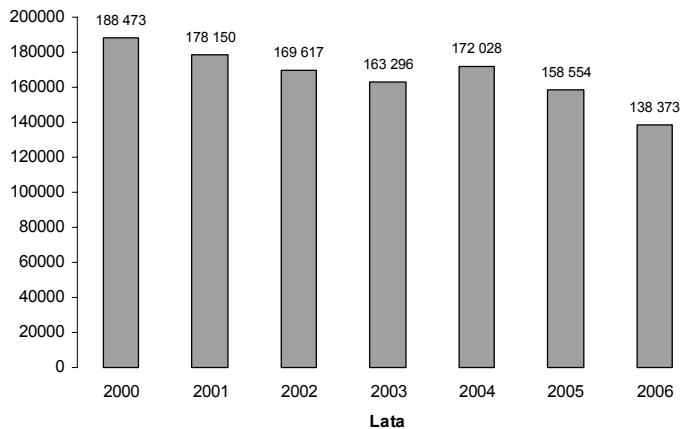
Rozwinięciem zestawienia na rysunku 5 jest identyfikacja miejsca siedziby pracodawcy (rys. 6). W analizowanym okresie systematycznie zmniejszała się liczba firm mających siedzibę w Szczecinie, które zatrudniały mieszkańców tego miasta.



**Rysunek 4**

Liczba podatników wg źródeł dochodów w Szczecinie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Izby Skarbowej w Szczecinie.

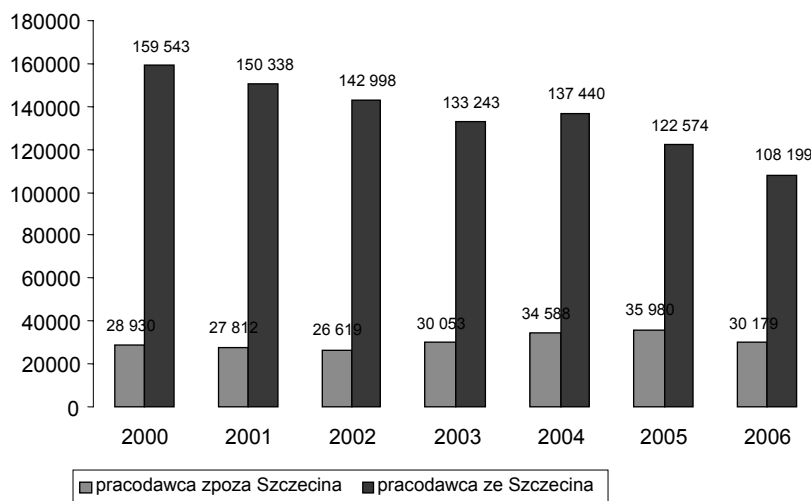


**Rysunek 5**

Osoby zatrudnione w lokalnych firmach zamieszkałe w Szczecinie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Izby Skarbowej w Szczecinie.





**Rysunek 6.**

Miejsce siedziby pracodawcy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Izby Skarbowej w Szczecinie.

## Podsumowanie i wnioski

Informacja ekonomiczno-finansowa ma dostarczyć podstaw do identyfikacji kluczowych problemów gospodarczych w gminie, a w dalszej perspektywie do sformułowania rekomendacji do programów rozwoju. Zestawienia i analizy mają przede wszystkim za zadanie ukierunkować działania wspierające rozwój w gminie oraz określić partnerów i beneficjentów lokalnego rozwoju.

W gminie istnieje wiele źródeł informacji, na podstawie których dokonuje się oceny sytuacji społeczno-gospodarczej. Informacje te powinny być zagregowane i powinny odzwierciedlać najbardziej aktualną sytuację społeczno-ekonomiczną. Posiadanie stale aktualnej informacji o stanie lokalnej gospodarki, potencjale gospodarczym i inwestycyjnym ludzi oraz firm pozwala na:

- koordynowanie bieżącej działalności operacyjnej przez gminy,
- monitorowanie zmian i zjawisk zachodzących w gospodarce,
- przeprowadzanie analiz i poszukiwanie rozwiązań powstałych problemów,
- opracowywanie programów lokalnego rozwoju wybranych dziedzin gospodarczych,
- opracowywanie aktualnych ofert inwestycyjnych.

Informacje generowane przez urzędy skarbowe są odzwierciedleniem aktualnej sytuacji ekonomicznej mieszkańców i lokalnych firm. Podejmując pracę, wykonując umowę zlecenie lub o dzieło czy też prowadząc działalność gospo-

darczą, mieszkańcy i firmy są zobowiązani do składania różnego rodzaju deklaracji, w których informują urzędy skarbowe o wielkości przychodów, kosztów uzyskania przychodów, dochodów, płaconych podatków, wielkości zatrudnienia. Informacje ekonomiczne z urzędów skarbowych odzwierciedlają procesy restrukturyzacyjne nie tylko w lokalnej gospodarce, ale również zmiany koniunkturalne w gospodarce narodowej. Informacja dotycząca liczby mieszkańców osiągających dochody i wielkości płaconych przez nich podatków jest istotna z punktu widzenia prognozowania dochodów budżetowych z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. Liczba firm lokalnych oraz informacja o miejscu prowadzenia działalności gospodarczej jest również istotna z punktu widzenia dochodów budżetu gminy z tytułu udziału w podatku dochodowym, jak również z tytułu płaconego podatku od nieruchomości. W odniesieniu do lokalnych firm dane z urzędów skarbowych dostarczają informacje bez względu na wielkość przychodów czy też wielkość zatrudnienia.

W połączeniu z informacją z urzędów statystycznych oraz innych dostępnych źródeł informacja pochodząca z urzędów skarbowych pozwala na bieżąco monitorować sytuację ekonomiczną gminy, a na jej podstawie identyfikować kluczowe dla jej rozwoju problemy.

## Literatura

- BERMAN N. Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego Municipium, Warszawa 2000.
- DZIEMIANOWICZ W., KIERZKOWSKI T., KNOPIK R. Jak przygotować lokalny program rozwoju przedsiębiorczości? Poradnik dla gmin i powiatów. PARP, Warszawa 2003.
- SOBCZYK A., Wykorzystanie systemu lokalnej informacji gospodarczej w rozwoju obszarów wiejskich, *Acta Agraria et Silvestria*, PAN o/Kraków, 2005.
- Stowarzyszenie Rozwoju Gospodarczego Gmin. Monitorowanie konkurencyjności lokalnej gospodarki – metodologia (materiały niepublikowane). Szczecin 2003.
- Stowarzyszenie Rozwoju Gospodarczego Gmin. Koncepcja analizy konkurencyjności lokalnej gospodarki i stanu jej otoczenia (materiały niepublikowane). Szczecin 2003.
- WAGNER D. Strategie rozwoju gospodarczego miast i gmin, Municipium, Warszawa 1999.

## **MANAGEMENT OF ECONOMIC AND FINANCIAL INFORMATION IN A COMMUNITY AS A TOOL OF LOCAL DEVELOPMENT**

### **Abstract**

The awareness of the state of phenomena accompanying the economy is advantageous and creates the possibility to analyze their course and trends of development. This, in turn, provides opportunity to anticipate possible problems and search for solutions. Today, it is more frequent that a local government initializes economical events. The collection and further elaboration of relatively appropriate data allowing for professional analysis is, in this situation, the necessary condition for the active participation of local governments in the economic life. High sensitivity of the economy to variable factors and phenomena requires constant observation of its parameters. It is also necessary to monitor the widest spectrum of above factors considering both their variability in time and their relation to unexpected events.

**Anna Świrska**

Katedra Nauk Ekonomicznych  
Akademia Podlaska w Siedlcach

## **Subwencje jako źródło dochodów gminy**

### **Wstęp**

Właściwe zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego polega na optymalnym wykorzystywaniu źródeł finansowania ich zadań. Często jednak zdarza się, że gminy mają niewystarczający poziom dochodów własnych i wtedy konieczna jest pomoc państwa w zakresie wyrównywania sytuacji finansowej tych gmin. Celowe jest więc przedstawienie subwencji jako jednego z istotnych źródeł dochodów gmin. Jej bezzwrotny charakter oraz brak konieczności przedstawiania władzom państwowym celów, na które jest ona przeznaczana, sprawia, że władze samorządowe mogą poczuć pewnego rodzaju suwerenność w kwestii finansowej<sup>1</sup>. Nie zawsze jednak koreluje to z ogólnym założeniem przyznawania subwencji, jakim jest przecież wyrównanie dochodów gmin oraz zmniejszanie różnic w poziomie infrastruktury społeczno-gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego (JST).

Analiza literatury przedmiotu, a także danych statystycznych udostępnianych przez Ministerstwo Finansów pozwoliła przedstawić subwencję ogólną i jej części składowe jako źródło dochodów gminy w latach 2004–2007.

### **Źródła dochodów gminy**

Od momentu reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce jego system finansowy podlegał stopniowym, ale częstym zmianom, a każda kolejna regulacja ustawowa dotycząca systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego miała z założenia charakter przejściowy. Tak też jest z obecnie obowiązującą ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 r. [DzU z 2003 r., Nr 203, poz. 1966].

---

<sup>1</sup>Jedynie subwencja oświatowa ma ograniczenia. Ta część subwencji ogólnej może być przeznaczona na finansowanie realizowanych inwestycji i zadań oświatowych przez samorządy.

Inne obecnie obowiązujące akty prawne dotyczące finansów jednostek samorządowych to przede wszystkim Konstytucja RP, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST) [Oświadczenie rządowe z 14 lipca 1994 r.; DzU Nr 124 poz. 608] oraz ustawa o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r. [DzU Nr 249, poz. 2104].

Te trzy akty stanowią podstawę prowadzenia gospodarki finansowej w każdej z gmin, zwłaszcza w sytuacji, gdy znaczna część zadań publicznych została podzielona między organy administracji rządowej a gminy. Podział ten i realizowanie przez gminy jako podmiot publicznoprawny ciężących na nich zadań pociąga za sobą konieczność dokonania także decentralizacji dochodów publicznych i majątku [Hanusz i in. 2006, s. 7]. Rozstrzygnięcia co do źródeł finansowania JST są zazwyczaj próbą pogodzenia sprzecznych interesów [Osiatyński 2006, s. 199], a to znajduje odzwierciedlenie w dwóch koncepcjach finansowych podstaw JST, a mianowicie:

- podstawę finansów JST powinny stanowić dochody własne – opinia ta jest faworyzowana przez duże ośrodki samorządowe, np. miasta, gdzie udział dochodów własnych jest znaczny,
- finanse JST powinny opierać się niemal wyłącznie na subwencjach, gdyż JST realizują główne zadania związane z ustawową opieką nad ludźmi, a te zadania muszą być dotowane i subwencjonowane (holenderski system finansowania JST).

Jak pokazuje tabela 1, polski i brytyjski system finansów JST jest pewnego rodzaju kompromisem między tymi dwoma podejściami.

**Tabela 1**

Struktura źródeł finansowania samorządu terytorialnego w wybranych krajach UE (w %)\*

| Państwo         | Podatki lokalne | Transfery | Opłaty | Inne |
|-----------------|-----------------|-----------|--------|------|
| Polska          | 13              | 69        | 9      | 9    |
| Wielka Brytania | 13              | 61        | 20     | 6    |
| Holandia        | 7               | 73        | 2      | 18   |
| Hiszpania       | 30              | 27        | 16     | 27   |
| Włochy          | 55              | 18        | 16     | 11   |
| Szwecja         | 56              | 20        | 18     | 6    |

\* dane dotyczą roku 2000 lub 2001

Źródło: M. Podstawka, Podstawy finansów. Teoria i praktyka, Wyd. SGGW, 2005.

Z danych przedstawionych w tabeli 1 wynika, iż systemy finansowe oraz źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w krajach europejskich różnią się między sobą znacznie. Polski model finansowania, a także holenderski i brytyjski, charakteryzuje się dużym udziałem dochodów transferowych w strukturze dochodów ogółem. Relatywnie mały udział dochodów (około 20% ogółu) charakteryzuje takie kraje, jak Włochy, Szwecja czy Hiszpania.

Zgodnie z regulacjami prawnymi, źródła dochodów gminy można podzielić na dwie podstawowe grupy:

- dochody własne,
- zewnętrzne źródła finansowania.

**Dochody własne**, aby jak najlepiej odzwierciedlać samodzielność gminy, zwłaszcza tę finansową, powinny stanowić zasadniczą część jej dochodów. Wynika to przede wszystkim z ich podstawowej cechy, jaką jest swoboda dysponowania tymi środkami (art. 9 ust. 1 EKST). Są one źródłem finansowania zadań własnych gminy, a także stanowią podstawę w przypadku ubiegania się o dofinansowania ze źródeł zewnętrznych. Zgodnie z Konstytucją, dochody własne to wszystkie dochody gminy z wyjątkiem subwencji i dotacji [Hanusz i in. 2006, s. 13] Obejmują one więc:

- dochody z majątku gminy,
- wpływy z opłat (skarbowej, targowej, miejscowej, administracyjnej, eksploatacyjnej i innych),
- wpływy z określonych podatków (od nieruchomości, dochodowego od osób fizycznych – opłacanego w formie karty podatkowej, rolnego, leśnego, od środków transportu, od spadków i darowizn, od posiadania psów (od 1.01.2008 r. zmiana na opłatę od posiadania psów), od czynności cywilnoprawnych),
- udział we wpływach z CIT i PIT,
- dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gminy,
- wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych gminnych,
- dotacje z innych JST,
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności będących dochodami gminy, kary oraz grzywny.

Najważniejszym podatkowym źródłem dochodów gmin w skali kraju są wpływy z podatku od nieruchomości, wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochody z majątku.

Zgodnie z informacją Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli powiązań budżetów JST z budżetem państwa w 2004 r. [NIK, 05/2005, nr ewidencyjny 55/2005], w wyniku wdrożenia nowej ustawy struktura dochodów gmin uległa znacznej zmianie. Ograniczenie dotacji spowodowało wzrost znaczenia dochodów własnych, a także subwencji.

Dlatego też analizując zewnętrzne źródła finansowania, w artykule skupiono uwagę na subwencjach, pomijając dotacje ze względu na ich uzupełniającą rolę [<http://arch.samorzad.pap.pl/>] w budżecie gmin oraz uznaniowy (o udzieleniu dotacji oraz wysokości jej kwoty decyduje odpowiedni organ władzy państwowej) i celowy charakter (kwota dotacji przeznaczana jest pod rygorem zwrotu na wykonanie określonego zadania).

## Subwencje jako zewnętrzne źródło dochodów gminy

Zróźnicowanie dochodowe poszczególnych gmin jest duże, a zadania wykonywane przez poszczególne samorzady są podobne, czasami zaś wręcz jednakowe. Często zdarza się, że gmina z własnych dochodów nie jest w stanie realizować swoich zadań, gdyż zgromadzone fundusze są niewystarczające. Aby umożliwić gminom właściwe funkcjonowanie, a tym samym zaspokajanie potrzeb społeczno-ekonomicznych mieszkańców Ministerstwo Finansów przyznaje mniej zamożnym gminom **subwencję ogólną**. Ma ona na celu zmniejszenie dysproporcji w dochodach oraz stopniu infrastruktury społecznej i gospodarczej, jednak wyrównywanie sytuacji dochodowej gmin przez system subwencji bywa czasami kontrowersyjne.

Subwencja ogólna jako źródło dochodów gminy składa się z trzech części:

- subwencji wyrównawczej, obejmującej kwotę podstawową oraz kwotę uzupełniającą,
- subwencji równoważącej,
- subwencji oświatowej.

Traktować ją można jako pewnego rodzaju transfer środków finansowych z budżetu państwa do budżetu części jednostek samorządu terytorialnego w celu uzupełnienia niedoborów finansowych. Cechami charakterystycznymi subwencji są:

- bezzwrotność – właściwie przyznana subwencja nie podlega zwrotowi do budżetu państwa; nie wyklucza to jednak zwrotu nienależnie pobranej subwencji,
- nieodpłatność – gmina w zamian za uzyskanie subwencji z budżetu państwa nie musi świadczyć żadnych usług na rzecz Skarbu Państwa,
- ogólność – subwencja jest kierowana na finansowanie ogółu zadań własnych gminy,
- uzupełniający i ogólny charakter,
- swoboda dysponowania tymi środkami przez władze gminy.

Subwencja ogólna jako źródło dochodów gminy pełni trzy podstawowe funkcje [Hanusz i in. 2006, s. 228–229]:

- stanowi formę uzupełniania dochodów danej JST,
- stanowi źródło selektywnego wspierania tych gmin, które mają ograniczony dostęp do źródeł dochodów własnych – ta funkcja dotyczy przede wszystkim wpłat pobieranych od zamożniejszych gmin, mających na celu powiększenie puli środków budżetu państwa przekazywanych w formie subwencji,
- jest instrumentem, który powinien ułatwić utrzymanie bieżącej płynności JST.

Regulacją prawną dotyczącą subwencji jest ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 r. Szczególnego znaczenia nabiera także art. 55 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż w nim zawarte jest istotne uregulowanie dotyczące zobiektywizowanego trybu przyznawania tejże subwencji. Kryteria dotyczą ustalania wysokości i rozdzielania subwencji na rzecz gmin według ustalonych zasad. Ustawa o finansach publicznych również traktuje o subwencji. Postanawia ona, że zamieszczenie w budżecie państwa wydatków przeznaczonych na subwencje dla JST może być podstawą roszczeń samorządów względem Skarbu Państwa. A zatem, subwencja jest z jednej strony źródłem dochodów danej jednostki samorządowej, z drugiej natomiast stanowi określone świadczenie Skarbu Państwa wobec samorządu, którego roszczeń można dochodzić przed sądem cywilnym [Borodo 2006, s. 144].

Tabela 2 przedstawia ostateczne kwoty subwencji wypłacane gminom w latach 2004–2008, czyli od momentu obowiązywania znowelizowanej ustawy o dochodach JST.

**Tabela 2**

Ostateczne kwoty subwencji dla gmin w latach 2004–2008 (mln zł, wartości nominalne)

| Wyszczególnienie       | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008*  |
|------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Subwencja wyrównawcza: | 3 469  | 3 699  | 4 047  | 4 378  | 5 115  |
| – kwota podstawowa     | 2 654  | 2 849  | 3 147  | 3 390  | 4 035  |
| – kwota uzupełniająca  | 815    | 850    | 877    | 957    | 1 059  |
| Subwencja równoważąca  | 343    | 406    | 466    | 489    | 578    |
| Subwencja oświatowa    | 15 552 | 15 705 | 16 182 | 17 121 | 17 680 |
| Razem                  | 19 364 | 19 810 | 20 695 | 21 988 | 23 373 |

\*planowane kwoty subwencji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych o ostatecznych kwotach subwencji z Ministerstwa Finansów.

**Subwencja wyrównawcza** stanowi zasadniczą część subwencji ogólnej i w całości jest finansowana ze środków budżetu państwa. Umożliwia ona porównanie i ustalenie, które gminy są silne, a które słabe finansowo, wyznaczając wymierne przesłanki subwencjonowania lub dotowania [Borodo 2006, s. 142]. Otrzymują ją gminy o słabszej kondycji ekonomicznej, gdzie wydatki w przeliczeniu na 1 mieszkańca są większe niż dochody (także w przeliczeniu na 1 mieszkańca). Następstwem tego są odpowiednie regulacje prawne dotyczące subwencji ogólnej (w skład której wchodzi subwencja wyrównawcza), a mianowicie im większa jest liczba ludności danej gminy, tym większą kwotę subwencji ogólnej ta gmina otrzymuje [Borodo 2006, s. 142]. Niestety, nie uwzględnia się wielu innych danych, które także mogłyby wpłynąć na wysokość subwencji ogólnej,



a tym samym na poprawę kondycji finansowej gminy, np. poziom infrastruktury technicznej i drogowej czy liczbę ośrodków kultury w danej gminie.

Istota tej subwencji polega na uzyskaniu odpowiedniego wyrównania dochodów przez gminy słabo rozwinięte gospodarczo, o słabszej kondycji finansowej z punktu widzenia własnych dochodów podatkowych na 1 mieszkańca w stosunku do średniej obliczanej dla ogółu gmin w kraju [Borodo 2006, s. 146].

Dostęp gminy do źródeł dochodów własnych mierzy się za pomocą wskaźnika dochodów podatkowych gminy – „G”:

$$G = \text{kwota dochodów podatkowych gminy} / \text{liczba mieszkańców gminy}$$

Zmienne te stanowią dane, jakimi dysponowała gmina w roku poprzedzającym rok bazowy, wskutek czego bywają one nie zawsze aktualne. Również w okresie tych 2 lat sytuacja finansowa gminy może ulec zmianie.

Kwota dochodów podatkowych gminy obejmuje wpływy z:

- podatku od nieruchomości,
- podatku rolnego,
- podatku leśnego,
- podatku od środków transportowych,
- podatku od czynności cywilnoprawnych,
- podatku od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej,
- wpływów z opłaty skarbowej,
- wpływów z opłaty eksploatacyjnej,
- udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych,
- udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

Nie są to jednak rzeczywiste kwoty dochodów a jedynie potencjalne wpływy, które gmina mogłaby osiągnąć bez korzystania z jej ustawowego prawa do obniżania stawek podatkowych [Hanusz i in., 2006, s. 235].

Podobnie jak wskaźnik „G” oblicza się wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich gmin w kraju – „Gg”, będący średnią, do której przyrównywany jest wskaźnik „G”, ustalając w ten sposób kondycję finansową konkretnej gminy:

$$Gg = \text{kwota dochodów podatkowych ogółu gmin} / \text{liczba mieszkańców gmin}$$

Jak można zauważyć w tabeli 3, od 2004 r. następuje sukcesywny wzrost wskaźnika Gg. W 2007 r. Gg wzrósł o 21% w stosunku do 2004 r., i o 9% – do 2006 r.

**Tabela 3**

Wysokość wskaźnika Gg w latach 2004–2008\* (mln zł, wartości nominalne)

| Wyszczególnienie | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008*  |
|------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Gg               | 714,71 | 747,12 | 793,43 | 866,72 | 954,74 |

\* dane szacunkowe

Tabela 4 przedstawia podział gmin na dwie grupy, których wskaźnik „G” jest mniejszy/większy od „Gg” w latach 2004–2008. Z danych zawartych w tej tabeli wynika, że wskaźnik „G” w blisko 84% gmin w Polsce jest niższy niż wskaźnik dochodów podatkowych ogółu gmin. Można więc stwierdzić, że sytuacja finansowa większości małych gmin w Polsce i wielkość ich dochodów własnych jest niewystarczająca.

**Tabela 4**

Liczba polskich gmin w latach 2004–2008\*, których wskaźnik G jest wyższy/niższy niż Gg

| Liczba gmin | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* |
|-------------|------|------|------|------|-------|
| Ogółem      | 2478 | 2478 | 2478 | 2478 | 2478  |
| G < Gg      | 2097 | 2074 | 2078 | 2076 | 2104  |
| G ≥ Gg      | 381  | 404  | 400  | 402  | 374   |

\* dane szacunkowe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji z Ministerstwa Finansów o wskaźnikach dochodów podatkowych gmin.

Subwencja wyrównawcza jest wielkością roczną i wypłacana jest gminom w 12 miesięcznych ratach. Składa się ona z dwóch kwot: podstawowej i uzupełniającej. Kwota podstawowa przyznawana jest gminom o ograniczonych źródłach dochodów własnych, część uzupełniająca natomiast trafia do gmin o niskim stopniu zaludnienia.

Wysokość wskaźnika G mniejsza od Gg nie jest wystarczającym warunkiem, aby gmina mogła otrzymać kwotę subwencji podstawowej. Subwencję tę otrzymują gminy, których wskaźnik G stanowi mniej niż 92% Gg. Dla tych gmin zostały także ustalone przedziały liczbowo-procentowe, które zapewniają wyższe kwoty subwencji biedniejszym gminom lub niższe tym gminom, których wskaźnik jest bliższy liczbie 92% Gg.

Kwoty poszczególnych subwencji wylicza się według następujących algorytmów:

**G ≤ 40% Gg**

$$K_p = L \cdot [90\%(40\% G_g - G) + 40,75\% G_g]$$

**G (40% Gg, 75% Gg) >**

$$K_p = L \cdot [80\%(75\% G_g - G) + 12,75\% G_g]$$

**G (75% Gg, 92% Gg)**

$$K_p = L \cdot [75\%(92\% G_g - G)]$$

gdzie:

Kp – kwota podstawowa,

L – liczba mieszkańców gminy.

Analizując powyższe zasady naliczania kwot podstawowych subwencji można zauważyć, że im niższy wskaźnik dochodów podatkowych gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca, tym wyższą kwotę subwencji otrzymuje gmina (na 1 mieszkańca). Należy jednak zwrócić uwagę, iż w żadnym przypadku kwota podstawowa nie zapewni wyrównania wysokości dochodów gminy do poziomu 92% wskaźnika Gg. Zniechęcałoby to gminy do podejmowania działań mających na celu zwiększenie wydajności źródeł dochodów własnych [Hanusz i in. 2006, s. 237].

Najliczniejszą grupę stanowią gminy, których wskaźnik G jest niższy niż 40% Gg, ale nie wyższy niż 75% Gg (tab. 5). Grupa ta w początkowych latach obowiązywania znowelizowanej ustawy uległa zmniejszeniu, jednak od 2006 r. ponownie stopniowo zwiększa swoje rozmiary. Dane na 2008 r. prognozują raczej stabilną sytuację w liczbie gmin z powyższej grupy (minimalny wzrost o 0,16%), jednak wskazują na tendencję spadkową wśród gmin o najlepszej kondycji finansowej – w grupie gmin, których G należy do przedziału (75% Gg, 92% Gg) nastąpił spadek o 9% w stosunku do 2004 r., nastąpiło także blisko 13-procentowe zmniejszenie liczby gmin o wskaźniku  $G > 150\%$ . Gminy, które dokonują wpłat do budżetu państwa stanowią średnio około 20% liczby gmin o wskaźniku  $G \geq 92\%$  Gg, Oznaczać mogłoby to, iż zmniejszą się także wpłaty gmin do budżetu państwa. Jednak to samo źródło jednocześnie zakłada wzrost ogólnej kwoty wpłat z gmin o wskaźniku  $G > 150\%$  Gg o około 20,3%. (por. tab. 6). Wnioskując na podstawie danych można przypuszczać, iż ubytek w liczbie gmin o najlepszej sytuacji ekonomicznej jest rekompensowany wyższymi dochodami pozostałych gmin (m.in. o wskaźniku  $G > 150\%$ ). Należy również zauważyć, iż prognozowany na 2008 r. wskaźnik Gg jest wyższy od poprzedniego o 10,2%, co świadczy o ogólnej poprawie kondycji finansowej polskich gmin.

**Tabela 5**

Rozkład liczbowy gmin w poszczególnych grupach algorytmicznych w latach 2004–2008\*

| Wyszczególnienie                        | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* |
|---|------|------|------|------|-------|
| $G \leq 40\%$ Gg                        | 191  | 248  | 293  | 283  | 349   |
| $G (40\% \text{ Gg}, 75\% \text{ Gg} >$ | 1347 | 1288 | 1269 | 1278 | 1280  |
| $G (75\% \text{ Gg}, 92\% \text{ Gg})$  | 439  | 425  | 397  | 398  | 355   |
| $G \geq 92\%$ Gg                        | 501  | 517  | 519  | 519  | 494   |
| w tym $G > 150\%$ Gg                    | 94   | 99   | 104  | 102  | 89    |

\* dane szacunkowe

Źródło: Opracowanie własne.

Drugim rodzajem subwencji wchodzącym w skład części wyrównawczej jest kwota uzupełniająca. Otrzymują ją gminy, w których gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju. A zatem są to przede wszystkim gminy wiejskie, które mają znacznie mniejsze możliwości uzyskiwania wystarczających dochodów ze źródeł własnych. Kwotę tejże subwencji wylicza się według następującego wzoru:

$$K_u = 17\% G_g \cdot L \cdot [(Z_{k\acute{s}} - Z_g)/Z_{k\acute{s}}]$$

gdzie:

$K_u$  – kwota uzupełniająca,

$Z_{k\acute{s}}$  – średnia gęstość zaludnienia w kraju,

$Z_g$  – gęstość zaludnienia w gminie.

Kwota uzupełniająca przyznawana jest tylko tym gminom, których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca  $G$  jest niższy niż 150%  $G_g$ , mimo spełnienia warunku odnoszącego się do gęstości zaludnienia. Obliczona w ten sposób kwota uzupełniająca stanowi źródło zwiększające zasób subwencji równoważącej.

Gminy, których wskaźnik  $G$  jest wyższy niż 150%  $G_g$  są zobowiązane do dokonywania wpłat do budżetu państwa na rzecz subwencji równoważącej. W ten sposób dokonuje się z udziałem i za pośrednictwem budżetu państwa między-gminny podział środków, mający na celu wyrównanie sytuacji finansowej gmin. Wysokość wpłaty, jaką gmina jest zobowiązana uiścić, uzależniona jest od wysokości wskaźnika  $G$  oraz od liczby mieszkańców.

**Subwencja równoważąca** – wprowadzona przez ustawę o dochodach JST z 2003 r. – jest kolejnym składnikiem subwencji ogólnej i przyznawana jest gminom w celu uzupełnienia ich dochodów w związku z wprowadzonymi od 2004 r. zmianami finansowania zadań. Dotyczy to obciążeń gmin nowymi zadaniami związanymi z pomocą społeczną oraz dodatkami mieszkaniowymi [Podstawka 2005, s. 104]. Subwencja ta stanowi formę ubezpieczenia systemu dochodów samorządu gminnego [Borodo 2006, s. 151].

Na globalną kwotę części równoważącej subwencji składają się dwa elementy: [Hanusz i in. 2006, s. 239].

- wpłaty gmin o wysokich dochodach podatkowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca ( $G > 150\% G_g$ ),
- suma kwot uzupełniających części wyrównawczej subwencji obliczonych dla gmin zasobnych o niskiej gęstości zaludnienia, ale im niewypłaconych.

Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach JST [DzU z 2003 r. Nr 203 poz. 1966] określa regulacje prawne dotyczące tej subwencji. Wynikają one z wysokości dochodów bazowych i przeliczeniowych gminy, które wyliczane są na podstawie stosownych sprawozdań. Jeśli kwota dochodów przeliczeniowych jest

**Tabela 6**

Struktura subwencji równoważącej dla gmin w latach 2004–2008\* (w mln zł)

| Wyszczególnienie   | 2004        | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* |
|--|-------------|------|------|------|-------|
| Ogólna kwota subwencji równoważącej:                           | 343         | 406  | 466  | 489  | 578   |
| – wpłaty gmin  | brak danych | 386  | 442  | 464  | 558   |
| – kwota subwencji uzupełniającej (część należna, niewypłacona) | brak danych | 20   | 24   | 25   | 20    |

\*planowane kwoty subwencji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów o ostatecznych kwotach subwencji ogólnej.

niższa od dochodów bazowych, to gminie przysługuje udział w subwencji równoważącej. Zgodnie z art. 21 tej ustawy podmiotem określającym konstrukcję i zasady podziału subwencji równoważącej jest minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Zgodnie z art. 33 pkt 1 ust. z 13 listopada 2003 r., Minister Finansów informuje o planowanej kwocie subwencji równoważącej.

W dniu 10 października 2007 r. Minister Finansów podał do wiadomości szczegółowy sposób jej podziału między gminy na 2008 r. Planowana kwota subwencji równoważącej wynosi 558 077 tys. zł, a podział jest dokonany w sposób następujący:

- 1) 50% – między gminy miejskie, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, były wyższe od 80% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich gmin miejskich wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin;
- 2) 25% – między gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, były wyższe od 90% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin;
- 3) 25% – między gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie, w których suma dochodów za rok poprzedzający rok bazowy z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochodów z podatku rolnego i z podatku leśnego, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, jest niższa od 80% średnich dochodów z tych samych tytułów za rok poprzedzający rok bazowy we wszystkich gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin.

Podział subwencji równoważącej na trzy grupy beneficjentów funkcjonuje od 2006 roku zgodnie z art. 21a ustawy o dochodach JST, został on zapoczątkowany rozporządzeniem Ministra Finansów z 29 września 2005 r.

Zasady merytoryczne przedstawionych subwencji równoważących mają istotne znaczenie, gdyż wynika z nich, jakie kategorie gmin otrzymują subwencje oraz jakie są cele danej subwencji [Borodo 2006, s. 153].

Kolejną częścią subwencji ogólnej dla gmin jest **subwencja oświatowa**. Kwota tej subwencji jest określana przez parlament corocznie w ustawie budżetowej i dotyczy ogółu jednostek samorządowych. Do 2003 r. nie mogła ona być niższa niż 12,8% planowanych dochodów budżetu państwa, jednak od momentu obowiązywania znowelizowanej ustawy (z 13 listopada 2003 r.) kwota ta jest ustalana na nie mniejszym poziomie niż subwencja oświatowa przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym. Może ona jednak zostać skorygowana o kwotę wynikającą ze zmiany realizowanych zadań oświatowych [Hanusz i in. 2006, s. 242].

Zasady podziału całej części subwencji oświatowej oraz algorytm jej podziału ustala minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w drodze rozporządzenia. W rozporządzeniu tym, zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustala się reguły podziału środków finansowych, opierając się na ogólnych trzech zasadach. Subwencja dla poszczególnych samorządów musi uwzględniać:

- typy i rodzaje szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki,
- stopnie awansu zawodowego nauczycieli,
- liczbę uczniów w szkołach i placówkach.

Algorytm podziału subwencji oświatowej jest corocznie modyfikowany. Zmiany te są przede wszystkim efektem prac i uzgodnień dokonywanych wspólnie z reprezentacją samorządów [www.senat.gov.pl]. Głównym elementem algorytmu subwencji oświatowej jest przeliczeniowa liczba uczniów i wychowanków, którą stanowi liczba uczniów lub wychowanków rzeczywiście uczęszczających do placówek oświatowych powiększona o umowną liczbę uczniów i wychowanków z poszczególnych grup: uczniów z terenów wiejskich, uczniów niepełnosprawnych, mniejszości narodowych, klas sportowych. W celu powiększenia liczby uczniów stosowane są tzw. mnożniki (wagi) powiększające liczbę uczniów znajdujących się w danej sytuacji. Ogólna liczba przeliczeniowych uczniów i wychowanków odzwierciedla zakres zadań oświatowych realizowanych przez dany samorząd oraz ich koszt. Im więcej uczniów i wychowanków przeliczeniowych, tym wyższą kwotę subwencji oświatowej otrzyma gmina [Borodo 2006, s. 157].

Jak wynika z tabeli 7, największą część kwoty subwencji oświatowej otrzymują gminy, co stanowi ok. 60% ogólnej kwoty tej subwencji. Od 2004 r. za-

uważalny jest sukcesywny wzrost wypłacanych kwot zarówno w wielkościach ogólnych, jak również w sumach wypłacanych poszczególnym rodzajom JST. W 2004 r. powiaty otrzymały kwotę zwiększoną o ok. 8% w stosunku do 2003 r. W 2007 r. nastąpił największy (o 6%) wzrost części należnej gminom.

**Tabela 7**

Subwencja oświatowa dla JST w latach 2004–2008\* (w mln zł)

| Wyszczególnienie                   | 2004     | 2005       | 2006       | 2007       | 2008*      |
|------------------------------------|----------|------------|------------|------------|------------|
| Ogólna kwota subwencji oświatowej: | 25 083   | 25 917     | 26 663     | 28 205     | 28 882     |
| – gminy                            | 15 552   | 15 705     | 16 182     | 17 121     | 17 680     |
| – powiaty                          | 8 822    | 9 519      | 9 751      | 10 321     | 10 592     |
| – województwa                      | 458      | 537        | 570        | 593        | 610        |
| Rezerwa                            | 251 (1%) | 155 (0,6%) | 160 (0,6%) | 169 (0,6%) | 174 (0,6%) |

\*planowane kwoty subwencji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych o wysokościach subwencji oświatowej z Ministerstwa Finansów.

Globalna kwota subwencji oświatowej wypłacana jest JST w 13 ratach miesięcznych (1 miesiąc więcej, w którym wypłacane jest dodatkowe wynagrodzenie).

Subwencja ta nosi oznaki uznaniowości, gdyż oprócz takich danych, jak: typ oraz rodzaj placówek oświatowych i szkół na terenie JST, liczba uczniów w tych szkołach i placówkach, stopnie awansu zawodowego nauczycieli, minister może wziąć pod uwagę inne okoliczności, które uzna za istotne, wydając rozporządzenie regulujące podział kwoty subwencji oświatowej [Hanusz i in. 2006, s. 243].

## Wnioski

Zasadnicze źródło dochodów budżetowych gmin stanowią ich dochody własne. Jednak polityka państwa i ustalony system finansów publicznych umożliwia gminom zwiększanie dochodów, a tym samym daje szansę na wyrównanie sytuacji ekonomicznej gminom mniej zamożnym.

Subwencja jako jedno ze źródeł dochodów gminy odgrywa znaczącą rolę w finansowaniu zadań samorządu gminnego, zwłaszcza od momentu obowiązywania ustawy od dochodach JST z 13 listopada 2003 r. [DzU z 2003 r. Nr 203, poz. 1966]. Jest ona drugim co do wielkości źródłem finansowania zadań przez JST, zwiększanie zaś zakresu zadań własnych, a także nakładów finansowych na ich realizowanie powodują, że kwoty wypłacanych subwencji z roku na rok są wyższe. To sprawia,

iz subwencja staje się bardzo istotnym źródłem dochodów dla JST. Znaczenie subwencji dla finansowania zadań gminy jest o tyle istotne, o ile będzie ona faktycznie wyrównywała sytuację dochodową gmin mniej zamożnych.

Wnioskiem nasuwającym się po analizie danych liczbowych może być stwierdzenie, że mimo ogólnego wzrostu dochodów podatkowych polskich gmin (wskaźnik Gg wykazuje tendencję wzrostową), nadal zauważalny jest wzrost wypłacanych kwot subwencji (znaczny wzrost w 2008 r. liczby gmin o wskaźniku  $G \leq 40\%$  Gg, od 2005 r. o ok. 41% tych, którym przysługują wyższe subwencje). Może to świadczyć o dużej różnicy dzielącej gminy biedne i zamożne.

## Literatura

BORODO A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, LexisNexis, Warszawa 2006.

HANUSZ A., NIEZGODA A., CZERSKI P., *Dochody budżetu gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006.

OSIATYŃSKI J., *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

PODSTAWKA M., *Podstawy finansów. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2005

[www.bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki\\_kontroli\\_wstep/inform2005/2005055](http://www.bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki_kontroli_wstep/inform2005/2005055)

<http://www.senat.gov.pl/k5/dok/sten/oswiad/sagatows/6201o.htm> 01.02.2008

[http://arch.samorzad.pap.pl/dokumenty/2004\\_07/23](http://arch.samorzad.pap.pl/dokumenty/2004_07/23) 01.02.2008

### Akty prawne:

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST), Oświadczenie rządowe z 14 lipca 1994, DzU Nr 124 poz. 608.

Ustawa o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r., DzU Nr 249, poz. 2104.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 r., DzU z 2003, Nr 203, poz. 1966.

## SUBVENTIONS AS A SOURCE OF COMMUNITY'S INCOMES

### Abstract

General subvention granted in Poland constitutes one of basic sources of incomes for local districts authorities – communities. In some cases it becomes the major income allotted for completion of local tasks. The general subvention in Poland consists of three elements, which are: compensation subvention, edu-



cation subvention and balance subvention. These are regulated by the different regulations, i.e. Local District Authorities Income Act from 13th November 2003 and ordinances of the Minister of Finance. The major aim of the subvention is to supplement local own incomes, particularly when these incomes are not sufficient to carry out local authorities' projects. However there appear some nuances which cast doubt on subvention's effectiveness.

**Agnieszka Ginter**

Zakład Ekonomiki i Organizacji Rolnictwa  
Akademia Podlaska w Siedlcach

## **Zróżnicowanie struktury dochodów gmin podregionu ostrołęcko-siedleckiego**

### **Wstęp**

Budżet gminy należy traktować jako najważniejszy instrument zarządzania jej finansami. Podstawowe elementy budżetu stanowią dochody oraz wydatki. Jego celem jest umożliwienie realizacji zadań publicznych i społecznych oraz zapewnienie zrównoważonego rozwoju; odpowiednie sporządzanie budżetu pozwala na spełnienie funkcji planowania, monitoringu oraz kontroli operacji finansowych. Jednym z podstawowych elementów wpływających na funkcjonowanie gminy jako sprawnej jednostki jest odpowiedni system dochodów, który powinien być stabilny i trwały, aby gmina mogła wywiązywać się z zadań, które zostały przed nią postawione.

Rola gminy jest bardzo istotna w rozwoju obszarów wiejskich. Aktywność gminy ma szczególne znaczenie w pozyskiwaniu środków unijnych, które stanowią źródło finansowania inwestycji poprawiających stan infrastruktury na obszarach wiejskich czy też inwestycji o charakterze kulturalno-oświatowym.

Przychody i wydatki organizacji samorządowych, takich jak gmina czy powiat, stanowią finanse publiczne. Sektor ten [Podstawka 2000, s. 10] gromadzi środki pieniężne w postaci transferów, czyli podatków, opłat, grzywien, dochodów od przedsiębiorstw oraz wpłat z zysku banku centralnego i innych źródeł.

Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów określa ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [DzU 2003 r. Nr 203, poz. 1966]. Ustawa ta zastąpiła ustawę z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, funkcjonującą w latach 1999–2003 [DzU 1998 r. Nr 150, poz. 938]. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. przestała obowiązywać z dniem 31 grudnia 2003 r. Dochodami gminy są dochody własne, subwencje ogólne, dotacje celowe.

## Metodyka badań

Celem pracy jest próba ukazania zróżnicowania struktury dochodów gmin podregionu ostrołęcko-siedleckiego (województwo mazowieckie, region centralny). W pracy ukazano znaczenie poszczególnych rodzajów wpływów w badanym podregionie z uwzględnieniem statusu gmin zaliczających się do wybranego podregionu, a mianowicie gmin miejskich, miejsko-wiejskich oraz wiejskich na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego za 2005 r. Podział gmin zaprezentowano zgodnie z układem przyjmowanym w publikacjach statystyki masowej.

Podregion ostrołęcko-siedlecki jest jednym z czterech podregionów w województwie mazowieckim. Dochody budżetów gmin tego podregionu stanowią 20,1% dochodów uzyskiwanych przez gminy w województwie mazowieckim. Ich udział plasuje się na drugim miejscu, po znaczącym udziale dochodów gmin podregionu warszawskiego, który w dochodach gmin województwa mazowieckiego wynosi 47,5%. Na gminy dwóch pozostałych podregionów województwa mazowieckiego, tzn. ciechanowsko-płockiego i radomskiego przypada po 16,2% udziału. Do podregionu ostrołęcko-siedleckiego zalicza się 10 powiatów: łosicki, makowski, ostrołęcki, ostrowski, przasnyski, pułtuski, siedlecki, sokołowski, węgrowski oraz wyszkowski. Największy udział w powierzchni wybranego podregionu zajmuje powiat ostrołęcki – 17,4%, a następnie siedlecki (13,2%), co m.in. tłumaczy nazwę charakteryzowanego obszaru. Najmniejszy udział przypada na powiat łosicki, który stanowi 6,4% powierzchni podregionu. Dane dotyczące ludności podregionu wskazują, że największy jej udział odnosi się do powiatu ostrołęckiego i siedleckiego, wynosząc odpowiednio 11,2% i 10,7%. Wybór podregionu był podyktowany lokalizacją powiatu siedleckiego w tym podregionie, który jest częstym miejscem badań dla Zakładu Ekonomiki i Organizacji Rolnictwa Akademii Podlaskiej w Siedlcach.

Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) dzieli Polskę na jednostki terytorialne na 5 poziomach, z czego dwa mają charakter regionalny (region i województwo) oraz trzy lokalny (podregion, powiat, gmina). Jednostki NTS to sześć regionów [Bury 2000, s. 349], które zostały powołane 1 maja 2004 r., a w ich skład wchodzi od 2 do 4 województw (NTS 2):

- region centralny: łódzkie, mazowieckie,
- region południowy: małopolskie, śląskie,
- region wschodni: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie,
- region północno-zachodni: lubuskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie,
- region południowo-zachodni: dolnośląskie, opolskie,
- region północny: kujawsko-pomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie.

## Wyniki badań

Na obszarze podregionu ostrołęcko-siedleckiego znajduje się 89 gmin, z czego 5 gmin miejskich, 10 gmin miejsko-wiejskich oraz 74 gminy wiejskie. Po jednej gminie miejskiej odnotowano w powiatach makowskim, ostrowskim, przasnyskim, sokołowskim i węgrowskim. Gminy miejsko-wiejskie występowały w każdym z powiatów. Największa liczba gmin wiejskich występuje w powiecie siedleckim – 12, następnie w ostrołęckim (10), ostrowskim (9), makowskim (8), po 7 gmin wiejskich w powiatach sokołowskim i węgrowskim, w pułtuskim 6, a w przasnyskim, łosickim i wyszkowskim po 5. W dochodach ogółem podregionu ostrołęcko-siedleckiego największy udział zajmowały dochody gmin wiejskich, a mianowicie 66,1% (tab. 1). Udział dochodów gmin miejsko-wiejskich wyniósł 22,3%, najmniejszy udział stanowiły dochody gmin miejskich (12,6%). Źródła dochodów gmin to przede wszystkim dochody własne, dotacje celowe z budżetu państwa i subwencje ogólne z budżetu państwa. W myśl art. 3 ustawy z 2003 r., dochodami mogą być też środki ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, środki z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach.

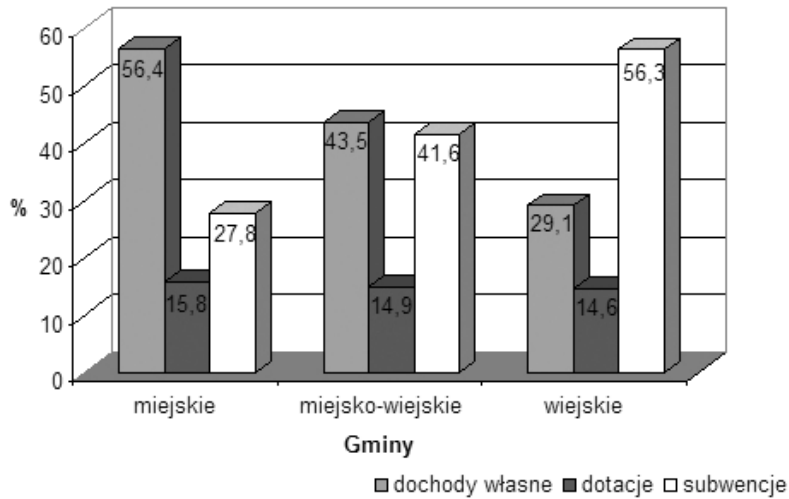
**Tabela 1**

Kwoty dochodów ogółem w badanych gminach podregionu ostrołęcko-siedleckiego

| Wyszczególnienie                    | Gminy       |           |                  |           |
|-------------------------------------|-------------|-----------|------------------|-----------|
|                                     | ogółem      | miejskie  | miejsko-wiejskie | wiejskie  |
| Kwoty dochodów ogółem w tys. zł     | 1 082 625,5 | 135 924,9 | 230 689,2        | 716 011,4 |
| Kwoty dochodów na 1 mieszkańca w zł | 1 745,3     | 1 687,9   | 1 761,6          | 1 751,4   |

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Największą kwotę dochodów ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca odnotowano w gminach miejsko-wiejskich, niemniej jednak należy zauważyć, że prezentowane wartości w badanych gminach na 1 mieszkańca wykazywały niewielkie różnice. Wyniki obliczeń dla poszczególnych gmin były zbliżone do kwoty dochodów ogółem na 1 mieszkańca dla całego podregionu ostrołęcko-siedleckiego, która wyniosła 1745,3 zł. Zróżnicowanie zaobserwowano w strukturze dochodów badanych gmin, zarówno według głównych źródeł ich pochodzenia (rys. 1), jak i w strukturze dochodów własnych (tab. 2), czego ukazanie przyjęto za główny cel pracy. W strukturze dochodów gmin ogółem tego podregionu

**Rysunek 1**

Struktura dochodów gmin podregionu ostrołęcko-siedleckiego

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

**Tabela 2**

Struktura dochodów własnych (%) w badanych gminach w 2005 r.

| Wyszczególnienie                      | Gminy  |          |                  |          |
|---------------------------------------|--------|----------|------------------|----------|
|                                       | ogółem | miejskie | miejsko-wiejskie | wiejskie |
| Dochody własne, z tego:               | 100,0  | 100,0    | 100,0            | 100,0    |
| podatek dochodowy od osób prawnych    | 1,8    | 3,8      | 1,8              | 1,1      |
| podatek dochodowy od osób fizycznych  | 36,5   | 43,5     | 38,2             | 32,8     |
| podatek od nieruchomości              | 37,9   | 35,7     | 33,8             | 40,9     |
| podatek rolny                         | 8,8    | 0,5      | 3,9              | 14,6     |
| podatek od środków transportowych     | 3,7    | 4,2      | 4,3              | 3,2      |
| podatek od czynności cywilno-prawnych | 2,2    | 2,0      | 2,4              | 2,1      |
| opłata skarbową                       | 2,0    | 4,2      | 2,5              | 0,9      |
| dochody z majątku                     | 6,8    | 6,1      | 12,9             | 4,2      |

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS, 2006.

największe znaczenie miały subwencje ogólne z budżetu państwa (niemal połowa osiąganych dochodów ogółem). Dochody własne miały mniejsze znaczenie niż subwencje, ich udział wynosił 35,8% w omawianej strukturze. Najmniejszy udział w dochodach gmin ogółem podregionu miały dotacje celowe z budżetu państwa. Struktura dochodów badanych jednostek samorządowych ze względu na status gminy wykazywała zróżnicowanie. Należy zauważyć, że udział poszczególnych źródeł dochodów w gminach wiejskich przedstawiał się podobnie jak w gminach ogółem. Największą rolę miały subwencje ogólne, najmniejszą dotacje celowe. W gminach wiejskich kwota subwencji na 1 mieszkańca była najwyższa, wyniosła 986 zł, podczas gdy w gminach miejsko-wiejskich 656 zł, a w wiejskich 478 zł. W gminach miejskich i miejsko-wiejskich na dochody ogółem najbardziej oddziaływały dochody własne. Kwota tych udziałów wynosiła odpowiednio 76 013,6 tys. zł, co stanowiło 56,4% i 100 479,4 tys. zł i wyniosło 43,5% dochodów ogółem gmin. W przeliczeniu na 1 mieszkańca w gminach miejskich kwota dochodów własnych ukształtowała się na poziomie 944 zł, a w gminach miejsko-wiejskich 767 zł.

Na drugim miejscu ze względu na kształtowanie dochodów ogółem w gminach miejskich i miejsko-wiejskich znalazły się subwencje ogólne z budżetu państwa. Dotacje celowe miały najmniejszy udział w strukturze dochodów tych gmin. Należy jednak zauważyć, że największy udział dochodów własnych na uzyskiwane dochody na tle omawianych gmin podregionu wystąpił w gminach miejskich przy najmniejszym udziale dotacji celowych w strukturze gmin miejskich, mimo że w gminach tych odnotowano największą kwotę tego rodzaju wsparcia z budżetu państwa w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W gminach miejskich kwota dotacji celowych wyniosła 264 zł/1 mieszkańca, w gminach miejsko-wiejskich 263 zł i w wiejskich 255 zł. Subwencje ogólne w omawianych gminach najbardziej oddziaływały na dochody gmin wiejskich, kwota tych udziałów wyniosła 403 207,0 tys. zł. We wszystkich gminach wybranego podregionu dotacje celowe miały podobny udział w strukturze dochodów prezentowanych gmin.

Dochody własne gmin w pracy analizowano według rodzaju ich pochodzenia. Do dochodów własnych zaliczono następujące źródła: podatek dochodowy od osób prawnych (CIT), podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT), podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek od środków transportowych, podatek od czynności cywilno-prawnych, wpływy z tytułu opłaty skarbowej oraz dochody z majątku.

Struktura dochodów własnych w gminach o różnym statusie prawnym w podregionie ostrołęcko-siedleckim wskazywała, że poszczególne ich źródła w wybranych gminach miały różne znaczenie. Dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich największe znaczenie w oddziaływaniu na dochody własne miał podatek dochodowy od osób fizycznych. Kwoty tych udziałów dla tych gmin wy-

nosiły odpowiednio 30 021,8 tys. zł i 30 299,4 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 43,5% i 38,2% ich dochodów własnych. W przeliczeniu kwoty podatku PIT na 1 mieszkańca największy wynik odnotowano w gminach miejskich – 373 zł. W gminach miejsko-wiejskich kwota ta wyniosła 231 zł na 1 mieszkańca. Drugim istotnym źródłem dochodów własnych dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich okazał się podatek od nieruchomości, który w strukturze dochodów własnych wszystkich gmin podregionu miał istotne znaczenie. Wśród pozostałych źródeł kształtujących strukturę dochodów własnych w gminach miejskich trzecim ze względu na udział były dochody z majątku. Najmniej istotnym elementem oddziaływającym na strukturę dochodów własnych w gminach miejskich był podatek rolny. Kwota tego podatku w gminach miejskich wyniosła 369,6 tys. zł, co stanowiło 0,5% w strukturze dochodów własnych. W gminach miejsko-wiejskich, po istotnym udziale wyżej wspomnianych źródeł dochodów własnych, trzecim oddziaływającym wpływem były dochody z majątku. Należy dodać, że ten rodzaj dochodów własnych w gminach miejsko-wiejskich miał największe znaczenie w kształtowaniu ich dochodów. Najmniej istotnym źródłem wpływów dla gmin miejsko-wiejskich okazał się podatek od osób prawnych, którego udział dla wszystkich gmin podregionu miał również najmniejsze znaczenie. W gminach wiejskich zaobserwowano, że najbardziej oddziaływającym źródłem wpływów był podatek od nieruchomości. Kwota tego udziału w gminach wiejskich wyniosła 68 263,0 tys. zł, co stanowiło 40,9% dochodów własnych tych gmin, mimo że na jednego mieszkańca w tych gminach przypadła najmniejsza kwota wśród badanych gmin, a mianowicie 167 zł. Wśród podatków o charakterze lokalnym największe znaczenie dla rozwoju gospodarczego gminy ma podatek od nieruchomości. Wymiar podatku wynikający z posiadania danej nieruchomości może być zachętą dla potencjalnych przedsiębiorców do inwestowania i lokalizacji swojej działalności w danej gminie [Wach 2006, s. 279]. Istotne znaczenie dla gmin wiejskich, stanowiąc 32,8% w strukturze dochodów własnych, miał podatek od osób fizycznych. W przeciwieństwie do gmin miejskich oraz miejsko-wiejskich w strukturze dochodów własnych gmin wiejskich znaczącą rolę odgrywał podatek rolny. Kwota tego podatku wyniosła 24 330,7 tys. zł, co stanowiło 14,6% w strukturze dochodów własnych gmin wiejskich. Ustawa o podatku rolnym z 1984 r. [DzU z 1984 r. Nr 52 poz. 268, stanowi, że płatnikami tego obciążenia są wszystkie osoby fizyczne i prawne użytkujące co najmniej 1 ha użytków rolnych. Najmniejsze znaczenie dla dochodów własnych gmin wiejskich miały wpływy z tytułu opłat skarbowych. Niewielkie też było oddziaływanie w tych gminach podatku od osób prawnych.

## Wnioski

Struktura dochodów gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich zaliczanych do podregionu ostrołęcko-siedleckiego wykazuje zróżnicowanie. W gminach miejskich na osiągnięte dochody najbardziej oddziałują dochody własne tych gmin. W gminach miejsko-wiejskich znaczącą rolę odgrywały dochody własne, jak również subwencje ogólne. Ponad 50% dochodów gmin wiejskich stanowiły subwencje celowe z budżetu państwa. Największa kwota dochodów własnych przypadła na 1 mieszkańca gmin miejskich, najmniejsza w gminach wiejskich. Poziom dotacji w badanych gminach na 1 mieszkańca kształtował się podobnie, z lekką przewagą w gminach miejskich. Istotne zróżnicowanie odnotowano w przypadku subwencji ogólnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W gminach miejskich wyniosły one 478 zł, w miejsko-wiejskich 656 zł, w wiejskich 986 zł. Na podstawie najwyższych kwot podatku dochodowego CIT, podatku dochodowego PIT, podatku od środków transportowych, podatku od czynności cywilnoprawnych, jak również wpływów z tytułu opłat skarbowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca można uznać gminy miejskie za najbogatsze.

## Literatura

- BURY A.: *Zróżnicowanie dochodów samorządów województw między regionami NTS 1*, [W:] *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* tom 2, nr 471. Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007, s. 349.
- PODSTAWKA M.: *System finansowy w rolnictwie na tle integracji Polski z UE*, Wyd. FAPA, Warszawa 2000, s. 10.
- WACH K.: *Systemy podatkowe krajów UE*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 279.
- Województwo mazowieckie – podregiony, powiaty, gminy*. Wyd. GUS, Warszawa 2006, s. 352–373.
- DzU z 1998 r. Nr 150, poz. 938.
- DzU z 2003 r. Nr 203, poz. 1966.

## DIFFERENTIATION OF REVENUE STRUCTURE OF OSTOŁĘCKO-SIEDLECKI SUBREGION'S COMMUNES

### Abstract

The paper aims to analyze the revenues of three types of communes (i.e. urban, urban – rural and rural) located in the ostrołęcko-siedlecki subregion of Mazovia voivodship. The paper presents the total revenue structure of those communes, the main sources of revenue as well as own revenue structure and its sources in chosen communes.



**Anna Kobiółka**

Katedra Ekonomiki i Organizacji Agrobiznesu  
Akademia Rolnicza w Lublinie

## **Sytuacja dochodowa gmin województwa lubelskiego w latach 1999–2005**

### **Wstęp**

Województwo lubelskie jest regionem typowo rolniczym, co wynika z czynników geograficzno-przyrodniczych, a jego cechą charakterystyczną jest niski poziom rozwoju gospodarczego. Potencjał ekonomiczny i gospodarczy województwa od dawna uzależniony jest od ukształtowanego przez dziesięciolecia podziału Polski na A i B. W regionie brakuje silnych ośrodków gospodarczych, a cztery miasta na prawach powiatu (Biała Podlaska, Chełm, Lublin i Zamość) nie odgrywają większej roli w gospodarce kraju. Można mieć nadzieję, że sytuacja ta zmieni się po przyłączeniu Polski do strefy Schengen, gdyż wschodnia granica kraju stała się granicą Unii Europejskiej.

Województwo lubelskie od 1999 r. jest jednym z 16 dużych województw Polski i podzielone jest na 20 powiatów. Spośród 209 gmin województwa 16 zaliczanych jest do kategorii miast, 20 do miast-gmin, a 173 do gmin wiejskich. Duża liczba tych ostatnich gmin wiejskich istotnie wpływa na sytuację gmin całego województwa.

Przedmiotem opracowania jest przedstawienie i analiza dochodów, jakimi dysponowały gminy województwa lubelskiego w latach 1999–2005, od początku funkcjonowania trójstopniowej struktury jednostek samorządu terytorialnego. Przedmiotem szczególnego zainteresowania jest sytuacja gmin wiejskich na tle pozostałych typów gmin. Gminy wiejskie często znajdują się w o wiele gorszej sytuacji gospodarczej i finansowej niż pozostałe gminy, mając przy tym znacznie większe potrzeby związane z wydatkami na realizację zadań, związanych przede wszystkim z podnoszeniem poziomu życia mieszkańców. Sytuacja finansowa gmin wiejskich w tym okresie pogarszała się również w wyniku niekorzystnych dla nich zmian w ustawodawstwie.

## Dochody gmin, ich dynamika i struktura

Od 1999 r. gminy województwa lubelskiego osiągały najniższy dochód przypadający na 1 mieszkańca spośród gmin wszystkich województw w kraju. Pomimo niemal dwukrotnego wzrostu tych wartości w ciągu siedmiu lat gminy województwa lubelskiego należały do najbiedniejszych gmin w kraju. W najkorzystniejszej sytuacji były miasta, gdyż ich dochody na 1 mieszkańca były zbliżone do wartości tych dochodów dla miast w kraju. Najniższe dochody na jednego mieszkańca osiągały miasta-gminy. Dochody gmin wiejskich były w większym stopniu zbieżne z wartościami średnimi dla gmin województwa.

**Tabela 1**

Wielkość dochodów ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca gmin województwa lubelskiego i w Polsce w latach 1999–2005 (w zł)

| Lata |             | Gminy<br>razem | Miasta | Miasta-<br>-gminy | Gminy |
|------|-------------|----------------|--------|-------------------|-------|
| 1999 | województwo | 981            | 1016   | 984               | 968   |
|      | Polska      | 1191           | 1084   | 1084              | 1091  |
| 2000 | województwo | 1064           | 1103   | 1054              | 1053  |
|      | Polska      | 1272           | 1157   | 1148              | 1176  |
| 2001 | województwo | 1153           | 1187   | 1140              | 1144  |
|      | Polska      | 1371           | 1647   | 1248              | 1266  |
| 2002 | województwo | 1250           | 1245   | 1228              | 1256  |
|      | Polska      | 1372           | 1348   | 1352              | 1402  |
| 2003 | województwo | 1342           | 1364   | 1311              | 1342  |
|      | Polska      | 1424           | 1400   | 1393              | 1463  |
| 2004 | województwo | 1473           | 1494   | 1433              | 1475  |
|      | Polska      | 1591           | 1562   | 1559              | 1633  |
| 2005 | województwo | 1669           | 1682   | 1656              | 1668  |
|      | Polska      | 1808           | 1763   | 1778              | 1856  |

Źródło: Wykonanie budżetów jednostek samorządowych woj. lubelskiego w latach 1999–2005, Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie.

Gminy województwa lubelskiego w badanym okresie były w większym stopniu uzależnione od zasilania z budżetu państwa. Zmiany struktury ich dochodów wskazują na powolną poprawę w tym zakresie. Chociaż różni się ona od struktury dochodów gmin w kraju, to można zauważyć pewne pozytywne tendencje w zakresie wielkości dochodów własnych. Miasta w ciągu siedmiu lat, po początkowym obniżeniu wartości, osiągnęły poziom ponad 55% dochodów własnych w dochodach ogółem. Miasta-gminy wróciły do poziomu niemal 40% dochodów

własnych w dochodach ogółem. Zdecydowanie mniej korzystnie przedstawia się struktura dochodów gmin wiejskich, dla których udział dochodów własnych w dochodach ogółem obniżył się do poziomu niespełna 32%. Wpływ na to zjawisko miało niewątpliwie wprowadzenie w życie nowego sposobu finansowania jednostek samorządowych.

**Tabela 2**

Zmiany w strukturze dochodów gmin województwa lubelskiego w latach 1999–2005 (w %)

|                        |      |      |      |      |      |      |      |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Dochody własne         | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| Gminy w kraju          | 54,6 | 52,5 | 52,1 | 46,3 | 47,3 | 48,2 | 48,7 |
| Gminy woj. lubelskiego | 40,7 | 38,2 | 37,5 | 34,9 | 36,7 | 37,0 | 38,2 |
| w tym: miasta          | 55,2 | 53,5 | 52,9 | 51,3 | 52,2 | 54,7 | 55,2 |
| miasta-gminy           | 39,5 | 35,9 | 35,4 | 33,1 | 34,0 | 37,4 | 39,6 |
| gminy                  | 35,9 | 33,4 | 32,5 | 29,9 | 32,1 | 30,9 | 32,2 |
| Dotacje celowe         | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| Gminy w kraju          | 11,7 | 13,7 | 11,7 | 12,4 | 10,5 | 12,5 | 16,2 |
| Gminy woj. lubelskiego | 13,2 | 15,6 | 13,5 | 15,1 | 12,3 | 12,8 | 17,3 |
| w tym: miasta          | 12,9 | 15,2 | 13,0 | 14,2 | 12,3 | 13,4 | 16,6 |
| miasta-gminy           | 14,4 | 17,2 | 15,2 | 17,1 | 15,2 | 13,3 | 17,4 |
| gminy                  | 12,7 | 15,8 | 13,3 | 14,9 | 11,6 | 12,5 | 17,5 |
| Subwencja ogólna       | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| Gminy w kraju          | 33,6 | 33,7 | 36,2 | 41,3 | 42,2 | 39,3 | 35,1 |
| Gminy woj. lubelskiego | 46,3 | 46,0 | 49,0 | 50,0 | 51,1 | 50,3 | 44,6 |
| w tym: miasta          | 31,9 | 31,2 | 34,1 | 34,5 | 35,5 | 31,9 | 28,2 |
| miasta-gminy           | 43,0 | 47,0 | 49,5 | 49,8 | 50,8 | 49,3 | 42,9 |
| gminy                  | 51,4 | 50,9 | 54,2 | 55,2 | 56,3 | 56,6 | 50,3 |

Źródło: Jak w tabeli 1.

Poziom dotacji w dochodach gmin w kolejnych latach wykazywał wahania pomiędzy 12 a 15%, a w 2005 r. wzrósł do poziomu 17%. Udział dotacji w dochodach miast-gmin był wyższy o około 2 pkt procentowe niż w pozostałych typach gmin.

Udział subwencji w dochodach gmin województwa lubelskiego przewyższał średnią wartość tego udziału dla gmin kraju nawet o ponad 10 pkt procentowych. Najbardziej uzależnione od subwencji ogólnej były gminy wiejskie.

Realnie dochody gmin systematycznie rosły w realnym ujęciu o kilka procent rocznie, natomiast dynamika dochodów własnych nie była już tak stabilna. Realne dochody własne gmin zaczęły wzrastać dopiero od 2003 r.

**Tabela 3**

Dynamika realna dochodów ogółem i dochodów własnych gmin województwa lubelskiego w latach 1999–2005 (w %)

| Dochody ogółem        | 2000/1999 | 2001/2000 | 2002/2001 | 2003/2002 | 2004/2003 | 2005/2004 |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Razem gminy           | 98,38     | 102,79    | 106,52    | 104,5     | 106,2     | 111,2     |
| Miasta                | 98,48     | 102,03    | 103,04    | 104,5     | 106,1     | 110,6     |
| Miasta-gminy          | 97,03     | 102,67    | 105,77    | 103,0     | 105,8     | 113,5     |
| Gminy                 | 98,66     | 103,09    | 107,91    | 104,8     | 105,5     | 111,0     |
| <b>Dochody własne</b> |           |           |           |           |           |           |
| Razem gminy           | 91,75     | 100,66    | 99,21     | 104,47    | 106,26    | 115,1     |
| Miasta                | 95,17     | 100,77    | 99,86     | 104,51    | 106,07    | 111,4     |
| Miasta-gminy          | 86,53     | 105,56    | 98,91     | 102,99    | 105,82    | 120,3     |
| Gminy                 | 91,24     | 100,34    | 98,81     | 104,78    | 106,43    | 116,0     |

Źródło: Jak w tabeli 1.

## Dochody własne gmin

Dochody własne są głównym źródłem dochodów gmin, choć ich udział w strukturze dochodów stale się obniża. Główną część dochodów własnych stanowiły dochody podatkowe, a przede wszystkim dochody z podatków i opłat samorządowych, które są podstawowym składnikiem dochodów własnych i stanowią blisko 20% dochodów ogółem gmin, a w strukturze dochodów własnych w badanym okresie ich udział systematycznie rósł do ponad 50%, co było zdecydowanie korzystną tendencją. Najbardziej korzystne relacje pomiędzy dochodami z podatków i opłat samorządowych a poziomem dochodów ogółem widoczne są w miastach. Gminy wiejskie, posiadając jak wszystkie gminy pewien zakres władztwa podatkowego, w ramach własnej polityki podatkowej mogą w pewnym zakresie kształtować poziom dochodów uzyskiwanych z tych podatków [Borodo 2004], nie mogą jednak uzyskiwać dochodów tak wysokich jak w gminach miejskich, co jest uzależnione od poziomu dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, stanowiącego główną część dochodów podatkowych.

Udziały w podatkach dochodowych będących dochodem budżetu państwa były dla gmin województwa ważnym źródłem dochodów własnych. Ich udział

w dochodach gmin województwa był jednak niższy od dochodów z tego tytułu w gminach kraju o około 4 pkt procentowe [Zeszyty Problemowe 2006]. Ich udział w strukturze dochodów gmin obniżył od niemal 14% w 1999 r. do 8% w 2002 r., a w kolejnych latach tylko nieznacznie wzrósł, pomimo zwiększenia udziałów procentowych w tych podatkach przysługujących gminom. Obniżenie udziału tych dochodów w dochodach ogółem i w dochodach własnych odzwierciedlało spadek znaczenia zarówno dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych, jak i dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych. Największe znaczenie dochody z podatków dochodowych miały w miastach, gdzie od 2004 r. wyraźnie widoczne było zwiększenie roli tego źródła dochodów w wyniku podniesienia wartości udziałów przekazywanych na rzecz gmin. W miastach-gminach i gminach wiejskich znaczenie udziałów z podatków dochodowych w dochodach ogółem stale się obniżało do końca 2003 r., a w kolejnych latach udział ten wzrósł o 2 pkt procentowe w miastach-gminach i około 1,5 pkt procentowego w gminach wiejskich. Najbardziej niekorzystna sytuacja w zakresie udziałów dochodów z podatków dochodowych widoczna jest w gminach wiejskich, gdzie w wyniku wprowadzonych zmian udział dochodów z podatku od osób fizycznych w strukturze dochodów ogółem obniżył się o około 5 pkt procentowych.

Udział dochodów z majątku gmin województwa w dochodach ogółem gmin w ciągu badanego okresu utrzymywał się na dość stałym poziomie. Najbardziej korzystna struktura dochodów w tym zakresie występowała w miastach, gdzie udział dochodów z majątku w dochodach ogółem był wyższy od średniej w województwie o 2–3 pkt procentowe. Udział dochodów majątkowych w dochodach ogółem miast-gmin był w ciągu badanego okresu bardzo zbliżony do średnich wartości tego wskaźnika dla gmin w województwie, ale w tych gminach dochody uzyskiwane z majątku w ciągu siedmiu lat bardziej straciły na znaczeniu niż w innych typach gmin. Dla gmin wiejskich, w porównaniu do pozostałych typów gmin, struktura dochodów ogółem w zakresie dochodów z majątku przedstawiała się najmniej korzystnie. Gminy te w niewielkim stopniu wykorzystywały swój majątek do osiągania dodatkowych dochodów, co przekładało się na niski, nieprzekraczający 2%, udział tych dochodów w strukturze dochodów ogółem gmin.

Pozostałe dochody własne w dochodach gmin stanowiły dość stały udział w dochodach ogółem, przy wahaniach w kolejnych latach o około 1 punkt procentowy. We wszystkich typach gmin udział ten był podobny i zbliżony do wartości średnich dla gmin województwa lubelskiego. W gminach wiejskich udział ten był minimalnie wyższy niż w miastach i miastach-gminach.

**Tabela 4**

Udział źródeł dochodów własnych gmin województwa lubelskiego w latach 1999–2005 (w %)

| Gminy        | Lata | Udział dochodów własnych w dochodach ogółem |                                |                      |                    |             |      |
|--------------|------|---|--------------------------------|----------------------|--------------------|-------------|------|
|              |      | ogółem                                      | udział w dochodach podatkowych |                      | z majątku          | pozostałych |      |
|              |      |   | razem                          | w podatku dochodowym |                    |             |      |
|              |      |   |                                | od osób prawnych     | od osób fizycznych |             |      |
| Ogółem       | 1999 | 40,7  | 31,6                           | 0,5                  | 13,1               | 2,8         | 6,4  |
|              | 2000 | 38,2  | 29,2                           | 0,7                  | 11,2               | 3,5         | 5,5  |
|              | 2001 | 37,5  | 29,0                           | 0,5                  | 8,7                | 2,4         | 6,2  |
|              | 2002 | 34,9  | 27,4                           | 0,4                  | 7,7                | 2,2         | 5,4  |
|              | 2003 | 36,7  | 27,2                           | 0,5                  | 8,1                | 2,5         | 6,9  |
|              | 2004 | 36,9  | 28,8                           | 0,7                  | 9,9                | 2,2         | 6,0  |
|              | 2005 | 38,2  | 27,7                           | 0,6                  | 9,9                | 2,1         | 8,4  |
| Miasta       | 1999 | 55,2  | 43,7                           | 1,3                  | 18,6               | 5,5         | 6,0  |
|              | 2000 | 53,5  | 42,2                           | 1,8                  | 17,2               | 5,5         | 5,8  |
|              | 2001 | 52,9  | 42,4                           | 1,1                  | 14,8               | 4,9         | 5,6  |
|              | 2002 | 51,3  | 42,1                           | 1,1                  | 14,2               | 4,2         | 5,0  |
|              | 2003 | 52,2  | 41,5                           | 1,1                  | 15,0               | 5,4         | 5,2  |
|              | 2004 | 54,7  | 44,9                           | 1,6                  | 18,2               | 4,8         | 4,9  |
|              | 2005 | 55,2  | 44,8                           | 1,8                  | 18,6               | 5,0         | 5,4  |
| Miasta-gminy | 1999 | 39,5  | 30,9                           | 0,5                  | 13,7               | 3,1         | 5,6  |
|              | 2000 | 39,5  | 28,4                           | 0,6                  | 11,9               | 2,9         | 4,6  |
|              | 2001 | 35,4  | 27,9                           | 0,4                  | 9,7                | 2,5         | 4,9  |
|              | 2002 | 33,1  | 27,3                           | 0,5                  | 8,5                | 1,8         | 4,0  |
|              | 2003 | 34,0  | 27,2                           | 0,4                  | 8,9                | 1,8         | 5,0  |
|              | 2004 | 37,4  | 29,6                           | 0,8                  | 11,3               | 1,7         | 6,1  |
|              | 2005 | 39,6  | 28,0                           | 0,6                  | 11,2               | 1,7         | 10,0 |
| Gminy        | 1999 | 35,7  | 27,5                           | 0,2                  | 11,0               | 1,7         | 6,7  |
|              | 2000 | 35,9  | 24,9                           | 0,3                  | 8,9                | 3,0         | 5,5  |
|              | 2001 | 32,5  | 24,5                           | 0,3                  | 6,3                | 1,5         | 6,5  |
|              | 2002 | 29,9  | 22,5                           | 0,2                  | 5,4                | 1,6         | 5,8  |
|              | 2003 | 32,1  | 22,5                           | 0,3                  | 5,6                | 1,7         | 8,0  |
|              | 2004 | 30,9  | 23,2                           | 0,4                  | 6,8                | 1,4         | 6,3  |
|              | 2005 | 32,2  | 22,0                           | 0,3                  | 6,8                | 1,3         | 9,1  |

Źródło: Jak w tabeli 1.

## Skutki polityki podatkowej gmin

Gminy korzystały z uprawnień ustawowo im nadanych w zakresie możliwości stosowania obniżek stawek maksymalnych lub z pozaustawowych zwolnień i ulg o charakterze przedmiotowym. Na wysokość dochodów uzyskiwanych

przez gminy z podatków i opłat samorządowych w województwie największy wpływ wywiera polityka podatkowa prowadzona przez poszczególne gminy i wynikające z tego obniżki maksymalnych stawek podatków i opłat [Zeszyty Problemowe 2001]. Pozaustawowe zwolnienia oraz umorzenia, odroczenia i rozłożenie na raty, jako decyzje podjęte przez organ stanowiący gminy, miały mniejsze znaczenie. Polityka podatkowa gmin była ściśle powiązana z sytuacją gospodarczą kraju i województwa, co było szczególnie widoczne od 2001 r. Wraz z pogorszeniem sytuacji gospodarczej kraju dość znacznie wzrósł wskaźnik utraty dochodów podatkowych w stosunku do dochodów ogółem, a jeszcze wyraźniej w porównaniu do wartości dochodów podatkowych. Ta niekorzystna tendencja była wyrazem pogorszenia sytuacji finansowej płatników podatków i opłat, co zmuszało organy stanowiące gmin do obniżki maksymalnych stawek bądź podejmowania decyzji o umorzeniu należności z tytułu podatków.

**Tabela 5**

Skutki obniżek stawek podatków i opłat samorządowych, pozaustawowych zwolnień, ulg oraz umorzeń, odroczeń, rozłożenia na raty i zaniechania poboru w stosunku do należnych dochodów ogółem oraz w stosunku do należnych dochodów podatkowych w gminach województwa lubelskiego w latach 1999–2002 (w %)

| Stosunek skutków polityki podatkowej do należnych dochodów ogółem      |       |       |       |       |       |       |       |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Gminy ogółem   | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  |
| w tym: miasta  | 2,85  | 4,33  | 4,80  | 6,02  | 7,07  | 5,97  | 5,76  |
| miasta-gminy   | 4,57  | 4,04  | 5,72  | 6,75  | 6,10  | 5,63  | 4,70  |
| gminy  | 6,02  | 5,16  | 6,42  | 7,01  | 5,53  | 5,15  | 5,28  |
| Stosunek skutków polityki podatkowej do należnych dochodów podatkowych |       |       |       |       |       |       |       |
| Ogółem   | 14,29 | 14,07 | 16,94 | 19,87 | 17,97 | 17,19 | 17,55 |
| w tym: miasta  | 6,48  | 9,53  | 10,35 | 12,96 | 15,19 | 13,18 | 12,71 |
| miasta-gminy   | 13,30 | 12,39 | 16,77 | 19,92 | 18,50 | 17,69 | 15,87 |
| gminy  | 18,00 | 16,79 | 20,30 | 23,40 | 19,37 | 19,35 | 20,86 |

Źródło: Jak w tabeli 1.

Zauważyć można korzystną, choć powolną tendencję obniżania poziomu utraconych dochodów w wyniku stosowania polityki podatkowej gmin województwa lubelskiego. Uwagę należy zwrócić na miasta, gdzie w pierwszym z badanych lat skutki polityki podatkowej obniżyły dochody ogółem o niespełna 3%, a w ostatnim badanym roku były dwukrotnie wyższe. Najbardziej stabilną politykę podatkową stosowały miasta-gminy i gminy wiejskie.

Porównując skutki polityki podatkowej gmin w odniesieniu do poziomu dochodów podatkowych, wyraźnie widoczna jest słabsza pozycja gmin wiejskich, w których należne dochody podatkowe w najwyższym stopniu zmniejszane są

w wyniku obniżek stawek, zwolnień, ulg, odroczeń i rozłożenia na raty. Gminy te w dużym stopniu obniżają stawki podatkowe, tracąc dużą część dochodów podatkowych; działania te często mają znaczenie socjalne, a nie gospodarcze.

## Dotacje i subwencje

Udział dotacji w ciągu badanego okresu wahał się od 13 do około 17%. Najwyższy udział dotacji w dochodach ogółem odnotowały miasta-gminy, natomiast miasta i gminy wiejskie otrzymywały dotacje na poziomie, który plasował je na podobnym miejscu w strukturze ich dochodów.

Pozytywnym zjawiskiem jest wzrost udziału w dochodach ogółem dotacji przekazywanych na zadania inwestycyjne, jednak to zjawisko zaobserwowano jedynie w miastach. Największy udział tych dotacji zanotowały miasta-gminy, a ponaddwukrotnie niższy miasta.

Największy udział w dochodach ogółem stanowiły dochody w postaci dotacji na zadania zlecone. W ciągu całego badanego okresu, jak i w poszczególnych typach gmin stanowił on dość stałą wartość.

Udział dotacji na zadania własne w strukturze dochodów gmin województwa lubelskiego podlegał w ciągu siedmiu lat wahaniom, przy czym największy wzrost nastąpił w 2000 r., kiedy udział tych dotacji wzrósł w porównaniu do poprzedniego niemal dwuipółkrotnie, a największy spadek odnotowano w 2004 r. Wahania te dla gmin poszczególnych typów były jednak zróżnicowane. Biorąc pod uwagę poszczególne typy gmin, wyraźnie widać, że dotacje na zadania własne najwyższy udział w dochodach ogółem gmin stanowią w miastach-gminach.

Udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów gmin województwa lubelskiego wzrósł w ciągu pierwszych pięciu lat o ponad 5 punktów procentowych, osiągając ponad 50% wartości dochodów ogółem. Dysproporcje w zakresie tego wskaźnika pomiędzy gminami poszczególnych typów są dość znaczne. Subwencja ogólna najwyższy udział w dochodach ogółem stanowiła w gminach wiejskich, gdzie przekroczyła 56%. Miasta odnotowały udział subwencji ogólnej niższy od średniej wartości w gminach województwa o około 15 pkt procentowych. Po wprowadzeniu nowych zasad finansowania w formie subwencji jej udział w strukturze dochodów gmin województwa obniżył się o około 6 pkt procentowych.

Głównym składnikiem subwencji ogólnej była, niezależnie od zmian w przepisach, subwencja oświatowa, która w dochodach ogółem stanowiła około 35% i udział ten obniżył się do około 30%. Najbardziej zbliżone do średniej w województwie były udziały subwencji oświatowej w miastach-gminach. Rozbieżność w zakresie tego wskaźnika w miastach i w gminach wiejskich wynosiła około



**Tabela 6**

Udział podstawowych rodzajów dotacji celowych w dochodach ogółem gmin województwa lubelskiego w latach 1999–2005 (w %)

| Gminy        | Lata | Udział dotacji w dochodach ogółem |                    |                   |                    |  |                           |
|--------------|------|-----------------------------------|--------------------|-------------------|--------------------|--|---------------------------|
|              |      | ogółem                            |                    | na zadania własne | na zadania zlecone | na zadnia przejęte w drodze porozumień | ze źródeł pozabudżetowych |
|              |      | na zadania bieżące i inwestycyjne | w tym inwestycyjne |                   |                    |  |                           |
| Ogółem       | 1999 | 13,02                             |                    | 2,22              | 9,43               | 0,54                                   | 0,83                      |
|              | 2000 | 15,85                             |                    | 5,21              | 9,48               | 0,31                                   | 0,85                      |
|              | 2001 | 13,51                             | 1,72               | 2,78              | 9,89               | 0,29                                   | 0,55                      |
|              | 2002 | 15,10                             | 2,52               | 3,81              | 10,48              | 0,21                                   | 0,60                      |
|              | 2003 | 12,26                             | 1,70               | 2,30              | 8,76               | 0,26                                   | 0,68                      |
|              | 2004 | 12,83                             | 1,43               | 1,50              | 10,36              | 0,21                                   | 0,69                      |
|              | 2005 | 17,28                             | 1,44               | 3,84              | 12,27              | 0,25                                   | 0,93                      |
| Miasta       | 1999 | 12,88                             |                    | 3,07              | 8,76               | 0,51                                   | 0,54                      |
|              | 2000 | 15,24                             |                    | 4,02              | 8,78               | 0,59                                   | 1,86                      |
|              | 2001 | 13,02                             | 0,79               | 2,80              | 9,10               | 0,40                                   | 0,72                      |
|              | 2002 | 14,2                              | 1,22               | 3,52              | 9,85               | 0,43                                   | 0,39                      |
|              | 2003 | 12,31                             | 0,92               | 2,81              | 8,41               | 0,47                                   | 0,62                      |
|              | 2004 | 13,38                             | 1,28               | 0,78              | 10,91              | 0,45                                   | 1,23                      |
|              | 2005 | 16,61                             | 1,56               | 2,41              | 11,80              | 0,45                                   | 1,95                      |
| Miasta-gminy | 1999 | 14,43                             |                    | 2,86              | 10,19              | 0,54                                   | 0,84                      |
|              | 2000 | 17,12                             |                    | 6,12              | 10,24              | 0,22                                   | 0,54                      |
|              | 2001 | 15,17                             | 1,83               | 3,56              | 10,73              | 0,39                                   | 0,49                      |
|              | 2002 | 17,08                             | 3,02               | 4,36              | 11,75              | 0,19                                   | 0,78                      |
|              | 2003 | 15,23                             | 2,78               | 3,85              | 10,00              | 0,30                                   | 1,08                      |
|              | 2004 | 13,32                             | 1,03               | 1,30              | 11,19              | 0,21                                   | 0,63                      |
|              | 2005 | 17,43                             | 1,18               | 4,23              | 12,50              | 0,25                                   | 0,46                      |
| Gminy        | 1999 | 12,74                             |                    | 1,77              | 9,49               | 0,55                                   | 0,93                      |
|              | 2000 | 15,78                             |                    | 5,43              | 9,56               | 0,23                                   | 0,57                      |
|              | 2001 | 13,30                             | 2,02               | 2,59              | 9,97               | 0,23                                   | 0,51                      |
|              | 2002 | 14,95                             | 2,84               | 3,78              | 10,40              | 0,13                                   | 0,63                      |
|              | 2003 | 11,59                             | 1,71               | 2,26              | 8,60               | 0,18                                   | 0,54                      |
|              | 2004 | 12,54                             | 1,57               | 1,89              | 9,99               | 0,14                                   | 0,52                      |
|              | 2005 | 17,47                             | 1,45               | 4,22              | 12,37              | 0,19                                   | 0,69                      |

Źródło: Jak w tabeli 1.

10 punktów procentowych. W gminach wiejskich udział subwencji oświatowej w dochodach ogółem był najwyższy spośród wszystkich typów gmin.

W czasie obowiązywania starych przepisów dochody z części podstawowej subwencji ogólnej stanowiły 10% dochodów ogółem. Tak, jak w przypadku subwencji oświatowej, najbardziej zbliżone do średnich wartości udziałów w strukturze dochodów gmin województwa odnotowano w miastach-gminach. Gminy

**Tabela 7**

Udział poszczególnych części subwencji ogólnej w dochodach ogółem gmin województwa lubelskiego w latach 1999–2005 (w %)

| Gminy             | Lata | Udział subwencji w dochodach ogółem |                              |           |                                 |
|-------------------|------|-------------------------------------|------------------------------|-----------|---------------------------------|
|                   |      | ogółem                              | podstawowa/<br>/wyrównawcza* | oświatowa | rekompensująca/<br>równoważąca* |
| Ogółem            | 1999 | 46,30                               | 8,68                         | 34,46     | 3,16                            |
|                   | 2000 | 45,95                               | 10,25                        | 32,35     | 3,35                            |
|                   | 2001 | 49,04                               | 10,33                        | 35,02     | 3,69                            |
|                   | 2002 | 49,98                               | 10,68                        | 35,99     | 3,32                            |
|                   | 2003 | 51,08                               | 10,86                        | 37,15     | 3,07                            |
|                   | 2004 | 50,27                               | 14,32                        | 34,95     | 0,49                            |
|                   | 2005 | 44,55                               | 13,73                        | 30,21     | 0,55                            |
| Miasta            | 1999 | 31,92                               | 1,38                         | 27,29     | 3,25                            |
|                   | 2000 | 31,24                               | 1,60                         | 25,99     | 3,66                            |
|                   | 2001 | 34,09                               | 1,15                         | 28,84     | 4,10                            |
|                   | 2002 | 34,52                               | 1,87                         | 28,85     | 3,76                            |
|                   | 2003 | 35,54                               | 2,25                         | 29,81     | 3,48                            |
|                   | 2004 | 31,92                               | 2,81                         | 27,42     | 1,45                            |
|                   | 2005 | 28,24                               | 2,28                         | 24,15     | 1,80                            |
| Miasta-<br>-gminy | 1999 | 46,03                               | 8,26                         | 34,57     | 3,19                            |
|                   | 2000 | 46,96                               | 9,73                         | 33,79     | 3,43                            |
|                   | 2001 | 49,46                               | 9,64                         | 36,03     | 3,79                            |
|                   | 2002 | 49,80                               | 10,01                        | 36,40     | 3,39                            |
|                   | 2003 | 50,78                               | 9,94                         | 37,58     | 3,26                            |
|                   | 2004 | 49,26                               | 12,75                        | 35,09     | 0,74                            |
|                   | 2005 | 42,93                               | 12,16                        | 30,13     | 0,63                            |
| Gminy             | 1999 | 51,39                               | 11,32                        | 36,95     | 3,12                            |
|                   | 2000 | 50,87                               | 13,39                        | 34,26     | 3,22                            |
|                   | 2001 | 54,17                               | 13,69                        | 36,94     | 3,53                            |
|                   | 2002 | 55,19                               | 13,77                        | 38,26     | 3,15                            |
|                   | 2003 | 56,33                               | 13,93                        | 39,50     | 2,90                            |
|                   | 2004 | 56,59                               | 18,50                        | 37,42     | 0,11                            |
|                   | 2005 | 50,30                               | 17,87                        | 32,23     | 0,11                            |

\* części subwencji w latach 2004, 2005

Źródło: Jak w tabeli 1.

wiejskie były w największym stopniu uzależnione od zasilania zewnętrznego, wyrównującego szanse rozwoju, niezależnie od sposobu i zasad stosowanych w tym celu.

## Podsumowanie

Badany okres był dla gmin okresem trudnym, dokonywane zmiany miały na celu podniesienie samodzielności jednostek samorządowych [Regionalna Izba Obrachunkowa 2004]. W gminach kraju zmiany te przyniosły pozytywne skutki w postaci podwyższenia udziału dochodów własnych do poziomu 53,4% i obniżenia udziału subwencji do 31,5% w 2005 r. [Jastrzębska 2006]. Jednak dla gmin województwa lubelskiego te pozytywne zmiany nie były tak widoczne. Udział dochodów własnych dla gmin województwa był, niestety, dużo niższy od danych dla danych kraju.

W gminach w innych regionach kraju widoczne były pozytywne skutki nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zarówno w postaci wzrostu znaczenia dochodów własnych, jak i zmniejszenia obciążenia budżetów samorządowych zobowiązaniami wliczanymi do długu publicznego. Gminy województwa lubelskiego odczuły tylko negatywne skutki uboczne działania nowych przepisów [Regionalna Izba Obrachunkowa 2006]. Wahania koniunktury nie sprzyjały osiągnięciu wyższych dochodów z podatków dochodowych i wpływały negatywnie na poziom dochodów własnych, szczególnie gmin wiejskich województwa lubelskiego. Gminy te nadal charakteryzuje niski poziom samodzielności dochodowej, co wpływa niekorzystnie na możliwości ich rozwoju.

## Literatura

- BORODO A.: *Samorząd terytorialny. System finansowoprawny*. Warszawa 2004, s. 125.
- JASTRZĘBSKA M.: Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2005, *Finanse Komunalne* 2006, nr 10, s. 17.
- Wykonanie budżetów jednostek samorządowych woj. lubelskiego w 1999 i 2000 roku, Zeszyt Problemy nr 38, Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie, Lublin 2001.
- Wykonanie budżetów jednostek samorządowych woj. lubelskiego w 2001 roku, Zeszyt Problemy nr 41, Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie, Lublin 2002.
- Wykonanie budżetów jednostek samorządowych woj. lubelskiego w 2002 roku, Zeszyt Problemy nr 43, Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie, Lublin 2003.
- Wykonanie budżetów jednostek samorządowych woj. lubelskiego w 2003 roku, Zeszyt Problemy nr 45, Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie, Lublin 2004.

Wykonanie budżetów jednostek samorządowych woj. lubelskiego w 2004 roku, Zeszyt Problematyczny nr 46, Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie, Lublin 2004.

Wykonanie budżetów jednostek samorządowych woj. lubelskiego w 2005 roku, Zeszyt Problematyczny nr 49, Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie, Lublin 2006.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.

## **INCOME SITUATION OF COMMUNES FROM LUBLIN REGION IN 1999–2005**

### **Abstract**

The paper aims to analyze the income situation of communes from Lublin region. The analysis have been made for the period 1999–2005. Special attention is paid to present the situation of rural communes with comparison to other types of communes from the region. The analysis show that rural communes are in majority in Lublin region. Their both economic and financial situation are far worse than other types of communes. Accordingly they have greater financial needs in order to fulfill tasks aiming to improve living conditions of their inhabitants.

**Tomasz Wojewodzik, Aleksandra Płonka**

Katedra Ekonomiki i Organizacji Rolnictwa  
Akademia Rolnicza w Krakowie

## **Polityka gmin województwa małopolskiego w zakresie podatku od nieruchomości**

### **Wstęp**

Państwo i samorządy terytorialne wypełniają przypisane im prawem zadania. Na realizację tych zadań otrzymują określone środki finansowe, które przesądzają o możliwościach, rozmiarach i jakości wykonywanych zadań. Gmina – podstawowa jednostka samorządu terytorialnego – posiada osobowość prawną, dzięki czemu jest podmiotem gospodarczym wykonującym zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Gospodarka budżetowa jest podstawową formą działalności finansowej samorządu terytorialnego. Podatek natomiast należy do najstarszych form danin publicznych i jest związany z koniecznością stworzenia odpowiednich zasobów finansowych państwa, jak i podlegających mu jednostek samorządu terytorialnego. System podatkowy w Polsce stanowią cztery grupy podatków i opłat. Do pierwszej grupy zaliczane są daniny pobierane przez urząd skarbowy, które w całości zasilają dochody budżetu państwa, np. podatek od towarów i usług czy podatek akcyzowy. Grupa druga obejmuje podatki (od osób fizycznych i prawnych), które także pobierane są przez urząd skarbowy lecz tylko częściowo stanowią dochody jednostek samorządu terytorialnego. Trzecią grupę opłat pobieranych przez „fiskus” stanowią podatki i opłaty w całości zasilające budżet gminy (podatek od spadków, darowizn czy czynności cywilnoprawnych), natomiast w grupie czwartej są podatki i opłaty (dochody własne) pobierane przez urzędy gmin, będące jednym z głównych źródeł dochodów budżetów lokalnych (np. podatek rolny, leśny, od nieruchomości, opłata skarbową) [Jędrzejewski 2004, s. 72].

Istotnym narzędziem oddziaływania samorządów gminnych na rozwój lokalny jest możliwość regulowania stawek podatków samorządowych. Częściowe władztwo podatkowe gmin (rada gminy posiada kompetencje do uchwalenia stawek podatkowych oraz stosowania ulg i zwolnień innych niż wymienione w ustawach) w zakresie tych podatków daje gminom możliwość aktywnego oddziaływania na podmioty lokalne w granicach określonych przez prawo. Poznanie strategii podatkowych jest nie tylko ciekawym zagadnieniem teoretycznym, ale również pozwala na wybór najlepszych rozwiązań w praktyce funkcjonowania samorządów gminnych.

## Uwagi metodyczne

Jednym z największych źródeł dochodów budżetów samorządowych jest podatek od nieruchomości, regulowany przepisami ustawy z dnia 12 stycznia 1992 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>1</sup>. Jest to podatek, który w całości zasila budżet jednostek terytorialnych, a jego kształt na obszarze danej gminy określa odpowiednia uchwała rady gminy. Zakres podmiotowy podatku od nieruchomości jest bardzo szeroki. Obowiązek podatkowy ciąży zarówno na osobach fizycznych, osobach prawnych, jak i jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, które pozostają w określonym stosunku prawnym do nieruchomości, a w szczególności są jej właścicielami, posiadaczami samoistnymi lub zależnymi, zarządcami, a także użytkownikami wieczystymi.

Przedmiotem opodatkowania podatkiem od nieruchomości są: grunty, budynki lub ich części oraz budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza lub leśna.

Wysokość stawek podatkowych, jakie mogą być stosowane na obszarze danej gminy, określa właściwa rada gminy. Może ona różnicować wysokość stawek podatkowych dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności: lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie, sposób wykorzystywania gruntu. Podatek od nieruchomości nie może jednak przekroczyć określonych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych maksymalnych stawek rocznych, ustalonych dla poszczególnych rodzajów i typów przedmiotu opodatkowania [Czerski 2004, s. 34]. Minister Finansów rokrocznie wydaje rozporządzenie w sprawie wysokości górnych granic stawek kwotowych w podatkach i opłatach lokalnych, różnicując je według trzech kryteriów w przypadku gruntów oraz pięciu kryteriów w przypadku budynków.

Celem opracowania jest wykazanie tendencji w polityce podatkowej gmin województwa małopolskiego. Szczególną uwagę poświęcono stawkom podatku od nieruchomości, który stanowi najistotniejszą kategorię dochodów własnych (w wąskim ujęciu) dla większości gmin w Polsce. Materiał liczbowy dla przeprowadzonych analiz i obliczeń stanowiły uchwały poszczególnych gmin województwa małopolskiego na lata 2003 i 2006 publikowane w Dziennikach Urzędowych Województwa Małopolskiego. W przypadku gmin, które różnicowały kategorie w sposób bardziej szczegółowy niż przewidują to omawiane powyżej akty prawne do zestawień statystycznych przyjmowano kategorię, dla której uchwalana stawka była najwyższa.

---

<sup>1</sup>DzU z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.

## Polityka podatkowa gmin

W polityce podatkowej gmin charakterystyczna jest coraz większa ostrożność w zakresie obniżania górnych stawek podatkowych. Samorządy coraz częściej decydują się na wyższe podatki, aby zgromadzić dochody pozwalające na działalność inwestycyjną. Wynika to z tego, iż nawet niskie stawki podatków nie przyciągną inwestorów zewnętrznych, jeżeli nie będzie odpowiedniej infrastruktury technicznej i komunikacyjnej. Kreowanie aktywnej polityki podatkowej jest często bardzo utrudnione przez wzajemne przenikanie się sił dążących do minimalizacji obciążeń podatkowych i maksymalizacji wydatków inwestycyjnych, co często prowadzi do napięć społecznych [Wojewodziec 2004, s. 294].

Rozpiętość stawek podatku od nieruchomości jest bardzo duża (tab. 1). Maksymalne stawki podatku od nieruchomości są stosunkowo rzadko stosowane i najczęściej dotyczą tylko wybranych przedmiotów opodatkowania. Kategorią podatku, której stawka jest najrzadziej obniżana jest podatek od budynków zajętych na działalność gospodarczą w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym, ponad 20% gmin w województwie stosowało w latach 2003 i 2006 stawki maksymalne. Wynika to z tego, że stawka w tej kategorii jest stosunkowo niska w porównaniu do pozostałych rodzajów działalności gospodarczej oraz z faktu, iż występuje relatywnie niewiele podmiotów objętych tym podatkiem. Coraz częściej maksymalne stawki uchwalane są również dla budynków związanych z działalnością gospodarczą w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych; o ile w 2003 r. tylko w jednej gminie ustalono stawkę maksymalną, to już trzy lata później takich gmin w województwie małopolskim było 44.

Rady gmin niechętnie stosują maksymalne stawki podatku od budynków lub ich części związanych z działalnością gospodarczą, mimo tego, że jest to najważniejsze źródło dochodów w zakresie podatku od nieruchomości. Można przypuszczać, że jest kilka powodów takiego stanu rzeczy:

- chęć przyciągnięcia zewnętrznych inwestorów na teren gminy (w praktyce prawie żadna gmina obniżająca stawki podatków lokalnych nie weryfikuje skuteczności tego typu działań),
- chęć wspierania (nieutrudniania) istniejącej już działalności gospodarczej, która często daje miejsca pracy również mieszkańcom gminy,
- uleganie lokalnym grupom nacisku,
- dbanie radnych (często przedsiębiorców) o własne interesy,
- działania zwyczajowe.

W województwie małopolskim jedynie kilka gmin zdecydowało się na maksymalne stawki w tej kategorii, przy czym prawie zawsze jedynie dla wydzielonych kategorii działalności gospodarczej, np. podmiotów prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych.

**Tabela 1**

Rozpiętość stawek wybranych kategorii podatku od nieruchomości w gminach województwa małopolskiego w latach 2003 i 2007

| Wyszczególnienie  | 2003         |             | 2006         |             |
|---|--------------|-------------|--------------|-------------|
|   | stawka maks. | stawka min. | stawka maks. | stawka min. |
| Od budynków:  |              |             |              |             |
| – mieszkalnych  | 0,51         | 0,00        | 0,56         | 0,00        |
| – związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej   | 17,31        | 5,00        | 18,43        | 5,00        |
| – zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym | 8,06         | 4,00        | 8,58         | 4,0         |
| – zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych         | 3,49         | 0,00        | 3,71         | 0,01        |
| – pozostałych   | 5,78         | 0,10        | 6,17         | 0,15        |
| Od gruntów:   |              |             |              |             |
| – związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej   | 0,62         | 0,10        | 0,68         | 0,10        |
| – pozostałych   | 0,30         | 0,05        | 0,33         | 0,03        |

Źródło: Opracowanie własne.

Zmiany w polityce gmin w stosunku do przedsiębiorców widoczne są wyraźnie na przykładzie stawek podatku od gruntów wykorzystywanych w działalności gospodarczej, gdzie znacznie częściej uchwalane były stawki maksymalne: 16 gmin w 2003 r. i 11 gmin w 2006 r. W 2003 r. ponad 90% gmin tylko nieznacznie obniżyło stawkę podatku w tej kategorii, pobierając ją w wysokości nie mniejszej niż 90% stawki maksymalnej, tj.  $> 0,55 \text{ zł/m}^2$ . Trzy lata później już ponad 70% obniżało stawkę podatku od gruntów związanych z działalnością gospodarczą o ponad 10%, pobierając stawki niższe niż  $0,62 \text{ zł}$  za  $\text{m}^2$  powierzchni.

Do gmin obniżających stawki podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców o ponad połowę stawki maksymalnej należały w 2003 r. Ryglice i Czychów, jednak zrezygnowały z tej strategii, w ich miejsce w 2006 r. podobne rozwiązanie przyjęły gminy Jabłonka oraz Szerzyny. Strategię przeciwną, polegającą na pobieraniu stawek na poziomie ponad 90% stawki maksymalnej w obydwu kategoriach istotnych dla przedsiębiorców, stosowało w 2003 r. 22, natomiast w 2006 r. już tylko 19 jednostek terytorialnych: Biskupice, Brzesko, Bukowno, Gorlice miasto, Igołomia-Wawrzeńczyce, Klucze, Kłaj, Kraków, Krościenko nad Dunajcem, Krynica-Zdrój, Łapsze Niżne, Mędrzechów, Muszyna, Myślenice, Niepołomice,



Olkusz, Poronin, Szczawnica, Tomice. W grupie tej obok Krakowa i gmin podkrakowskich znajdują się niektóre atrakcyjne gminy górskie oraz poszukujące kapitału na rozwój gminy nieposiadające szczególnych atutów.

**Tabela 2**

Zróżnicowanie wysokości stawek podatku od nieruchomości w gminach województwa małopolskiego w 2003 r.

| Wyszczególnienie                                      | Odsetek gmin (%) stosujących stawki z przedziału |                 |                  |                 |       |
|---|--|-----------------|------------------|-----------------|-------|
|   | 100,0%   | 90,0–<br>–99,9% | 70,0–<br>–89,9 % | 50,0–<br>–69,9% | < 50% |
|   | stawki maksymalnej                               |                 |                  |                 |       |
| Od budynków:  |  |                 |                  |                 |       |
| – mieszkalnych  | 4,4  | 15,9            | 32,4             | 35,2            | 12,1  |
| – związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej | 2,2  | 16,7            | 51,1             | 28,3            | 1,7   |
| Od gruntów:   |  |                 |                  |                 |       |
| – związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej | 8,8  | 90,1            | 0,0              | 0,6             | 0,6   |
| – pozostałych   | 3,8  | 0,0             | 1,1              | 18,1            | 76,9  |

Źródło: Opracowanie własne.

Struktura gmin ze względu na wysokość stawek podatku od budynków mieszkalnych jest znacznie stabilniejsza, zaobserwować można jedynie wzrost udziału gmin stosujących stawki z przedziału 70–90% stawki maksymalnej. W przypadku podatku od pozostałych gruntów zdecydowana większość gmin rezygnuje ze znacznej części należnych im środków finansowych, obniżając stawki o ponad połowę. W 2003 r. 9 gmin obniżyło jednocześnie o ponad połowę stawki podatku od budynków mieszkalnych, pozostałych budynków oraz pozostałych gruntów, natomiast w 2006 r. takich gmin było już 12: Bobowa, Ciężkowice, Drwinia, Gręboszów, Igołomia-Wawrzeńczyce, Jabłonka, Koniusza, Lisia Góra, Mędrzechów, Radgoszcz, Rzepiennik Strzyżewski, Żabno. Na przeciwnym biegunie znajduje się gmina Bukowina Tatrzańska, która w trzech omawianych kategoriach zastosowała stawki na poziomie przekraczającym 90% stawek maksymalnych. W 2006 r. do Bukowiny Tatrzańskiej dołączyła gmina Niedźwiedź.

W latach 2003–2006 zdecydowana większość gmin województwa małopolskiego stopniowo podnosiła wysokość stawek podatków od nieruchomości, bardzo rzadko jednak był to wzrost drastyczny. Uwzględniając występującą w tym okresie inflację należy stwierdzić, że realne wzrosty stawek podatku znacznie częściej miały miejsce w gminach miejskich i miejsko-wiejskich niż w gminach wiejskich (tab. 4). Oceniając działania podejmowane przez gminy wiejskie wska-

**Tabela 3**

Zróżnicowanie wysokości stawek podatku od nieruchomości w gminach województwa małopolskiego w 2006 r.

| Wyszczególnienie                                      | Odsetek gmin (%) stosujących stawki z przedziału |                 |                  |                 |       |
|---|--|-----------------|------------------|-----------------|-------|
|   | 100,0%   | 90,0–<br>–99,9% | 70,0–<br>–89,9 % | 50,0–<br>–69,9% | < 50% |
|   | stawki maksymalnej                               |                 |                  |                 |       |
| Od budynków:  |  |                 |                  |                 |       |
| – mieszkalnych  | 5,0  | 13,8            | 41,4             | 29,8            | 9,9   |
| – związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej | 1,7  | 15,5            | 55,2             | 26,5            | 1,1   |
| Od gruntów:   |  |                 |                  |                 |       |
| – związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej | 6,1  | 23,8            | 45,3             | 22,1            | 2,8   |
| – pozostałych   | 2,2  | 2,2             | 3,9              | 12,2            | 79,6  |

Źródło: Opracowanie własne.

**Tabela 4**

Tendencje w polityce podatkowej gmin województwa małopolskiego w latach 2003–2007

| Wyszczególnienie                                      | Odsetek gmin zwiększających realnie stawki podatku od nieruchomości |                |                        |          |
|---|---|----------------|------------------------|----------|
|   | miasta na prawach powiatu   | gminy miejskie | gminy miejsko-wiejskie | wiejskie |
| Od budynków:  |   |                |                        |          |
| – mieszkalnych  | 66,7  | 58,3           | 75,0                   | 33,3     |
| – związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej | 66,7  | 33,3           | 32,5                   | 53,5     |
| – pozostałych   | 33,3  | 50,0           | 47,5                   | 48,0     |
| Od gruntów:   |   |                |                        |          |
| – związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej | 66,7  | 66,7           | 62,5                   | 35,7     |
| – pozostałych   | 66,7  | 83,3           | 82,5                   | 29,9     |

Źródło: Opracowanie własne.

zać należy, iż zdecydowanie częściej niż w pozostałych jednostkach obserwowany był realny wzrost stawek podatku od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, przy czym stawki te bardzo często były znacznie niższe niż w graniczących z nimi miastach. Pośrednio może to świadczyć o zmianie strategii stosowanej wobec podmiotów gospodarczych. Jeżeli mimo niskich stawek przedmiotowego podatku nie następował napływ kapitału zewnętrznego, to należało podnieść stawki, aby zgromadzić środki na planowane inwestycje, głównie infrastrukturalne, tak aby stworzyć odpowiednie warunki techniczne do rozwoju przedsiębiorstw. Przeprowadzone badania nie pozwalają jednoznacznie potwierdzić lub obalić tej hipotezy. Zaledwie co trzecia gmina wiejska zdecydowała się na realny wzrost stawek podatku od budynków mieszkalnych i pozostałych gruntów. Oznacza to realne zmniejszenie stawek tych podatków w większości gmin wiejskich i wskazuje pośrednio na sposób postrzegania zamożności swojej i mieszkańców gminy przez radnych.

Jak dowodzą wcześniejsze badania [Wojewodziec 2001, s. 191], polityka rad gminnych w zakresie obniżania stawek podatków samorządowych jest coraz ostrożniejsza. Mimo pewnych wahań w poszczególnych latach można stwierdzić, iż na skutek obniżania stawek podatków lokalnych gminy tracą około 10% dochodów własnych, a wysokość ich budżetów zmniejsza się o około 2,5–3,0%. Mimo że są to stosunkowo niewielkie liczby, to po dodaniu do nich skutków udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń podatkowych itp. może to spowodować w przypadku poszczególnych gmin obniżenie dochodów odpowiadające około 15% wydatków inwestycyjnych. Wielkości te podlegają znacznym wahaniom w poszczególnych latach i są większe w gminach miejskich i miejsko-wiejskich, a mniejsze w gminach wiejskich.

## Podsumowanie

Najczęściej stosowanym instrumentem polityki podatkowej gmin w województwie małopolskim jest obniżanie stawek maksymalnych proponowanych przez Ministra Finansów. Motywy, jakimi kierują się rady gmin czy wręcz poszczególni radni, są bardzo różnorodne. Nie bez znaczenia pozostają takie, jak: lokalizacja gminy, pozycja konkurencyjna, sytuacja finansowa gminy, sposób postrzegania sytuacji finansowej lokalnej społeczności przez decydentów itp. Coraz rzadziej gminy decydują się na stosowanie stawek skrajnych. Maksymalne stawki są złym sygnałem dla lokalnych i ewentualnych zewnętrznych przedsiębiorców, zbytnie obniżenie stawek pozbawia gminę istotnych dochodów. Dlatego też najczęściej stosowanym rozwiązaniem jest obniżenie stawek proponowanych w rozporządzeniach Ministra Finansów do poziomu 70–90%.

Innym rozwiązaniem stosowanym w polityce podatkowej gmin jest różnicowanie stawek w sposób bardziej szczegółowy niż określają to rozporządzenia. Najczęściej różnicowane są stawki podatku od pozostałych budynków (stosowane przez ok. 15% gmin), a wydzielane kategorie to przede wszystkim budynki gospodarcze (stodoły, budynki dla inwentarza poza gospodarstwami rolnymi oraz garaże) budynki rekreacyjne (np. domki letniskowe). Wzrasta zainteresowanie gmin różnicowaniem stawek podatku od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, przy czym następuje ono na ogół na podstawie rodzaju prowadzonej działalności. Takie rozwiązanie zastosowało 7% gmin w 2003 r. i 10% w 2006 r. Bardzo często wprowadzenie takiego instrumentu jest wynikiem podpatrywania działań gmin sąsiednich, o czym świadczy rozmieszczenie przestrzenne gmin wdrażających takie rozwiązania. Różnicowanie stawek podatków od nieruchomości napotyka wiele trudności zarówno technicznych (m.in. konieczność prowadzenia szczegółowej ewidencji, wybór kryteriów różnicowania, mniejsza przejrzystość systemu), jak i społeczno-politycznych (grupy lobbujące, wprowadzenie podziałów w lokalnej społeczności, konieczność szerokiego informowania o celach wprowadzanego zróżnicowania).

Stosowane przez gminy zwolnienia o charakterze przedmiotowym dotyczą na ogół budynków i gruntów związanych z podmiotami i instytucjami działającymi w szeroko rozumianej sferze użyteczności publicznej. Sporadycznie pojawiają się inne rozwiązania, np. zwolnienie z podatku wszystkich budynków mieszkalnych lub budynków związanych z działalnością rolniczą.

Obserwacja stosowanych rozwiązań wskazuje na ewolucję polityki podatkowej gmin. Celowe wydaje się różnicowanie stawek podatku, tak aby mógł się on stać skutecznym instrumentem wspierającym rozwój lokalny. Wykorzystywanie uprawnień rady gminy jedynie do obniżania stawek i zaspokajania bieżących oczekiwań lokalnych społeczności może powodować utratę środków niezbędnych dla kreowania strategii rozwoju i zaspokojenia potrzeb lokalnych w dłuższym horyzoncie czasowym.

Jednym z najważniejszych warunków samodzielności finansowej gmin jest prowadzenie świadomej polityki podatkowej. Wiąże się to ze wzrostem odpowiedzialności samorządów lokalnych za rozwój gospodarczy, poprawę jakości życia, stanu infrastruktury oraz wielkości inwestycji. Decydujące znaczenie w tej kwestii mają wiedza, umiejętności oraz przedsiębiorczość władz samorządowych, które powinny konsekwentnie prowadzić politykę systematycznego wzrostu udziałów dochodów własnych w dochodach ogółem tak, aby zwiększyć swą niezależność finansową, a przede wszystkim sprawnie realizować powierzone im zadania.

## Literatura

- CZERSKI P., 2004: *Gminne podatki i opłaty budżetowe*. Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków.
- JĘDRZEJEWSKI L., 2004: *Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk.
- WOJEWODZIC T., 2001: *Podatki samorządowe jako źródło dochodów budżetowych gmin*. [w:] Zarządzanie lokalne w gminie i powiecie, pod red. Budzisz B., Mirończuk A., Wydawnictwo Akademii Podlaskiej w Siedlcach, s. 185–192.
- WOJEWODZIC T., 2004: *Wybrane elementy polityki podatkowej gmin województwa małopolskiego*. [w:] Szanse i zagrożenia rozwoju polskich obszarów wiejskich w rozszerzonej Unii Europejskiej pod red. L. Pałasa, Wydawnictwo Wydziału Ekonomiki i Organizacji Gospodarki Żywnościowej AR w Szczecinie, Szczecin, s. 293–300.
- WOJEWODZIC T., 2005: *Wpływ stawek podatku od nieruchomości na rozwój przedsiębiorczości w powiecie suskim*. [w:] Przedsiębiorczość po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, pod red. L. Pałasa, AR w Szczecinie, Szczecin, s. 577–584.

## THE REAL ESTATE TAX POLICY OF COMMUNES FROM MAŁOPOLSKA REGION

### Abstract

While executing their responsibilities, local governments aim at satisfying broadly understood needs of the local communities so as to ensure them the best living conditions within the available financial resources. One of the instruments of such a policy is the right to set real estate tax rates. The purpose of the study is to show the tendencies in the tax policy of the Małopolska Region. The analysis comprises resolutions of all 182 municipalities in the 2003 and 2006. On the basis of the executed studies, it has been concluded that most municipalities applied tax regulations with rates set at 70–90% of rates proposed in the resolutions of the Minister of Finance. Thus resigning from a part of revenues due to them. The observation of the applied solutions points to the evolution of the tax policy of municipalities in the area of greater variation of the rates than envisaged by the law on taxes and local charges. This indirectly testifies the fact that municipalities perceive the opportunities to impact the local development by using available tax instruments.

**Małgorzata Winter**

Katedra Finansów i Rachunkowości  
Uniwersytet Warszawski

## **Status administracyjny gminy a podatkowe uwarunkowania rozwoju agroturystyki**

### **Wstęp**

Inspiracją dla autorki do podjęcia postawionego w tytule tematu było niekonwencjonalne działanie miasta Szczawnicy. Szczawnica jest pierwszym (i jedynym) miastem w Polsce, które podjęło starania o zmianę statusu z „gminy miejskiej” na „gminę miejsko-wiejską” poprzez wydzielenie i nadanie części miasta statusu wsi.

Procesy urbanizacji, jakie zachodzą w wielu regionach świata, są jednym z głównych symptomów współczesnej cywilizacji naukowo-technicznej. W większości rozwijających się i wysokorozwiniętych państw procesy te trwają nieustannie i można je obserwować w czterech wymiarach: demograficznym, przestrzennym, ekonomicznym i społecznym. Urbanizacja demograficzna polega na przemieszczaniu się ludności z obszarów wiejskich do miast i koncentracji ludności w miastach. W wymiarze przestrzennym jest procesem zwiększania się obszarów miast, także poprzez „wchłanianie” obszarów wiejskich przez miasta oraz powiększanie ich pojemności. Ekonomiczna urbanizacja polega głównie na stałym wzroście liczby ludności pracującej poza rolnictwem. Ostatni, społeczny wymiar urbanizacji wyraża się w przyswojeniu przez ludność wiejską miejskiego stylu życia, przenikaniu wzorów ekonomicznych, społecznych i kulturowych.

Omówionym powyżej procesom towarzyszy jednocześnie coraz mocniej artykułowana potrzeba powrotu człowieka do natury. W najbogatszych państwach świata ich obywatele poszukują coraz częściej odpoczynku nie w zatłoczonych kurortach, ale w odległych wsiach. Odpowiedzią na tę tendencję stała się agroturystyka. „Moda” na tę formę wypoczynku dotarła też do Polski. Coraz więcej gospodarstw rolnych proponuje wczasy na łonie natury. Podjęcie tego rodzaju działalności – obok działalności rolniczej – powoduje określone konsekwencje prawne, w tym podatkowe.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie aktualnie obowiązujących regulacji podatkowych dotyczących gospodarstw agroturystycznych. Zostanie

przy tym wykazane, że status administracyjny gminy, na której terytorium znajduje się gospodarstwo agroturystyczne, wpływa na opodatkowanie tej działalności, a tym samym może rzutować na zainteresowanie rolników owym źródłem dochodów. Jednocześnie zostanie pokazane, jak inicjatywa i działanie społeczności lokalnych mogą wpływać na podatkowe uwarunkowania rozwoju agroturystyki.

## **Metoda badawcza**

Podjęta tematyka, cel artykułu i postawiona teza podyktowały przyjęcie dwóch zasadniczych metod badawczych: pierwsza z nich to pogłębiona analiza stanu prawnego, która pozwoliła na realizację celu i udowodnienie tezy. Przyjęto przy tym, że analizie zostaną poddane wyłącznie te przepisy prawne, które dotyczą gospodarstw indywidualnych (rolników indywidualnych), ponieważ to one stanowią 99,8% wszystkich gospodarstw rolnych w Polsce. Drugą metodą była analiza przypadku gminy Szczawnica, służąca jako egzemplifikacja celu i tezy artykułu.

## **Działalność gospodarcza a agroturystyka**

W odniesieniu do problematyki opodatkowania działalności gospodarstw agroturystycznych istotnego znaczenia nabiera określenie pojęcia „agroturystyka”. Obowiązujące w Polsce przepisy prawne nie zawierają nigdzie żadnej legalnej definicji omawianej kategorii. Powszechnie przez „agroturystykę” rozumie się wypoczynek na wsi. W niniejszym artykule przyjmuje się, że agroturystyka to dodatkowa – poza rolnictwem – działalność gospodarstwa rolnego polegająca na organizacji wypoczynku osobom przebywającym gościnnie w gospodarstwie rolnym, a zwłaszcza działalność polegająca na wynajmie pomieszczeń i terenów dla celów wypoczynkowych i wyżywienie tych osób. W definicji powyższej – poza zakwaterowaniem i wyżywieniem – mieszczą się między innymi takie usługi, jak: przejażdżki końmi, organizacja wycieczek rowerowych, spływy kajakowe.

Przyjęta powyżej definicja działalności agroturystycznej spełnia zasadnicze przesłanki do zakwalifikowania usług turystycznych świadczonych przez rolników do prowadzenia przez nich działalności gospodarczej. Co do zasady świadczenie usług turystycznych na wsi podlega takim samym przepisom w zakresie rozpoczynania działalności gospodarczej, jej ewidencjo-

nowania i prowadzenia jak każda inna działalność usługowa. Istnieją jednak pewne wyjątki, które mają znaczenie dla traktowania usług turystycznych jako dodatkowego źródła przychodów, obok przychodów z prowadzenia gospodarstwa rolnego. Na mocy art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jej przepisów nie stosuje się do „...wynajmowania przez rolników pokoi i miejsc na ustawienie namiotów, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów”. Rolnicy zamierzający prowadzić działalność w takim zakresie nie mają obowiązku zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej. Świadczenie usług „w gospodarstwie rolnym” oznacza świadczenie ich przez wykorzystanie zabudowań, gruntów i innych zasobów tego gospodarstwa, bez zmiany ich charakteru i naruszenia podstawowej funkcji, czyli zachowania zdolności do produkcji rolnej. Budynki i obszary o zmienionej trwale funkcji nie mogą być uznane za część gospodarstwa rolnego. W związku z powyższym rolnik nie musi rejestrować działalności w zakresie następujących usług:

- wynajmowanie pokoi w domu rolnika,
- wynajmowanie miejsc na ustawienie namiotów i przyczep kempingowych,
- sprzedaż posiłków domowych,
- świadczenie innych usług związanych z pobytem turystów w tym gospodarstwie.

Usługi świadczone przez rolnika, ale dotyczące wynajmu pokoi w odrębnych miejscach noclegowych, całych domów, domków turystycznych, przyczep mieszkalnych, prowadzenia innych ogólnodostępnych usług gastronomicznych (tzw. małej gastronomii) określa się jako działalność gospodarczą i wymaga to zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej. Osoby, które wynajmują pokoje, miejsca na ustawienie namiotów lub sprzedają posiłki domowe nie będąc czynnymi rolnikami, a także osoby świadczące inne usługi turystyczne, do których wykorzystują grunty i budynki niezwiązane z gospodarstwem rolnym, stają się przedsiębiorcami i powinny dopełnić obowiązku zgłoszenia do rejestru ewidencji działalności gospodarczej. Również w przypadku tych gospodarstw rolnych, gdzie działalność turystyczna zaczyna dominować lub całkowicie wypiera działalność rolniczą, omawiany przepis ustawy o swobodzie działalności gospodarczej traci uzasadnienie; należy jednak zauważyć, że ustalenie takiego stanu jest bardzo trudne i niejednokrotnie oparte na subiektywnych przesłankach.

W tym miejscu warto zauważyć pewien problem związany z praktycznym zastosowaniem omówionego wyłączenia agroturystyki z regulacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Ustawodawca posłużył się bowiem pojęciem „rolnik”, nie definiując go. Pomocniczo można się odwołać do definicji rolnika indywidualnego zawartej w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, która określa rolnika jako osobę fizyczną, będącą właścicielem lub dzierżawcą nierucho-



mości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 ha, a ponadto prowadzącą osobiście gospodarstwo rolne, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz zamieszkałą w gminie, na której obszarze jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa. Zakres wyłączenia przewidziany w art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej dotyczący tylko czynnych rolników oznacza, że nie ma wyłączenia spod rządów tej ustawy dla innych osób fizycznych mieszkających na wsi.

## Opodatkowanie gospodarstw agroturystycznych

Rodzaj i rozmiar prowadzonej działalności oraz forma organizacyjno-prawna podmiotu są głównymi determinantami obowiązków związanych z rozliczeniami podatkowymi, a wiążącymi się przede wszystkim z podatkiem dochodowym oraz podatkiem od towarów i usług (VAT).

Problem opodatkowania działalności agroturystycznej rolników indywidualnych dotyczy podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku od towarów i usług.

Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych dotyczy generalnie wszystkich przychodów tych osób, z uwzględnieniem kosztów uzyskania przychodów, z pewnymi wyjątkami wymienionymi enumeratywnie w art. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Całkowicie zwolnione są z tego podatku między innymi przychody z działalności rolniczej, z wyjątkiem przychodów uzyskiwanych z tzw. działów specjalnych produkcji rolnej. Oznacza to, że przychody gospodarstwa agroturystycznego związane z prowadzeniem tegoż gospodarstwa będą całkowicie wolne od omawianego podatku, natomiast przychody z usług agroturystycznych co do zasady będą opodatkowane podatkiem dochodowym. Istotną sprawą dla rolnika indywidualnego jest możliwość całkowitego zwolnienia z podatku dochodowego od osób fizycznych dochodów uzyskiwanych z wynajmu pokoi gościnnych, jeżeli spełnione są równocześnie następujące warunki:

- wynajmowane pokoje znajdują się w budynkach mieszkalnych (nie w domkach turystycznych, pomieszczeniach gospodarczych adaptowanych na cele usługowe, ani nie są udostępniane miejsca na ustawienie namiotów lub pod przyczepy kempingowe),
- budynki mieszkalne należą do tego gospodarstwa w rozumieniu ustawy o podatku rolnym,
- budynki mieszkalne, w których wynajmowane są pokoje muszą być położone na terenach wiejskich,
- pokoje wynajmowane są osobom przebywającym na wypoczynku (tzw. letnikom), a nie – przykładowo – osobom odbywającym podróż służbową,

- liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza pięciu (sypialnie).

Powyższe zwolnienie przedmiotowe – wyrażone w treści art. 21 ust. 1 pkt. 43 przywołanej powyżej ustawy – obejmuje także dochody uzyskane z tytułu wyżywienia gości mieszkających w wynajmowanych pokojach. Zwolnienie przysługuje każdemu rolnikowi, który spełnia te warunki bez względu na wysokość uzyskiwanych przychodów, nawet jeżeli osiąga on dodatkowe dochody z innego tytułu. Dochody zwolnione w tej sytuacji z opodatkowania nie łączą się dla celów podatkowych z innymi dochodami. Rolnik zwolniony z podatku nie ma obowiązku prowadzenia żadnej dokumentacji w tym zakresie. Warto zaznaczyć, że niespełnienie choćby jednego z powyższych warunków powoduje utratę prawa do tego zwolnienia. Także w sytuacji, gdy gospodarstwo rolne prowadzi działalność turystyczną w szerszym zakresie (np. oprócz wynajmu pokoi i wydawania posiłków letnikom świadczy jeszcze inne usługi), to takie dodatkowe czynności podlegają opodatkowaniu według obowiązujących powszechnie przepisów bez względu na to, czy wykonywane są w ramach działalności gospodarczej, czy poza nią. Wynajem pokoi i wydawanie posiłków w ramach pozarolniczej działalności gospodarczej gospodarstwa agroturystycznego mogą być opodatkowane na zasadach ogólnych lub w formie 19% podatku liniowego, a także w sposób zryczałtowany: w formie ryczałtu ewidencjonowanego, albo w formie karty podatkowej. Rolnik wynajmujący pokoje poza działalnością gospodarczą, a niekorzystający z przywileju zwolnienia od podatku dochodowego, może wybrać jedną z dwóch form opodatkowania: zasady ogólne (opodatkowanie dochodów według skali podatkowej) lub ryczałt od przychodów ewidencjonowanych.

W tym miejscu należy podkreślić dwa wymogi ustawowe związane z opodatkowaniem podatkiem dochodowym od osób fizycznych gospodarstw agroturystycznych: zwolnienie przysługuje tylko gospodarstwom rolnym, i to tylko takim, które są położone na terenach wiejskich. Nie będą więc korzystały ze zwolnienia dochody uzyskiwane z gospodarstw rolnych znajdujących się na terenach miejskich, gdyż z literalnego brzmienia przepisu podatkowego wynika, że zwolnienie podatkowe odnosi się wyłącznie do gospodarstw rolnych znajdujących się na terenach wiejskich. Stąd tak ważny dla ustalenia obowiązków podatkowych w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych jest status administracyjny gminy, na terenie której znajduje się gospodarstwo agroturystyczne. Gospodarstwem rolnym jest zaś obszar gruntów o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiący własność lub znajdujący się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki nieposiadającej osobowości prawnej.

Zgodnie z ustawą o podatku od towarów i usług (VAT), nie jest istotne, czy rolnik prowadzący gospodarstwo agroturystyczne jest przedsiębiorcą, a także czy jest zwolniony z podatku dochodowego z tytułu wynajmowania do 5 pokoi

czy też nie – w każdym przypadku będzie traktowany jako podatnik VAT. Od tej zasady jest odstępstwo polegające na zwolnieniu od podatku VAT działalności agroturystycznej, jeśli przed rozpoczęciem działalności rolnik wybierze zwolnienie i jeżeli złoży oświadczenie, że nie zamierza rocznie przekroczyć limitu przychodów określonego w ustawie o podatku od towarów i usług. Podatnicy korzystający ze zwolnienia ze względu na niewielki rozmiar działalności mają obowiązek prowadzić ewidencję sprzedaży za dany dzień. Obowiązek ten dotyczy również rolników, którzy na podstawie art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z tytułu świadczonych usług agroturystycznych są zwolnieni z obowiązku uzyskania wpisu do ewidencji działalności gospodarczej oraz są zwolnieni podatku dochodowego od osób fizycznych. Brak ewidencji może spowodować oszacowanie przychodu i opodatkowanie go w całości stawką 22%, bez możliwości jakichkolwiek odliczeń. Czynności polegające na zakwaterowaniu turystów w budynkach mieszkalnych położonych na terenach wiejskich świadczone przez podatników podatku rolnego kwalifikowane są według Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług jako usługi wynajmu umeblowanych lokali krótkotrwałego zakwaterowania (PKWiU 55.23.13-00) i podlegają opodatkowaniu według stawki 7%, podobnie przygotowanie i sprzedaż posiłków domowych.

Nadmienić należy, że w przypadku rolników można mieć do czynienia ze swoistym „dualizmem” podatkowym w zakresie podatku od towarów i usług (VAT). Otóż w odniesieniu do przychodów gospodarstwa agroturystycznego uzyskiwanych z działalności rolnej w rozumieniu tejże ustawy jej przepisy przewidują prawo wyboru statusu „rolnika ryczałtowego”. W takiej sytuacji rolnik nie jest zobligowany do prowadzenia rejestrów VAT dla przychodów z działalności rolniczej, która to działalność jednak nie obejmuje agroturystyki. Stąd może się zdarzyć, iż rolnik indywidualny prowadzący gospodarstwo agroturystyczne będzie miał status „czynnego podatnika VAT” ze względu na przychody uzyskiwane z agroturystyki oraz status „rolnika ryczałtowego” ze względu na przychody uzyskiwane z działalności rolnej.

## **Działanie społeczności lokalnej a agroturystyka**

Przeprowadzona powyżej analiza przepisów podatkowych jednoznacznie wskazuje, że jednym z istotniejszych uwarunkowań dla zwolnienia gospodarstwa agroturystycznego z podatku dochodowego jest status administracyjny gminy, na terenie której położone jest gospodarstwo rolne. W tym kontekście nie mogą dziwić działania podjęte przez społeczność miasta Szczawnica, a mające na celu zmianę statusu administracyjnego gminy. Procedura wydzielenia wsi Szlachtowej i Jaworek z granic administracyjnych miasta toczyła się przez kilka

lat. Argumentując za ich wydzieleniem podnoszono, że zarówno Szczawnica, jak i Szlachtowa oraz Jaworki stanowią jednorodny układ osadniczy i przestrzenny, które mogą samodzielnie funkcjonować. Zebrano podpisy mieszkańców opowiadających się za zmianą statusu Szczawnicy z gminy miejskiej na miejsko-wiejską, a w dalszej kolejności zorganizowano referendum społeczne. Uczestnicy referendum, które odbyło się 23 października 2005 r., opowiedzieli się (70,85% oddanych głosów) za zmianą granic miasta Szczawnica i utworzeniu dwóch odrębnych wsi Szlachtowa i Jaworki, poprzez wydzielenie ich z obszaru Szczawnicy oraz zagłosowali (72,81% oddanych głosów) za zmianą statusu gminy z miejskiej na miejsko-wiejską. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2007 r. gminie Szczawnica odebrano status miasta, przydzielając go jednocześnie samej Szczawnicy w ramach nowych granic (bez Szlachtowej i Jaworek). Gmina natomiast uzyskała status gminy miejsko-wiejskiej. Tym samym dla 176 gospodarstw rolnych (92 w Szlachtowej i 84 w Jaworkach) otworzyły się możliwości prowadzenia agroturystyki bez opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych. Ze względu na fakt, że jest to bardzo atrakcyjny turystycznie rejon Polski (Pieniny), zmiana statusu Szlachtowej i Jaworek z miasta na wieś powinna zaowocować wzrostem liczby gospodarstw agroturystycznych.

## Wnioski końcowe

Przeprowadzona analiza stanu prawnego pozwala wysnuć wniosek, że obowiązki podatkowe wynikające z ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie będą dotyczyły tylko tych gospodarstw rolnych prowadzących działalność agroturystyczną, które znajdują się na terenach wiejskich. Stąd starania wielu gmin o zmianę ich statusu z wiejskich na miejskie mogą mieć niekorzystny wpływ na rozwój tej formy aktywności polskich rolników. Przykład gminy Szczawnica, która jako jedyna podjęła działania „na przekór” ogólnej tendencji, może stanowić wskazówkę dla innych terenów turystycznych.

Autorka artykułu pragnie serdecznie podziękować Pani Inspektor Marii Słowik, pracownikowi Referatu Organizacyjno-Administracyjnego Urzędu Miasta w Szczawnicy za pomoc w uzyskaniu niezbędnych informacji i materiałów związanych z procedurą przekształcenia statusu administracyjnego Szczawnicy.

## Literatura

Materiały uzyskane z Urzędu Miasta Szczawnica.

*Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2005 roku.* GUS, Departament Statystyki Rolnictwa i Środowiska, Departament Statystyki Społecznej, Warszawa 2006, s. 158. Opracowanie pobrane z [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2007 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta. DzU Nr 136, poz. 961.

Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym. DzU z 2006 r. Nr 136, poz. 969 ze zm.

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. DzU z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne. DzU Nr 144, poz. 930 ze zm.

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług. DzU Nr 54, poz. 535 ze zm.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. DzU Nr 64, poz. 592.

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. DzU Nr 173, poz. 1807 ze zm.

WINTER M.: *Jak dokonać wyboru formy działalności gospodarczej?* [w:] SZCZĘSNY W. (red.), ŚLIWA J., WINTER M., WYMYSŁOWSKI S.: *Finanse firmy. Jak zarządzać kapitałem*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 31–39.

[www.agroturystyka.us](http://www.agroturystyka.us)

[www.nauka.pl](http://www.nauka.pl)

## **ADMINISTRATIVE STATUS OF A COMMUNITY VS. TAX DETERMINANTS OF AGRO-TOURISM DEVELOPMENT**

### **Abstract**

The paper aims to present the current taxation regulations applied to the agro-tourism activity. It argues that the administrative status of a community influences the taxation of the agro-tourism activity located at its area. In consequence, it might also influence the interest of farmers, for whom agro-tourism is a main source of income. Simultaneously, the paper shows how the activity of a local community might influence tax determinants of agro-tourism development. The analysis will be made on the example of the Szczawnica community.

**Katarzyna Trzpiola**

Katedra Finansów i Rachunkowości  
Uniwersytet Warszawski

## **Agroturystyka czy działalność gospodarcza na terenie wiejskim – dylematy przedsiębiorcy ubiegającego się o wsparcie unijne na przykładzie uczestniczek projektu Nowe Kwalifikacje Kobiet**

### **Wstęp**

„Pieniądze płyną z Unii Europejskiej” – takim sloganem „karmieni” są początkujący przedsiębiorcy, którzy zastanawiają się nad pozyskaniem środków na swoją aktywność zawodową. Programy unijne oferują wsparcie dla różnych grup zawodowych, osób podejmujących aktywność na obszarach wiejskich i miejskich. Ale sama decyzja o tym, że ktoś chce ubiegać się o wsparcie zewnętrzne, uświadamia przyszłemu przedsiębiorcy, jak wiele wyborów przed nim stoi. Wybór opodatkowania działalności gospodarczej jest jednym z pierwszych i istotniejszych problemów, z jakim spotykają się przedsiębiorcy startujący z biznesem. Dodatkowym problemem może okazać się także kwestia, czy w ogóle należy rozpoczynać działalność gospodarczą, jeśli możliwe jest uniknięcie opodatkowania jej. A może w ogóle nie da uniknąć się płacenia podatków?

Niniejszy artykuł powstał na podstawie doświadczeń i dylematów kobiet, które uczestniczyły w unijnym projekcie realizowanym na terenie całego kraju. Autorka jako trener i doradca razem z beneficjentami pomagała im podjąć decyzje związane z przyszłą ich aktywnością gospodarczą<sup>1</sup>.

Kilkanaście kobiet z kilkuset, z którymi współpracowałam, stanęło właśnie przed takim dylematem: czy starać się o pieniądze z projektu Nowe Kwalifikacje Kobiet (NKK) lub Funduszu Pracy i w związku z tym otworzyć działalność gospodarczą, czy też zrezygnować ze wsparcia za pośrednictwem Krajowej Izby Gospodarczej i może uzyskać pomoc z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji

---

<sup>1</sup>Celowo posługuję się sformułowaniem „aktywnością gospodarczą”, jak bowiem pokazało życie, kilka pań nie zdecydowało się na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz działalności agroturystycznej.

Rolnictwa i dzięki usługom agroturystycznym w ogóle uniknąć płacenia podatku? Rodzajów działalności, jakie w ramach opisanego niżej projektu były i są otwierane jest ogromnie dużo. Tu jednak zaprezentowane są jedynie dylematy pań, które zamierzały wynajmować pokoje, a ich miejsce aktywności to obszar wiejski.

Też, jaka została przedstawiona w niniejszym artykule jest stwierdzenie, że w niektórych przypadkach, po analizie uwarunkowań dotyczących konkretnej sytuacji podatnika, osoba rozpoczynająca aktywność gospodarczą powinna zrezygnować z względnie łatwo uzyskiwanego wsparcia w sytuacji, gdy jego otrzymanie wiązać będzie się z uciążliwymi albo kosztownymi dodatkowymi zobowiązaniami prawno-podatkowymi.

Do realizacji badań została wykorzystana metoda wywiadu pogłębionego nieustrukturyzowanego. Rozmowy przeprowadzałam z uczestniczkami szkoleń oraz paniami, które taką chęć zgłaszały i zasygnalizowały w trakcie wstępnej rozmowy chęć otwarcia działalności polegającej na wynajmie pokoi na terenie wiejskim. Analizy możliwości wyboru i konsekwencji podatkowych zostały przeprowadzone na podstawie dogłębnych studiów wybranych ustaw i rozporządzeń podatkowych oraz z zakresu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych.

## **Kilka słów o projekcie NKK**

We wrześniu 2006 r. został uruchomiony przez Krajową Izbę Gospodarczą projekt „Nowe Kwalifikacje, Praca, Przedsiębiorczość dla Bezrobotnych Kobiet”. Projekt był realizowany przez konsorcjum podmiotów, w skład którego wchodziły Krajowa Izba Gospodarcza (lider), Szkoła Główna Handlowa, Europejskie Centrum Przedsiębiorczości oraz Polska Agencja Prasowa. Jego koniec to marzec 2008 r.

Był on realizowany i sfinansowany z Działania 1.6 „Integracja i reintegracja zawodowa kobiet” Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006 (SPO RZL). Jednym z celów tego działania, do którego odwoływał się projekt było wspieranie przedsiębiorczości wśród kobiet przez przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie własnej działalności gospodarczej, w szczególności na obszarach wiejskich, oraz szkolenia dla kobiet w zakresie rozwoju własnej działalności gospodarczej. Wartość środków przyznanych na realizację projektu to 48 360 071,64 PLN. Wartość środków przeznaczonych na granty dla uczestniczek projektu to 25 544 880,84 PLN.

O wsparcie mogły ubiegać się kobiety, które ukończyły 30. rok życia, chciały założyć własną działalność gospodarczą i miały wykształcenie co najmniej średnie.

Pierwszym krokiem było uczestnictwo w szkoleniu. Możliwości, jakie dawał udział w szkoleniach proponowanych w projekcie to:

- szansa na rozpoczęcie działalności na własny rachunek,
- szansa na podniesienie kwalifikacji,
- wzbudzenie wśród kobiet postaw przedsiębiorczych,
- przekonanie bezrobotnych kobiet do własnej działalności gospodarczej,
- wzbogacenie ich wiedzy o obowiązujące przepisy prawa pracy,
- zmiany postaw kobiet bezrobotnych wobec zmieniających się warunków rynku pracy i wymogów rynku (kreatywne dostosowywanie się),
- podniesienie samoświadomości kobiet bezrobotnych, co do własnego potencjału i możliwości wpływania na otaczającą je rzeczywistość w środowisku lokalnym,
- możliwość wymiany doświadczeń ze specjalistami w dziedzinie ekonomii, psychologii, prawa.

W celu uzyskania dofinansowania wnioskodawczynie musiała spełniać względnie proste warunki. Musiały być one spełnione łącznie:

- złożyć w wymaganym terminie prawidłowo wypełniony i podpisany wniosek o dofinansowanie wraz ze wszystkimi wymaganymi załącznikami,
- być bezpośrednio odpowiedzialnym za przygotowanie i wdrożenie projektu,
- nie być poddanym egzekucji komorniczej,
- wartość otrzymanej pomocy *de minimis*<sup>2</sup> przez wnioskodawcę w okresie ostatnich 3 lat nie może przekroczyć 100 000 EUR.

Beneficjentki mogły ubiegać się o kwotę nieprzekraczającą maksymalnej wysokości dofinansowania. Nie istniała dolna granica wartości grantu, o który można się było ubiegać. Maksymalna wysokość dofinansowania wynosiła 11 500 PLN. Komitet Inwestycyjny miał prawo przyznać grant w niższej wysokości niż to było wnioskowane, jeżeli któreś z wydatków nie zostały odpowiednio uzasadnione. Finansowane były jedynie środki na rozpoczęcie działalności – środki trwałe, środki obrotowe i usługi konieczne do startu biznesu. Wsparciu podlegały wszystkie rodzaje działalności z wyjątkiem działalności związanej z:

- transportem,
- produkcją, przetwórstwem i sprzedażą produktów rolnych,

---

<sup>2</sup>Pomoc *de minimis* w rozumieniu art. 2 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis* oznacza pomoc przyznaną temu samemu podmiotowi gospodarczemu w okresie ostatnich 3 lat budżetowych, która nie przekroczy równowartości 100 000 EUR. Wartość pomocy jest wartością brutto, tzn. nie uwzględnia potrąceń z tytułu podatków bezpośrednich. Pułap ten stosuje się bez względu na formę pomocy i jej cel.



- eksportem, przy czym dozwolone było pokrywanie wydatków związanych z uczestnictwem w targach, wydatków na doradztwo i badania dotyczące możliwości eksportowania produktów na nowe rynki,
  - preferowaniem towarów krajowych względem towarów przywożonych.
- Panie, które uczestniczyły w szkoleniu i zdecydowały się na składanie wniosku o wsparcie, miały szansę otrzymać na rozpoczęcie działalności gospodarczej 11 500 zł netto<sup>3</sup>.

## Zasady opodatkowania usług agroturystycznych podatkiem dochodowym

Panie, których działalność miała polegać na wynajmowaniu pokoi na obszarach wiejskich, stanęły przed dylematem, czy nie zrezygnować ze wsparcia 11 500 zł w zamian za zwolnienie od podatku dochodowego, gdyż podatnicy prowadzący gospodarstwa agroturystyczne w niewielkim zakresie mogą w niektórych sytuacjach nie płacić podatku dochodowego.

Według ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przepisów nie stosuje się do wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych oraz świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług, które związane są z pobytem turystów. Oznacza to, że rolnik nie musi takiej działalności zgłaszać do ewidencji działalności gospodarczej.

Powyższe wymaga jednak od nich spełnienia określonych warunków. Stosownie do treści art. 21 ust. 1 pkt 43 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, wolne od podatku są dochody uzyskane z tytułu wynajmu pokoi gościnnych, w budynkach mieszkalnych położonych na terenach wiejskich w gospodarstwie rolnym, osobom przebywającym na wypoczynku oraz dochody uzyskane z tytułu wyżywienia tych osób, jeżeli liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza 5. Z treści powyższego przepisu wynika, iż możliwość zwolnienia ww. dochodów od podatku wymaga spełnienia pięciu warunków związanych z:

- 1) rodzajem świadczonych usług,
- 2) rodzajem budynku, w którym świadczone są usługi,
- 3) miejscem położenia budynku, w którym świadczone są usługi,
- 4) liczbą pokoi, w których świadczone są usługi,
- 5) celem pobytu osób przebywających w udostępnianych pokojach.

---

<sup>3</sup>VAT zgodnie z ogólnymi zasadami finansowania projektów unijnych może podlegać finansowaniu, o ile może być uznany za wydatek kwalifikowany, czyli beneficjent nie ma prawa go sobie odliczyć na zasadach ogólnych.

Ustawodawca wymienił tylko dwa rodzaje usług agroturystycznych, z których uzyskiwany przez podatnika dochód jest zwolniony od podatku. Są to dochody z:

- wynajmowania pokoi wczasowiczom oraz
- zapewnienia tym wczasowiczom wyżywienia.

Tak określony zakres oznacza, iż nie mieszczą się w zwolnieniu np. usługi gastronomiczne świadczone dla innych osób niż wczasowicze mieszkający w pokojach wynajmowanych przez podatnika czy też inne usługi związane z wypoczynkiem, np. wynajem sprzętu, organizacja przejażdżek konnych itp. Jeżeli podatnik zapewniał będzie usługi agroturystyczne mieszczące się w zwolnieniu oraz usługi podlegające opodatkowaniu, to nie traci prawa do zwolnienia. Ciężył będzie na nim wówczas jedynie obowiązek opodatkowania dochodów z działalności podlegającej opodatkowaniu (postanowienie Naczelnika Urzędu Skarbowego w Koninie z dnia 24 marca 2005 r., nr PDI-415/1/05).

Zwolnienie dotyczy rolników oraz innych właścicieli posiadłości na terenach wiejskich. Warunkiem jest, aby budynek, w którym wynajmowane są pokoje, wchodził w skład gospodarstwa rolnego. Według ustawy o podatku rolnym, za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów, które zostały sklasyfikowane w ewidencji gruntów oraz budynków jako użytki rolne lub grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy. Zwolniony z opodatkowania jest wynajem pokoi, których liczba nie przekracza 5. Nie jest ważne, ilu turystów z nich korzysta oraz jaka jest ogólna liczba pomieszczeń w budynku mieszkalnym. Jeżeli pokoi przeznaczonych na wynajem jest więcej niż 5, to dochód z agroturystyki będzie w całości opodatkowany. Do liczby pokoi na wynajem nie wlicza się pomieszczeń pomocniczych, technicznych oraz gospodarczych, jak kuchnia, łazienki, garderoby.

Aby móc skorzystać ze zwolnienia, pokoje muszą być wynajmowane turystom, a nie np. osobom, które przyjechały do pracy lub na szkolenie.

Przepisy ustawy bardzo rygorystycznie określają możliwości korzystania ze zwolnienia i w praktyce okazuje się często, że uniknięcie tą ścieżką opodatkowania prowadzi do bardzo dużego ograniczania aktywności, zasięgu klientów, a w praktyce przychodów przedsiębiorcy.

Zwolnienie nie dotyczy wynajmu pokoi w innych budynkach, znajdujących się poza gospodarstwem rolnym oraz innych niż mieszkalne, np. w obiekcie hotelowym lub domku kempingowym. Zwolnienie nie będzie obowiązywało również, gdy budynek mieszkalny jest położony na terenie miejskim, nawet jeżeli wchodzi w skład gospodarstwa rolnego. Za obszary wiejskie uważa się tereny gmin wiejskich oraz teren oznakowany jako wiejski w gminach miejsko-wiejskich.

Często właściciele gospodarstw agroturystycznych oferują również inne atrakcje, jak: wynajem sprzętu turystycznego, kursy jazdy konnej, przejażdżki powozem, połów ryb lub minizoo. Jednak dodatkowe usługi, które nie są wliczone w cenę noclegu, nie są zaliczane do zwolnienia przewidzianego dla agroturystyki. Nie jest to również wolna od podatku działalność rolnicza.

Na przykład Drugi Urząd Skarbowy w Rzeszowie uznał, że usługi rekreacyjne, jak: jazda konna w siodle, przejażdżki powozem czy saniami z zaprzęgiem konnym, należy zaliczyć do źródła przychodów, które uzyskuje się z pozarolniczej działalności gospodarczej, mimo że wykonywane są przy wykorzystaniu bazy oraz urządzeń związanych z gospodarstwem rolnym. Dlatego też oferta usług agroturystycznych powinna rozróżniać odpłatność za wynajem pokoi oraz za wyżywienie od odpłatności za dodatkowe usługi rekreacyjne.

Ze zwolnienia podatkowego nie można też korzystać przy udostępnianiu miejsca pod namioty i przyczepy kempingowe lub przy wynajmie przyczep. Opodatkowane muszą być też dochody z usług gastronomicznych, które świadczone są klientom, którzy nie mieszkają w wynajmowanych przez podatnika pokojach.

Kilka pań – mając świadomość, iż jeśli nie będą wykonywały zabronionych czynności i ograniczą się tylko do wynajmowania i obsługi turystów, to nie będą płaciły podatku dochodowego i nie będą miały żadnych obowiązków ewidencyjnych – zrezygnowało ze wsparcia z projektu Nowe Kwalifikacje Kobiet i zdecydowało się na działalność agroturystyczną w tzw. czystej postaci. Do ich decyzji przyczyniły się oczywiście uwarunkowania związane z VAT i ZUS, o czym w dalszej części opracowania.

Te uczestniczki projektu, które zdecydowały się jednak na rozpoczęcie działalności gospodarczej miały świadomość, że dochody z agroturystyki są dochodami z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zgodnie z art. 5a pkt 6 ustawy, działalnością gospodarczą jest każda działalność zarobkowa, która wykonywana jest w sposób zorganizowany oraz ciągły, prowadzona we własnym imieniu, bez względu na jej rezultat oraz z której uzyskane przychody nie są zaliczane do innych przychodów ze źródeł, które wymienione są w art. 10 ust. 1 pkt 1, 2 i 4–9 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Dochody z tego typu działalności mogą być opodatkowane w różnych formach:

- ryczałtem ewidencjonowanym,
- kartą podatkową,
- na zasadach ogólnych, według skali podatkowej, gdzie stawka jest uzależniona od wysokości dochodów i wynosi 19, 30 lub 40%,
- 19-procentowym podatkiem liniowym.

Każda z tych form opodatkowania niesie za sobą określone konsekwencje związane z możliwością uwzględniania kosztów uzyskania przychodu, rozliczania się z innymi osobami, odliczeń i ulg podatkowych. Z każdą z tych możliwości wiążą się odrębne obowiązki wynikające z okresowych i rocznych rozliczeń podatkowych.

Najwięcej obowiązków, ale także możliwości optymalizacji opodatkowania wystąpiło, jeśli pani, wybierała zasady ogólne. W tym przypadku podatek naliczany jest od dochodu, którym jest przychód pomniejszony o koszty uzyskania. Do kosztów zalicza się między innymi wydatki na utrzymanie pensjonatu, środki czystości, wyposażenie pokoi, media oraz amortyzację. Przychody oraz koszty muszą być ewidencjonowane w księdze przychodów i rozchodów. Opodatkowanie może występować według skali (większa możliwość odliczeń i rozliczanie wspólne) albo według 19-procentowego podatku liniowego, który jest bardziej opłacalny przy wysokich dochodach. Jest to jednak forma wymagająca śledzenia zmian podatkowych i czujności w rozliczeniach.

Przy wyborze opodatkowania na zasadzie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych stawka podatkowa wynosi 17%. W tym przypadku nie uwzględnia się jednak żadnych kosztów działalności. Podatek pobierany jest od przychodu. Prowadzi się tylko ewidencję przychodów i ewidencje pomocnicze środków trwałych oraz wyposażenia. Od 2008 r. z tej formy opodatkowania przedsiębiorcy mogą korzystać, dopóki ich przychody nie przekroczą 150 000 euro.

Najprostszą formą rozliczeniową jest karta podatkowa. W tym przypadku podatek nie zależy od wysokości wpływów z działalności, ale ustalony jest przez urząd skarbowy. Miesięczna stawka karty uzależniona jest od wielkości miejscowości, gdzie prowadzona jest działalność. W 2008 r. wynosi:

- w miejscowościach do 5 tys. mieszkańców od 53 zł do 118 zł,
- w miejscowościach od 5 tys. do 20 tys. mieszkańców od 95 zł do 206 zł,
- w miejscowościach powyżej 20 tys. mieszkańców od 184 zł do 370 zł.

Aby opłacać podatek w formie karty, podatnik musi spełnić jednak następujące warunki:

- złożyć wniosek o opodatkowania w tej formie, zgłaszając w nim prowadzenie działalności wymienionej w jednej z 12 części tabeli PIT-16 – koniecznie przed rozpoczęciem wykonywania działalności,
- nie korzystać z usług osób niezatrudnionych przez siebie na podstawie umowy o pracę oraz z usług innych przedsiębiorstw i zakładów, chyba że chodzi o usługi specjalistyczne, za które uważa się czynności i prace wchodzące w inny niż zgłoszony zakres działalności, niezbędne do całkowitego wykonania wyrobu lub świadczonej usługi,
- nie prowadzić, poza jednym z rodzajów działalności wymienionej w załączniku nr 3 do ustawy, innej pozarolniczej działalności gospodarczej,

- małżonek podatnika nie może prowadzić działalności w tym samym zakresie,
- nie wytwarzać wyrobów opodatkowanych akcyzą.

Opodatkowane w taki sposób mogą być tylko usługi hotelarskie, które polegają na wynajmie pokoi gościnnych oraz domków turystycznych pod warunkiem, że:

- łączna liczba pokoi, również w domkach turystycznych, nie przekracza 12,
- działalność jest wykonywana przy zatrudnieniu nie więcej niż dwóch pracowników lub dwóch pełnoletnich członków rodziny.

Dokonując wyboru formy opodatkowania, panie brały przede wszystkim pod uwagę spodziewany i projektowany w przygotowywanym biznesplanie poziom przychodów i kosztów, sytuację rodzinną i możliwość wspólnego rozliczania się z małżonkiem lub – w przypadku osób samotnie wychowujących dzieci – z dziećmi, możliwość wykorzystania odliczeń ze względu na posiadaną liczbę dzieci i wreszcie koszty prowadzenia i poziom skomplikowania ewidencji podatkowych.

## Opodatkowanie podatkiem od towarów i usług

Działalność agroturystyczna – zarówno prowadzona w ramach zwolnienia od podatku dochodowego, jak i „typowej” działalności gospodarczej – jest opodatkowana podatkiem od towarów i usług. Nie jest prawdą często powielany stereotyp, że rolnicy i ich rodziny VAT nie płacą. Rolnicy, którzy prowadzą działalność agroturystyczną oraz inne osoby, które udostępniają pokoje turystom, podobnie jak właściciele pensjonatów i hoteli, są podatnikami VAT z tytułu świadczonych usług. Nie ma znaczenia, że nie odprowadza się tego podatku od działalności rolniczej, jeżeli wynajem pokoi realizowany jest w ramach tej działalności.

Jeżeli działalność będzie prowadzona na niewielką skalę, to może zostać z VAT zwolniona. Jednak nie ma tu znaczenia liczba wynajmowanych pokoi i liczba przyjmowanych gości, ale wysokość uzyskanych w ciągu roku wpływów ze sprzedaży towarów oraz usług. Zwolnienie przysługuje tylko tym podatnikom, których roczna sprzedaż nie przekracza 10 000 euro. W 2007 r. była to kwota 39 700 zł, a w 2008 r. jest to 50 000 zł.

Wynajmowanie przez rolników pokoi, połączone z wydawaniem posiłków domowych oraz świadczeniem innych usług związanych z pobytem turystów, które są wliczone w cenę, podlega opodatkowaniu podatkiem VAT według stawki 7%. Zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług, dla towarów i usług, wymienionych w załączniku nr 3 do ustawy, stawka podatku wynosi 7%, z zastrzeżeniem ust. 12 i art. 114 ust. 1. Pod pozycją 140 tego załącznika zostały wymienione usługi zaliczone do grupowania PKWiU ex 55.2, tj. usługi

świadczone przez obiekty noclegowe turystyki oraz inne miejsca krótkotrwałego zakwaterowania, z wyłączeniem usług zakwaterowania w bursach, internatach i domach studenckich (PKWiU: ex 55.23.15).

Integralną częścią takiego wypoczynku jest całodobowe wyżywienie dla wczasowiczów. Jak wynika z przepisów o podatku VAT, stawkę VAT 7% stosuje się do usług związanych z podawaniem napojów (PKWiU ex 55.4) oraz usług stołowych o symbolu PKWiU ex 55.5 (§ 40 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o VAT – DzU Nr 97, poz. 970 ze zm.), jak również usług gastronomicznych (art. 146 ust. 1 pkt 2 lit. c) ustawy o podatku VAT). Nie dotyczy to jednak:

- sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 1,2% oraz napojów alkoholowych będących mieszaniną piwa i napojów bezalkoholowych, w których zawartość alkoholu przekracza 0,5%,
- sprzedaży kawy i herbaty (wraz z dodatkami), napojów bezalkoholowych gazowanych, wód mineralnych, a także sprzedaży w stanie przetworzonym innych towarów opodatkowanych stawką 22%.

Przepisy te będą obowiązywały także w 2008 r. i w latach następnych, Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2007 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług (DzU Nr 249, poz. 1861) została dla nich wprowadzona na stałe preferencyjna stawka 7% VAT.

Jeżeli oprócz zakwaterowania i wydawania posiłków świadczone są usługi, które nie są wliczone w cenę noclegu, opodatkowane są one stawką właściwą dla tych usług, czyli przeważnie 22%.

Jeżeli natomiast rolnik sprzedaje turystom produkty rolne, które pochodzą z jego gospodarstwa, np. mleko, miód, warzywa, owoce, mięso, i jednocześnie jest tzw. rolnikiem ryczałtowym, wówczas sprzedaż ta jest zwolniona z VAT.

Pamiętać należy także o tym, że zgodnie z art. 2 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie kas rejestrujących (DzU Nr 245, poz. 1807) wymienione w załączniku usługi krótkotrwałego zakwaterowania pozostałe, gdzie indziej niesklasyfikowane, z wyłączeniem usług hotelarskich i turystycznych, korzystają ze zwolnienia z ewidencjonowania za pomocą kasy fiskalnej. A na podstawie art. 3 ust 1 pkt 3 także podatników, u których kwota obrotu z działalności nie przekroczyła w poprzednim roku podatkowym 40 000 zł i jeżeli wcześniej nie powstał wobec nich obowiązek ewidencjonowania. Na podstawie art. 3 ust 5 zwalnia się również w okresie od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia 30 czerwca 2008 r. z obowiązku ewidencjonowania podatników rozpoczynających sprzedaż w pierwszym półroczu 2008 r., z tym że w przypadku przekroczenia kwoty obrotów w wysokości 20 000 zł, z działalności określonej w art. 111 ust. 1 ustawy o podatku VAT, zwolnienie obowiązuje do dnia przekroczenia tej kwoty.

## Inne podatki i opłaty oraz ZUS

Oprócz podatku VAT i dochodowego ważną kwestią i obciążeniem jest obowiązek płacenia składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne przedsiębiorcy, a także podatek od nieruchomości.

Budynki, budowle oraz grunty, które związane są z działalnością gospodarczą, w tym również w zakresie prowadzenia usług hotelarskich, opodatkowane są podatkiem od nieruchomości według najwyższych stawek. Jednak nie dotyczy to drobnej działalności agroturystycznej. Budynek mieszkalny, w którym prowadzona jest drobna działalność agroturystyczna, będzie opodatkowany według stawki właściwej dla innych budynków mieszkalnych, a nie dla działalności gospodarczej. Oznacza to dodatkowe obciążenie przedsiębiorcy.

Pomimo że wynajem pokoi ma zazwyczaj charakter sezonowy, osoba, która prowadzi pensjonat lub kemping, podatek od nieruchomości musi płacić według stawek związanych z działalnością gospodarczą przez cały rok. Jeżeli nie chce go płacić, to musi wyrejestrować działalność w urzędzie gminy.

Kolejnym bardzo ważnym aspektem działalności – chyba dla początkującego przedsiębiorcy najbardziej bolesnym, bo pewnym – jest konieczność płacenia składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Osoby, które wynajmują pokoje w ramach agroturystyki nie podlegają obowiązkowi ZUS. Jako rolnicy lub członkowie rodzin rolników płacą kwartalne składki do KRUS (ok. 300 zł). W momencie jednak rozpoczęcia działalności gospodarczej zaczynają podlegać Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (chyba że spełniają wymogi płacenia składek ZUS w ramach KRUS, co zdarza się coraz rzadziej).

Dla przedsiębiorców w świetle ustawy o swobodzie działalności przewidziane są generalnie dwie wysokości comiesięcznych płatności ZUS.

Jeśli osoba podejmująca działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie prowadziła takowej przez okres ostatnich 60 miesięcy, ma prawo do płacenia przez pierwsze 24 miesiące działalności niższego ZUS społecznego. W 2008 r. składka społeczna wynosi (razem ze składką chorobową) 100,57 zł. Razem z obowiązującą na styczeń i luty składką na ubezpieczenie zdrowotne, która wynosi 195,15 zł, mamy obciążenie comiesięczne rzędu niemal 300 zł (295,72 zł w I i II kwartale 2008 r.).

W przypadku, gdy przedsiębiorca nie ma prawa skorzystać z takiego „ulgowego” ZUS, za styczeń i luty 2008 r. składki społeczne i zdrowotne wyniosły 717,77 zł i prawdopodobnie będą koło tego poziomu oscylować w następnych miesiącach.

Składki na ubezpieczenie społeczne zostały wyliczone z uwzględnieniem obowiązującej od 1 stycznia 2008 r. zmniejszonej do 6% składki na ubezpieczenie rentowe (poprzednio od lipca 2007 r. było to 10%, a wcześniej 13% podstawy).

## Wnioski

Przedsiębiorcy ubiegający się o wsparcie muszą nie tylko spełnić wymogi, by dofinansowanie uzyskać, ale muszą także skalkulować, czy uzyskanie tego dofinansowania, a właściwie dodatkowe zobowiązania, jakie w związku z tym się będą pojawiały, nie spowodują, iż rozpoczęcie działalności gospodarczej jest opłacalne. W kilku sytuacjach, z jakimi spotkałam się uczestnicząc od strony doradczo-trenerskiej w projekcie, rozpoczęcie działalności na zasadach przewidzianych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, czego wymagało uczestnictwo w NKK, oznaczało zbyt obciążające konsekwencje, polegające na konieczności płacenia nie tylko wyższych podatków, ale i pełnego ubezpieczenia społecznego, które w ciągu około roku wyniosłyby mniej więcej tyle, ile uzyskanie na rozpoczęcie działalności wsparcie.

Wsparcie 11 500 zł pozwalało jedynie na zakup wyposażenia zaledwie 2–3 pokoi, bez uwzględniania kosztów remontu i dostosowania budynku. Rozpoczęcie działalności gospodarczej wymagane do uzyskania tych środków obliguje jednak uczestniczki projektu do prowadzenia ewidencji podatkowych, których koszt szacowały rocznie na 1500–3000 zł, oraz – co istotniejsze – opłacanie ZUS. A to rocznie kwoty rzędu 3600 (mały ZUS) – 9000 zł (duży ZUS). Z tego powodu niektóre uczestniczki szkoleń chcące wynajmować jedynie pokoje tzw. letnikom nie zdecydowały się na grant, lecz na samodzielne poszukiwanie wsparcia w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa albo wsparcie rodziny i znajomych.

Jednak najistotniejszą kwestią, na którą chciałabym na końcu zwrócić uwagę, jest fakt, że panie chcące rozpocząć działalność polegającą na wynajmowaniu pokoi nie mogły poza projektem znaleźć w jednym miejscu wyczerpującego objaśnienia konsekwencji prawno-podatkowych ich aktywności. W urzędach gmin, urzędach skarbowych i ZUS otrzymywały wycinkowe, często sprzeczne informacje o jakże skomplikowanych zagadnieniach.

## Literatura

- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (DzU z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 o podatku od towarów i usług (DzU z 2004 r. Nr 54, poz. 535 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 listopada 1998 roku o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (DzU Nr 144, poz. 930 z późn. zm.).



Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług (DzU Nr 249, poz. 1861).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie kas rejestrujących (DzU Nr 245, poz. 1807).

Ustawa z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (publikacja: tekst jednolity DzU z 2007 r. Nr 11, poz. 74, Nr 17, poz. 95, Nr 21, poz. 125, Nr 112, poz. 769, Nr 115, poz. 791, poz. 792 i 793 i Nr 176, poz. 1243).

Ustawa z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (publikacja: tekst jednolity DzU z 1998 r. Nr 7, poz. 25, ze zm.).

Ustawa z dnia 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (publikacja: DzU z 2004 r. Nr 210, poz. 2135 ze zm.).

Ustawa z dnia 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (publikacja: tekst jednolity DzU z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 i Nr 180, poz. 1280).

## **AGRO-TOURISM OR REGISTERED BUSINESS ACTIVITY AT RURAL AREA – DILEMMA OF ENTREPRENEUR APPLYING FOR EU FUNDS ON THE EXAMPLE OF PARTICIPANTS OF THE PROJECT “WOMEN’S’ NEW QUALIFICATIONS”**

### **Abstract**

The paper presents the information which form of income taxation could be applied to the economic activity of renting a room at agricultural farm. Under the project entitled Women’s New Qualifications some participants decided to apply for European Union’s funds in order to start up a business. To get resources necessary to initiate renting rooms at their farms they applied to The Polish Chamber of Commerce, responsible for funds’ granting. However to receive the support they have to fulfill certain requirements. One of them was unfavorable form of taxation. The paper analysis the consequences of participants’ decisions.

**Małgorzata Magdalena Hybka**  
Katedra Finansów Publicznych  
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

## **Władztwo podatkowe i jego wpływ na strukturę dochodów budżetowych gmin w Niemczech**

### **Wstęp**

Gminy w Niemczech są wyposażone w kompetencje władcze, mają osobowość prawną i dzięki temu zdolność do czynności prawnych [*Finanse kommunalne* 1997, s. 18]. Nie mają one jednak pełnej samodzielności finansowej, uznawane są bowiem za część krajów związkowych i podlegają ich nadzorowi. Zakres realizowanych przez nie zadań koncentruje się między innymi na takich dziedzinach jak: szkolnictwo podstawowe, utrzymanie czystości, utylizacja odpadów, zaopatrzenie w wodę i energię, pomoc i opieka społeczna, ochrona przeciwpożarowa. Konstytucja niemiecka ogranicza swobodę gmin nie tylko w zakresie wyboru realizowanych zadań publicznych, lecz również doboru źródeł ich finansowania. Zgodnie jednak z art. 28 Konstytucji [Grundgesetz 1949], mają one prawo do uzyskiwania środków finansowych w wysokości umożliwiającej pokrycie ich wydatków.

Podstawowe zasady gospodarki finansowej gmin, w tym także planowania, wykonania i rozliczania ich budżetu, określone są w ordynacjach gminnych uchwalonych przez poszczególne kraje związkowe. Zgodnie z przepisami zawartymi w tych ordynacjach, w sytuacji, gdy pozostałe dochody gminne są zbyt niskie dla pokrycia wszystkich wydatków, gminom przysługuje prawo do pozyskiwania dochodów w pierwszej kolejności z opłat za świadczone usługi, a w drugiej z podatków. Mają one prawo do zaciągania pożyczek i kredytów tylko wówczas, gdy uzyskanie środków finansowych z innych źródeł jest niemożliwe lub nieuzasadnione ze względów ekonomicznych. Opisane zasady zostały wyrażone np. w § 77 ust. 3 Ordynacji gminnej Północnej Nadrenii-Westfalii [Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen 1994], w § 83 ust. 3 Ordynacji gminnej Dolnej Saksonii [Niedersächsische Gemeindeordnung 1996] oraz w § 91 ust. 3 Ordynacji gminnej Saksonii-Anhalt [Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt 1993].

Podstawowym celem artykułu jest przedstawienie wpływu kompetencji podatkowych gmin na wysokość i strukturę ich dochodów budżetowych w Niemczech. W artykule posłużono się przede wszystkim metodą analizy opisowej z uwzględnieniem literatury i obowiązujących aktów prawnych. W celu przedstawienia źródeł dochodów gmin wykorzystano również wskaźniki dynamiki i struktury.

## Zakres władztwa podatkowego gmin

Kompetencje w zakresie podatków są podzielone w Niemczech między federację, kraje związkowe i gminy. Ich podział określony jest w rozdziale X Konstytucji. Ustawodawca uregulował w nim kompetencje powyższych związków publicznoprawnych (określonych mianem korporacji terytorialnych) w zakresie stanowienia prawa podatkowego, dysponowania wpływami podatkowymi i administracji podatkowej.

Kompetencje korporacji terytorialnych w stanowieniu prawa podatkowego określa art. 105 Konstytucji. Są one podzielone między federację i kraje związkowe, przy czym znaczącą przewagę w stanowieniu tego prawa przyznano federacji [Tegler 1986, s. 10]. Gminom i ich związkom przysługują w Niemczech niewielkie uprawnienia w zakresie stanowienia prawa podatkowego. Ograniczają się one jedynie do możliwości określania wysokości stawek podatkowych w niektórych podatkach. Zgodnie bowiem z przepisem art. 106 ust. 6 Konstytucji, gminy mogą ustalać stawki jedynie podatków rzeczowych, czyli podatku od gruntów i podatku przemysłowego (w większości przypadków stawki te muszą się jednak mieścić w przedziale określonym przepisami ustaw federalnych lub ustaw krajów związkowych). Gminy mogą ustalać stawki podatkowe tylko wówczas, gdy ustawa federalna daje im takie prawo.

Kraje związkowe mogą przyznać gminom uprawnienie do stanowienia prawa podatkowego przez częściowe przekazanie im swoich kompetencji w tym zakresie. Prawo to dotyczy jednak wyłącznie tych podatków, z których wpływy w całości przypadają gminom. Jest to możliwe jednak tylko wówczas, gdy ustawa federalna wyraźnie upoważnia kraje związkowe do przekazania gminom własnych uprawnień w stanowieniu prawa podatkowego [Mirek 1999, s. 92].

Podział dochodów podatkowych między federację, kraje związkowe oraz gminy lub ich związki określony jest w art. 106 i 107 Konstytucji. W tym przypadku można wyróżnić podatki, z których wpływy przypadają wyłącznie federacji, wyłącznie krajom związkowym, wyłącznie gminom lub ich związkom, a także podatki wspólne, z których wpływy są dzielone zgodnie z przepisami prawa pomiędzy poszczególne korporacje terytorialne.

Gminy i ich związki otrzymują w całości wpływy z następujących lokalnych podatków konsumpcyjnych i od luksusu: od niektórych napojów, łowiectwa i wędkarstwa, przemysłowego, od posiadania psów, gruntów, drugiego mieszkania, imprez rozrywkowych. Poza tym gminom, na podstawie art. 106 ust. 3 Konstytucji, przysługują udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych, w tym od wynagrodzeń oraz od dochodów kapitałowych. Zgodnie z postanowieniami art. 1 ustawy o reformie finansów gminnych [Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen 2001], gminy otrzymują obecnie 15% wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym z opodatkowania wynagrodzeń, i 12% z opodatkowania dochodów kapitałowych.

Przypadająca wszystkim gminom część wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych jest rozdzielana między gminy zgodnie z ich udziałem w łącznych wpływach z tego podatku. Jedynie przy podziale wpływów z opodatkowania dochodów kapitałowych uwzględnia się nie tylko udział poszczególnych gmin w tych wpływach, lecz także liczbę ich mieszkańców.

Procentowy udział poszczególnych związków publicznoprawnych w podatku od wartości dodanej nie jest określony w ustawie zasadniczej, lecz w ustawie o wyrównaniu finansowym [Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern 2001]. Zgodnie z art. 1 tej ustawy, od 1998 r. gminom i ich związkom przysługuje udział we wpływach z tego podatku w wysokości 2,2%. Podział wpływów z tego podatku pomiędzy poszczególne gminy dokonywany jest na podstawie wskaźników uwzględniających wysokość dochodów z pozostałych podatków, w tym w szczególności podatku dochodowego od osób fizycznych.

Kompetencje poszczególnych związków publicznoprawnych w zakresie administracji podatkowej uregulowane są w art. 108 Konstytucji i ustawie o zarządzaniu finansami publicznymi [Gesetz über die Finanzverwaltung 2006]. Najistotniejszą rolę w administrowaniu podatkami odgrywają kraje związkowe [Solidarität im Bundesstaat 2002, s. 8]. Zgodnie jednak z art. 108 ust. 4 Konstytucji kraje związkowe uprawnione są do całkowitego lub częściowego przekazania przysługujących im kompetencji administracyjnych odnośnie podatków, z których wpływy przysługują gminom, na gminy lub ich związki.

## Konstrukcja najważniejszych podatków gminnych

Jednym z najważniejszych podatków gminnych w Niemczech jest podatek przemysłowy. Podatek ten jest regulowany ustawą o podatku przemysłowym [Gewerbsteuergesetz 2002]. Jest to podatek znaczący w dochodach gmin i mający na niego wpływ na wysokość jego stawek. Są nim opodatkowane przedsiębiorstwa, jeśli znajdują się na terenie Niemiec. Za przedsiębiorstwo nie uznaje się jednost-

ki prowadzącej działalność w zakresie rolnictwa i leśnictwa lub wykonującej wolny zawód. Podatek ten jest naliczany od tzw. dochodu z działalności przemysłowej. Wysokość tego dochodu określa się na podstawie przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych lub ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, a następnie koryguje o wymienione w ustawie o podatku przemysłowym odliczenia.

Podatnik określa wysokość podatku przemysłowego w kilku etapach. Najpierw dochód z działalności przemysłowej pomniejszony o kwotę wolną od podatku mnoży przez tzw. stawkę pomiaru podatku i otrzymuje w ten sposób tzw. kwotę pomiaru podatku. Następnie kwotę tę mnoży przez tzw. stawkę podniesienia podatku. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o podatku przemysłowym, w 2006 r. kwota wolna od podatku wynosiła w przypadku osób fizycznych 24 500 euro rocznie, a osób prawnych – 3900 euro. Stawka pomiaru podatku została od 2007 r. ujednoczona i wynosi 3,5%. Wcześniej w przypadku osób prawnych równała się ona 5%. Dla osób fizycznych jej wysokość zależna była od uzyskanego w roku podatkowym przez przedsiębiorstwo dochodu z działalności przemysłowej i sięgała od 1 do 5%. Gdy w skład przedsiębiorstwa wchodziły oddziały położone na terenie innych gmin niż gmina, w której znajduje się siedziba przedsiębiorstwa, wówczas kwotę pomiaru podatku dzieli się na części w proporcji odpowiadającej wysokości wynagrodzeń wypłaconych przez przedsiębiorstwo na terenie poszczególnych gmin [Wüstenhöfer 2001, s. 117]. Wysokość stawki podniesienia podatku ustalana jest przez gminy. W 2006 r. średnia stawka podniesienia podatku wynosiła dla gmin w starych krajach związkowych 394%, a dla gmin w nowych krajach związkowych 358%.

Innym istotnym źródłem dochodów gmin jest podatek od gruntów. Zasady jego opłacania zostały określone w ustawie o podatku od gruntów [Grundsteuergesetz 1973]. W budżetach gminnych wpływy z tego podatku dzielone są na dwie części – pochodzące z opodatkowania gruntów o charakterze rolniczym i leśnym (A) oraz z opodatkowania gruntów użytkowanych na cele nierolnicze i nieleśne (B). Przedmiotem opodatkowania w podatku od gruntów są wszelkie grunty stanowiące gospodarstwo rolne i leśne, a także pozostałe grunty, użytkowane na cele nierolnicze i nieleśne, położone na terenie Niemiec. Podstawa opodatkowania zależna jest od położenia nieruchomości i jej przeznaczenia [Lefebvre 2001, s. 973]. Określa się ją przez pomnożenie wartości nieruchomości przez stawkę ustalania podstawy wymiaru wynoszącą [Steuern von A bis Z 2005, s. 62]:

- dla nieruchomości położonych w starych krajach związkowych, w zależności od typu i charakteru nieruchomości – od 2,6 do 3,5%,
- dla nieruchomości znajdujących się w nowych krajach związkowych – od 5 do 10%, w zależności od rodzaju nieruchomości i gminy, na terenie której się ona znajduje,

- dla przedsiębiorstw zajmujących się działalnością rolniczą i leśną, bez względu na ich położenie – 6‰.

Gmina oblicza podatek od gruntów, mnożąc podstawę opodatkowania przez stawkę podniesienia podatku. Gminy mają pełną swobodę w ustalaniu wysokości stawek podniesienia podatku, mogą więc np. przez ich obniżenie zachęcać przedsiębiorstwa do inwestowania na swoim terenie. W 2006 r. średnia wysokość tej stawki dla gruntów rolniczych i leśnych wynosiła 294%, a dla pozostałych gruntów 394%.

Jednym z najstarszych podatków konsumpcyjnych w Niemczech jest podatek od napojów. Podatek ten jest nakładany na detalicznych sprzedawców niektórych napojów alkoholowych i bezalkoholowych (z wyjątkiem mleka i piwa). Podstawę opodatkowania stanowi wysokość obrotu napojami podlegającymi opodatkowaniu. Stawka podatku na ogół nie przekracza 10% podstawy opodatkowania.

Do podatków gminnych zaliczany jest w Niemczech również podatek od posiadania psów. Przepisy krajów związkowych przewidują pewne ograniczenie swobody gmin w zakresie ustalania wysokości jego stawki. Gminom przysługuje jednak prawo do wprowadzenia stawek podwyższonych w przypadku posiadania więcej niż jednego psa lub psa należącego do rasy uznanej za niebezpieczną.

Za lokalny podatek od luksusu uznawany jest podatek od łowiectwa i wędkarstwa. Wpływy z tego podatku przysługują na ogół powiatom lub miastom na prawach powiatu. Jego podatnikami są osoby posiadające zezwolenie na uprawianie łowiectwa lub wędkarstwa, natomiast podstawą opodatkowania jest tzw. roczna wartość łowiecka. Stawki omawianego podatku są bardzo zróżnicowane i zależą wyłącznie od decyzji władz powiatu.

Obowiązek podatkowy w podatku od zezwolenia na wyszynk powstaje w momencie uzyskania zgody na prowadzenie gospody lub handlu detalicznego napojami alkoholowymi. Podstawę opodatkowania, w zależności od gminy, stanowi obrót, roczny dochód, powierzchnia gospody lub punktu sprzedaży wyrobów alkoholowych.

Innym podatkiem gminnym jest podatek od imprez rozrywkowych. Obciąża on organizowane na terenie danej gminy imprezy taneczne, prezentacje filmów oraz odpłatne udostępnianie automatów do gry. Podstawę opodatkowania stanowi na ogół cena pomnożona przez liczbę sprzedanych biletów. Stawki podatku zależą wyłącznie od decyzji gmin.

Podatek od posiadania drugiego mieszkania został wprowadzony po raz pierwszy w Niemczech w 1972 r. Nakładany jest na podatników tylko w nielicznych gminach. Podatnikiem tego podatku jest posiadacz mieszkania – właściciel lub najemca. Podstawę opodatkowania stanowi roczna wysokość opłacanego

czynszu lub w sytuacji wykorzystywania mieszkania na potrzeby własne – równowartość rocznego czynszu za mieszkanie o podobnym standardzie<sup>1</sup>.

## Źródła dochodów budżetowych gmin w Niemczech

Budżety gmin podzielone są na dwa podbudżety: budżet administracyjny i budżet majątkowy. Ze środków budżetu administracyjnego realizowane są bieżące zadania gminy (obejmuje on np. wydatki na utrzymanie pracowników administracji samorządowej, organizacje imprez okolicznościowych). W budżecie majątkowym ujęte są natomiast dochody i wydatki mające wpływ na wysokość majątku gminy (np. wydatki na zakup nieruchomości, dochody z dotacji inwestycyjnych). W odrębnej pozycji w budżetach gminnych uwzględnione są źródła dochodów o tzw. szczególnym charakterze, służące pokryciu deficytu budżetowego.

Z danych tabeli 1 wynika, że podatki są jednym z podstawowych źródeł dochodów budżetów administracyjnych gmin w Niemczech<sup>2</sup>. W ich dochodach istotną rolę odgrywają również opłaty. W sumie te dwa źródła dochodów gmin stanowią 40,2% dochodów ogółem budżetów administracyjnych. Zauważyć należy jednocześnie, że opłaty stanowią źródło dochodów zarówno budżetów administracyjnych, jak i budżetów majątkowych. W pierwszych uwzględnia się opłaty zarówno za usługi komunalne (np. za dostarczoną wodę czy też odebrane ścieki), jak i za wykonane czynności administracyjne (np. wydane pozwolenia na budowę). W drugich ujęte są natomiast opłaty za np. przyłączenie nieruchomości do sieci wodno-kanalizacyjnej. Mają one na ogół charakter jednorazowy i stanowią ekwiwalent za poniesione przez gminę wydatki inwestycyjne, np. na urządzenia wodno-kanalizacyjne. Około 49,5% dochodów budżetów administracyjnych stanowią bieżące przepływy finansowe. W ramach tej pozycji mieszczą się przede wszystkim subwencje ogólne i dotacje celowe krajów związkowych. Pozostałe bieżące przepływy finansowe obejmują przede wszystkim wpływy

---

<sup>1</sup>W porównaniu do podatku przemysłowego i od gruntów oraz udziałów w podatkach wspólnych pozostałe podatki mają niewielkie znaczenie w dochodach podatkowych gmin. Przykładowo w 2006 r. wpływy podatkowe gmin wynosiły: z podatku od napojów – 1,1 mln euro, z podatku od posiadania psów – 236,9 mln euro, z podatku od łowiectwa i wędkarstwa – 23,4 mln euro, z podatku od posiadania drugiego mieszkania – 80,9 mln euro.

<sup>2</sup>Ich znaczenie w dochodach gmin jest jednak znacznie mniejsze niż np. w Danii, gdzie dochody podatkowe stanowią ponad 50% ogółu dochodów gminnych, a znacznie większe niż w Holandii – średnio 80% dochodów gminnych w tym kraju pochodzi z dotacji i subwencji [Wegener 2004, s. 49].

**Tabela 1**

Dochody budżetów gminnych w Niemczech w 2004 r. (w mln euro)

| Wyszczególnienie                  | Rodzaje dochodów  | Stare kraje<br>związkowe | Nowe kraje<br>związkowe | Ogółem    |
|-----------------------------------|---|--------------------------|-------------------------|-----------|
| Budżety administracyjne           | Podatki   | 46 718,4                 | 4 565,9                 | 51 284,3  |
|                                   | Opłaty  | 14 038,8                 | 2 038,3                 | 16 077,1  |
|                                   | Dochody z działalności gospodarczej                         | 7 444,4                  | 1 301,8                 | 8 746,2   |
|                                   | Dochody z odsetek   | 938,9                    | 115,7                   | 1 054,6   |
|                                   | Bieżące przepływy finansowe                                 | 63 122,9                 | 15 661,5                | 78 784,4  |
|                                   | Pozostałe   | 2894,9                   | 340,2                   | 3 235,1   |
|                                   | Razem   | 135 158,3                | 24 023,4                | 159 181,7 |
| Budżety majątkowe                 | Zwroty pożyczek   | 749,8                    | 48,5                    | 798,3     |
|                                   | Dochody ze sprzedaży instrumentów rynku kapitałowego        | 1 055,7                  | 359,1                   | 1 414,8   |
|                                   | Pozostałe dochody ze sprzedaży składników majątku           | 4 383,1                  | 500,3                   | 4 883,4   |
|                                   | Opłaty  | 1 672,8                  | 204,8                   | 1 877,6   |
|                                   | Dotacje inwestycyjne  | 5 435,1                  | 3 611,4                 | 9 046,5   |
|                                   | Pozostałe   | 367,9                    | 41,1                    | 409,0     |
|                                   | Razem   | 13 664,4                 | 4 765,2                 | 18 429,6  |
| Dochody o szczególnym charakterze | Kredyty, pożyczki oraz wycofane wkłady na pokrycie deficytu | 11 361,1                 | 2 013,3                 | 13 374,4  |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte*, Statistisches Bundesamt Deutschland, Fachserie 14, Reihe 3.3, Wiesbaden 2007. W tabeli nie uwzględniono dochodów miast na prawach powiatu.

z rozliczeń między poszczególnymi związkami publicznoprawnymi, w tym z tytułu wyrównania finansowego.

Najważniejszym źródłem dochodów budżetów majątkowych są dotacje inwestycyjne i dochody ze sprzedaży majątku gminnego. W dochodach z jego sprzedaży największe znaczenie mają wpływy ze sprzedaży nieruchomości (około 4,3 mld euro) oraz ze sprzedaży instrumentów rynku kapitałowego, takich jak akcje i udziały gmin w spółkach (około 1,1 mld euro). Łączne dochody budżetów majątkowych stanowią około 11,5% dochodów ogółem budżetów administracyjnych.



Struktura dochodów gmin w Niemczech zależy bezpośrednio od ich położenia. W budżetach administracyjnych gmin w nowych krajach związkowych dochody z bieżących przepływów finansowych są trzykrotnie wyższe niż dochody z podatków, natomiast w budżetach gmin w starych krajach związkowych stanowią one jedynie 74,0% dochodów z podatków. W 2004 r. udział dochodów podatkowych w dochodach budżetów administracyjnych gmin w nowych krajach związkowych wynosił 19,0%, a w starych – 34,6%.

**Tabela 2**

Dochody gmin w Niemczech z niektórych podatków w latach 2000–2005 (w mln euro)

| Lata | Podatek dochodowy od osób fizycznych | Podatek przemysłowy | Podatek od gruntów | Podatek od wartości dodanej | Dochody podatkowe ogółem |
|------|--------------------------------------|---------------------|--------------------|-----------------------------|--------------------------|
| 2000 | 23 045,0                             | 21 574,8            | 8 847,6            | 2 928,8                     | 57 136,1                 |
| 2001 | 22 275,5                             | 18 966,6            | 9 070,5            | 2 882,9                     | 54 059,1                 |
| 2002 | 21 969,6                             | 17 470,3            | 9 251,1            | 2 868,7                     | 52 542,3                 |
| 2003 | 21 554,6                             | 17 200,2            | 9 657,3            | 2 845,9                     | 51 800,9                 |
| 2004 | 20 187,7                             | 22 789,1            | 9 938,2            | 2 850,7                     | 56 378,8                 |
| 2005 | 20 096,5                             | 25 874,5            | 10 244,9           | 2 907,8                     | 59 765,5                 |

Źródło: *Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen – und Umsatzsteuerbeteiligungen*, Statistisches Bundesamt Deutschland, Wiesbaden 2007, s. 10 i 11.

Największe znaczenie w dochodach podatkowych gmin mają udziały w podatkach wspólnych, tj. w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku od wartości dodanej. Łącznie stanowiły one w badanych latach 38–45% dochodów podatkowych gmin. Roczne wpływy gmin z podatku dochodowego od osób fizycznych corocznie spadały (zob. tab. 2). Przyczyn ich zmniejszenia w latach 2000–2005 upatruje się przede wszystkim w obniżeniu ciężaru podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych w rezultacie reform podatkowych.

Udział poszczególnych gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych określa się przez podzielenie dochodu z podatku dochodowego od osób fizycznych osiągniętego przez gminę przez dochód z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych osiągnięty przez kraj związkowy, na terenie którego położona jest dana gmina, i pomnożenie przez 15%, czyli ustawowy udział gmin we wpływach z omawianego podatku. W kalkulacji dochodu z omawianego podatku uzyskanego przez gminę i kraj związkowy, na terenie którego jest ona położona, w celu zniwelowania różnic między gminami, których mieszkańcy uzyskują wysokie dochody, a gminami, których mieszkańcy uzyskują niskie dochody, brane są pod uwagę – w przypadku każdego podatnika – tylko dochody do określonej wysokości. Wysokość kwoty mającej zastosowanie w tej

kalkulacji wynosi od 2006 r. 30 000 euro, w przypadku rozliczenia się indywidualnego, i 60 000 euro, w przypadku rozliczenia się wspólnego z małżonkiem [*Gemeindeanteil* 2007, s. 21].

Wpływy z podatku od wartości dodanej pojawiły się w dochodach gminnych od 1998 r. Udział danej gminy w podatku od wartości dodanej od 2003 r. zależy między innymi, poza wysokością dochodów z podatku przemysłowego zrealizowanych przez daną gminę, od wysokości wypłaconych wynagrodzeń i liczby osób zatrudnionych na terenie danej gminy oraz wartości jej majątku.

Z tabeli 3 wynika, że stosunkowo wydajnym źródłem dochodów gmin jest podatek przemysłowy. Pomimo że podatek ten uważany jest powszechnie za podatek gminny, to gminy nie uzyskują całości dochodów z tego podatku. Zobowiązane są bowiem do przekazania części wpływów z podatku przemysłowego na rachunek budżetu odpowiedniego kraju związkowego, budżetu federacji i określonych ustawą funduszy celowych. Wysokość kwoty podatku przemysłowego, którą gminy muszą odprowadzić do budżetu federalnego oraz budżetu kraju związkowego, określa się przez podzielenie wysokości dochodów z podatku przemysłowego przez wskaźnik podniesienia podatku ustalony przez daną gminę, a następnie pomnożenie przez mnożnik kwoty przekazania podatku przemysłowego.

Wskaźnik podniesienia podatku jest tożsamy ze stawką podniesienia podatku ustaloną przez gminę dla podatku przemysłowego. Mnożnik kwoty przekazania podatku przemysłowego jest zróżnicowany w zależności od tego, czy gmina położona jest w nowych czy w starych krajach związkowych. Jego wysokość dla starych krajów związkowych wynosiła w 2006 r. 74%, a dla nowych 38%. Gminy w starych krajach związkowych ze środków podatku przemysłowego dokonują wpłat na rachunek nie tylko budżetu federacji i budżetu odpowiedniego kraju związkowego, lecz również na rachunek funduszy utworzonych dla złagodzenia różnic w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy nowymi i starymi krajami związkowymi.

W latach 2001–2003 roczne dochody wszystkich gmin w Niemczech z podatku przemysłowego były relatywnie niskie na skutek zarówno spadku dochodów przedsiębiorstw, jak i zwiększenia wpłat podatku przemysłowego do budżetu federacji i budżetów krajów związkowych oraz na fundusze celowe. Ich znaczny wzrost od 2004 r. wynika przede wszystkim ze zmniejszenia wpłat podatku przemysłowego na rzecz federacji i krajów związkowych, a także poszerzenia podstawy opodatkowania w tym podatku. Od 2004 r. gminy przekazują federacji i krajom związkowym średnio 20% wpływów z omawianego podatku, podczas gdy wcześniej przekazywały 30%.

Z pozostałych podatków największe znaczenie w dochodach gmin ma podatek od gruntów. W badanych latach stanowił on średnio 17% dochodów po-

datkowych gmin. Około 96% dochodów z podatku od gruntów pochodzi z opodatkowania pozostałych gruntów, a 4% z opodatkowania gruntów o charakterze rolniczym i leśnym.

## Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy wynika, że swoboda w kształtowaniu źródeł dochodów gmin w Niemczech jest bardzo ograniczona. Pomimo że dochody z podatków mają istotne znaczenie w dochodach gmin, możliwości wpływania przez gminy na elementy techniki podatkowej są niewielkie. Z tego względu coraz częściej wskazuje się na konieczność przeprowadzenia gruntownej reformy dochodów gmin.

Duże kontrowersje w Niemczech wzbudza pobieranie podatku przemysłowego, uznawanego często za hamulec przedsiębiorczości. Podatek ten w powszechnej opinii przyczynia się do obniżenia konkurencyjności niemieckiej gospodarki w stosunku do gospodarek innych krajów. Jego likwidacja, ze względu na rolę, jaką pełni on w dochodach gmin, jest jednak w chwili obecnej praktycznie niemożliwa.

## Literatura

- Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, pod red. E. Ruśkowskiego, Temida 2, Białystok 1997, s. 18.
- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Gemeindefinanzreform*, BMF, Bonn 2007, s. 21.
- Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV NRW S. 666 ff).
- Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Oktober 1993 (GVBl. LSA S. 568).
- Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern – Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955).
- Gesetz über die Finanzverwaltung vom 4. April 2006 (BGBl. I S. 846,1202).
- Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen – Gemeindefinanzreformgesetz vom 4. April 2001 (BGBl. I S. 482).
- Gewerbesteuerengesetz vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4167).
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1).
- Grundsteuergesetz vom 7. August 1973 (BGBl. I S.965).
- LEFEBVRE F., *Steuerrecht für die Praxis*, Haufe Mediengruppe, Freiburg 2001, s. 973

- MIREK I., *Daniny publiczne w prawie niemieckim*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 1999, s. 92.
- Niedersächsische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1996 (GVBl. S. 382).
- Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen – und Umsatzsteuer-beteiligungen*, Statistisches Bundesamt Deutschland, Wiesbaden 2007, s. 10 i 11.
- Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte*, Statistisches Bundesamt Deutschland, Fachserie 14, Reihe 3.3, Wiesbaden 2007.
- Solidarität im Bundesstaat: Die Finanzverteilung*, BMF, Bonn 2002, s. 8.
- Steuern von A bis Z*, BMF, Bonn 2005, s. 62.
- TEGLER E., *System podatkowy Republiki Federalnej Niemiec*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 1986, s. 10.
- WEGENER A., *Europäische Systeme der Gemeindefinanzen in: Kommunalfinanzen in Europa*, Hans- Böckler-Stiftung, Potsdam 2004, s. 49.
- WÜSTENHÖFER U., *Gewerbesteuer*, Beck, München 2001, s. 1–162.

## TAX GOVERNMENT AND ITS INFLUENCE OF THE STRUCTURE OF BUDGET INCOMES OF COMMUNITIES IN GERMANY

### Abstract

German communities belong to the administrative structure of the Länder and are subject to their supervision. However, the article 28 of The German Constitution guarantees the municipalities in this country local autonomy by granting them the right to manage all their affairs on their own responsibility. The right of self-government also includes responsibility for financial matters. The basic aim of this article is to present the scope of municipal tax autonomy and its influence on the structure of incomes collected by local-governments in Germany. The author emphasizes among other things the fact, that there exist considerable differences in the incomes sources between the former East and West Germany. The revenues of West German municipalities are composed mainly of taxes, fees and contributions, while the basic source of revenue for eastern communities are the federal and state grants.

**Agnieszka Bobola**

Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

## **Źródła finansowania rolniczych ubezpieczeń społecznych w latach 1999–2006\***

### **Wstęp**

Grupa zawodowa rolników indywidualnych najpóźniej dostąpiła dobrodziejstwa płynącego z praw do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych [Wawrzyniak, Wojtasik 2005, s. 5]. Znacznie wcześniej dobrodziejstwem tym zostali obdarzeni artyści i rzemieślnicy stanowiący znacznie mniejsze grupy zawodowe niż rolnicy.

Historia kształtowania się systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych sięga zaledwie 1962 r., przy czym w rzeczywistości był to jedynie parasystem, za pomocą którego starano się „wyluskać” gospodarstwa rolne niespełniające kryterium produkcyjnego. Kolejne nowelizacje ustaw i ustawy właściwe z poszczególnych lat (1962, 1968, 1977, 1982) wprowadzały nowe wersje przepisów regulujące zręby działania systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych [Wawrzyniak, Wojtasik 2005, s. 6].

Dopiero ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników [DzU z 1991 r. Nr 7, poz. 24 ze zm.] w znaczący sposób zreformowała system ubezpieczeń społecznych dla rolników i zaczęła spełniać porównywalne kryteria z przepisami o ubezpieczeniach społecznych w systemie powszechnym.

Na mocy tej ustawy została powołana odrębna instytucja, jaką jest Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, która na zasadzie honorowania praw nabytych przejęła zobowiązania wobec rolników i ich rodzin z poprzednich okresów ubezpieczenia i podjęła próbę wprowadzenia systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych do gospodarki wolnorynkowej [Daszewski 2003, s. 40].

Zasady finansowania ubezpieczeń społecznych rolników i działalności KRUS szczegółowo ujęto w zapisach ustawy i statusach poszczególnych funduszy finansujących ubezpieczenia społeczne dla rolników i ich rodzin oraz działalność KRUS. Podstawą finansową stały się dwa odrębne fundusze:

---

\*Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2005–2007 jako projekt badawczy nr 2 P06R 050 29.

- emerytalno-rentowy,
- składkowy.

Dodatkowo w ramach powstającego systemu ubezpieczenia społecznego rolników powołano cztery fundusze, które uzależniono bezpośrednio bądź też pośrednio od wpływów z ww. funduszy, a mianowicie fundusze prewencji i rehabilitacji, administracyjny, rezerwowy i motywacyjny.

O ile w warunkach gospodarki wolnorynkowej działalność dwóch pierwszych funduszy nie budzi większych zastrzeżeń, o tyle funkcjonowanie czterech pozostałych budzi wiele kontrowersji i krytyki.

Dlatego też na mocy ustawy z 2 kwietnia 2004 r. [DzU z 2004 r. Nr 91, poz. 873] zlikwidowano fundusz rezerwowy. Dzięki czemu nieznacznie uprościła się struktura powiązań między funduszami KRUS. Próbowano także zlikwidować fundusz administracyjny [Rządowa autopoprawka do projektu nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników przyjęta przez Radę Ministrów 28 września 2004 r.], ale zmiana ta nie została wprowadzona.

Kolejne zmiany zapewne będą możliwe dopiero po wprowadzeniu nowej ustawy o finansach publicznych, która zakłada przekształcenie Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników w państwowy fundusz celowy oraz zlikwidowanie funduszu prewencji i rehabilitacji, którego zadania przejąć ma fundusz składkowy [<http://www.kprm.gov.pl/070626-pu8.htm>]. Zlikwidowanie funduszu motywacyjnego zapewne jednak nie będzie możliwe, dalsze bowiem jego funkcjonowanie zostało pozytywnie zaopiniowane przez ekspertów Banku Światowego, których zdaniem konieczne jest jedynie zrewidowanie zasad jego funkcjonowania. Ważne jest bowiem, aby środki tego funduszu były rozdzielane zgodnie z ich przeznaczeniem, a nie były jedynie formą rekompensaty dla pracowników za niskie płace [Fizpatrick 2005, s. 57–58].

## Material i metody

Celem opracowania jest określenie zasad finansowania funduszy KRUS. Pierwszą część artykułu poświęcono kwestii dotyczącej reguł finansowania funduszy KRUS i powiązań między nimi, drugą natomiast poświęcono analizie źródeł przychodów trzech funduszy KRUS: emerytalno-rentowego, prewencji i rehabilitacji oraz administracyjnego. Analizę przeprowadzono na podstawie wskaźników struktury oraz dynamiki łańcuchowej i jednopodstawowej [Waśniewski, Skoczylas 1997, s. 44].

Analiza wskaźników struktury przychodów funduszy KRUS pozwoliła na zaobserwowanie zmian, jakie nastąpiły, a które zasadniczo wpłynęły na sposoby finansowania poszczególnych funduszy KRUS. Z kolei badanie wskaźników

dynamiki łańcuchowej i jednopodstawowej sumy przychodów poszczególnych funduszy KRUS oraz ich szczegółowych pozycji pozwoliło na ustalenie zmian, jakie nastąpiły na przestrzeni obserwowanych lat.

Wskaźniki dynamiki łańcuchowej obliczano jako procentowy stosunek wielkości z danego roku do wielkości z roku poprzedniego, natomiast wskaźniki dynamiki jednopodstawowej obliczano porównując do wielkości bazowej wszystkie analizowane lata.

W artykule zastosowano metodę analizy dogmatycznej aktów prawnych oraz metodę analizy przychodów funduszy dokonaną w formie tabelarycznej.

Materiałem badawczym, który poddano analizie w ramach tego artykułu, były sprawozdania roczne KRUS z lat 1999–2006, dotyczące funduszy emerytalno-rentowego, prewencji i rehabilitacji oraz administracyjnego.

## **Struktura powiązań między funduszami KRUS**

W ramach systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych wyodrębniono ubezpieczenia chorobowo-wypadkowo-macierzyńskie (I filar) i emerytalno-rentowe (II filar) [Podstawka 2002, s. 133]. Podział taki jest konsekwencją założeń odnoszących się do sposobów ich finansowania.

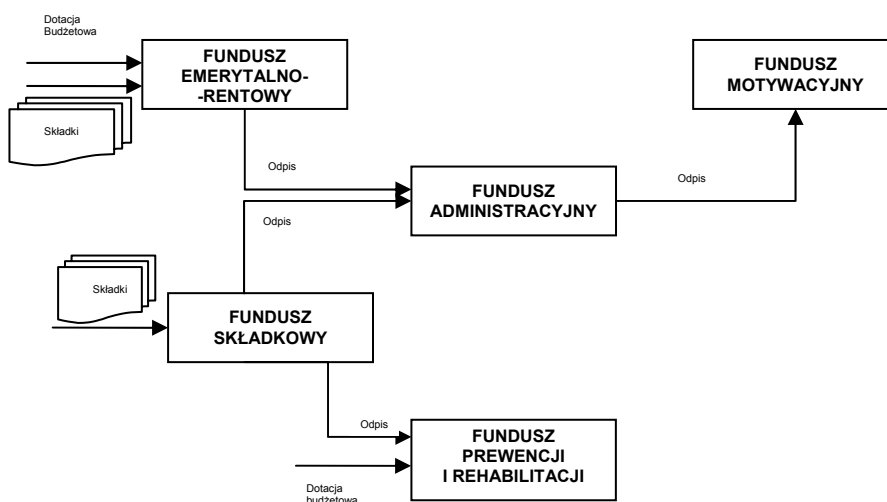
Na potrzeby ubezpieczeń emerytalno-rentowych powołano fundusz, którego zadaniem miała być obsługa świadczeń długookresowych, finansowanych w dużej mierze z budżetu państwa, dlatego też przyjęto tu zasadę solidarności ogólnospołecznej. W przypadku zaś ubezpieczeń chorobowych, wypadkowych i macierzyńskich powołano drugi fundusz, samofinansujący się, gdyż u jego podstaw leżało przekonanie o celowości zasady solidarności wewnątrzgrupowej [Klimkowski 2006, s. 34]. Te dwa fundusze stanowiące trzon systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych w dużej mierze finansują funkcjonowanie pozostałych funduszy.

Schemat powiązań między poszczególnymi funduszami KRUS zgodny z ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników z 20 grudnia 1990 r. [DzU z 1991 r. Nr 7, poz. 24 ze zm.] był dość skomplikowany. Do 2004 r. działalność KRUS była finansowana przez sześć funduszy (emerytalno-rentowy, składkowy, prewencji i rehabilitacji, administracyjny, motywacyjny i rezerwowy). Po zlikwidowaniu jednak funduszu rezerwowego na mocy ustawy z 2 kwietnia 2004 r. [DzU z 2004 r. Nr 91, poz. 873] zgodnie z reformą Hausnera schemat ten nieznacznie się uprościł.

Zależności między pięcioma obecnie funkcjonującymi funduszami KRUS przedstawia schemat 1. Największe znaczenie w finansowaniu działalności KRUS odgrywają fundusz emerytalno-rentowy oraz fundusz składkowy. Pozo-

stałe trzy natomiast bezpośrednio (fundusz prewencji i rehabilitacji oraz fundusz administracyjny) bądź pośrednio (fundusz motywacyjny) związane są z przychodami ww. funduszy.

Prowadzona przez KRUS samodzielna gospodarka finansowa ustalana jest na podstawie rocznego planu finansowo-rzeczowego. Plan ten sporządzany jest przez Prezesa KRUS po uprzednim zaopiniowaniu przez Radę Rolników. Ostatecznie plan ten zatwierdzany jest przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, po zasięgnięciu opinii Ministra Finansów. Zatwierdzenie planu finansowo-rzeczowego następuje po ogłoszeniu ustawy budżetowej na dany rok [Malinowska, Misiąg 1999].



**Schemat 1**

Powiązania pomiędzy przychodami funduszy KRUS

Źródło: Na podstawie ustawy z 2 kwietnia 2004 r. o systemie rolniczych ubezpieczeń społecznych [DzU z 2004 r. Nr 91, poz. 873] zmodyfikowano schemat zawarty w pracy E. Malinowska, W. Misiąg, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Kierunki modyfikacji organizacji i systemu finansowego, maszynopis powielony, Warszawa 1999.

Wzajemne powiązania między funduszami KRUS wpływają na nadmierne skomplikowanie struktury finansowania Kasy. Tabela 1 prezentuje zasady finansowania poszczególnych funduszy KRUS.

Wśród analizowanych przychodów funduszy KRUS w latach 1999–2006 fundusz emerytalno-rentowy osiągał największe przychody, najmniejsze natomiast wpływy zaobserwowano w środkach funduszu prewencji i rehabilitacji.

Średnia arytmetyczna przychodów ogółem badanych funduszy w latach 1999–2006 wynosiła w przypadku funduszu emerytalno-rentowego 15 593 527 tys. zł, prewencji i rehabilitacji 29 995 tys. zł, a w przypadku administracyjnego 468 257 tys. zł (tab. 2).



**Tabela 1**  
Źródła finansowania funduszy KRUS

| Nazwa funduszu               | Źródła finansowania   |
|------------------------------|---|
| Składkowy                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- składki na ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz odsetki z tytułu zwłoki w opłacaniu tych składek,</li> <li>- kwoty z tytułu zwrotu nienależnie pobranych świadczeń,</li> <li>- kwoty z tytułu zwrotu wydatków na świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego, w przypadku gdy odpowiedzialność cywilną za przyczyny wypadku lub choroby ponosi osoba, na której rachunek pracował poszkodowany,</li> <li>- wpływy z tytułu innych wierzytelności cywilnoprawnych funduszu,</li> <li>- odsetki od środków na rachunkach bankowych,</li> <li>- wpływy z tytułu kredytów bankowych oraz pożyczek z funduszu rezerwowego, zaciąganych na uzupełnienie środków funduszu,</li> <li>- darowizny i dobrowolne wpłaty.</li> </ul> |
| Emerytalno-<br>-rentowy      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- dotacje z budżetu państwa,</li> <li>- składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe oraz odsetki z tytułu zwłoki w opłacaniu tych składek,</li> <li>- kwoty z tytułu zwrotu nienależnie pobranych świadczeń,</li> <li>- refundacja ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,</li> <li>- odsetki od środków na rachunkach bankowych.</li> </ul>  |
| Prewencji<br>i rehabilitacji | <ul style="list-style-type: none"> <li>- odpisy z funduszu składkowego w wysokości 5% planowanych wydatków,</li> <li>- dotacja budżetowa,</li> <li>- odsetki od środków na rachunkach bankowych,</li> <li>- wpływy związane z prowadzeniem działalności w zakresie prewencji i rehabilitacji.</li> </ul>  |
| Administra-<br>cyjny         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- odpisy z funduszu składkowego w wysokości do 9% jego planowanych wydatków,</li> <li>- odpisy z funduszu emerytalno-rentowego w wysokości do 3,5% jego planowanych wydatków,</li> <li>- w razie niedoboru funduszu administracyjnego pokrywa go fundusz składkowy,</li> <li>- odsetki od środków na rachunkach bankowych, refundacji z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych kosztów obsługi świadczeń w przypadku zbiegu prawa do świadczeń oraz m.in. z odpłatności za wydawnictwa instruktażowe, informacyjne, za usługi.</li> </ul>  |
| Motywacyjny                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- odpisy z funduszu administracyjnego, naliczanego z funduszu składkowego.</li> </ul>  |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników [DzU z 1991 r. Nr 7, poz. 24 ze zm.] zgodnie ze zmianami wprowadzonymi ustawą z 2 kwietnia 2004 r. o systemie rolniczych ubezpieczeń społecznych [DzU z 2004 r. Nr 91, poz. 873].

**Tabela 2**

Wielkości nominalne przychodów funduszu emerytalno-rentowego, prewencji i rehabilitacji oraz administracyjnego KRUS (w tys. zł)

| Wyszczególnienie          |                           | 1999       | 2000       | 2001       | 2002       | 2003       | 2004       | 2005       | 2006       |
|---------------------------|---------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Emerytalno-rentowy        | Dotacja z budżetu państwa | 12 891 343 | 13 212 713 | 14 880 619 | 15 389 955 | 15 013 899 | 15 129 962 | 14 710 000 | 14 932 671 |
|                           | Przychody własne          | 1 014 317  | 874 000    | 955 319    | 1 016 092  | 1 070 708  | 1 150 264  | 1 106 520  | 1 238 184  |
|                           | Inne przychody            | 6 783      | 7 344      | -          | -          | 16 669     | 26 703     | 70 159     | 33 995     |
|                           | Przych. ogółem            | 13 912 443 | 14 094 057 | 15 835 938 | 16 406 047 | 16 101 276 | 16 306 929 | 15 886 679 | 16 204 850 |
| Średnia                   |                           | 15 593 527 |            |            |            |            |            |            |            |
| Prewencji i rehabilitacji | Dotacja z budżetu państwa | 20 000     | 21 140     | 27 500     | 27 000     | 29 300     | 29 100     | 2 500      | 4 000      |
|                           | Odpis z FS                | 3 195      | 3 125      | 3 143      | 3 544      | 4 361      | 5 698      | 25 700     | 21 532     |
|                           | Pozostałe przychody       | 4 312      | 3 921      | 227        | 114        | 79         | 174        | 174        | 123        |
|                           | Przych. ogółem            | 27 507     | 28 186     | 30 870     | 30 658     | 33 740     | 34 972     | 28 374     | 25 655     |
| Średnia                   |                           | 29 995     |            |            |            |            |            |            |            |
| Administracyjny           | Odpis z FER               | 313 300    | 331 200    | 353 100    | 350 550    | 355 225    | 356 000    | 366 000    | 370 000    |
|                           | Odpis z FS                | 14 379     | 14 063     | 14 144     | 15 945     | 19 624     | 25 641     | 41 139     | 40 059     |
|                           | Pozostałe przychody       | 106 399    | 91 975     | 100 539    | 94 965     | 92 379     | 92 741     | 100 745    | 85 943     |
|                           | Przych. ogółem            | 434 078    | 437 238    | 467 783    | 461 460    | 467 228    | 474 382    | 507 884    | 496 002    |
| Średnia                   |                           | 468 257    |            |            |            |            |            |            |            |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych KRUS z działalności funduszu emerytalno-rentowego, prewencji i rehabilitacji oraz administracyjnego z lat 1999–2006; FS – fundusz składkowy, FER – fundusz emerytalno-rentowy, Przych. ogółem – przychody ogółem.

W analizowanym okresie przychody ogółem funduszu emerytalno-rentowego odnotowały wzrost o 2 292 407 tys. zł w stosunku do roku bazowego. Jednak nie możemy tutaj jednoznacznie mówić o wyraźnej tendencji wzrostowej, gdyż w analizowanym okresie wartość przychodów ogółem odnotowała znaczący wzrost jedynie między latami 1999–2002 (z kwoty 13 912 443 tys. zł do kwoty 16 406 047 tys. zł). W 2003 r. nastąpił spadek wartości przychodów o 304 771 tys. zł, a w 2004 r. wzrost do poziomu 16 306 929 tys. zł. Rok 2005 to ponowny spadek wielkości przychodów ogółem funduszu do poziomu 15 886 679 tys. zł, a w 2006 r. odnotowano wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 318 171 tys. zł. Na zmiany te bezpośrednio wpływ miały przychody pochodzące z dotacji budżetowej finansującej działalność tego funduszu.

Wielkości przychodów ogółem funduszu prewencji i rehabilitacji w latach 1999–2006 odnotowały spadek w stosunku do roku bazowego o 1852 tys. zł. Jednakże zauważyć należy, że wyraźny spadek wielkości przychodów ogółem funduszu nastąpił dopiero w latach 2005–2006. Poprzednie badane lata (1999–2004) charakteryzowały się wyraźną tendencją wzrostową (z 27 507 tys. zł do 34 972 tys. zł, z niewielkim spadkiem w 2002 r. do 30 658 tys. zł). W 2004 r. przychody ogółem tego funduszu osiągnęły wartość najwyższą spośród badanych lat wynoszącą 34 972 tys. zł.

Z analizy wartości nominalnych źródeł finansowania funduszu administracyjnego wynika, iż w 2006 r. w stosunku do 1999 r. nastąpił wzrost wielkości przychodów ogółem tego funduszu o 61 924 tys. zł. Lata 1999–2005 charakteryzowały się wyraźną tendencją wzrostową wielkości przychodów ogółem FA (z 434 078 tys. zł do 507 884 tys. zł, z niewielkim spadkiem w 2002 r. o 6323 tys. zł w stosunku do 2003 r.). W 2006 r. wielkość przychodów ogółem funduszu spadła o 11 882 tys. zł w stosunku do 2005 r.

## **Analiza struktury funduszu emerytalno-rentowego, prewencji i rehabilitacji oraz administracyjnego**

Jak wynika z analizy tabeli 3, dotacja budżetu państwa w okresie 1999–2006 stanowiła podstawowe źródło dochodów funduszu emerytalno-rentowego, co zapewne związane jest z charakterystycznymi dla ubezpieczeń społecznych gwarancjami państwa wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników. Marginalne znaczenie odgrywały natomiast wpływy ze składek opłacanych przez samych rolników. W każdym z badanych lat wielkość dotacji z budżetu państwa przekroczyła 92%. Największy udział dotacji budżetowej zaobserwowano w 2001 r. (94,0%), najmniejszy natomiast w 2006 r. (92,2%). Przychody

**Tabela 3**

Struktura przychodów funduszy emerytalno-rentowego, prewencji i rehabilitacji oraz administracyjnego KRUS (w %)

| Wyszczególnienie          |                           | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---------------------------|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Emerytalno-rentowy        | Dotacja z budżetu państwa | 92,7 | 93,7 | 94,0 | 93,8 | 93,2 | 92,8 | 92,6 | 92,2 |
|                           | Przychody własne          | 7,3  | 6,2  | 6,0  | 6,2  | 6,7  | 7,0  | 7,0  | 7,6  |
|                           | Inne przychody            | 0,0  | 0,1  |      |      | 0,1  | 0,2  | 0,4  | 0,2  |
|                           | Przychody ogółem          | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |
| Prewencji i rehabilitacji | Dotacja z budżetu państwa | 72,7 | 75,0 | 89,1 | 88,0 | 86,9 | 83,2 | 8,8  | 15,6 |
|                           | Odpis z FS                | 11,6 | 11,1 | 10,2 | 11,6 | 12,9 | 16,3 | 90,6 | 83,9 |
|                           | Pozostałe przychody       | 15,7 | 13,9 | 0,7  | 0,4  | 0,2  | 0,5  | 0,6  | 0,5  |
|                           | Przychody ogółem          | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |
| Administracyjny           | Odpis z FER               | 72,2 | 75,8 | 75,5 | 76,0 | 76,0 | 75,0 | 72,1 | 74,6 |
|                           | Odpis z FS                | 3,3  | 3,2  | 3,0  | 3,4  | 4,2  | 5,4  | 8,1  | 8,1  |
|                           | Pozostałe przychody       | 24,5 | 21,0 | 21,5 | 20,6 | 19,8 | 9,6  | 19,8 | 17,3 |
|                           | Przychody ogółem          | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych KRUS z działalności funduszy emerytalno-rentowego, prewencji i rehabilitacji oraz administracyjnego z lat 1999–2006.

własne w tych samych latach największy odsetek składek w strukturze wpływów funduszu odnotowały w 2006 r. (7,6%) najmniejszy natomiast w 2001 r. (6%).

W strukturze funduszu prewencji i rehabilitacji do 2004 r. udział dotacji budżetowej również stanowił główne źródło jego finansowania. W latach 2005–2006 nastąpiła natomiast duża zmiana w sposobie finansowania działalności FPiR, która była związana z wprowadzeniem zmian w ustawie z 2 kwietnia 2004 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników [DzU z 2004 r. Nr 91, poz. 873] zwiększających możliwość dokonywania odpisów z funduszu składowego z 1% do 5% planowanych wydatków funduszu. Odpisy z funduszu składowego osiągnęły największy udział w strukturze przychodów tego funduszu w 2005 r. (90,6%). W tym samym roku przychody pochodzące z dotacji budżetowej osiągnęły wartość najniższą z całego obserwowanego okresu (8,8%).

Z analizy struktury funduszu administracyjnego w poszczególnych latach wynika natomiast, że udział odpisów z funduszu emerytalno-rentowego w strukturze przychodów tego funduszu był dominujący i przekraczał 72%. Oznacza to, że FA również w badanych latach był dotowany z budżetu państwa, tyle że pośrednio, przez odpisy. Pozostałe przychody zasilające ten fundusz miały również znaczący udział w strukturze finansowania poszczególnych lat, przekraczający 17%. Najmniejszy odsetek w strukturze przychodów tego funduszu stanowiły natomiast wpływy będące odpisem z funduszu składkowego. Jednakże warto zauważyć jest to, że ich udział w latach 1999–2006 systematycznie wzrastał – z 3,3% w 1999 r. do 8,1% w latach 2005 i 2006. Ten ponaddwukrotny wzrost udziału odpisów z funduszu składkowego był związany z wprowadzeniem zapisów w ustawie z 2 kwietnia 2004 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników [DzU z 2004 r. Nr 91, poz. 873] zwiększających możliwość dokonywania odpisów z funduszu składkowego z 4,5% do 9% planowanych wydatków tego funduszu.

## **Analiza dynamiki łańcuchowej i jednopodstawowej funduszy emerytalno-rentowego, prewencji i rehabilitacji oraz administracyjnego**

Z dynamiki łańcuchowej przychodów (tab. 4) wynika, że największy wzrost udziału dotacji budżetowej finansującej działalność funduszu emerytalno-rentowego KRUS nastąpił w 2001 r., o 12,6% w stosunku do 2000 r. W ciągu badanego okresu począwszy od 2001 r. dynamika dotacji z budżetu państwa była względnie stabilna. Dynamika przychodów własnych funduszu natomiast największa była między latami 2006 i 2005 i wynosiła 111,9%. Z uwagi na duży udział dotacji budżetowej, finansującej działalność funduszu emerytalno-rentowego, dynamika przychodów ogółem kształtowała się podobnie jak dynamika dotacji budżetowej. Największy jej wzrost zanotowano między latami 2000 i 2001 (o 12,4%).

Wskaźniki dynamiki przychodów funduszu prewencji i rehabilitacji wykazywały natomiast, że dynamika dotacji z budżetu państwa największy wzrost odnotowała w 2006 r. w stosunku do 2005 r. i wynosiła 160,0%. Dynamika odpisów z funduszu składkowego wykazała największy wzrost między latami 2004 i 2005 (o 451%). Przychody ogółem tego funduszu największy wzrost odnotowała między latami 2002 i 2003 (o 10,1%).

Dynamika odpisów z funduszu emerytalno-rentowego finansującego działalność funduszu administracyjnego największy wzrost odnotowała między latami 2000 i 2001 i wynosiła 106,6%. Dynamika łańcuchowa odpisów z fun-

**Tabela 4**

Wskaźniki dynamiki łańcuchowej przychodów funduszy emerytalno-rentowego, prewencji i rehabilitacji oraz administracyjnego KRUS (w %)

| Wyszczególnienie          |                           | 2000/<br>/1999·<br>·100 | 2001/<br>/2000·<br>·100 | 2002/<br>/2001·<br>·100 | 2003/<br>/2002·<br>·100 | 2004/<br>/2003·<br>·100 | 2005/<br>/2004·<br>·100 | 2006/<br>/2005·<br>·100 |
|---------------------------|---------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Emerytalno-rentowy        | Dotacja z budżetu państwa | 102,5                   | 112,6                   | 103,4                   | 97,6                    | 100,8                   | 97,2                    | 101,5                   |
|                           | Przychody własne          | 86,2                    | 109,3                   | 106,4                   | 105,4                   | 107,4                   | 96,2                    | 111,9                   |
|                           | Inne przychody            | 108,3                   | –                       | –                       | –                       | 160,2                   | 262,7                   | 48,5                    |
|                           | Przychody ogółem          | 101,3                   | 112,4                   | 103,6                   | 98,1                    | 101,3                   | 97,4                    | 102,0                   |
| Prewencji i rehabilitacji | Dotacja z budżetu państwa | 105,7                   | 130,1                   | 98,2                    | 108,5                   | 99,3                    | 8,6                     | 160,0                   |
|                           | Odpis z FS                | 97,8                    | 100,6                   | 112,8                   | 123,1                   | 130,7                   | 451,0                   | 83,8                    |
|                           | Pozostałe przychody       | 90,9                    | 5,8                     | 50,2                    | 69,3                    | 220,3                   | 100,0                   | 70,7                    |
|                           | Przychody ogółem          | 102,5                   | 109,5                   | 99,3                    | 110,1                   | 103,7                   | 81,1                    | 90,4                    |
| Administracyjny           | Odpis z FER               | 105,7                   | 106,6                   | 99,3                    | 101,3                   | 100,2                   | 102,8                   | 101,1                   |
|                           | Odpis z FS                | 97,8                    | 100,6                   | 112,7                   | 123,1                   | 130,7                   | 160,4                   | 97,4                    |
|                           | Pozostałe przychody       | 86,4                    | 109,3                   | 94,5                    | 97,3                    | 100,4                   | 108,6                   | 85,3                    |
|                           | Przychody ogółem          | 100,7                   | 107,0                   | 98,6                    | 101,2                   | 101,5                   | 107,1                   | 97,7                    |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych KRUS z działalności funduszy emerytalno-rentowego, prewencji i rehabilitacji oraz administracyjnego z lat 1999–2006.

duszu składkowego odnotowała największy wzrost między latami 2004 i 2005 (160,4%). Największą dynamikę przychodów ogółem tego funduszu zaobserwowano między latami 2000 i 2001 (107,0%) oraz między latami 2004 i 2005 (107,1%).

Analiza wskaźników dynamiki jednopodstawowej (tab. 5) przychodów ogółem funduszu emerytalno-rentowego wskazuje z kolei, że największy wzrost dynamiki odnotowano w 2002 r. w stosunku do 1999 r. wynoszący 117,9%, na co bezpośredni wpływ miał najwyższy w badanym okresie wzrost dynamiki dotacji budżetowej (19,4%). Wśród przychodów własnych tego funduszu największy wzrost odnotowano w 2006 r. w stosunku do roku bazowego (o 22,1%).

Dynamika przychodów ogółem funduszu prewencji i rehabilitacji największy wzrost odnotowała w 2004 r. (o 27,1%) w stosunku do roku bazowego.

**Tabela 5**

Wskaźniki dynamiki jednopodstawowej przychodów funduszy emerytalno-rentowego, prewencji i rehabilitacji oraz administracyjnego KRUS (w %)

| Wyszczególnienie          |                           | 2000/<br>/1999·<br>·100 | 2001/<br>/1999·<br>·100 | 2002/<br>/1999·<br>·100 | 2003/<br>/1999·<br>·100 | 2004/<br>/1999·<br>·100 | 2005/<br>/1999·<br>·100 | 2006/<br>/1999·<br>·100 |
|---------------------------|---------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Emerytalno-rentowy        | Dotacja z budżetu państwa | 102,5                   | 115,4                   | 119,4                   | 116,5                   | 117,4                   | 114,1                   | 115,8                   |
|                           | Przychody własne          | 86,2                    | 94,2                    | 100,2                   | 105,6                   | 113,4                   | 109,1                   | 122,1                   |
|                           | Inne przychody            | 108,3                   | –                       | –                       | 245,7                   | 393,7                   | 1034                    | 501,2                   |
|                           | Przychody ogółem          | 101,3                   | 113,8                   | 117,9                   | 115,7                   | 117,2                   | 114,2                   | 116,5                   |
| Prewencji i rehabilitacji | Dotacja z budżetu państwa | 105,7                   | 137,5                   | 135,0                   | 146,5                   | 145,5                   | 12,5                    | 20,0                    |
|                           | Odpis z FS                | 97,8                    | 98,4                    | 110,9                   | 136,5                   | 178,3                   | 804,4                   | 673,9                   |
|                           | Pozostałe przychody       | 90,9                    | 5,3                     | 2,6                     | 1,8                     | 4,0                     | 4,0                     | 2,9                     |
|                           | Przychody ogółem          | 102,5                   | 112,2                   | 111,5                   | 122,7                   | 127,1                   | 103,2                   | 93,3                    |
| Administracyjny           | Odpis z FER               | 105,7                   | 112,7                   | 111,9                   | 113,4                   | 113,6                   | 116,8                   | 118,1                   |
|                           | Odpis z FS                | 97,8                    | 98,4                    | 110,9                   | 136,5                   | 178,3                   | 286,1                   | 278,6                   |
|                           | Pozostałe przychody       | 86,4                    | 94,5                    | 89,3                    | 86,8                    | 87,2                    | 94,7                    | 80,8                    |
|                           | Przychody ogółem          | 100,7                   | 107,8                   | 106,3                   | 107,6                   | 109,3                   | 117,0                   | 114,3                   |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych KRUS z działalności funduszy emerytalno-rentowego, prewencji i rehabilitacji oraz administracyjnego z lat 1999–2006.

Wśród przychodów tego funduszu dotacje z budżetu państwa wykazały największą dynamikę w 2003 r. wynoszącą 146,5%. Odpisy z funduszu składowego KRUS największy wzrost w stosunku do 1999 r. odnotowały w 2005 r., wynosząc 804,4%.

Największy wzrost przychodów ogółem funduszu administracyjnego w stosunku do 1999 r. odnotowano w 2005 r. (o 17,0%). W ramach tego funduszu największy wzrost wystąpił w przypadku dynamiki odpisu z funduszu składowego w 2005 r. wynoszącej 286,1%. Odpis z funduszu emerytalno-rentowego największy wzrost miał miejsce także w 2005 r. (18,1%).

## Wnioski

Działalność funduszy KRUS uzależniona jest od przychodów finansujących je. Analiza *ex post* źródeł finansowania (przychodów) trzech badanych funduszy (emerytalno-rentowego, prewencji i rehabilitacji oraz administracyjnego) wykazała:

- 1) utrzymującą się na względnie stałym i dominującym poziomie wielkość udziału dotacji z budżetu państwa oraz marginalny udział przychodów własnych finansujących działalność funduszu emerytalno-rentowego,
- 2) wysoki i dominujący udział wielkości odpisu z funduszu emerytalno-rentowego finansującego działalność funduszu administracyjnego, oznaczający że działalność FA także w badanych latach 1999–2006 wspierana była przez dotacje budżetowe (pośrednio),
- 3) wyraźną tendencję zmian w sposobie finansowania funduszu prewencji i rehabilitacji z dominującego udziału dotacji budżetowej na rzecz odpisów z funduszu składkowego,
- 4) wzrosty i spadki wskaźników dynamiki łańcuchowej przychodów ogółem w badanych latach w przypadku każdego z analizowanych funduszy,
- 5) tendencje wzrostowe przychodów ogółem funduszy emerytalno-rentowego i administracyjnego w 2006 r. w stosunku do 1999 r., o czym świadczą wskaźniki dynamiki jednopodstawowej. W przypadku funduszu prewencji i rehabilitacji natomiast tendencja wzrostowa między latami 1999–2004 została zahamowana w latach 2005–2006, kiedy wystąpił spadek wynikający ze zmian w strukturze źródeł finansowania funduszu w ww. latach.

## Literatura

- DASZEWSKI K.: *Finansowanie systemu ubezpieczeń społecznych rolników – stan obecny i perspektywy*, [w:] *Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne w rolnictwie*, IMW, Lublin 2003, s. 40.
- FIZPATRICK G.: *Ocena struktury organizacyjnej KRUS, Raport (wersja ostateczna)*, (i) *Ocena KRUS jako organizacji*; (ii) *Zalecenia w kwestii niezbędnych zmian w KRUS*; oraz (iii) *Komentarze dotyczące Strategii IT KRUS*, Bank Światowy, 19 lipca 2005, s. 57–58.
- KLIMKOWSKI C., *Stan obecny i perspektywy ubezpieczenia społecznego rolników*, IERiGŻ – PIB, Warszawa 2006, s. 34.
- MALINOWSKA E., MISIĄG W.: *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Kierunki modyfikacji organizacji i systemu finansowego*, maszynopis powielony, Warszawa 1999.



- PODSTAWKA M.: *Rolnicze ubezpieczenia społeczne – aspekty prawno-finansowe*, [w:] Ubezpieczenia społeczne, Wieś i rolnictwo red. M. Adamowicz, SGGW, Warszawa 2002, s. 133.
- WAŚNIEWSKI T., SKOCZYŁAS W.: *Analiza finansowa w przedsiębiorstwie*, WSB w Poznaniu, 1997, s. 44.
- WAWRZYŃIAK B.M., WOJTASIK B.: *Ubezpieczenia społeczne rolników*, Oficyna Wydawnicza LEGA, Włocławek 2005, s. 5 – 6, 73–79.
- Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, DzU z 1991 r. Nr 7, poz. 24 ze zm.
- Ustawa z 2 kwietnia 2004 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, DzU z 2004 r. Nr 91, poz. 873.
- Rządowa autopoprawka do projektu nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników przyjęta przez Radę ministrów 28 września 2004 roku, do sejmiku skierowana została 19 października 2004 roku.
- <http://www.kprm.gov.pl/070626-pu8.htm>

## **FUNDING SOURCES OF SOCIAL INSURANCE FOR FARMERS IN 1999–2006**

### **Abstract**

The paper aims to present principles of Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) funding. There were analyzed the sources of funding for Pension, Prevention and Rehabilitation as well as Administrative KRUS funds. The investigations of funding sources (incomes) were based on analyses of the structure, dynamics and changes of face values.

**Paweł Góralski**

Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

## **System dotacji publicznych dla spółek hodowlanych nadzorowanych przez Ministerstwo Skarbu Państwa**

### **Wstęp**

Realizowany dotychczas system wsparcia hodowli był oparty na dotacjach przedmiotowych przeznaczonych na wspieranie postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej. Dofinansowanie tego postępu zostało zgłoszone Komisji Europejskiej jako jedna z krajowych form pomocy istniejących w rolnictwie. Pomoc ta mogła być stosowana zgodnie z postanowieniami traktatu akcesyjnego przez trzy lata od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, tj. do 30 kwietnia 2007 r.

Działalność podmiotów prowadzących hodowlę i rozród zwierząt pozostających w zasobie Skarbu Państwa oparta była w znacznej mierze na dotowaniu ze środków publicznych. W trakcie negocjacji akcesyjnych jasne stało się, że utrzymanie dotychczasowego systemu po akcesji nie będzie możliwe. Powstał tym samym problem, w jaki sposób wspierać polską hodowlę, która w tak znaczącym stopniu oparta była na środkach publicznych. Skomercjalizowane w 2000 r. przedsiębiorstwa państwowe – Stacje Hodowli i Unasienniania Zwierząt – jako podmioty prawa handlowego miały po akcesji utracić przywileje związane z możliwością wsparcia dla tzw. przedsiębiorstw kluczowych dla gospodarki kraju. Zdecydowano więc tym samym o wyborze drogi ograniczenia dotowania badanych podmiotów. Celem nadrzędnym opracowania jest wykazanie stopnia i sposobu odchodzenia od dotacji publicznych dla jednoosobowych spółek Skarbu Państwa prowadzących hodowlę i rozród zwierząt. Dodatkowo zostaną przedstawione system dotacji budżetowych stosowanych w hodowli i rozrodzie zwierząt oraz poziom pomocy ze środków krajowych w latach 2001–2005.

## **System dotacji budżetowych stosowany w hodowli i rozrodzie zwierząt**

Głównym celem stosowanego dotychczas dofinansowania postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej, a tym samym spółek zajmujących się hodowlą i rozrodem zwierząt, było wsparcie zadań służących tworzeniu, wdrażaniu i upowszechnianiu postępu biologicznego w hodowli poszczególnych gatunków zwierząt: bydła, koni, świń, owiec, kóz, drobiu, zwierząt futerkowych, pszczoł i ryb słodkowodnych. Pomoc udzielana była w formie dotacji przedmiotowych z budżetu państwa na dofinansowanie w szczególności kosztów zadań z zakresu:

- programów oceny i selekcji rozplodników,
- transmisji postępu genetycznego z poziomu hodowlanego do populacji masowej poprzez rozplodniki, materiał biologiczny i embriotransfer,
- utrzymywania populacji objętych ochroną zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich i ryb,
- prac hodowlanych prowadzonych w ramach programów hodowlanych,
- prowadzenia ksiąg, oceny wartości użytkowej i hodowlanej oraz rozrodu zwierząt gospodarskich, koordynowania oraz nadzorowania zadań i przetwarzania danych w wyżej wymienionym zakresie,
- innych, związanych z postępowaniem biologicznym w hodowli zwierząt, np. wystaw i pokazów zwierząt hodowlanych, wydawnictw.

System ten działał jednakże tylko do 1 maja 2004 r. W wyniku negocjacji akcesyjnych uzyskano trzyletni okres przejściowy, podczas którego Polska zobowiązała się dostosować zasady przyznawania pomocy publicznej dla przedsiębiorstw do standardów obowiązujących w UE. Datą graniczną stał się 30 kwietnia 2007 r. Badania autora obejmują jednakże lata 2000–2005, nie ma więc możliwości przedstawienia sytuacji omawianych spółek po całkowitym zaprzestaniu ich dotowania.

## **Poziom dofinansowania postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej ze środków krajowych**

Według danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii, dofinansowanie postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej w latach 2000–2005 ze środków budżetowych wynosiło (w tys. zł): 2000 r. – 147 907, 2001 r. – 128 100, 2002 r. – 100 391, 2003 r. – 104 726, 2004 r. – 104 200, 2005 r. – 90 654.

Dane za lata 2000–2005 dotyczą liczby zadań i kwot dotacji przedmiotowych wypłaconych ogółem za krowy pierwiastki ras mlecznych pochodzące po buhaju testowym tej samej rasy oraz za buhaje ras mlecznych i mięsnych, których testowanie zostało zakończone w danym roku zamieszczono w tabeli 1.

**Tabela 1**

Zestawienie danych za lata 2000–2005 dotyczące liczby zadań i kwot dotacji przedmiotowych ze środków budżetowych przeznaczonych na postęp biologiczny w produkcji zwierzęcej

| Lata | Krowy pierwiastki ras mlecznych pochodzące po buhaju testowym tej samej rasy |   | Buhaje ras mlecznych, których testowanie zostało zakończone w danym roku  |   | Buhaje ras mięsnych, których testowanie zostało zakończone w danym roku |   |
|------|--|---|---|---|---|---|
|      | Liczba sztuk, za które wypłacono dotację                                     | Kwota wypłaconej dotacji ogółem (tys. zł) | Liczba sztuk, za które wypłacono dotację  | Kwota wypłaconej dotacji ogółem (tys. zł) | Liczba sztuk, za które wypłacono dotację                                | Kwota wypłaconej dotacji ogółem (tys. zł) |
| 2000 | 23 756   | 14 366                                    | W rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 kwietnia 2000 r. w sprawie wysokości stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa oraz szczegółowych zasad i trybu udzielania oraz rozliczania tych dotacji (DzU Nr 35, poz. 401, z późn. zm.) dotowanie takich zadań nie było przewidziane. |   |   |   |
| 2001 | 22 363   | 13 418                                    |   |   |   |   |
| 2002 | 27 015   | 13 508                                    | 134   | 1 206                                     | 1   | 8   |
| 2003 | 32 105   | 16 053                                    | 251   | 3 138                                     | 3   | 30  |
| 2004 | 28 943   | 14 472                                    | 239   | 1 988                                     | 6   | 60  |
| 2005 | 25 579   | 10 232                                    | 222   | 2 220                                     | 15  | 128                                       |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRiRW zamieszczonych w odpowiedzi na zapytanie publiczne zadane przez autora.

## Zasady przyznawania pomocy publicznej w hodowli i rozrodzie zwierząt po 2006 roku

Szczegółowe warunki udzielania i wypłacania dotacji na dofinansowanie kosztów realizacji poszczególnych zadań począwszy od 2006 r. zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonują-

cych zadania na rzecz rolnictwa [DzU Nr 98 poz. 683, Nr 147 poz. 1068 i Nr 167 poz. 1188].

Podstawowym warunkiem udzielenia i wypłacenia dotacji było złożenie odpowiednio udokumentowanego wniosku według wzoru określonego w tym rozporządzeniu [Jankowska 2005, s. 72]. Beneficjentami pomocy w 2006 r. byli hodowcy zwierząt oraz podmioty realizujące zadania z zakresu postępu biologicznego w hodowli zwierząt. Kwota środków budżetowych przeznaczonych w 2006 r. na ten cel wyniosła ogółem 89 384 400 zł. W ramach tych środków w 2006 r. minister właściwy do spraw rolnictwa, zgodnie z wyżej wymienionym rozporządzeniem, na podstawie wniosków podmiotów, udzielił i wypłacił dotacje przedmiotowe w kwocie:

- 8345 tys. zł za krowy pierwiastki ras mlecznych: polskiej holsztyńsko-fryzyjskiej, polskiej czerwonej i simentalskiej o mlecznym kierunku użytkowania, pochodzące po buhaju testowym tej samej rasy,
- 1760 tys. zł za buhaje ras mlecznych: polskiej holsztyńsko-fryzyjskiej, polskiej czerwonej i simentalskiej o mlecznym kierunku użytkowania, których testowanie zostało zakończone w 2006 r.,
- 51 tys. zł za buhaje ras mięsnych, których testowanie zostało zakończone w 2006 r.

Kontynuowanie w 2007 r. i latach następnych pomocy przeznaczonej dla sektora hodowli zwierząt będzie możliwe tylko w sposób zgodny z wytycznymi Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007–2013 (2006/C 319/01), które przewidują możliwość udzielania przez państwo:

- 1) w latach 2007–2013:
  - pomocy o stawce do 100% na pokrycie kosztów administracyjnych związanych z ustanowieniem i utrzymaniem ksiąg zwierząt hodowlanych,
  - pomocy o stawce do 70% kosztów badań przeprowadzanych przez strony trzecie lub w ich imieniu, w celu określenia jakości genetycznej lub wydajności inwentarza, z wyjątkiem kontroli podejmowanych przez właściciela inwentarza i rutynowych kontroli jakości mleka,
  - pomocy na dofinansowanie organizacji konkursów, wystaw i targów, w tym symbolicznych nagród, do wartości 250 EUR za nagrodę i zwycięzcę,
  - pomocy na dofinansowanie kosztów ochrony bioróżnorodności biologicznej;
- 2) do 31 grudnia 2011 r. pomocy o stawce do 40% na wprowadzenie nowatorskich technik lub praktyk hodowli zwierząt w gospodarstwie, z wyjątkiem kosztów związanych z wprowadzeniem lub wykonaniem sztucznego zapłodnienia;

- 3) do dnia 31 grudnia 2007 r.:
- pomocy o stawce do 30% kosztów utrzymania rozplodników o wysokiej jakości genetycznej zarejestrowanych w księgach zwierząt hodowlanych,
  - pomocy o stawce do 40% na dofinansowanie sztucznego unasienniania matek pszczelich.

Począwszy od 2007 r. nie ma już możliwości kontynuowania dofinansowania adresowanego bezpośrednio do hodowców za:

- różne kategorie samic, tj. krowy pierwiastki ras mlecznych, krowy ras mięsnych, lochy czystorasowe, lochy stada podstawowego, samice nutrii i królików, matki pszczele, owce matki i kozy matki,
- stada zarodowe drobiu i stada stanowiące rezerwę materiału hodowlanego drobiu,
- hodowlę ryb,
- wydawnictwa specjalistyczne,

ponieważ ww. wytyczne Wspólnoty na lata 2007–2013 nie przewidują takich kierunków wsparcia.

W związku z powyższym w chwili obecnej prowadzone są prace mające na celu między innymi dostosowanie dotychczasowego dofinansowania postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej do tych wytycznych.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przesłało do uzgodnień projekt rozporządzenia w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa [Strona internetowa MRiRW <http://www.minrol.gov.pl/legislacja> 2007]. W rozdziale 2 tego projektu określono szczegółowy sposób i tryb udzielania oraz rozliczania dotacji na dofinansowanie kosztów postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej. Rozdział ten został przygotowany na podstawie propozycji programów pomocowych przedłożonych przez organizacje hodowców prowadzących księgi i ocenę wartości użytkowej lub hodowlanej zwierząt, podmiotów prowadzących programy oceny i selekcji rozplodników, Agencji Nieruchomości Rolnych i innych zainteresowanych jednostek. Stanowi on propozycję krajowego systemu pomocy państwa na dofinansowanie kosztów zadań w zakresie postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej począwszy od 2007 r.

Zgodnie z ustawą budżetową na 2007 r., wydatki budżetowe na postęp biologiczny w produkcji zwierzęcej zostały ustalone w kwocie 103 825 tys. zł.

## Poziom dotacji budżetowych dla spółek hodowlanych udzielonych w latach 2001–2005

W ramach wspomnianych wcześniej kwot dotacji budżetowych udzielonych poprzez system wsparcia postępu biologicznego w rolnictwie zawarto również kwoty wypłacone badanym przez autora spółkom. Spółki te zostały utworzone na mocy ustawy z 1997 r. o hodowli i rozrodzie zwierząt [DzU Nr 123 poz. 774 ze zm.].

Powołanie do życia czterech spółek z ograniczoną odpowiedzialnością przekształcających dotychczasowe przedsiębiorstwa państwowe (Stacje Hodowli i Unasienniania Zwierząt) nastąpiło w listopadzie 2000 r.

Spółki te przyjęły nazwy:

- Mazowieckie Centrum Hodowli i Rozrodu Zwierząt w Łowiczu Sp. z o.o.,
- Wielkopolskie Centrum Hodowli i Rozrodu Zwierząt w Poznaniu z siedzibą w Tulcach Sp. z o.o.,
- Małopolskie Centrum Biotechniki w Krasnem Sp. z o.o.,
- Stacja Hodowli i Unasienniania Zwierząt w Bydgoszczy Sp. z o.o.

Kolejny etap rozwoju spółek to 2001 r., kiedy to uporządkowano kwestie majątkowe i aktami założycielskimi Ministerstwo Skarbu Państwa wniosło do spółek majątek ze zlikwidowanych SHiUZ w ramach nowego ładu organizacyjnego. W chwili podpisania aktów założycielskich cały kapitał zakładowy spółek został podzielony na równe udziały o wartości 500 PLN każdy oraz w całości objęte przez Skarb Państwa. Po pierwszym roku działalności biegli rewidenci księgowi w swoich opiniach potwierdzili wysokości wniesionych kapitałów zakładowych, sumy bilansowe oraz wyniki finansowe spółek w wysokościach (w PLN) podanych w tabeli 2.

**Tabela 2**

Podstawowe dane finansowe charakteryzujące badane spółki na koniec 2001 r.

| Spółki | Kapitał zakładowy | Suma bilansowa | Zysk netto   |
|--------|-------------------|----------------|--------------|
| SHiUZ  | 18 103 500,00     | 23 028 002,00  | 1 066 105,30 |
| MCB    | 21 649 500,00     | 26 287 059,03  | 1 376 781,63 |
| MCHiRZ | 18 253 500,00     | 22 390 888,49  | 561 327,73   |
| WCHiRZ | 23 817 500,00     | 28 658 715,69  | 1 249 541,56 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych badanych spółek.

Wyniki odnotowane po pierwszym roku działalności spółek obejmowały dotacje na poziomie ustalonym jeszcze przed ich komercjalizacją. Na skutek wspomnianych we wstępie opracowania negocjacji akcesyjnych przyjęto rozwiązanie

zakładające stopniowe ograniczanie poziomu dotacji. Największy spadek przy- padł jednak na pierwszy rok działalności podmiotów w nowej formie organi- zacyjnej. Sytuacja ta była wynikiem wspomnianego wcześniej braku ochrony finansowej dla komercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych.

Wyniki analizy poziomu dotacji ze środków publicznych przedstawiono w tabeli 3 oraz na wykresie 1. Dla lepszej prezentacji wyników przyjęto założenie, że rok 2001 jest rokiem bazowym, a lata kolejne odnoszone są do niego.

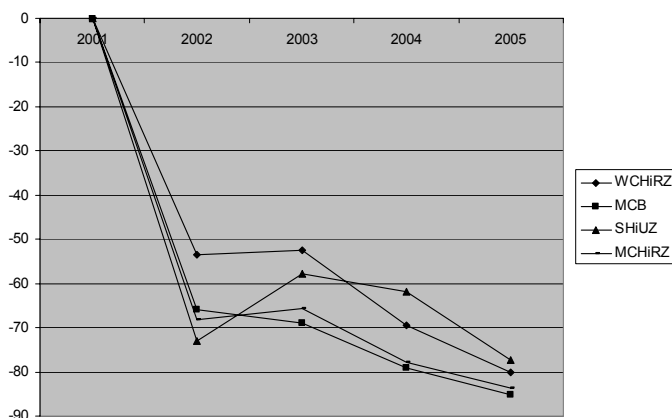
**Tabela 3**

Zmiany poziomu dotacji budżetowych dla badanych spółek w latach 2001–2005 [%]; 2001 = 100%

| Spółki | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   |
|--------|--------|--------|--------|--------|
| WChIRZ | -53,57 | -52,57 | -69,55 | -80,00 |
| MCB    | -65,86 | -68,94 | -79,14 | -85,25 |
| SHiUZ  | -72,97 | -57,77 | -61,93 | -77,38 |
| MChIRZ | -68,21 | -65,73 | -77,93 | -83,75 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych badanych spółek.

Przedstawione w tabeli 3 wyliczenia wykazały, że jeszcze przed upływem ustalonego w traktacie akcesyjnym terminu poziom dotacji dla komercyjnych przedsiębiorstw został zredukowany średnio o ponad 80%. Skala zjawiska jest jeszcze bardziej wymowna w ujęciu graficznym.



**Wykres 1**

Zmiany poziomu dotacji budżetowych dla badanych spółek w latach 2001–2005 [%]; 2001 = 100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych badanych spółek.



Poziom dotacji po 2001 r. najbardziej zredukowano w spółce bydgoskiej, natomiast w najmniejszym stopniu dotknęło to spółkę poznańską. Tak głęboka redukcja w SHiUZ Bydgoszcz poskutkowała jednak znacznym pogorszeniem wyników finansowych, w związku z czym spółka dywersyfikując działalność pozyskała nowe tytuły do otrzymywania dotacji. Poskutkowało to zwiększeniem poziomu dotacji w 2003 r. Kolejne wyłączenia przedmiotowe oraz obniżanie stawek spowodowały jednak dalszy spadek wartości udzielonej pomocy dla wszystkich omawianych podmiotów.

Pomimo tak znacznego uszczuplenia przychodów spółki odnotowały wyraźny wzrost zysku netto. Biorąc pod uwagę fakt, że w strukturze przychodów w 2001 r. dotacje zajmowały odpowiednio drugie i trzecie pozycje, należy stwierdzić, iż spółki dobrze przygotowały się do zaistniałej sytuacji. Wyrazem tego może być analogiczne do tabeli 2 zestawienie dla 2005 r. (tab. 4).

**Tabela 4**

Podstawowe dane finansowe charakteryzujące badane spółki na koniec 2005 r.

| Spółki | Kapitał zakładowy | Suma bilansowa | Zysk netto   |
|--------|-------------------|----------------|--------------|
| SHiUZ  | 18 103 500,00     | 37 082 285,28  | 3 257 583,78 |
| MCB    | 21 649 500,00     | 35 138 816,09  | 3 570 487,57 |
| MCHiRZ | 18 253 500,00     | 27 747 464,92  | 3 394 925,38 |
| WCHiRZ | 23 817 500,00     | 36 258 665,65  | 2 839 343,56 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych badanych spółek.

Zdecydowane wzrosty zysku netto we wszystkich omawianych podmiotach jednoznacznie dowodzą, że zmiana poziomu dotacji nie pogorszyła sytuacji finansowej badanych jednostek. Można więc wnioskować, że pozostawienie ich bez wsparcia państwa wymusza większą dbałość o przedsiębiorstwa oraz wyniki finansowe w warunkach gospodarki rynkowej.

## Podsumowanie i wnioski

System pomocy publicznej dla przedsiębiorstw musiał zostać dostosowany do wymogów stawianych wszystkim państwom członkowskim Unii Europejskiej. Aspekt ten budził i nadal budzi wiele kontrowersji. Zrodziło się wiele obaw o przyszłość kluczowych dla gospodarki przedsiębiorstw. Istnieje wiele

przykładów jednostek, które nie wytrzymały presji rynku i bez pomocy publicznej nie były w stanie dłużej funkcjonować. Jednak działania zmierzające do uregulowania sytuacji w dłuższej perspektywie przyniosą korzyść państwu, gospodarce i samym przedsiębiorstwom. Wyrównanie szans dla wszystkich podmiotów jest jedną z kluczowych idei Unii Europejskiej. W przypadku hodowli i rozrodu zwierząt dotowanie istniało w wielu krajach obecnej Wspólnoty. Wiele z nich nadal korzysta z pomocy publicznej związanej z postępowaniem biologicznym. Istnieje kilka dróg do utrzymania minimalnego, gwarantującego rozwój, poziomu pomocy publicznej. Państwa członkowskie lub też same podmioty mogą zwrócić się do Komisji Europejskiej z prośbą o utrzymanie pomocy publicznej w pewnych dziedzinach. W ramach procedury notyfikacyjnej można taką zgodę uzyskać.

Podsumowując niniejsze opracowanie, należy stwierdzić, że pomoc publiczna udzielana podmiotom działającym na zasadach komercyjnych nie ma tak wielkiego znaczenia, jak powszechnie się zakłada. Wymuszenie działań restrukturyzacyjnych przy jednoczesnym ograniczaniu ochrony finansowej ze strony państwa doprowadza w konsekwencji do poprawy jakości zarządzania majątkiem publicznym i zdecydowanie większej dbałości zarządów spółek o ich sytuację finansową. Pozytywnie należy w tym aspekcie ocenić starania osób zarządzających badanymi spółkami. Niemal całkowita eliminacja jednego z kluczowych źródeł przychodów nie doprowadziła do upadku jednostek, wręcz spowodowała ich rozwój.

## Literatura

- DUDZIK S.: *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie wspólnoty europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*. Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, Kraków 2002.
- JANKOWSKA A.: *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w świetle uregulowań wspólnotowych. Zasady i ograniczenia udzielania*. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2005.
- MRiRW, Departament Legislacji, Projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie stawek dotacji przedmiotowych do postępu biologicznego. <http://www.minrol.gov.pl/legislacja>
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa (DzU Nr 98, poz. 683, Nr 147, poz. 1068 i Nr 167, poz. 1188).

## **SYSTEM OF PUBLIC SUBSIDIES FOR ANIMALS' BREEDING COMPANIES UNDER THE SUPERVISION OF THE STATE TREASURY**

### **Abstract**

The paper aims to analyze the system of public subsidies for animals' breeding companies under the supervision of the State Treasury. The subsidy system for companies that breed and reproduce animals have had to be adapted to requirements of public aid regulated by the law of the European Union. It resulted with the gradual limitation of subsidies for analyzed companies. The paper presents an assessment of the subsidies system for the animal breeding enterprises, which was in force during the 2000–2007, along with its future developments. There is also executed an analyse of the subsidies level in 2001–2005 and showed their influence on financial situation of investigated companies.