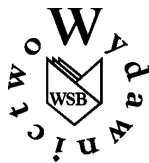


Zeszyty Naukowe  
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu  
Nr 38/2011

---

# **Finanse publiczne i rozwój przedsiębiorczości w regionach**

Pod redakcją naukową  
Beaty Filipiak



Wydawnictwo  
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

Komitet wydawniczy  
*prof. nadzw. dr hab. Władysław Balicki – przewodniczący*  
*Grażyna Krasowska-Walczak – dyrektor Wydawnictwa WSB w Poznaniu*  
*Andrzej Małecki – sekretarz redakcji Zeszytów Naukowych WSB w Poznaniu*  
*dr Piotr Dawidziak*

*prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak*  
*prof. nadzw. dr hab. inż. Tadeusz Leczykiewicz*  
*prof. nadzw. dr hab. Ilona Romiszewska*  
*prof. zw. dr hab. Janusz Sawczuk*  
*prof. zw. dr hab. Stanisław Wykrętowicz*

Recenzenci

*prof. zw. dr hab. inż. Dorota Korenik*  
*prof. nadzw. dr hab. Kazimiera Wilk*

Redaktor naczelny serii

*prof. nadzw. dr hab. Władysław Balicki*

Redaktor naukowy

*prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak*

Redakcja i korekta

*Anna Stankiewicz*

Redakcja techniczna i skład

*Wiesława Mazurkiewicz*

Projekt okładki

*Jan Ślusarski*

© Copyright by Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, 2011

ISSN 1426-9724

Wydawnictwo

Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu  
al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań  
tel. 61 655 33 99, tel./faks 61 655 33 97  
e-mail: [wydawwsb@wsb.poznan.pl](mailto:wydawwsb@wsb.poznan.pl), [dzialhandlowy@wsb.poznan.pl](mailto:dzialhandlowy@wsb.poznan.pl)  
[www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl](http://www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl)

Druk i oprawa: Zakład Poligraficzno-Wydawniczy M-Druk  
Wągrowiec, ul. Konopnickiej 50, tel. 67 268 57 37

## Spis treści

Wstęp.....	7
------------	---

### Problemy rozwoju przedsiębiorstw

<b>Anna Bagieńska</b> Zarządzanie wiedzą – determinantą rozwoju przedsiębiorstwa .....	11
<b>Edyta Bombiak</b> Kapitał ludzki jako czynnik rozwoju przedsiębiorstw w regionie .....	21
<b>Olga Braziewicz-Kumor, Piotr Bury</b> Dochodowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości stosowane przez samorzady gminne w województwie świętokrzyskim w latach 2004-2010....	31
<b>Katarzyna Brodzińska</b> Fundusze unijne jako instrument pobudzania przedsiębiorczości w regionach.....	43
<b>Hanna Czaja-Cieszyńska, Małgorzata Cieciora</b> Zastosowanie Międzynarodowego Standardu Sprawozdawczości Finansowej dla małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce – wyniki badań empirycznych .....	55
<b>Marek Czyż</b> Faktoring jako czynnik rozwoju przedsiębiorczości .....	65
<b>Karolina Gałązka</b> Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw na terenie województwa lubelskiego .....	79
<b>Agnieszka Ginter</b> Projekt „Czas na biznes” szansą na rozwój lokalnej przedsiębiorczości.....	89
<b>Dariusz Głuszcuk</b> Finansowanie regionalnej działalności innowacyjnej przedsiębiorstw – statystyki Oslo Manual (trzecia edycja) i propozycje ich modyfikacji.....	99

<b>Halina Kaluża</b> Różnicowanie wskaźnika przedsiębiorczości w gminach powiatu siedleckiego.....	111
<b>Konrad Kochański</b> Czy małe i średnie przedsiębiorstwa powinny wykorzystywać rachunkowość zarządczą? .....	121
<b>Krzysztof Łobos, Mirosława Szewczyk</b> Ocena porównawcza efektywności ekonomicznej przedsiębiorstw zajmujących się produkcją metalowych wyrobów gotowych w województwie opolskim .....	131
<b>Adam Marcysiak, Agata Marcysiak</b> Oddziaływanie stanu infrastruktury technicznej na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w województwach mazowieckim i podlaskim .....	141
<b>Agata Marcysiak, Adam Marcysiak</b> Poziom i różnicowanie wyników produkcyjnych i ekonomicznych w polskim transporcie .....	151
<b>Henryk Salmonowicz</b> Nierównomierność produkcji usług portowych jako przyczyna wahań skali przeładunków w portach morskich w Szczecinie i Świnoujściu w latach 2006-2010 .....	161
<b>Bogna Sawicka</b> Efektywność gospodarowania w warunkach regulowanej konkurencji na przykładzie rynku usług komunikacji miejskiej .....	175
<b>Małgorzata Sosińska-Wit</b> Finansowanie innowacji w małych przedsiębiorstwach ze środków Unii Europejskiej na przykładzie województwa lubelskiego.....	185
<b>Anna Spoz</b> Bariery ograniczające innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw .....	197
<b>Agnieszka Tłuczak, Mirosława Szewczyk</b> Identyfikacja perspektyw rozwoju klastrów w województwie opolskim – wyniki badań .....	207
<b>Dariusz Zarzecki</b> Wybrane metody szacowania kosztu kapitału własnego na rynkach międzynarodowych .....	217

**Finanse publiczne****Edyta Dwojak**

Wpływ zmian w podatku od nieruchomości i rolnym na dochody gmin wiejskich województwa pomorskiego i politykę prowadzoną przez władze lokalne..... 235

**Paweł Dziekański**

Analiza sytuacji finansowej samorządu jako wyznacznik efektywności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego ..... 247

**Magdalena Kalisiak-Mędelska, Jacek Chądzyński**

Aspekt instytucjonalny funkcjonowania administracji samorządowej na przykładzie gmin województwa łódzkiego – wnioski z badań..... 261

**Janina Kotlińska**

Finansowanie rozwoju lokalnego i regionalnego a poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego ..... 279

**Iwona Ładysz**

Zarządzanie bezpieczeństwem finansowym metropolii wrocławskiej – wybrane aspekty..... 291

**Monika Wakula, Artur Jacek Kożuch**

Możliwości wykorzystania analizy finansowej w gminach..... 303

**Abstracts**..... 315



## Wstęp

Ten Zeszyt Naukowy jest głosem w dyskusji na temat kształtu Unii Europejskiej, jej zadań i roli gospodarczej oraz udziału finansów publicznych w stabilizacji gospodarki. Fala kryzysu, która wstrząsnęła największymi gospodarkami, w tym również europejską, wskazała na kruchość rozwiązań systemowych zarówno w obszarze finansowania, wspierania przedsiębiorczości, jak i finansów publicznych. Świat, Europa, a w niej i Polska, dyskutują, jak wyjść z kryzysu, czy zastosowane instrumenty sprawdzą się, jak zbudować podstawy stabilności, aby szybko nastąpiło ożywienie gospodarki.

Te wyzwania determinują znaczną część rozważań niniejszego Zeszytu Naukowego. Autorzy w swoich opracowaniach podejmują zagadnienia dotyczące funkcjonowania w kryzysie, rozwiązań wskazujących, jak wyjść z niego, instrumentów i narzędzi wspomagających funkcjonowanie przedsiębiorstw i instytucji, ponadto dokonują szeregu analiz identyfikujących problemy związane z wystąpieniem kryzysu lub spowolnieniem gospodarczym. Ta dyskusja jest uzasadniona, gdyż należy wyciągnąć wnioski z kryzysu, aby nie powiełać sytuacji dysfunkcyjnych. Współczesna gospodarka potrzebuje nowych wzorców i wskazań, jak nie popełniać błędów w przyszłość, na jakie czynniki należy zwracać szczególną uwagę, aby sytuacje z przeszłości wyeliminować, jak szacować ryzyko w zmiennej rzeczywistości gospodarczej i co należy zrobić, żeby przyszłość była lepsza.

Aby dyskusja przyniosła efekty, powinny być dwie strony: pierwsza – to twórcy wskazań i analiz, druga – to odbiorcy informacji. Pierwszą stroną stanowią autorzy artykułów zamieszczonych w tej publikacji: pracownicy nauki i praktycy gospodarczy zabierający głos w dyskusji poprzez swoje opracowania, wyniki badań oraz proponowane rozwiązania. Odbiorcy niniejszego opracowania – druga strona – to praktycy gospodarczy: przedsiębiorcy, menedżerowie, pracownicy administracji samorządowej i szczebla rządowego, ale też studenci kierunków ekonomicznych.

Autorzy opracowań umieszczonych w tym Zeszytku Naukowym włączają się – w warunkach kryzysu gospodarczego – w ogólnopolski, europejski i światowy nurt dyskusji nad pożądanymi kierunkami przeobrażania się gospodarki i nowymi wyzwaniami stojącymi przed finansami publicznymi.

O kryzysie należy mówić, dyskutować i wyciągać wnioski na przyszłość.

*prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak*





# **Problemy rozwoju przedsiębiorstw**



**Anna Bagińska**

Politechnika Białostocka

## **Zarządzanie wiedzą – determinantą rozwoju przedsiębiorstwa**

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono analizę zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwach w zakresie źródeł finansowania kształcenia i podnoszenia kwalifikacji pracowników. W erze wiedzy bardzo ważne jest właściwe zarządzanie umiejętnościami pracowników. Omówione badania pokazały, że w Polsce odnotowano spadek poziomu wydatków na kształcenie i doskonalenie kadr, stanowiących koszty pracy, a jednocześnie nastąpił wzrost liczby osób uczestniczących w formach kształcenia pozaszkolnego.*

***Słowa kluczowe:** wiedza, kwalifikacje i kompetencje, kształcenie ustawiczne*

### **1. Wprowadzenie**

W erze wiedzy sposób konkurowania i funkcjonowania przedsiębiorstw różni się od dotychczasowego, gdyż jest zdeterminowany wyjątkowym charakterem dominującego zasobu, jakim jest wiedza. Pogląd Petera Druckera, że wiedza i kompetencje pracowników są dzisiaj postrzegane jako cenne komponenty kapitału ludzkiego organizacji jest powszechnie akceptowany<sup>1</sup>. Zgadając się z tą opinią, należy podkreślić, że zarządzanie dotyczy przede wszystkim ludzi, a nie technik czy procedur. To pracownicy są w organizacji najważniejsi. Ponadto po-

---

<sup>1</sup> E.H. Edersheim, *Przesłanie Druckera. Zarządzanie oparte na wiedzy*, MT Biznes, Warszawa 2009, s. 25.

zycja konkurencyjna przedsiębiorstwa uwarunkowana jest coraz częściej efektywnym wykorzystaniem wiedzy, co świadczy o jej strategicznym znaczeniu dla funkcjonowania każdego przedsiębiorstwa. W erze wiedzy racjonalnie działają te organizacje, które maksymalizując produkcję, maksymalnie wykorzystują posiadane zasoby wiedzy i informacji.

Polityka europejska dąży do zwiększenia liczby miejsc pracy, ma również na celu pełniejsze wykorzystanie umiejętności i wiedzy fachowej pracowników w celu zwiększenia wydajności, przede wszystkim poprzez stwarzanie warunków sprzyjających nabywaniu umiejętności i większej samodzielności przez pracowników. Zarówno organizacja szkoleń, jak i organizacja pracy odgrywają ważną rolę w tym procesie. Z badań przeprowadzonych przez Europejską Fundację na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound) w 2010 r. wynika, że coraz większa liczba pracowników podejmuje szkolenia.

Tymczasem analiza struktury kosztów pracy w Polsce, podawanych przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) co cztery lata (ostatnie w 2004 r. i 2008 r.), pokazuje niewielki wzrost nominalny wydatków na kształcenie i doskonalenie zawodowe pracowników i jednoczesny spadek udziału tych wydatków w strukturze kosztów pracy<sup>2</sup>.

Celem artykułu jest analiza rozwoju kształcenia ustawicznego w Polsce i ocena roli pracodawców w finansowaniu kształcenia i doskonalenia kadr oraz w zarządzaniu rozwojem wiedzy swoich pracowników.

## 2. Pojęcie wiedzy i zarządzania wiedzą

Wiedza jest pojęciem bardzo szerokim i podlega podziałom na wiele kategorii. Jednym z istotnych podziałów jest rozróżnienie przez Ikujro Nonakę i Hirotake Takeuchiego wiedzy dostępnej (jawnej) i ukrytej. Wiedza jawna jest sprecyzowana i usystematyzowana. Wyraża się w postaci słów, liczb i przedstawia w formie danych, norm, formuł czy procedur, można ją przekazywać w formie raportów, rysunków itp.<sup>3</sup> Natomiast wiedza ukryta (cicha), to taka, którą trudno jest sprecyzować, można ją określić jako wykorzystanie umiejętności, doświadczeń czy praktyki w rozwiązywaniu problemów. Wiedza ukryta stanowi zasób indywidualnych umiejętności, doświadczeń, przekonań. Z porównania obu rodzajów wiedzy wynika, że wiedza ukryta jest czymś indywidualnym i trudnym

<sup>2</sup> Por. A. Bagińska, *Wydatki na kształcenie i doskonalenie zawodowe kadr w kosztach pracy polskich przedsiębiorców*, w: *Nowe wyzwania w zakresie ekonomii i polityki gospodarczej po kryzysie subprime*, red. J. Ostaszewski, SGH, Warszawa 2010, s. 11-22.

<sup>3</sup> M. Łosiewicz, *Wiedza i kapitał ludzki a konkurencyjność przedsiębiorstw w skali regionu*, Wyd. UG, Gdańsk 2009, s. 18.

do sformalizowania. Pozostaje więc domeną ludzi i rozwiązania informatyczne są bezsilne wobec wiedzy ukrytej.

Zarządzanie wiedzą to ogół procesów umożliwiających tworzenie, upowszechnienie i wykorzystanie wiedzy dla realizacji celów organizacji i dla zwiększenia efektywności przedsiębiorstwa<sup>4</sup>. Istotą zarządzania jest produktywne wykorzystywanie wiedzy, która ujawnia się tylko poprzez swoje zastosowanie. Zarządzanie wiedzą jest możliwe dzięki właściwemu rozwijaniu kwalifikacji i umiejętności pracowników. Tak rozumiane zarządzanie wymaga nowego spojrzenia na pracę i funkcje współczesnych menedżerów i wypracowania nowych modeli kształcenia, które w większym stopniu będą kładły nacisk na takie aspekty, jak: zdolności przywódcze, umiejętność motywowania, dbanie o rozwój i doskonalenie kompetencji pracowników<sup>5</sup>.

Awans wiedzy jako czynnika konkurencyjności rodzi większe zapotrzebowanie na pracowników o rozległej i ciągle wzbogacanej wiedzy i doskonalonych umiejętnościach<sup>6</sup>. Pracownicy powinni powiększać swoje kwalifikacje, uczestnicząc w szkoleniach, kursach. Jeżeli pracodawca finansuje wydatki na szkolenie i doskonalenie zawodowe pracowników, ponosi koszty stanowiące element kosztów pracy. Jednocześnie można powiedzieć, że nakłady te są inwestycją w kapitał ludzki przedsiębiorstwa.

### 3. Analiza kształcenia i szkolenia pracowników w krajach Unii Europejskiej

Badanie prowadzone przez Europejską Fundację na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound) wykazało, że w 2010 r. liczba szkoleń opłacanych przez pracodawców była najwyższa od 1995 r. (w odniesieniu do UE-15) – 34% pracowników odbyło szkolenia w ciągu 12 miesięcy poprzedzających przeprowadzenie badania. W ten sposób została przełamana trwająca od 15 lat tendencja, zgodnie z którą liczba szkoleń organizowanych przez pracodawcę nie zwiększała się (liczba ta wręcz zmniejszyła się między 2000 r. a 2005 r.). Ponadto organizowanie szkoleń w miejscu pracy również stało się bardziej powszechne – w 2005 r. zjawisko to dotyczyło 24% pracowników, a w 2010 r. – 30%<sup>7</sup>. Nie wszyscy pracownicy odbywają taką samą liczbę szkoleń. Pracownicy w starszym wieku są

<sup>4</sup> Z. Czajka, *Gospodarowanie kapitałem ludzkim*, Wyd. UB, Białystok 2011, s. 25.

<sup>5</sup> M. Walczak, *Przywództwo i motywowanie w procesach zarządzania kompetencjami pracowników*, „e-mentor” 2011, nr 1.

<sup>6</sup> S. Borkowska, *Strategie wynagrodzeń*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 44.

<sup>7</sup> *Changes over time – First findings from the fifth European Working Conditions Survey*, [www.eurofound.europa.eu/surveys](http://www.eurofound.europa.eu/surveys) [dostęp: 3.07.2011].

objęci mniejszą liczbą szkoleń – 30% spośród osób po 50. roku życia skorzystało ze szkoleń opłaconych przez pracodawcę, w porównaniu z 36% pracowników między 30 a 49 rokiem życia. Ta dysproporcja zmniejszyła się jednak nieco, gdyż odsetek pracowników w starszym wieku odbywających szkolenia wzrósł o siedem punktów procentowych na przestrzeni ostatnich 15 lat, zaś w młodszej grupie wzrost wyniósł tylko cztery punkty procentowe. Stali pracownicy czerpią więcej korzyści ze szkoleń opłacanych przez pracodawcę, niż pracownicy zatrudnieni na innych warunkach: w 2010 r. 39% stałych pracowników skorzystało ze szkoleń opłacanych przez pracodawcę, w porównaniu z zaledwie 26% pozostałych pracowników. Ponadto dysproporcja ta pogłębiła się na przestrzeni ostatnich 10 lat – wynosząca w 2000 r. siedem punktów procentowych różnica w 2010 r. uległa niemalże podwojeniu do 14 punktów procentowych. Obraz jest również zróżnicowany ze względu na grupy zawodowe. Wysoko wykwalifikowani pracownicy biurowi znajdują się w najlepszej sytuacji – 47% takich pracowników odbywa szkolenia opłacane przez pracodawcę, w porównaniu z 36% nisko wykwalifikowanych pracowników biurowych. O ile wszystkie grupy zawodowe skorzystały na zwiększeniu dostępu do szkoleń opłacanych przez pracodawcę między 2000 r. a 2010 r., pracownicy fizyczni znaleźli się w lepszej sytuacji, niż pracownicy biurowi – odsetek pracowników fizycznych korzystających ze szkoleń wzrósł z 18% do 22%. Choć wzrost ten był większy niż wzrost w odniesieniu do pracowników biurowych, pracownicy fizyczni nadal odbywają mniejszą liczbę szkoleń. Podczas gdy pod koniec dekady pracodawcy opłacali większą liczbę szkoleń dla swoich pracowników, również większa liczba pracowników płaciła za swoje szkolenia. W 2005 r. 6% pracowników opłaciło swoje szkolenia; w 2010 r. odsetek ten zwiększył się o jedną trzecią, osiągając 9%. Należy zauważyć, że choć ogólny wzrost liczby szkoleń jest mile widziany, to może on przynajmniej w części stanowić reakcję na pogorszenie koniunktury gospodarczej. Wiele spośród programów pracy krótkotrwałej, realizowanych na przestrzeni ostatnich dwóch lat, obejmowało szkolenia w różnej postaci, przeprowadzane w godzinach wolnych od pracy. Ponadto poczucie niepewności zatrudnienia mogło skłonić pracowników do dążenia do zwiększenia poziomu swoich kwalifikacji w celu podniesienia swojej zdolności do zatrudnienia<sup>8</sup>.

#### 4. Analiza rozwoju kształcenia ustawicznego w Polsce

Kształcenie ustawiczne to proces ciągłego poszerzania zasobów wiedzy, wykształcenia oraz kwalifikacji ogólnych i zawodowych człowieka w toku jego

<sup>8</sup> *Changes over time – First findings from the fifth European Working Conditions Survey*, [www.eurofound.europa.eu/surveys](http://www.eurofound.europa.eu/surveys) [dostęp: 3.07.2011].

zycia. Konieczność rozwoju kształcenia ustawicznego pojawiła się w wyniku postępu technologicznego, który wymaga szybkiego dostosowania się do zmian zachodzących na rynku pracy. Na kształcenie ustawiczne składają się zarówno szkolne, jak i pozaszkolne formy aktywności. W opracowaniu GUS, dotyczącym kształcenia dorosłych, oraz badaniach prowadzonych przez portal rynek pracy.pl zostały przedstawione dane określające poziom uczestnictwa Polaków w formach kształcenia pozaszkolnego w latach 2006-2010 (zob. tab. 1).

Tabela 1. Liczba i struktura osób w wieku 15-64, uczestniczących w formach kształcenia pozaszkolnego w latach 2006-2010 – według grup wieku

Wiek	2006		2007		2008		2009		2010	
	liczba w tys.	%	liczba w tys.	%	liczba w tys.	%	liczba w tys.	%	liczba w tys.	%
15-24 lata	152	25	164	25	150	22	117	22	144	18
25-34 lata	178	30	214	32	227	34	179	33	284	35
35-44 lata	117	20	146	22	159	24	121	23	175	21
45 lat i więcej	153	25	144	21	131	20	118	22	216	26
Razem	600	100	668	100	667	100	535	100	819	100

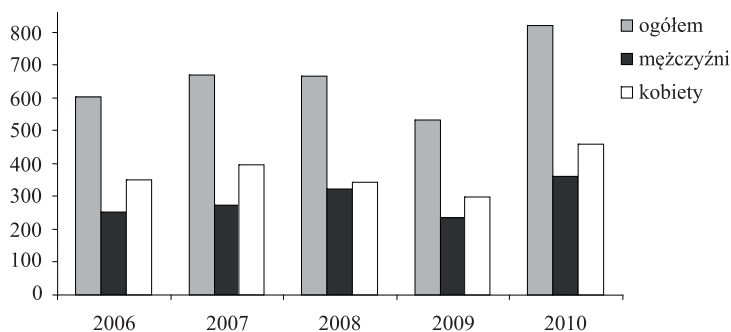
Źródło: opracowanie na podstawie danych GUS zawartych w: *Kształcenie ustawiczne w Polsce*, www.rynekpracy.pl [dostęp: 1.07.2011].

Jak pokazują dane GUS, liczba osób biorących udział w szkoleniach wzrasta w kolejnych latach, z wyjątkiem 2009 r. Między 2006 r. a 2010 r. jest to przyrost na poziomie 36,5%. Na podstawie danych z tabeli wynika także, że najwięcej osób w wieku 25-34 lata bierze udział w różnych formach kształcenia. Ich odsetek wynosi od 30% w 2006 r. do 35% w 2010 r. wszystkich osób biorących udział w szkoleniach. Na podobnym poziomie – ok. 20% wszystkich szkolących się – jest odsetek osób w wieku 35-44 lata, natomiast odsetek osób starszych podnoszących swoje kwalifikacje waha się od 26% w 2006 r. poprzez 22% w latach 2007–2008, do 26% w 2010 r.

W każdym z badanych lat kobiety częściej brały udział w szkoleniach niż mężczyźni (zob. rys. 1).

W badanym okresie największy odsetek wśród uczestniczących w formach kształcenia pozaszkolnego stanowią osoby podejmujące doksztalcenie z własnej inicjatywy (48% w 2006 r. i 47% w 2010 r.) oraz zorganizowane przez zakład pracy (od 39% w 2006 r. do 44% w 2010 r. wszystkich objętych badaniem). Kursy za pośrednictwem urzędów pracy stanowiły znikomy procent (zob. tab. 2).

Jak pokazują dane w tabeli 3, głównym powodem brania udziału w szkoleniach jest doskonalenie kwalifikacji zawodowych. W tej grupie nastąpił w 2010 r. wzrost uczestników szkoleń o 42% – w porównaniu z 2006 r. Osoby doskonalące kwalifikacje zawodowe stanowią nieco ponad 60% wszystkich uczestników



Rysunek 1. Osoby w wieku 15-64 lata, uczestniczące w formach kształcenia pozaszkolnego w latach 2006-2010 według płci (w tys.)

Źródło: opracowanie na podstawie danych GUS zawartych w: *Kształcenie ustawiczne w Polsce*, www.rynekpracy.pl [dostęp: 1.07.2011].

Tabela 2. Osoby w wieku 15-64 lata uczestniczące w formach kształcenia pozaszkolnego według rodzaju kształcenia w latach 2006-2010 (w tys.)

Rodzaj kształcenia	2006	2007	2008	2009	2010
Kurs za pośrednictwem urzędu pracy	27	30	9	20	25
Samokształcenie kierowane	46	51	60	34	54
Dokształcanie zorganizowane przez zakład pracy	237	305	303	245	357
Kurs podjęty z własnej inicjatywy	291	283	295	234	383

Źródło: opracowanie na podstawie danych GUS zawartych w: *Kształcenie ustawiczne w Polsce*, www.rynekpracy.pl [dostęp: 1.07.2011].

Tabela 3. Osoby w wieku 15-64 lata uczestniczące w formach kształcenia pozaszkolnego według celu podjęcia szkolenia w latach 2006-2010 (w tys.)

Cel kształcenia	2006	2007	2008	2009	2010
Zdobycie kwalifikacji zawodowych	76	95	73	76	109
Doskonalenie kwalifikacji zawodowych	366	384	421	332	520
Zmiana kwalifikacji zawodowych	17	15	14	13	17
Rozwijanie własnych zainteresowań	142	174	159	113	172

Źródło: opracowanie na podstawie danych GUS zawartych w: *Kształcenie ustawiczne w Polsce*, www.rynekpracy.pl [dostęp: 1.07.2011].



szkoleń. Kolejną przesłanką podejmowania szkoleń jest rozwijanie własnych zainteresowań. Ta grupa osób stanowi około 20% wszystkich biorących udział w szkoleniach. Osoby pragnące zdobyć kwalifikacje zawodowe to zaledwie ok. 10-12% badanych, ale w tej grupie zauważa się wysoką dynamikę na przełomie lat 2006-2010 – 143%. Poziom dynamiki jest podobny jak w przypadku osób doskonalących swoje kwalifikacje zawodowe, których też przybyło o ponad 40%.

## **5. Analiza przyczyn zmniejszenia kosztów pracy w zakresie kształcenia i doskonalenia kadr**

Podstawowym źródłem finansowania szkoleń pracowników są środki pracodawcy, stanowiące koszt pracy. W badanym okresie nastąpił rozwój możliwości finansowania i dofinansowania rozwoju pracowników z innych źródeł niż środki pracodawcy, co automatycznie nie będzie stanowić kosztów pracy.

Na przykład w Polsce pracodawcy mają możliwość występowania do starosty o dofinansowanie szkoleń na podstawie art. 69 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zgodnie z tą ustawą, pracodawca, który posiada fundusz szkoleniowy, może otrzymać dofinansowanie na szkolenia w wysokości do 50% kosztów szkolenia, nie więcej jednak niż do wysokości przeciętnego wynagrodzenia, obowiązującego w dniu zawarcia umowy, na jedną osobę, a w przypadku osób w wieku 45 lat i powyżej, w wysokości do 80%, nie więcej jednak niż do wysokości 300% przeciętnego wynagrodzenia, obowiązującego w dniu zawarcia umowy, na jedną osobę<sup>9</sup>. Ponadto jeżeli pracodawca (również pracodawca nieposiadający funduszu szkoleniowego) skieruje pracownika na szkolenie trwające co najmniej 22 dni robocze w wymiarze równym czasowi pracy skierowanego pracownika i udzieli mu na ten okres płatnego urlopu szkoleniowego, a na okres szkolenia tego pracownika zatrudni bezrobotnego, skierowanego przez powiatowy urząd pracy, starosta refunduje z Funduszu Pracy:

- koszty szkolenia pracownika, w wysokości do 80% przeciętnego wynagrodzenia, obowiązującego w dniu rozpoczęcia szkolenia, na jednego pracownika,
- wynagrodzenie osoby skierowanej przez powiatowy urząd pracy, wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne od tego wynagrodzenia, w wysokości nieprzekraczającej 40% przeciętnego wynagrodzenia, obowiązującego w dniu rozpoczęcia szkolenia, za każdego skierowanego.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2008 r., nr 69, poz. 415 z późn. zm.

Ponadto część przedsiębiorstw skorzystała z dostępnych w Polsce rozwiązań anty kryzysowych. Zgodnie z informacją o umowach zawartych przez starostów w sprawie wypłat świadczeń z Funduszu Pracy na podstawie ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego według stanu na 7 czerwca 2010 r. potwierdzono zawarcie 4 umów, o łącznej wartości 557 194,29 zł, obejmujących 491 osób, w tym<sup>10</sup>:

- z tytułu kosztów szkolenia dla pracowników: 555 565,60 zł,
- z tytułu kosztów studiów podyplomowych: 0 zł,
- z tytułu kosztów stypendiów (ze składkami na ubezpieczenie społeczne, należnymi od pracodawcy): 1 628,69 zł.

Spadek wydatków na kształcenie kadr w kosztach pracy wielu przedsiębiorstw może oznaczać skorzystanie z szerokiej oferty szkoleń z programów UE. Pracodawcy w Polsce mają możliwość skierowania swoich pracowników na szkolenia dofinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego, których oferta jest dość szeroka i atrakcyjna finansowo. Duże znaczenie mają środki UE: zarówno z programów 2004-2006, dotyczących Rozwoju Zasobów Ludzkich, jak i środki obecnie wykorzystywane. Do końca 2006 r. wsparciem w ramach SPO RZL objęto 72,3 tys. przedsiębiorstw. Ewaluacja działania „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki” wykazała, że prawie połowa firm korzystających ze wsparcia zauważyła poprawę w funkcjonowaniu w porównaniu z okresem sprzed 6 miesięcy<sup>11</sup>. Obecnie realizowany jest PO Kapitał Ludzki, w ramach którego do końca 2010 r. tylko dla priorytetu IX – „Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionie” – podpisano 8,1 tys. umów na 3,8 mld zł<sup>12</sup>.

Mimo spadku poziomu wydatków na kształcenie i doskonalenie kadr w kosztach pracy w 2008 r., należy stwierdzić, że pracodawcy w Polsce doceniają znaczenie wiedzy dla ich rozwoju. Badania przeprowadzone wśród 70 przedsiębiorstw w okresie od marca do lipca 2009 r. przez Irenę Hejduk, Wiesława Grudzewskiego, Annę Sankowską i Monikę Wańtuchowicz, dotyczące głównych czynników budowania pozycji trwałego lidera rynkowego, dowiodły, że czterema głównymi paradygmatami przewagi konkurencyjnej w danej firmie są: wiedza (64%), innowacje (54%), zaufanie (44%), tj. zaufanie otoczenia do firmy, zaufanie wewnątrz do firmy. Jednocześnie ciekawe jest, że w praktyce polskich przedsiębiorstw zarządzanie reputacją ma większe znaczenie w budowaniu trwałej przewagi konkurencyjnej niż zarządzanie wiedzą, choć w ocenie kadry menedżerskiej powinno być odwrotnie. Można więc sformułować wniosek, że dla

<sup>10</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, [www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1402](http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1402) [dostęp: 25.06.2010].

<sup>11</sup> *Program Operacyjny Kapitał ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, MRR, Warszawa 2007, s. 105.

<sup>12</sup> Europejski Fundusz Społeczny, [www.efs.pl](http://www.efs.pl) [dostęp: 20.06.2011].

polskich przedsiębiorstw wyzwaniem będzie umiejętność wcielenia w praktykę koncepcji zarządzania wiedzą<sup>13</sup>.

Ponadto coraz częściej w dobie gospodarki wiedzy pracodawcy poszukują osób posiadających interdyscyplinarne przygotowanie. Na podstawie przeprowadzonej analizy ofert pracy umieszczonych w prasie i na portalu pracuj.pl pod kątem wymagań stawianych pracownikom wynika, że główne wymagania, jakie wymieniały pracodawcy, to odpowiednie wykształcenie (92% wskazań) i doświadczenie na podobnym stanowisku (87%), znajomość języków obcych (27%)<sup>14</sup>. Oprócz kwalifikacji formalnych duże znaczenie przywiązuje się do kompetencji i cech osobistych, takich jak sumienność, rzetelność, punktualność, konsekwencja, otwartość, entuzjazm, odporność na stres, chęć do pracy, uczciwość, odpowiedzialność, motywacja, wysoka kultura, dobra organizacja, zaangażowanie, samodzielność. Dlatego nie tylko pracujący, ale także absolwenci szkół w celu podniesienia „swojej wartości” dla pracodawców powinni się doksztalać, szkolić, specjalizować, czyli ciągle inwestować w naukę.

## 6. Podsumowanie

W erze wiedzy bardzo ważne jest właściwe zarządzanie umiejętnościami pracowników, wymagające ciągłego dbania o rozwój wiedzy i podnoszenie kwalifikacji zatrudnionych osób. W Polsce odnotowano spadek poziomu wydatków na kształcenie i doskonalenie kadr, stanowiących koszty pracy. Jednocześnie, podobnie jak w innych krajach UE, nastąpił wzrost liczby uczestników szkoleń. Przyczyn tego stanu jest wiele, poczynając od chęci rozwoju kwalifikacji, poprzez rozwój zainteresowań, po konieczność związaną z działaniami antykryzysowymi firm.

Na podstawie przeprowadzonej analizy wynika, że przedsiębiorcy coraz bardziej doceniają znaczenie wiedzy w rozwoju pracowników i podejmują działania, aby zarządzać wiedzą w kierunku umocnienia pozycji rynkowej firmy. Ponad 90% przedsiębiorców inwestuje w rozwój swoich pracowników. Analiza przyczyn zmian w poziomie wydatków na szkolenia pokazuje, że istotną rolę odegrał fundusz szkoleniowy, jako rządowy instrument ułatwiający planowanie rozwoju i zarządzanie wiedzą. Dzięki niemu szczególnie większe przedsiębiorstwa podjęły się zarządzania kształceniem ustawicznym. Duże znaczenie mają środki UE,

<sup>13</sup> I.K. Hejduk, W.M. Grudzewski, A. Sankowska, M. Wańtuchowicz, *W kierunku zarządzania drugiej generacji – model diamentu czterech paradygmatów współczesnego przedsiębiorstwa*, „e-mentor” 2010, nr 1.

<sup>14</sup> Badania 250 ofert pracy przeprowadzone w sierpniu 2011 r.

zarówno z programów Rozwoju Zasobów Ludzkich, jak i obecnie wykorzystywane, zwłaszcza w ramach Programu Operacyjnego – Kapitał Ludzki.

Większość środków wdrożonych w okresie kryzysu, takich jak programy skróconego czasu pracy/ tymczasowych zwolnień, w połączeniu z działaniami szkoleniowymi okazały się sukcesem dla uczestniczących w nich przedsiębiorstw. Jednak odsetek firm realizujących te programy jest ograniczony. Z tego powodu należy zwiększyć liczbę potencjalnie zainteresowanych podmiotów, szczególnie w grupie małych i średnich przedsiębiorstw. Jedną z uporczywych przeszkód jest to, że niektóre przedsiębiorstwa nie uważają szkoleń za dobrą, długoterminową inwestycję. Sektorowe inicjatywy dwustronne i trójstronne, podejmowane w celu gromadzenia funduszy na szkolenia, miały w tym zakresie pozytywny wpływ na poszczególne sektory, a także na całą gospodarkę. Brakuje ogólnej oceny skuteczności nowych środków w zakresie rozwoju umiejętności, zastosowania ich w pracy i dostosowania do potrzeb rynku. Jest to szczególnie istotne, biorąc pod uwagę, że niektóre szkolenia realizowane w ramach programów trwają bardzo krótko.

## Literatura

- Bagińska A., *Wydatki na kształcenie i doskonalenie zawodowe kadr w kosztach pracy polskich przedsiębiorców*, w: *Nowe wyzwania w zakresie ekonomii i polityki gospodarczej po kryzysie subprime*, red. J. Ostaszewski, SGH, Warszawa 2010.
- Borkowska S., *Strategie wynagrodzeń*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.
- Changes over time – First findings from the fifth European Working Conditions Survey*, www.eurofound.europa.eu/surveys [dostęp: 3.07.2011].
- Czajka Z., *Gospodarowanie kapitałem ludzkim*, Wyd. UB, Białystok 2011.
- Edersheim E.H., *Przesłanie Druckera. Zarządzanie oparte na wiedzy*, MT Biznes, Warszawa 2009.
- Europejski Fundusz Społeczny, www.efs.pl [dostęp: 20.06.2011].
- Hejduk I.K., Grudzewski W.M., Sankowska A., Wańtuchowicz M., *W kierunku zarządzania drugiej generacji – model diamentu czterech paradygmatów współczesnego przedsiębiorstwa*, „e-mentor” 2010, nr 1.
- Łosiewicz M., *Wiedza i kapitał ludzki a konkurencyjność przedsiębiorstw w skali regionu*, Wyd. UG, Gdańsk 2009.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1402 [dostęp: 25.06.2010].
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, MRR, Warszawa 2007.
- Walczak M., *Przywództwo i motywowanie w procesach zarządzania kompetencjami pracowników*, „e-mentor” 2011, nr 1.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2008 r., nr 69, poz. 415 z późn. zm.

**Edyta Bombiak**

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

## **Kapitał ludzki jako czynnik rozwoju przedsiębiorstw w regionie**

**Streszczenie.** *W artykule ukazano specyfikę kapitału ludzkiego oraz zidentyfikowano działania ukierunkowane na jego rozwój. Omówiono także główne nurty w procesie pomiaru kapitału ludzkiego – ze zwróceniem uwagi na ograniczenia napotymane w praktyce w opracowaniu precyzyjnych i uniwersalnych narzędzi i metod szacowania wartości tego kapitału. Podkreślono też, że efektywne zarządzanie kapitałem ludzkim musi uwzględniać jego odmienność w porównaniu z innymi zasobami firmy.*

**Słowa kluczowe:** *kapitał ludzki, kapitał intelektualny, inwestowanie, pomiar wartości kapitału ludzkiego*

### **1. Wprowadzenie**

W ostatnich latach jesteśmy świadkami ewolucji w kierunku gospodarki opartej na wiedzy, w której niematerialne zasoby są czynnikiem generującym wartość przedsiębiorstwa. Istotną rolę wśród tych aktywów odgrywają ludzie, ich wiedza i umiejętności. Wzrost znaczenia kapitału ludzkiego i funkcji personalnej we współczesnych organizacjach jest spowodowany z jednej strony rosnącym przekonaniem o istotnym wpływie zatrudnionych na produktywność i innowacyjność organizacji, z drugiej zaś zwiększaniem u pracowników świadomości ich praw oraz wrażliwości na nieodpowiednie traktowanie. Pracownicy stają się klientami wewnętrznymi organizacji, a ich relacje są oparte na zasadzie wza-

jemnej wymiany świadczeń z organizacją<sup>1</sup>. Rosnące oczekiwania współczesnych pracowników domagających się partnerskiego ich traktowania, stawiają nowe wyzwania przed zarządzającymi organizacją i wymuszają zmianę podejścia do zatrudnionych oraz poszukiwania nowych instrumentów i metod, które poprzez rozwój kompetencji i motywacji pracowników przyczynią się do poprawy wyników organizacji.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie specyfiki i znaczenia kapitału ludzkiego jako czynnika determinującego przetrwanie i rozwój przedsiębiorstw we współczesnym otoczeniu konkurencyjnym. W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytania: jakimi cechami charakteryzuje się kapitał ludzki?, jakie działania sprzyjają jego rozwojowi? oraz w jaki sposób mierzyć wartość tego kapitału i efektywność działań ukierunkowanych na wzrost jego wartości? Punktem wyjścia przeprowadzonej analizy jest założenie, że kapitał ludzki stanowi najważniejszy składnik kapitału intelektualnego, będącego głównym generatorem wartości współczesnych organizacji. Efektywne wykorzystanie tego kapitału w celu rozwoju przedsiębiorstwa wymaga jednak uwzględnienia jego specyfiki, gdyż kapitał ludzki istotnie różni się od pozostałych zasobów przedsiębiorstwa.

## 2. Kapitał ludzki w koncepcjach kapitału intelektualnego

Rozwój współczesnych firm nie jest możliwy bez rozwoju ich kapitału intelektualnego. Kapitał ten to ukryte aktywa, odzwierciedlające lukę pomiędzy wartością rynkową a księgową firmy<sup>2</sup>. Stanowi on niewidzialny zasób przedsiębiorstwa, który tworzy efekty w postaci wzrostu wartości przedsiębiorstwa. Kapitał intelektualny to zarówno wiedza, jak i powstające na bazie jej transformacji aktywa niematerialne<sup>3</sup>. Jest on sumą kapitału ludzkiego, strukturalnego i relacyjnego. Kapitał intelektualny nie jest kategorią jednorodną. W literaturze spotkać można wiele prób jego kategoryzacji, tj. wyodrębnienia elementów składowych.

Kapitał ludzki stanowi szczególny składnik kapitału intelektualnego i jest różnie interpretowany w literaturze przedmiotu. Według Ryszarda Domańskiego, kapitał ludzki to „zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia i energii witalnej zawartej w społeczeństwie, który można powiększać drogą inwestycji w ludzi i ludzkie życie<sup>4</sup>. Natomiast Tom Davenport definiuje kapitał ludzki jako agregat

<sup>1</sup> D. Lewicka, *Zarządzanie kapitałem ludzkim w polskich przedsiębiorstwach*, WN PWN, Warszawa 2010, s. 30.

<sup>2</sup> L. Edvinsson, M.S. Malone, *Kapitał intelektualny*, WN PWN, Warszawa 2001, s. 39.

<sup>3</sup> G. Urbanek, *Pomiar kapitału intelektualnego i aktywów niematerialnych przedsiębiorstwa*, Wyd. UŁ, Łódź 2007, s. 38.

<sup>4</sup> R.S. Domański, *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, WN PWN, Warszawa 1993, s. 19.

trzech składowych: zdolności i zachowania, wysiłku oraz czasu, proponując następującą formułę<sup>5</sup>:

$$\text{kapitał ludzki} = (\text{zdolności} + \text{zachowanie}) \times \text{wysiłek} \times \text{czas} .$$

Zdolności w powyższej formule oznaczają biegłość w działaniu i są zdeterminowane wiedzą, zręcznością i talentem. Zachowanie to aktywność przyczyniająca się do realizacji wyznaczonego zadania. Wysiłek to świadome lokowanie przez pracownika swoich zasobów fizycznych i intelektualnych. Czas to kontrolowany przez jednostkę zasób niezbędny do wykonania określonej pracy. Element czasu stanowi swoistą nowość w definiowaniu pojęcia kapitału ludzkiego, nieuwzględniany dotychczas w innych podejściach z uwagi na jego umiejscowienie poza człowiekiem.

W najbardziej znanym modelu kapitału intelektualnego, opracowanym w szwedzkiej firmie ubezpieczeniowej Skandia, **kapitał ludzki** obejmuje wiedzę, umiejętności, doświadczenia pracowników i menedżerów przedsiębiorstwa, które – wspomagane kreatywnością – stanowią mechanizm napędzający procesy rozwojowe w organizacji. To także cechy wnoszone przez pracownika (inteligencja, kreatywność), jego zdolność do uczenia się oraz motywacja do działania i dzielenia się wiedzą<sup>6</sup>.

Kapitał ludzki jako podstawowy element kapitału intelektualnego pojawia się także w innych koncepcjach (zob. tab. 1), stanowiących pochodną modelu Skandii. W koncepcji platformy wartości Henry'ego Saint-Onge'a kapitał ludzki to przede wszystkim wiedza, którą posiada i tworzy pracownik<sup>7</sup>. W modelu tym kapitał ludzki stanowi podstawę tworzenia kapitału organizacyjnego i relacyjnego, zaś wartość przedsiębiorstwa zależy od umiejętnego współdziałania tych składowych.

Karl Erik Sveiby utożsamia kapitał ludzki z indywidualnymi kompetencjami pracowników, czyli potencjałem tkwiącym w zatrudnionych<sup>8</sup>. Natomiast występująca w koncepcji Anny Brooking kategoria aktywów ludzkich kładzie nacisk na zespołowe uczenie się, kreatywność, umiejętność rozwiązywania problemów, przywództwo i przedsiębiorczość, jako istotne składowe kapitału pozostającego

<sup>5</sup> G. Łukasiewicz, *Kapitał ludzki organizacji. Pomiar i sprawozdawczość*, WN PWN, Warszawa 2009, s. 19-20.

<sup>6</sup> J. Patalas-Maliszewska, *Nowe spojrzenie na strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, www.e-mentor.edu.pl 2010, nr 4 [dostęp: 30.10.2010].

<sup>7</sup> S. Kasiewicz, W. Rogowski, M. Kicińska, *Kapitał intelektualny: spojrzenie z perspektywy interesariuszy*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 20.

<sup>8</sup> K.E. Sveiby, *Measuring Intangibles and Intellectual Capital – An First Standart*, www.sveiby.com [dostęp: 23.02.2006].

Tabela 1. Elementy kapitału ludzkiego w wybranych koncepcjach kapitału intelektualnego

Model platformy wartości H. Saint-Onge'a	Kapitał ludzki: – know-how – wykształcenie – kwalifikacje zawodowe – wiedza związana z wykonywaną pracą – predyspozycje zawodowe – predyspozycje psychometryczne – przedsiębiorczość, innowacyjność, zdolności, zmienność
Koncepcja K. E. Sveiby'ego	Kompetencje pracowników to: – know-how – wykształcenie – doświadczenie – predyspozycje – kompetencje i wiedza związana z pracą – atmosfera – przedsiębiorczość
Koncepcja A. Brooking	Aktywa odnoszące się do ludzi obejmują: – doświadczenie – zdolności do rozwiązywania problemów i zdolności przywódcze – przedsiębiorczość i umiejętności kierownicze – radzenie ze stresem
Koncepcja M. Bratnickiego i J. Strużyny	Kapitał ludzki to: – kompetencje – motywacja – zręczność

Źródło: opracowanie własne na podstawie S. Kasiewicz, W. Rogowski, M. Kicińska, *Kapitał intelektualny: spojrzenie z perspektywy interesariuszy*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 20-25 oraz A. Jarugowa, J. Fijałkowska, *Rachunkowość i zarządzanie kapitałem intelektualnym. Koncepcje i praktyka*, ODDK, Gdańsk 2001, s. 84.

w dyspozycji pracowników<sup>9</sup>. Z kolei w modelu kapitału intelektualnego, opracowanym przez polskich badaczy Mariusza Bratnickiego i Janusza Strużyne, kapitał ludzki jest rozumiany szeroko i obejmuje kompetencje, zręczność intelektualną oraz motywację. Motywacja jest uzależniona od zaangażowania, chęci do działania oraz zakresu władzy. Kompetencje wynikają z wiedzy, doświadczenia i talentów. Zręczność intelektualna przekłada się na innowacyjność, przedsiębiorczość oraz zdolność do zmian<sup>10</sup>.

Większość autorów podkreśla kluczową rolę kapitału ludzkiego w koncepcjach zarządzania kapitałem intelektualnym. Kapitał ludzki jest uznawany za

<sup>9</sup> A. Brooking, *Intellectual Capital*, za: A. Ujwary-Gil, *Kapitał intelektualny a wartość rynkowa przedsiębiorstwa*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 37.

<sup>10</sup> *Przedsiębiorczość i kapitał intelektualny*, red. M. Bratnicki, J. Strużyna, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2001, s. 70.



najważniejszy komponent kapitału intelektualnego, gdyż to ludzie pozyskują wiedzę, przekazują ją i wykorzystują do kreowania innowacji. Wszystkie inne zasoby niematerialne przedsiębiorstwa są tworzone przez zdolności intelektualne człowieka. Kapitał ludzki to potencjał intelektualny, moralny, psychiczny i fizyczny pracowników, który jest nieodłącznie z nimi związany, stanowiąc własność nie organizacji, a poszczególnych jednostek. Istotną rolę w rozwoju współczesnych organizacji odgrywa umiejętne dysponowanie tym kapitałem.

### 3. Specyfika i rozwój kapitału ludzkiego

Kapitał ludzki to potencjał tkwiący w pracownikach, posiadający specyficzne cechy, do których należą<sup>11</sup>:

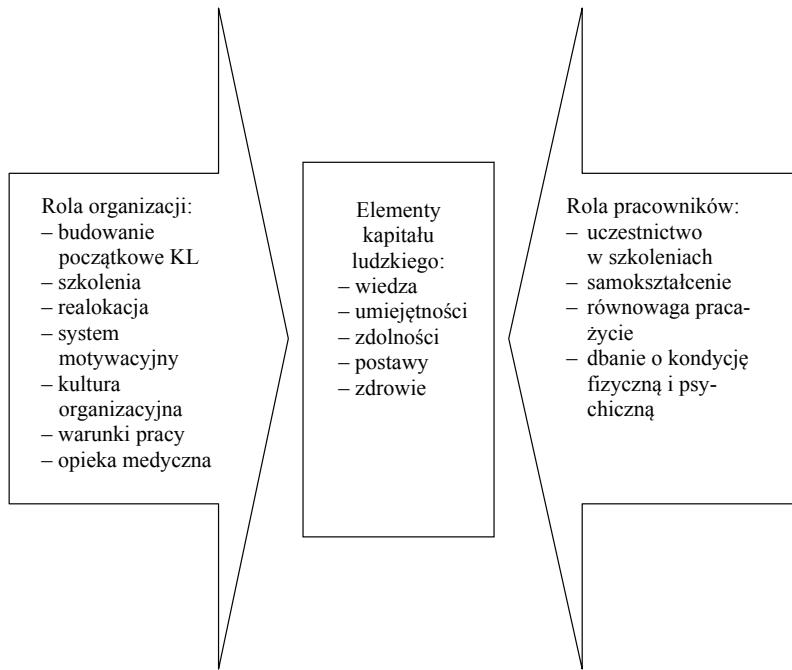
- jakościowy charakter,
- trudność w ewidencji i pomiarze,
- unikatowość i trudność w kopiowaniu,
- wrodzona zdolność do generowania wartości,
- rozwój w długim okresie.

Cechą charakterystyczną kapitału ludzkiego jest to, że stanowi integralną część człowieka, a nie dając się od niego oddzielić, nie może też zmieniać właściciela. Dlatego właścicielami tego kapitału są pracownicy, a nie organizacja, która jedynie dysponuje kapitałem ludzkim na określonych warunkach. Jest to także jedyny rodzaj kapitału, który może samoistnie powiększać swoją wartość, np. przez uczenie się. Inne zasoby przedsiębiorstwa zwiększają swoją wartość jedynie na skutek odpowiedniego ich wykorzystania przez człowieka. Dlatego tworzenie i rozwój kapitału ludzkiego stanowi ważny obszar zarządzania przedsiębiorstwem. Na rysunku 1 przedstawiono główne składowe kapitału ludzkiego oraz rolę organizacji i pracowników w jego budowaniu.

Rola organizacji obejmuje działania związane z budowaniem kapitału początkowego, co sprowadza się do odpowiedniej polityki rekrutacyjnej, ukierunkowanej na pozyskiwanie talentów oraz tworzenie wewnętrznych warunków do rozwoju pracowników przez prorozwojowy system motywacyjny, szkolenia oraz kulturę sprzyjającą wzajemnemu zaufaniu i dzieleniu się wiedzą. Istotna rola przypada też samym pracownikom, którzy jako właściciele kapitału ludzkiego, sami decydując o swojej karierze, wybierają sposób i czas inwestowania w jego rozwój.

---

<sup>11</sup> M. Juchnowicz, *Elastyczne zarządzanie kapitałem ludzkim w organizacji wiedzy*, Difin, Warszawa 2007, s. 16.



Rysunek 1. Tworzenie i rozwój kapitału ludzkiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie H. Król, A. Ludwiczynski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, WN PWN, Warszawa 2006, s. 425.

Istotną kwestią jest, że kapitał ludzki to zasób specyficzny, wrażliwy na nieodpowiednie traktowanie, który może ulec deprecjacji w procesie gospodarowania nim. W praktyce możemy mieć do czynienia ze zjawiskiem zużycia moralnego oraz biologicznego. Deprecjacja biologiczna może powodować<sup>12</sup>:

- przejściową utratę zdolności do pracy – jest to reakcja organizmu na nadmierny wysiłek fizyczny i psychiczny, która ma charakter odwracalny, gdy zapewni się warunki regeneracji utraconych sił witalnych (wypoczynek, pożywienie);
- częściową utratę zdolności do pracy – związaną z biologicznym starzeniem się organizmu lub zdarzeniami losowymi (wypadki, choroby);
- całkowitą utratę zdolności do pracy – związaną z zaawansowanym wiekiem pracownika.

Wyrównywanie ubytków kapitału ludzkiego w drugim i trzecim przypadku jest realizowane poprzez dopływ nowych pracowników, podnoszenie kwalifika-

<sup>12</sup> S.R. Domański, *Kapitał ludzki...*, s. 23.

cji już zatrudnionych lub automatyzację produkcji, powodującą mniejsze zapotrzebowanie na pracę ludzką. Zużycie moralne wiąże się natomiast z szybkim postępowaniem technologicznym, skutkującym dezaktualizacją posiadanej wiedzy oraz wzrostem zapotrzebowania na nowe kompetencje. Stanowi to przesłankę uzasadniającą konieczność inwestowania w rozwój kapitału ludzkiego.

Inwestycje w kapitał ludzki są definiowane jako wydatkowanie środków finansowych lub pozafinansowych w celu podwyższenia obecnej lub przyszłej wartości kapitału ludzkiego<sup>13</sup>. Przynoszą one wymierne korzyści dla organizacji i pracownika. Inwestycje te obok zmniejszania luki kompetencyjnej, wzrostu wydajności pracowników i kształtowania przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa pełnią też funkcję motywacyjną w stosunku do pracowników odczuwających potrzebę rozwoju i samorealizacji. Stwarzanie pracownikom możliwości rozwoju skutkuje także przyciąganiem wartościowych pracowników oraz organiczną fluktuację dotychczasowych, co zapobiega utracie kapitału ludzkiego.

#### 4. Wartościowanie kapitału ludzkiego

Rosnące znaczenie kapitału ludzkiego dla funkcjonowania współczesnych organizacji stworzyło zapotrzebowanie na odpowiednie metody i narzędzia umożliwiające menedżerom efektywniejsze zarządzanie tym nietypowym rodzajem zasobów. W kręgach naukowych są wykonywane próby pomiaru kapitału ludzkiego, co umożliwiłoby porównywanie jego wartości w różnych firmach i podejmowanie na tej podstawie decyzji inwestycyjnych. Napotykanie wciąż trudności w opracowaniu precyzyjnych i uniwersalnych narzędzi pomiaru wynikają z faktu, że<sup>14</sup>:

- kapitał ludzki to pojęcie heterogeniczne obejmujące wiele niesprecyzowanych elementów, tj. umiejętności, wiedzę, doświadczenie, kompetencje, motywację, zdrowie itp.,
- trudno jest przypisać wartość pieniężną tym składnikom,
- wartość kapitału ludzkiego nie może być ustalana jako suma wartości jego składowych, gdyż kapitał ten powstaje jako efekt wzajemnych interakcji między jego elementami o charakterze synergicznym.

Mimo powyższych ograniczeń, w literaturze wypracowano dwa podejścia do pomiaru kapitału ludzkiego:

- podejście finansowe – zmierzające do oszacowania jego wartości pieniężnej,

<sup>13</sup> A. Lipka, *Inwestycje w kapitał ludzki organizacji w okresie koniunktury i dekonunktury*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 33-34.

<sup>14</sup> G. Łukasiewicz, *Kapitał ludzki organizacji...*, s. 95-96.

– podejście jakościowe – bazujące na wskaźnikach identyfikujących poszczególne składowe kapitału ludzkiego celem porównania zmian jakościowych zachodzących w nim w czasie.

Tabela 2. Zestaw wskaźników Nawigatora Skandii

Obszar działalności przedsiębiorstwa	Proponowane wskaźniki
Zatrudnienie	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wskaźnik przywództwa (%)</li> <li>– wskaźnik motywacji (%)</li> <li>– wskaźnik stopnia delegowania uprawnień (%)</li> <li>– liczba pracowników</li> <li>– wskaźnik rotacji (%)</li> <li>– średni staż pracy</li> <li>– liczba menedżerów, w tym liczba kobiet menedżerów</li> <li>– przeciętny wiek pracownika</li> <li>– czas przeznaczony na szkolenia (dni/rok)</li> <li>– liczba zatrudnionych niepotrafiących obsługiwać komputera</li> <li>– liczba zatrudnionych na pełny etat</li> <li>– udział pracowników pełnoetatowych w ogólnej liczbie zatrudnionych (%)</li> <li>– liczba zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin</li> <li>– odsetek menedżerów po studiach dyplomowych lub doktoranckich (%)</li> </ul>

Źródło: L. Edvinssone, M. Malone, *Kapitał intelektualny*, WN PWN, Warszawa 2001, s. 98-101.

W podejściu finansowym wyróżniamy modele wyceny oparte na kosztach oraz dochodach. Modele oparte na kosztach bazują na analizie nakładów poniesionych na pozyskanie pracowników, tzn. kosztów rekrutacji, wynagrodzenia czy rozwoju. Nakłady te są amortyzowane przez oczekiwany okres zatrudnienia pracownika<sup>15</sup>. Zasadniczą wadą takiego podejścia jest brak uwzględnienia złożoności kapitału ludzkiego oraz utożsamianie jego wartości z poniesionymi kosztami. Drugą grupę metod stanowią metody oparte na analizie przychodów, które jednostka może przynieść organizacji. Wartość kapitału ludzkiego jest tu ustalana poprzez zdyskontowanie jego przyszłych dochodów. Zaletą tego podejścia jest spojrzenie na pracowników z perspektywy przyszłych korzyści, a nie tylko kosztów, wadę zaś stanowi oparcie na założeniach i prawdopodobieństwach<sup>16</sup>. Podejście jakościowe natomiast nie pozwala na wyrażenie wartości kapitału ludzkiego w jednostkach pieniężnych, jednak poprzez system mierników umożliwia jego ocenę pod względem jakościowym. Mierniki te mają zastosowanie w szacowaniu

<sup>15</sup> D. Dobija, *Pomiar i sprawozdawczość kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*, WSPiZ, Warszawa 2004, s. 131-136.

<sup>16</sup> Szerzej P. Bochniarz, K. Gugała, *Budowanie i pomiar kapitału ludzkiego w firmie*, Poltext, Warszawa 2005, s. 18-27.

zasobów posiadanego kapitału ludzkiego oraz wielkości i efektywności inwestycji w jego rozwój. Propozycje wskaźników do pomiaru obszaru ludzkiego w modelu Nawigatora Skandii – zob. tab. 2.

Wkład kapitału ludzkiego w działalność organizacji zależy od okoliczności, stąd trudno określić standardowy zestaw mierników odpowiednich w każdych warunkach. W procesie projektowania systemu pomiaru należy zachować równowagę między wysiłkiem wniesionym w zbieranie danych a przydatnością stosowanych wskaźników. Dla efektywnego zarządzania kapitałem ludzkim istotna jest nie tyle jego wartość bieżąca, ile analiza trendów w ujęciu dynamicznym, która pozwala oszacować, czy mamy do czynienia z rozwojem czy deprecjacją tego kapitału. Niezwykle pomocne może być raportowanie. Przedstawienie ilościowych i jakościowych informacji dotyczących liczby i struktury zatrudnienia, absencji, motywacji, kompetencji, wynagrodzeń wraz z ich analizą i wnioskami niewątpliwie pomaga w podejmowaniu decyzji dotyczących pozyskiwania, rozwoju i wykorzystania kapitału ludzkiego.

## 5. Podsumowanie

Zarządzanie kapitałem ludzkim to ciągły proces pomiaru i raportowania o jego stanie oraz wykorzystywania zdobytej wiedzy do efektywnego zarządzania organizacją. Wydaje się, że istotną rolę w tym procesie odgrywa pomiar, który pozwala zrozumieć, w jaki sposób organizacja tworzy wartość dzięki ludziom. Nie podlega dyskusji potrzeba mierzenia wartości kapitału ludzkiego, jednak samo mierzenie nie jest warunkiem wystarczającym do skutecznego nim zarządzania. Należy stale inwestować w rozwój kapitału ludzkiego oraz poszukiwać sposobów na efektywne jego wykorzystanie.

## Literatura

- Bochniarz P., Gugała K., *Budowanie i pomiar kapitału ludzkiego w firmie*, Poltext, Warszawa 2005.
- Dobija D., *Pomiar i sprawozdawczość kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*, WSPiZ, Warszawa 2004.
- Domański R.S., *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, WN PWN, Warszawa 1993.
- Edvinsson L., Malone M.S., *Kapitał intelektualny*, WN PWN, Warszawa 2001.
- Jarugowa A., Fijałkowska J., *Rachunkowość i zarządzanie kapitałem intelektualnym. Koncepcje i praktyka*, ODDK, Gdańsk 2001.
- Juchnowicz M., *Elastyczne zarządzanie kapitałem ludzkim w organizacji wiedzy*, Difin, Warszawa 2007.

- Kasiewicz S., Rogowski W., Kicińska M., *Kapitał intelektualny: spojrzenie z perspektywy interesariuszy*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.
- Król H., Ludwicyński A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, WN PWN, Warszawa 2006.
- Lewicka D., *Zarządzanie kapitałem ludzkim w polskich przedsiębiorstwach*, WN PWN, Warszawa 2010.
- Lipka A., *Inwestycje w kapitał ludzki organizacji w okresie koniunktury i dekonunktury*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Łukasiewicz G., *Kapitał ludzki organizacji. Pomiar i sprawozdawczość*, WN PWN, Warszawa 2009.
- Patalas-Maliszewska J., *Nowe spojrzenie na strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, www.e-mentor.edu.pl 2010, nr 4 [dostęp: 30.10.2010].
- Przedsiębiorczość i kapitał intelektualny*, red. M. Bratnicki, J. Strużyńska, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2001.
- Sveiby K.E., *Measuring Intangibles and Intellectual Capital – An First Standard*, www.sveiby.com [dostęp: 23.02.2006].
- Ujwary-Gil A., *Kapitał intelektualny a wartość rynkowa przedsiębiorstwa*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Urbanek G., *Pomiar kapitału intelektualnego i aktywów niematerialnych przedsiębiorstwa*, Wyd. UŁ, Łódź 2007.

**Olga Braziewicz-Kumor  
Piotr Bury**

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

## **Dochodowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości stosowane przez samorzządy gminne w województwie świętokrzyskim w latach 2004-2010**

***Streszczenie.** W artykule ukazano, w jaki sposób gminy w województwie świętokrzyskim wykorzystują dochodowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości – w porównaniu z gminami w Polsce. Podkreślono kluczową rolę przedsiębiorczości w rozwoju państw i regionów, a co za tym idzie, samorządów, które powinny stymulować przedsiębiorstwa, przyczyniając się do poprawy konkurencyjności swojego regionu.*

*Omówiono narzędzia, za pomocą których jednostki samorządu terytorialnego mogą wspierać podmioty gospodarcze. Jednym z nich jest możliwość kształtowania dochodów własnych gminy przez zmniejszanie obciążeń podatkowych. Jest to jednak trudne narzędzie: może ono stymulować powstawanie i rozwój przedsiębiorstw, a jednocześnie ograniczać możliwości inwestycyjne gminy.*

***Słowa kluczowe:** przedsiębiorczość, gmina, podatki lokalne, województwo świętokrzyskie*

### **1. Wprowadzenie**

Ze względu na rolę, jaką przedsiębiorczość może odegrać w rozwoju lokalnym, jednostki samorządu terytorialnego (JST) powinny być animatorami lokalnej przedsiębiorczości i tym samym stymulować przedsiębiorstwa, by te miały znaczący wpływ na wyniki gospodarcze regionu. Niewątpliwą przewagą jednostek samorządu lokalnego nad jakąkolwiek inną instytucją wspierającą biznes jest możliwość dysponowania szerokim wachlarzem narzędzi do stymulowania zarówno przedsiębiorczości, jak i istniejących przedsiębiorstw. Instrumenty sty-

mulujące rozwój przedsiębiorczości, będące w kompetencji samorządów lokalnych, klasyfikowane są na wiele sposobów. Gdy kryterium podziału jest sfera działalności przedsiębiorstwa, której dotyczy wsparcie, wtedy wyróżnić można instrumenty badawcze i doradcze, finansowe, informacyjne, wspierania rozwoju i innowacyjności, edukacyjne i szkoleniowe, organizacyjne, technologiczne<sup>1</sup>; inny podział wyodrębnia grupy: prawno-administracyjne, instytucjonalno-organizacyjne, ekonomiczno-finansowe, planistyczne i infrastrukturalne<sup>2</sup>. Celem artykułu jest wskazanie na rolę i znaczenie dochodowych instrumentów wspierania przedsiębiorczości w gminach.

## 2. Struktura dochodów gmin

Instrumenty ekonomiczno-finansowe są związane z polityką budżetową, kształtują dochody i wydatki jednostki samorządu terytorialnego. Podzielić je można na dochodowe (których skutki są widoczne po stronie dochodów budżetowych) oraz wydatkowe (z którymi związany jest wzrost wydatków lokalnych). Podział ten jest szczególnie istotny w odniesieniu do działalności gmin, gdyż one w szczególności mają możliwość zastosowania instrumentów dochodowych. Poza tym gminy są jednostkami samorządu terytorialnego, które w największym stopniu mogą wpływać na wspieranie przedsiębiorczości. Dzieje się tak z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, gminom przypisano największy zakres zadań: wykonują one wszelkie zadania niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego<sup>3</sup>. Po drugie, do gmin trafia większość wszystkich dochodów samorządowych. Porównanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w województwie świętokrzyskim i Polsce – zob. rys. 1<sup>4</sup>.

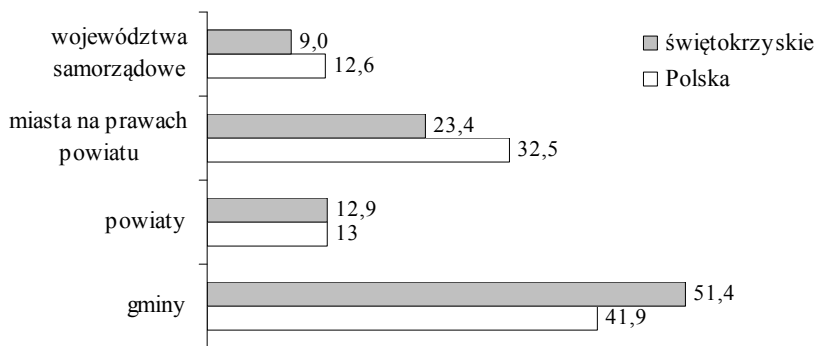
<sup>1</sup> A. Sudolska, *Ocena instrumentów wspierania innowacyjności przedsiębiorstw*, w: *Innowacyjność i potrzeby proinnowacyjne przedsiębiorstw regionu kujawsko-pomorskiego*, red. M. Hafer, UMK, Toruń 2004, s. 118.

<sup>2</sup> B. Filipiak, *Zadania władz samorządowych we wspieraniu rozwoju lokalnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2008, nr 501, s. 43.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, art. 164.

<sup>4</sup> Wprowadzie zgodnie z art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym: „miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu” (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592), to jednak wyodrębnienie tej grupy JST często jest konieczne. Jednostki te otrzymują bowiem dochody należne i gminie, i powiatowi (ze znaczną przewagą tych pierwszych), a statystyka – niestety – ujmuje je łącznie, co nie pozwala na całościową analizę dochodów budżetów szczebla podstawowego (to samo dotyczy wydatków).





Rysunek 1. Struktura dochodów według rodzajów JST w województwie świętokrzyskim i Polsce w 2009 r. w %

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, RM, Warszawa 2010, *Rocznika Statystycznego Województwa Świętokrzyskiego 2010* (CD-ROM), US w Kielcach, Kielce 2011.

Przewaga gmin nad pozostałymi JST, występująca od utworzenia powiatów i województw samorządowych, jest w woj. świętokrzyskim jeszcze bardziej widoczna: do gmin trafia tu ponad połowa dochodów. Niższa jest tu jednak, w porównaniu z krajem, wartość udziału – jedyne w województwie – miasta na prawach powiatu: Kielc. Łączny wskaźnik dla obu grup JST jest podobny: do gmin i miast na prawach powiatu trafia w Polsce 74,4%, a w województwie świętokrzyskim 74,8% wszystkich dochodów JST.

Ważnym źródłem dochodów JST są transfery z budżetu państwa – stanowią one ponad połowę w strukturze dochodów. Udział subwencji w dochodach ogółem wyniósł w 2009 r. 29,3% w Polsce i 35,0% w województwie świętokrzyskim, a dotacji – 22,1% w Polsce i 29,2% w województwie świętokrzyskim. Dochody własne wyniosły odpowiednio: 48,6 % oraz 35,8 %.

W grupie dochodów własnych jednym ze znaczących źródeł dochodów JST wszystkich szczebli są udziały we wpływach z podatków stanowiących dochód budżetu państwa, zwłaszcza z podatku dochodowego od osób fizycznych. Stawki udziałów określa ustawa<sup>5</sup>, w związku z czym żadna JST nie ma bezpośredniego wpływu na wielkość uzyskanych z tych źródeł dochodów.

Gminy są jedynymi jednostkami, które otrzymują poza tym dochody z podatków samorządowych, przy czym – w odniesieniu do niektórych – mają prawo określać ich stawki; to samo dotyczy niektórych opłat. Zatem w dochodach

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203, poz. 1966.

własnych gminy można wyróżnić wpływy z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych oraz wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowskiej, od posiadania psów, eksploatacyjnej i wielu innych. Budżety gmin zasilają również dochody z majątku, a także spadki i darowizny na rzecz gminy, dochody z kar pieniężnych i grzywien, odsetki od udzielnych przez gminę pożyczek i inne.

Strukturę dochodów własnych gmin polskich (wraz z miastami na prawach powiatu), z wyodrębnieniem wymienionych – zob. tab. 1.

Tabela 1. Struktura dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu w Polsce według źródeł w latach 2004-2010 w %

Dochody	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Własne, w tym	55,3	56,4	56,4	58,9	58,2	54,9	52,7
Udziały w CIT	2,0	2,0	2,1	2,4	2,3	2,0	1,6
Udziały w PIT	18,4	18,7	19,2	21,4	22,0	20,2	18,4
Podatek rolny	1,2	1,2	0,8	0,9	1,1	1,1	0,7
Podatek od nieruchomości	15,2	14,2	13,1	12,2	12,1	12,3	11,9
Podatek leśny	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Podatek od środków transport.	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
Karta podatkowa	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Podatek od spadków i darowizn	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Podatek od czynności cywilnoprawnych	1,4	1,5	1,7	2,5	2,1	1,5	1,5
Opłata skarbową	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4
Opłata eksploatacyjną	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Opłata targową	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Dochody z majątku	4,9	4,9	5,8	5,8	5,1	4,6	4,7
Pozostałe	9,2	11,4	11,2	11,4	11,3	11,1	11,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r. Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, RM, Warszawa 2005 i n.

Jak wynika z powyższych danych, w grupie dochodów własnych gmin najwyższy udział mają udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (18-22%) oraz podatek od nieruchomości (12-15%), choć ten ostatni wykazuje wyraźny trend spadkowy. Znaczącą pozycję zajmują również dochody uzyskiwane z dysponowania majątkiem: ok. 5%.

Tabela 2. Struktura dochodów własnych gmin i miasta na prawach powiatu w województwie świętokrzyskim według źródeł w latach 2004-2010 w %

Dochody	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Własne, w tym	42,6	39,7	37,8	41,7	45,0	41,8	.
Udziały w CIT	1,0	1,0	1,1	1,5	1,8	1,5	.
Udziały w PIT	14,3	14,0	13,9	16,2	16,6	14,1	.
Podatek rolny	1,8	1,6	1,3	1,3	1,5	1,3	1,0
Podatek od nieruchomości	13,9	12,8	11,7	11,6	11,1	10,5	9,3
Podatek od środków transport.	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7
Podatek od czynności cywilno-prawnych	0,9	0,7	0,9	1,3	1,2	0,9	0,8
Opłata skarbowa	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5	0,4	0,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Roczników Statystycznych Województwa Świętokrzyskiego*, US w Kielcach, Kielce 2004-2010.

W województwie świętokrzyskim (zob. tab. 2) dochody własne stanowią mniejszy udział w dochodach gmin niż średnio w kraju: najwyższa wartość w badanym okresie (45%) była i tak mniejsza niż najniższa w kraju (46%). Porównanie tych wielkości w poszczególnych latach wypada na niekorzyść regionu świętokrzyskiego: nawet do 10 pkt proc. Największą część w dochodach własnych w każdym roku badanego okresu stanowiły udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (14-17%). Te dwie prawidłowości ograniczają swobodę w kształtowaniu dochodów przez gminy świętokrzyskie: nie dość, że dochody własne są niższe niż przeciętne, to jeszcze największy udział ma w nich kategoria, na którą gmina w żaden sposób nie może oddziaływać. Kolejną pozycję w strukturze dochodów własnych zajmuje podatek od nieruchomości (11-14%), jednak i tu zaobserwować można niekorzystny trend: coroczny spadek jego udziału. Wielkości dotyczące podatków: leśnego, karty podatkowej, od spadków i darowizn oraz opłat: eksploatacyjnej i targowej były tak znikome, że pominięto je w tabeli.

### 3. Kształtowanie dochodów własnych przez gminy

Jak wykazano w poprzednim punkcie, podatki i opłaty samorządowe<sup>6</sup> stanowią dla gmin znaczącą część ich dochodów własnych.

<sup>6</sup> Nie tylko regulowane ustawą z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2006 r., nr 121, poz. 844), ale wszystkie stanowiące dochód budżetu gminy, a więc także

Konstrukcja systemu podatkowego od zawsze budzi kontrowersje, zwłaszcza w relacji państwo–podatnicy. Wkomponowanie w system podatkowy wielu celów społecznych i gospodarczych i zachowanie przy tym jego przejrzystości jest rzeczą bardzo skomplikowaną. Zbyt wysokie obciążenia podatkowe pełnią funkcję fiskalną w krótkim okresie, ale w dłuższym horyzoncie czasowym mogą oddziaływać hamująco, skłaniając do likwidacji lub ograniczania działalności gospodarczej, co w konsekwencji zredukuje wpływy podatkowe do budżetu. Odwrotnie zaś, zmniejszenie podatków może mieć działanie stymulacyjne dla rozwoju przedsiębiorczości i opłacalności działalności gospodarczej, skutkując globalnym wzrostem dochodów, a tym samym kwot podatków. Choć sterowanie tymi zależnościami w dużej mierze leży po stronie administracji centralnej, to równie ważnym instrumentem bodźcowego oddziaływania na prorozwojowe zachowania przedsiębiorców są preferencje podatkowe stosowane przez samorządy.

Największe możliwości oddziaływania mają gminy w zakresie podatków i opłat zwanych lokalnymi i w podatku rolnym. W przypadku tych źródeł gminy mogą wpływać na wysokość pobieranych dochodów przez:

- uchwalanie stawek poniżej maksymalnego poziomu, ogłaszanego corocznie przez ministra finansów, a także lokalnych ulg i zwolnień oraz rezygnacji (rada gminy),
- określanie warunków i stosowanie odroczeń, umorzeń, zaniechania poboru oraz rozkładania należności na raty (organ wykonawczy).

W przypadku dochodów w całości przeznaczonych dla gmin, a pobieranych przez urzędy skarbowe, wszelkie ich zmniejszenia (wymienione wyżej jako drugie) wymagają zgody organu wykonawczego gminy (art. 18 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>7</sup>).

Skala zastosowania wymienionych narzędzi przez gminy wraz z miastami na prawach powiatu w Polsce – zob. tab. 3.

Łączna kwota wykorzystanych przez gminy i miasta na prawach powiatu wszelkiego rodzaju działań obniżających możliwe do uzyskania dochody utrzymywała się w ostatnich kilku latach na poziomie 3% ich dochodów rocznych ogółem, co stanowiło ok. 6% dochodów własnych.

Największe i stale rosnące znaczenie miały badane obniżki w podatku od środków transportowych: w dwóch ostatnich latach przekroczyły one aż połowę kwot, jakie wpłynęły do budżetów gmin z tytułu tego podatku. Z kolei najbardziej stabilną pozycję w badanym okresie stanowiły obniżki w podatku od nieru-

---

podatki: rolny, leśny, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych i karta podatkowa oraz opłaty: skarbowe, eksploatacyjna i inne.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203, poz. 1966.

chomości – ok. 1/5 wpływów z tego podatku każdego roku. Jest to jednocześnie najbardziej odczuwalne przez gminy uszczuplenie budżetów, gdyż podatek ten jest najważniejszy spośród podatków i opłat lokalnych. Zwraca uwagę malejąca skala obniżek wynikających z karty podatkowej, ponad pięciokrotna w badanym okresie (przy jednoczesnym systematycznym spadku dochodów z tego tytułu: z ponad 131 mln zł w 2004 r. do 89 mln zł w 2010 r.).

Tabela 3. Skutki stosowanych przez gminy i miasta na prawach powiatu w Polsce wszelkich obniżek dochodów w latach 2004-2010 (jako % dochodów wykonanych)

Dochody	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ogółem, w tym	3,8	3,7	3,1	2,9	3,0	3,2	3,0
Podatek rolny	14,7	18,5	8,9	17,1	43,3	37,1	6,4
Podatek od nieruchomości	19,9	19,7	19,4	19,5	17,5	18,5	20,2
Podatek leśny	2,2	1,8	2,2	1,6	1,5	1,4	1,1
Podatek od środków transportu	34,9	37,0	40,2	41,6	47,3	53,1	54,4
Karta podatkowa	2,6	1,8	1,4	1,2	1,1	1,1	0,6
Podatek od spadków i darowizn	6,0	20,0	5,1	6,4	9,3	11,0	10,5
Opłata targowa	3,4	5,5	5,7	6,9	7,2	3,5	3,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r. Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, RM, Warszawa 2005 i n.

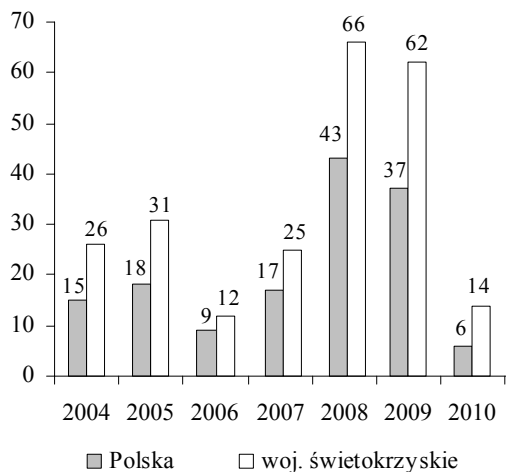
Łączne skutki zastosowania przez świętokrzyskie gminy (wraz z Kielcami) różnego rodzaju rozwiązań prowadzących do mniejszych niż maksymalne wpływów z podatków były podobne, jak w jednostkach tego typu w Polsce, stanowiły one 3-4% ich dochodów ogółem, co jednakże odpowiadało ok. 9% dochodów własnych (zob. tab. 4; wielkości całkowite uzyskano z RIO w Kielcach).

Tabela 4. Skutki stosowanych przez gminy i miasto Kielce w województwie świętokrzyskim wszelkich obniżek dochodów w latach 2004-2010 (jako % dochodów wykonanych)

Dochody	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ogółem, w tym	4	4	3	4	4	4	3
Podatek rolny	26	31	12	25	66	62	14
Podatek od nieruchomości	24	27	25	25	23	25	27
Podatek leśny	3	1	3	2	1	2	2
Podatek od środków transportu	37	34	37	40	38	47	48
Karta podatkowa	2	3	1	1	1	0	0
Podatek od spadków i darowizn	0	2	2	2	3	6	7

Źródło: dane RIO w Kielcach.

W znacznie większym zakresie niż średnio w Polsce stosowane były omawiane instrumenty w przypadku podatku rolnego, co dało zmniejszenie dochodów o 12-66%, gdy w kraju było to 9-43%; w obu przypadkach miały miejsce duże różnice między poszczególnymi latami – zob. rys. 2.

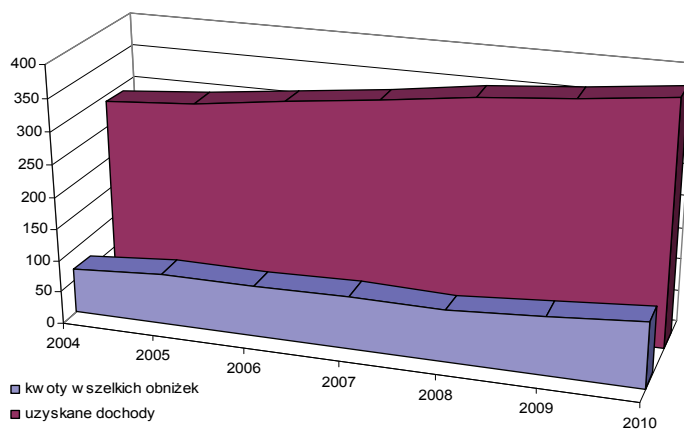


Rysunek 2. Skutki stosowanych przez gminy i miasta na prawach powiatu w Polsce i w województwie świętokrzyskim wszelkich obniżek w podatku rolnym w latach 2004-2010 (jako % dochodów wykonanych)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RIO w Kielcach oraz *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r. Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, RM, Warszawa 2005 i n.

Podobnie jak w kraju, w województwie świętokrzyskim także widać rosnący ciężar wszelkich obniżek w podatku od środków transportowych, choć na niższym poziomie: 34-48% wobec 35-54% w Polsce.

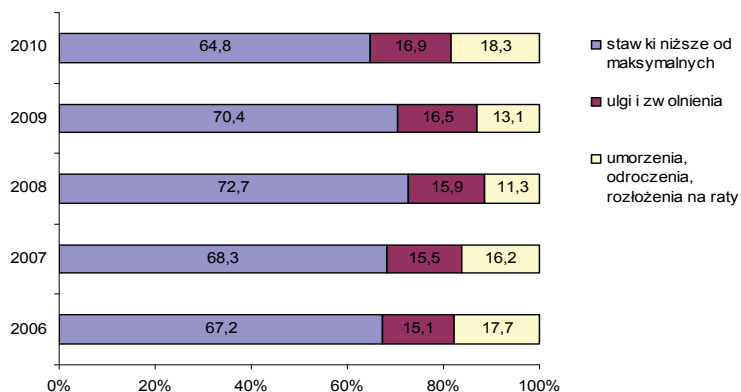
Kolejne podobieństwo to ustabilizowane skutki obniżek w podatku od nieruchomości, jednakże na nieco wyższym, bo wynoszącym ok. 1/4 wpływów, poziomie niż w Polsce. Ze względu na stale rosnące wpływy z tego podatku, rosną jednak finansowe skutki stosowanych obniżek (zob. rys. 3). Natomiast znaczenie tego podatku w dochodach budżetów szczebla gminnego sprawia, że stosowane w nim obniżki zdecydowanie dominują nad stosowanymi w odniesieniu do pozostałych źródeł. W badanym okresie stanowiły one 58-84% kwot obniżek z tytułu uchwalenia przez świętokrzyskie gminy (i miasto Kielce) niższych niż maksymalne stawek podatków i opłat, 82-99% kwot wszystkich lokalnych ulg i zwolnień (przy czym od 2006 r. jest to już stale 99%) oraz 67-71% kwot będących skutkiem umorzeń, rozłożenia na raty i odroczeń.



Rysunek 3. Dochody świętokrzyskich gmin i miasta Kielce z podatku od nieruchomości wraz z kwotami udzielonych wszelkich obniżek w latach 2004-2010 w mln zł

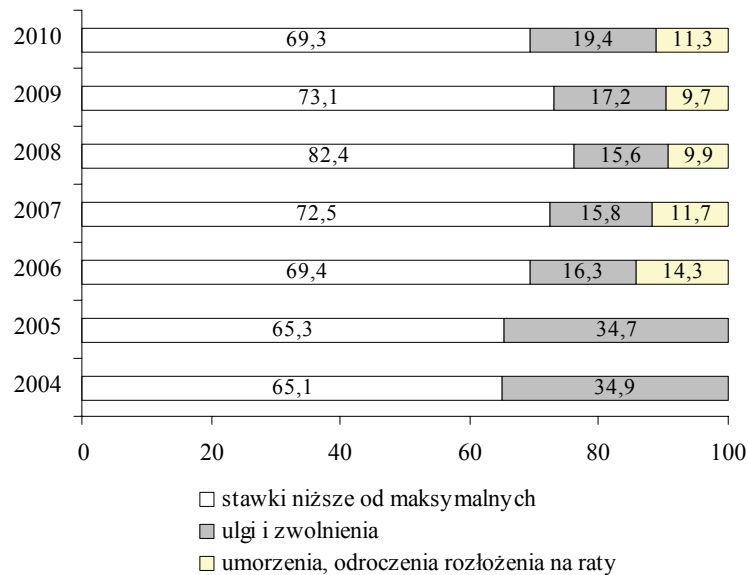
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RIO w Kielcach.

Gminy w Polsce w znacznie szerszym zakresie wykorzystują stawki podatków (które dotyczą wszystkich podatników), niż stosują bardziej wybiórcze instrumenty w postaci ulg, zwolnień czy umorzeń. Jak przedstawia się struktura finansowych skutków zastosowania różnych obniżek podatków i opłat przez gminy w Polsce w ostatnich kilku latach – zob. rys. 4.



Rysunek 4. Rodzaje stosowanych przez gminy i miasta na prawach powiatu w Polsce wszelkich obniżek w podatkach i opłatach samorządowych w latach 2006-2010 (jako % dochodów wykonanych)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r. Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, RM, Warszawa 2007 i n.



Rysunek 5. Rodzaje stosowanych przez świętokrzyskie gminy i miasto Kielce wszelkich obniżek w podatkach i opłatach samorządowych w latach 2006-2010 (jako % dochodów wykonanych)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RIO w Kielcach.

Skutki wykorzystania tych narzędzi przez gminy świętokrzyskie były podobne: największe znaczenie (choć nieco mniejsze niż ogólnie w kraju) miało uchwalanie stawek podatków i opłat poniżej maksymalnych; z kolei nieco większe znaczenie miały instrumenty indywidualne, to jest umorzenia, odroczenia i rozkładanie należności na raty (zob. rys. 5).

#### 4. Podsumowanie

W opracowaniu zostały przedstawione wszelkiego rodzaju obniżki, jakie mogą stosować gminy w podatkach i opłatach samorządowych. Ich wpływ na rozwój przedsiębiorczości zależy jednak od tego, do której daniny zostały przypisane. Zatem o bezpośredniej zależności można mówić w przypadku podatku od środków transportowych, karty podatkowej oraz podatku rolnego (o ile rolnicy zostaną wreszcie uznani za przedsiębiorców). Działanie stymulujące może wystąpić również w podatku od nieruchomości, w opłacie targowej czy w podatku od czynności cywilnoprawnych, w częściach odnoszących się do jednostek gos-



podarzych. Natomiast w pozostałych przypadkach oddziaływanie takie raczej nie wystąpi.

Zmniejszanie przez gminy obciążeń z tytułu podatków i opłat stanowi instrument biernego wsparcia rozwoju przedsiębiorczości w regionie – ich zastosowanie nie oznacza aktywnego włączenia się gminy do działań wspierających rozwój przedsiębiorstw. Jediną rolą samorządu jest tu pozostawienie większej puli środków w przedsiębiorstwach działających na terenie gminy, które mogą je wykorzystać na własny rozwój lub np. na budowę lokalnej infrastruktury. Dlatego przemyślane stosowanie ulg i zwolnień w stosunku do określonych grup podatników oraz adresowanych indywidualnie odroczeń czy umorzeń powinno być skuteczniejszym narzędziem polityki rozwoju niż manipulowanie stawkami podatków i opłat, dotyczącymi z reguły w równym stopniu wszystkich podatników.

Zmniejszanie obciążeń na rzecz gminy jest instrumentem trudnym w zastosowaniu, może bowiem znacząco obniżyć jej dochody własne, których wielkość decyduje o możliwościach inwestycyjnych. Natomiast inwestując w infrastrukturę, gmina może zwiększać aktywność przedsiębiorstw na swoim terenie, uzyskując w efekcie większe dochody własne. Często bowiem zmniejszenia obciążeń są przez przedsiębiorstwa mniej zauważane niż poprawa warunków infrastrukturalnych w rejonie ich działalności lub niskie ceny usług komunalnych.

## Literatura

- Filipiak B., *Zadania władz samorządowych we wspieraniu rozwoju lokalnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2008, nr 501.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.
- Roczniki Statystyczne Województwa Świętokrzyskiego*, US w Kielcach, Kielce 2004-2010.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, RM, Warszawa 2005.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, RM, Warszawa 2007.
- Sudolska A., *Ocena instrumentów wspierania innowacyjności przedsiębiorstw*, w: *Innowacyjność i potrzeby proinnowacyjne przedsiębiorstw regionu kujawsko-pomorskiego*, red. M. Haffer, UMK, Toruń 2004.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203, poz. 1966.



**Katarzyna Brodzińska**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

## **Fundusze unijne jako instrument pobudzania przedsiębiorczości w regionach**

***Streszczenie.** W artykule podjęto próbę oceny wpływu funduszy unijnych na rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce. Z przeprowadzonych analiz wynika, że w latach 2004-2010 liczba przedsiębiorstw wzrosła we wszystkich województwach, z wyjątkiem podlaskiego i łódzkiego. Również wskaźnik liczby przedsiębiorstw na 1000 mieszkańców pokazuje niższy poziom rozwoju przedsiębiorstw tzw. ściany wschodniej, ale to właśnie przedsiębiorcy z tych województw wykazali się największą aktywnością w aplikowaniu o środki z Unii Europejskiej w ramach analizowanych programów wsparcia.*

**Słowa kluczowe:** sektor MSP, fundusze unijne, aktywność inwestycyjna

### **1. Wprowadzenie**

Pomiędzy rozwojem przedsiębiorczości a rozwojem regionalnym istnieje specyficzna współzależność. Z jednej strony rozwój przedsiębiorczości stanowi jedną z podstawowych determinant rozwoju regionalnego, z drugiej – bez wspierania słabiej rozwiniętych regionów niemożliwa jest redukcja lokalnych barier rozwoju przedsiębiorczości<sup>1</sup>. A zatem jednym z ważniejszych priorytetów polity-

---

<sup>1</sup> I. Postuła, *Regionalna pomoc publiczna jako determinanta rozwoju przedsiębiorczości*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 2, s. 154-169.

ki regionalnej Unii Europejskiej (UE) jest wspieranie różnych form przedsiębiorczości, w tym szczególnie sektora małych i średnich firm.

Aktywność gospodarza społeczności lokalnych zależy od wielu czynników, wśród których istotną rolę odgrywają skuteczne instrumenty wsparcia. Niezwykle ważną kwestią jest również uruchomienie pokładów ludzkiej przedsiębiorczości, która oznacza sposób zachowania się w działalności gospodarczej. Należy ją rozumieć zarówno jako dążenie ludzi do działania, poszukiwania nowych rozwiązań, wprowadzania zmian w dotychczasowej działalności, wykorzystywania pojawiających się możliwości, jak i aktywność w poszukiwaniu dodatkowych i alternatywnych źródeł dochodu<sup>2</sup>. W tym kontekście fundusze unijne stają się znaczącym instrumentem stymulacji rozwoju przedsiębiorczości w regionach. W obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej trudno jednak ocenić, czy przedsiębiorstwa beneficjentów funduszy UE mają szansę stać się siłą napędową rozwoju przedsiębiorczości w regionach i na ile otrzymane środki umocnią te przedsiębiorstwa w dobie kryzysu. Ważną kwestią jest jednak aktywność przedsiębiorców w ubieganiu się o fundusze unijne, ponieważ może ona świadczyć o wspomnianej już ludzkiej przedsiębiorczości.

Celem artykułu jest próba oceny wpływu funduszy unijnych na rozwój sektora MSP w Polsce. Badania mają głównie charakter analityczny w zakresie liczebności małych i średnich przedsiębiorstw oraz ich aktywności w pozyskiwaniu funduszy unijnych w latach 2004-2010 w układzie regionalnym. Analizą objęto realizowane w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego 2004-2006 – „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw” (SOP WKP) – działanie 2.3 „Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez inwestycje”, działania w ramach obszaru „Badanie i rozwój technologiczny, innowacje, przedsiębiorczość”, realizowane w ramach wojewódzkich Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), oraz działanie 312 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, realizowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2007-2013.

## 2. Stan i struktura sektora małych i średnich przedsiębiorstw

W 2010 r. w rejestrze REGON zarejestrowanych było blisko 3,9 mln podmiotów sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MPS). Wśród przedsiębiorstw dominowały mikroprzedsiębiorstwa, które stanowiły blisko 95,1% ogółu przed-

---

<sup>2</sup> A.P. Wiatrak, *Przedsiębiorstwo, przedsiębiorca i przedsiębiorczość*, w: *Rola doradztwa w kreowaniu przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, red. A. Wiatrak, SGGW, Warszawa 1996.

siębiorstw tego sektora. W stosunku do 2002 r. liczba małych i średnich przedsiębiorstw wzrosła o 12,8% i wyniosła nieco ponad 3,9 mln zarejestrowanych firm, z czego ok. 1,8 mln to firmy nieaktywne, czyli takie, które zakończyły działalność, ale nie wyrejestrowały się z rejestru REGON. W analizowanych dwuletnich okresach przyrost liczby przedsiębiorstw sektora MSP rozkładał się w zasadzie równomiernie, z lekkim spowolnieniem w dwóch pierwszych latach integracji z UE i przyspieszeniem w latach 2008–2010 ( zob. tab. 1).

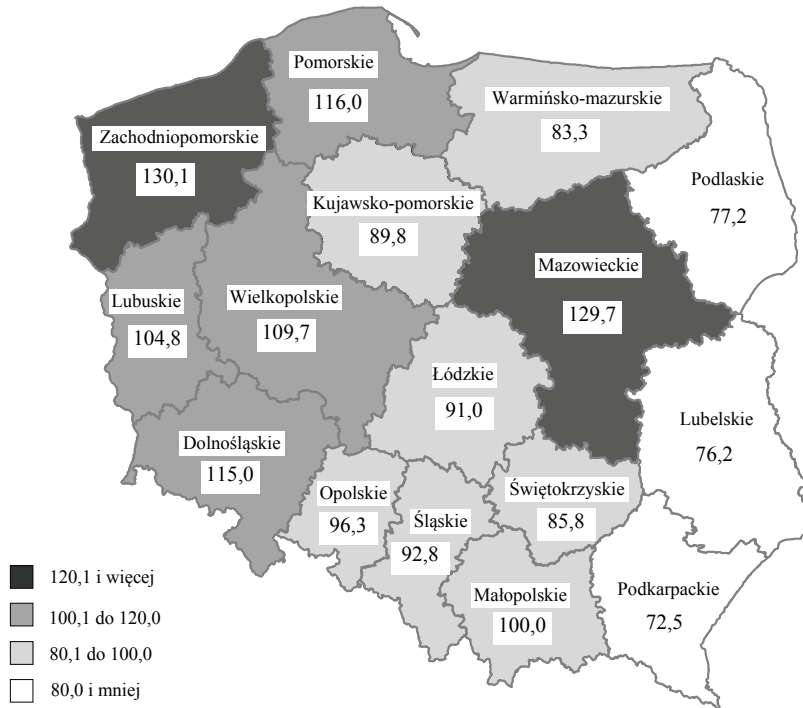
Tabela 1. Podmioty sektora MSP zarejestrowane w rejestrze REGON, według województw w latach 2002-2010

Wyszczególnienie	Liczba podmiotów 2002	Przyrost liczby podmiotów [%]				
		2002-2004	2004-2006	2006-2008	2008-2010	2004-2010
Dolnośląskie	294 651	116,8	88,0	104,5	104,6	112,3
Kujawsko-pomorskie	184 283	100,3	101,0	102,8	96,8	100,8
Lubelskie	149 198	100,1	100,7	102,7	106,1	109,9
Lubuskie	95 484	103,6	106,6	96,5	104,2	111,0
Łódzkie	231 989	105,4	98,6	100,4	95,3	99,4
Małopolskie	277 761	103,8	100,2	104,2	109,9	119,2
Mazowieckie	552 983	105,7	104,1	106,5	104,9	122,9
Opolskie	84 841	104,1	105,0	103,7	103,0	116,7
Podkarpackie	138 474	100,6	100,8	102,6	105,8	110,1
Podlaskie	94 413	96,3	97,7	101,5	101,8	97,2
Pomorskie	215 991	103,1	102,7	105,0	108,2	120,4
Śląskie	417 211	102,7	99,2	100,8	105,3	108,1
Świętokrzyskie	99 393	103,6	103,1	102,0	100,3	109,3
Warmińsko-mazurskie	107 731	101,0	102,2	104,1	102,8	110,4
Wielkopolskie	323 316	103,3	103,3	104,4	104,0	116,0
Zachodniopomorskie	195 056	103,4	103,7	101,7	103,4	112,9
Polska	3 462 775	103,2	101,7	103,3	104,1	112,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Pod względem liczby podmiotów największą koncentrację małych i średnich przedsiębiorstw odnotowano w 2010 r. w woj. mazowieckim (680 tys.) i śląskim (454 tys.). Z kolei stopień nasycenia, mierzony liczbą podmiotów na 1000 mieszkańców, wskazuje na znaczne zróżnicowanie w obrębie województw. Analizując ten wskaźnik wyraźnie widać pionowy podział Polski na regiony, przy czym w województwach ściany wschodniej (podlaskie, lubelskie, podkarpackie) wskaźnik ten jest najniższy (poniżej 80). W pasie województw centralnych, wyłączając woj. mazowieckie (129,7), waha się w zakresie 80-100, a w wojewódz-

POLSKA 101,3



Rysunek 1. Podmioty sektora MSP zarejestrowane w rejestrze REGON, na 1000 ludności, według stanu na XII 2010 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

twach zachodnich – powyżej 100, przy czym w woj. zachodniopomorskim jest on najwyższy i wynosi 130,1.

W latach 2002-2010 liczba podmiotów sektora MSP zmniejszyła się jedynie w dwóch województwach: podlaskim (o 2,8%) i łódzkim (o 0,6%), ale w analizowanych okresach dwuletnich spadki odnotowano jeszcze w trzech województwach: dolnośląskim, lubuskim i śląskim. Jednocześnie należy zauważyć, że w woj. dolnośląskim w latach 2002-2004 wystąpił największy przyrost liczby przedsiębiorstw sektora MSP (o 16,8%), a w okresie kolejnym: 2004-2006 największy spadek tej liczby (o 12%) (zob. tab. 1). Można przypuszczać, że jest to związane z programami aktywizacji gospodarczej i niską przeżywalnością powstałych przedsięwzięć. Reasumując, największy przyrost liczby małych i średnich przedsiębiorstw miał miejsce w latach 2008-2010, średnio w Polsce był to wzrost o 4,1%. W układzie województw największy przyrost odnotowano w wo-

jewództwach małopolskim (9,9%), pomorskim (8,2%), lubelskim (6,1%), podkarpackim (5,8%) i śląskim (5,3%). W zasadzie trudno określić, w jakim stopniu przyrost liczby, szczególnie mikroprzedsiębiorstw, spowodowany był możliwością uzyskania wsparcia finansowego. Często jednak podkreśla się, że wzrost przedsiębiorczości jest dodatnio skorelowany ze wzrostem zainteresowania dotacjami na prowadzenie własnej działalności. Dotyczy to głównie osób zarejestrowanych jako bezrobotne lub współpracujących z urzędami pracy, np. po pięćdziesiątym roku życia. Z pewnością istnieje też zjawisko wypychania przez pracodawców na samozatrudnienie osób pracujących, w celu obniżenia kosztów pracy, trudno jednak ocenić skalę tego zjawiska. Wspomniane dotacje finansowe oraz stypendia wypłacane przez okres 12 miesięcy z pewnością poprawiają wskaźniki rozwoju przedsiębiorczości. Jak podaje PARP<sup>3</sup>, wyraźnie poprawiają się wskaźniki przeżywalności przedsiębiorstw. W 2004 r. wskaźnik przeżycia pierwszego roku dla przedsiębiorstw wynosił 62,3%, natomiast w 2008 r. już 76,4%, ale po pięciu latach od uruchomienia na rynku pozostaje już tylko ok. 30% firm. Wzrost wskaźnika przeżywalności przedsiębiorstw może świadczyć o zwiększeniu efektywności działań w zakresie rozwoju przedsiębiorczości, w tym o lepszej alokacji funduszy wspierających.

### 3. Programy wspierające rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw

Przystąpienie Polski do UE spowodowało uruchomienie nowych źródeł finansowania sektora MSP, chociaż był on wspierany już w okresie wcześniejszym w ramach środków przedakcesyjnych, np. SAPARD, PHARE. Sektor MSP stanowi znaczną siłę napędową w dążeniu do uzyskania równowagi rynkowej, kształtowania korzystnych tendencji popytu i zatrudnienia, wzrostu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki<sup>4</sup>, dlatego też jest on szeroko wspierany. Realizowane programy wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw oraz działania wspierające priorytetowo mikroprzedsiębiorstwa mają ściśle określone kryteria dostępu. Pod względem podmiotu wsparcia można je podzielić na programy wspierające zarówno rozwój przedsiębiorstw już istniejących, jak i tworzenie nowych przedsiębiorstw. Uwzględniając kryterium lokalizacji, są to działania wspierające przedsiębiorstwa na obszarze całego kraju, obszarach wiejskich czy też obszarach zagrożonych marginalizacją. Z kolei przyjmując jako kryterium

<sup>3</sup> <http://www.parp.gov.pl/> [dostęp: 10.10.2011].

<sup>4</sup> E. Frejtag-Mika, *Teoria i praktyka ekonomii a konkurencyjność gospodarowania*, Difin, Warszawa 2006, s. 175.

przedmiot wsparcia, można wyróżnić programy wspierające różne rodzaje aktywności gospodarczej<sup>5</sup>.

Rozwój przedsiębiorstw w ramach SPO WKP wspierano głównie w ramach działania 2.3 „Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez inwestycje”. W latach 2004-2009 przeznaczono na ten cel ponad 3 miliardy złotych. Jak wynika z raportu Polskiej Agencji Przedsiębiorczości (PARP)<sup>6</sup>, z dofinansowania inwestycji skorzystało ponad 5,5 tys. przedsiębiorców. Autorzy raportu podkreślają, że najbardziej aktywni w aplikowaniu o środki z tego tytułu byli przedsiębiorcy z województwa mazowieckiego – 10,8% ogółu złożonych wniosków, śląskiego – 10,7%, wielkopolskiego – 10,3% i małopolskiego – 9,3%. Natomiast najmniej licznie aplikowały firmy z województw: opolskiego – 2,6%, świętokrzyskiego – 3,2%, podlaskiego – 3,9% oraz warmińsko-mazurskiego – 3,9%. Zupełnie inaczej sytuacja przedstawia się, jeśli odniesiemy liczbę wnioskodawców do liczby przedsiębiorców w poszczególnych województwach. Z analizy danych wynika, że najbardziej aktywni byli przedsiębiorcy sektora MSP z województwa podkarpackiego – 8,1 wniosków i podlaskiego – 6,1 złożonych wniosków na tysiąc przedsiębiorstw<sup>7</sup>, natomiast najmniej aktywni byli przedsiębiorcy z województwa mazowieckiego – 2,9 i zachodniopomorskiego – 3,1 (zob. tab. 2).

Zestawienie to pokazuje, że błędne jest analizowanie liczby wniosków bez uwzględnienia zagęszczenia przedsiębiorstw na danym obszarze. Z badań przeprowadzonych przez Ratajczaka<sup>8</sup> w 2008 r. wśród 186 małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność pozarolniczą na obszarach wiejskich Warmii i Mazur wynika, że tylko 30,7% ankietowanych aplikowało w latach 2005-2007 o wsparcie, z czego 70% takie wsparcie otrzymało. Jak podaje autor, badani przedsiębiorcy korzystali z czterech źródeł finansowania, przy czym najczęściej był to właśnie SOP WKP – 47,5%, a pozostałe to: SAPARD – 32%, PHARE – 15% oraz Europejski Fundusz Społeczny – 5%.

<sup>5</sup> W ostatnim naborze wniosków IX-X 2011 r., w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” PROW 2007-2013, w pierwszej kolejności były przyjmowane wnioski o przyznanie pomocy na inwestycje związane z wytwarzaniem biogazu rolniczego lub energii elektrycznej z biogazu rolniczego.

<sup>6</sup> *Ocena instrumentów wsparcia bezpośredniego przedsiębiorstw. Podsumowanie wyników ewaluacji wybranych działań SPO WKP*, red. J. Pokorski, PARP, Warszawa 2011.

<sup>7</sup> Liczbę wniosków odniesiono do liczby przedsiębiorstw sektora MSP z 2002 r., ponieważ warunkiem otrzymania wsparcia w ramach tego działania było prowadzenie przedsiębiorstwa przez okres nie krótszy niż 3 lata.

<sup>8</sup> M. Ratajczak, *Wykorzystanie środków z funduszy Unii Europejskiej w działalności małych oraz średnich przedsiębiorstw wiejskich z Warmii i Mazur*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2011, t. 13, z. 1, s. 313-317.



Tabela 2. Liczba wnioskodawców działania 2.3 SPO WKP, wojewódzkich RPO oraz działania PROW 2007-2013

Wyszczególnienie	Wnioski złożone w dz. 2.3 SPO WKP		Wnioski zaakceptowane w RPO 2007-2013		Wnioski złożone w dz. 312 PROW 2007-2013	
	liczba	PA*	liczba	PA*	liczba	PA*
Dolnośląskie	1 141	3,9	298	0,9	464	1,5
Kujawsko-pomorskie	913	5,0	1 298	6,8	753	3,9
Lubelskie	605	4,1	1 002	6,5	975	6,3
Lubuskie	491	5,1	476	4,7	380	3,7
Łódzkie	1 065	4,6	410	1,7	779	3,2
Małopolskie	1 390	5,0	980	3,3	1 376	4,6
Mazowieckie	1 616	2,9	401	0,6	1 778	2,7
Opolskie	398	4,7	638	6,6	400	4,2
Podkarpackie	1 125	8,1	549	3,8	1 231	8,5
Podlaskie	579	6,1	505	5,6	534	5,9
Pomorskie	875	4,1	699	2,9	835	3,5
Śląskie	1 602	3,8	1 522	3,6	1 124	2,6
Świętokrzyskie	477	4,8	427	3,9	613	5,7
Warmińsko-mazurskie	583	5,4	863	7,5	767	6,6
Wielkopolskie	1 545	4,8	1 274	3,5	2 768	7,7
Zachodniopomorskie	614	3,1	656	3,1	564	2,6
Polska	15 019	4,3	11 998	3,2	15 523	4,1

\* PA – przedsiębiorstwa aktywne w ubieganiu się o środki finansowe UE, wyrażone liczbą złożonych lub zaakceptowanych do realizacji wniosków na 1000 przedsiębiorstw.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Trzy czwarte realizowanych w ramach działania 2.3 projektów miało charakter modernizacyjny, a inwestycje miały na celu doprowadzenie do znaczącej zmiany produktu lub procesu produkcyjnego. Jedynie co szósty projekt polegał na wdrażaniu i komercjalizacji technologii oraz produktów innowacyjnych. Jednocześnie należy podkreślić, że zaledwie 37% firm beneficjentów tego działania było zlokalizowanych na obszarach wiejskich. Również przedsiębiorstwa beneficjentów wspieranych w ramach wojewódzkich Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) były zlokalizowane głównie na obszarach miejskich. Z uwagi na fakt, że układ RPO jest zróżnicowany w obrębie województw, a ogólnodostępne dane z raportów ewaluacji wdrażania programów są mało czytelne i niekompatybilne (brak informacji o liczbie składanych wniosków w ramach poszczególnych kategorii obszaru „Badanie i rozwój technologiczny, innowacje, przedsiębiorczość”) w tabeli 2 uwzględniono liczbę podpisanych umów. Aktywność przedsiębiorców w RPO była zdecydowanie większa, ponieważ jak wynika z danych PARP, w woj. pomorskim złożono 2073 wnioski, natomiast do końca 2010 r.

podpisano 699 umów na łączną kwotę 633,5 mln zł, co stanowiło 91,9% alokacji EFRR, a zakończono realizację 212 projektów.

W całym okresie realizacji RPO najwięcej umów zawarto w kategorii „Inne inwestycje w przedsiębiorstwa” (8762), przy czym najwięcej w województwie śląskim, kujawsko-pomorskim i wielkopolskim. Ponadto zawarto 513 umów w kategorii „Usługi w zakresie zaawansowanego wsparcia dla przedsiębiorstw i grup przedsiębiorstw” oraz 1140 umów w kategorii „Inwestycje w przedsiębiorstwa bezpośrednio związane z dziedziną badań i innowacji” oraz 752 umowy w zakresie kategorii „Inne działania mające na celu pobudzenie badań, innowacji i przedsiębiorczości w MSP”. Z raportu PARP<sup>9</sup> wynika ponadto, że w efekcie zawartych umów powstanie 37 759 miejsc pracy (do końca 2010 r. powstało 9727 miejsc). Liczebność umów zawartych w poszczególnych kategoriach wspierających obszar przedsiębiorczości, innowacji i rozwoju technologicznego w ramach wojewódzkich RPO wskazuje na dużą sprawność przedsiębiorstw w aplikowaniu o środki finansowe. W zasadzie w dwóch naborach wyczerpano w ponad 90% pulę środków przeznaczonych na ten cel na lata 2007-2013. Jednak przewaga projektów z kategorii „Inne inwestycje w przedsiębiorstwach” skłania do stwierdzenia, że ich realizacja z pewnością przyczyni się do poprawy konkurencyjności tych przedsiębiorstw, wzrostu liczby zatrudnionych, ale w niewielkim stopniu wpłynie na wzrost konkurencyjności i innowacyjności polskich przedsiębiorstw na arenie międzynarodowej. Z analizy projektów realizowanych w ramach RPO Warmia i Mazury wynika, że większość projektów, nawet tych finansowanych w ramach poddziałania dotyczącego inwestycji dla sektora MSP w zakresie innowacji i nowych technologii dotyczyło w zasadzie innowacji procesowych związanych z zakupem linii technologicznych oraz innowacyjnych (na miarę przedsiębiorstwa wnioskującego) maszyn i urządzeń. Wiele wskazuje na to, że projekty te w większości równie dobrze mogłyby być wspierane w ramach poddziałania obejmującego inne inwestycje w przedsiębiorstwach<sup>10</sup>.

Wsparcie w ramach działania PROW 2007-2013 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” adresowane jest do osób lub podmiotów gospodarczych, które chcą rozpocząć lub rozwinąć działalność gospodarczą tworząc mikroprzedsiębiorstwa na terenach wiejskich lub miejsko-wiejskich z wyłączeniem miast powyżej 5 tys. mieszkańców. Zdaniem Zaremby<sup>11</sup>, różnice między przedsiębiorczością na terenach zurbanizowanych i na obszarach wiejskich wynikają z mentalności

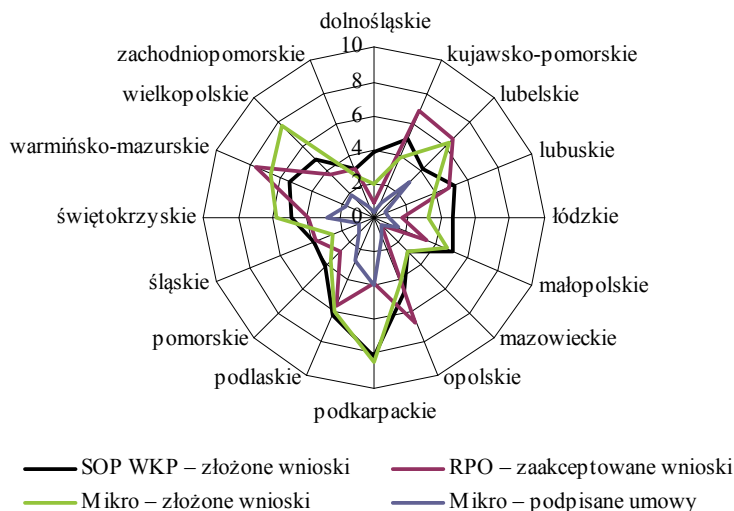
<sup>9</sup> Raport z postępu wdrożenia Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007-2013, [www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl) [dostęp: 8.10.2011].

<sup>10</sup> K. Brodzińska, *Środki UE jako stymulator innowacyjności sektora MSP w województwie warmińsko-mazurskim*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 31, s. 191-198.

<sup>11</sup> W. Zaremba, *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich zagrożonych marginalizacją*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 2, s. 154-169.

społeczności wiejskiej oraz specyfiki środowiska wiejskiego, a zatem stymulowanie przedsiębiorczości na obszarach zagrożonych marginalizacją wymaga podejmowania kompleksowych, zinstytucjonalizowanych działań. Podobnie jak we wcześniej analizowanych programach, aktywność potencjalnych beneficjentów tego działania była duża. Z danych ARiMR wynika, że w ramach przeprowadzonych w 2009 r. i 2010 r. naborach złożono 15,5 tys. wniosków, a dofinansowanie otrzymało prawie 5 tys. firm (zob. tab. 2).

Aktywność przedsiębiorców w aplikowaniu o środki z funduszy unijnych była znacznie zróżnicowana w obrębie województw. I chociaż przedstawione na rysunku 2 dane nie są w pełni porównywalne<sup>12</sup>, pozwalają zauważyć dużą aktywność przedsiębiorców z województwa podkarpackiego, podlaskiego, lubelskiego i warmińsko-mazurskiego, a więc województw zaliczanych do tzw. ściany wschodniej.



Rysunek 2. Aktywność podmiotów sektora MSP w aplikowaniu o fundusze unijne wyrażone liczbą złożonych lub zaakceptowanych do realizacji umów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP i informacji zarządczej ARiMR.

Podejmowanie kompleksowych działań mających na celu stymulowanie przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w ramach PROW 2007-2013 przejawia się dwutorowym wsparciem. Jedno z nich dotyczy analizowanych mikro-

<sup>12</sup> W ramach działania 2.3 SPO WKP analizowano wnioski złożone w ramach wojewódzkich RPO, wnioski zaakceptowane do finansowania, a w ramach działania 312 zarówno wnioski złożone, jak i te, na których realizację podpisano umowy.

przedsiębiorstw, drugie natomiast różnicowania w kierunku działalności nierolniczej. Choć w początkowym okresie rolnicy ostrożnie aplikowali o te środki, szybko przekonali się, że są to pieniądze stosunkowo „łatwe” i wykazują w tym względzie dużą aktywność. Beneficjentami tego działania mogą być rolnicy lub członkowie ich rodzin związani z czynnym produkcyjnie gospodarstwem rolnym (otrzymującym płatności bezpośrednie). Zakres pomocy, podobnie jak w działaniu „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, obejmuje wsparcie określonych rozporządzeniem projektów. W ramach działania „Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodu” do oddziałów regionalnych ARiMR wpłynęło 7170 wniosków na łączną kwotę 524 782,4 tys. zł, co stanowiło 166,5% wykorzystania limitu środków. Podpisano 4106 umów, a zrealizowano 4015 projektów<sup>13</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Skierowane do Polski środki unijne na rozwój przedsiębiorczości cieszą się bardzo dużym zainteresowaniem zarówno przedsiębiorców, jak i osób zamierzających rozpocząć działalność na własny rachunek, w tym rolników i członków ich rodzin. Istnieją jednak obawy, że wsparcie z funduszy unijnych traktowane jest często jako bezzwrotna pomoc, która pozwoli poprawić złą sytuację finansową firm. W związku z powyższym niezwykle ważne jest poznanie odpowiedzi na pytanie: ile projektów byłoby realizowanych bez tego wsparcia? Poza tym, czy przedsiębiorcy są przekonani, że inwestycje, o których finansowanie wnioskuje, zrealizowaliby również dzięki kredytom? Jaki odsetek beneficjentów w swoich kalkulacjach pomniejsza koszty inwestycji o kwotę wsparcia? Z pewnością jest to liczna grupa beneficjentów. W związku z tym należy dołożyć jeszcze większych starań, by wspierać te projekty, które zwiększą konkurencyjność regionów. Analiza aktywności przedsiębiorców w aplikowaniu o fundusze unijne wskazuje na większą aktywność przedsiębiorców z Polski wschodniej, co jest budujące i pozwala przypuszczać, że przyczyni się do poprawy konkurencyjności tych regionów.

#### Literatura

Brodzińska K., *Środki UE jako stymulator innowacyjności sektora MSP w województwie warmińsko-mazurskim*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 31.

<sup>13</sup> Z. Wyszowska, M. Sztoldman, *Wpływ funduszy unijnych na rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2011, t. 13, z. 1, s. 457–462.

- Frejtag-Mika E., *Teoria i praktyka ekonomii a konkurencyjność gospodarowania*, Difin, Warszawa 2006.
- Ocena instrumentów wsparcia bezpośredniego przedsiębiorstw. Podsumowanie wyników ewaluacji wybranych działań SPO WKP*, red. J. Pokorski, PARP, Warszawa 2011.
- Postuła I., *Regionalna pomoc publiczna jako determinanta rozwoju przedsiębiorczości*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 2.
- Raport z postępu wdrożenia Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007-2013*, www.funduszeuropejskie.gov.pl [dostęp: 8.10.2011].
- Ratajczak M., *Wykorzystanie środków z funduszy Unii Europejskiej w działalności małych oraz średnich przedsiębiorstw wiejskich z Warmii i Mazur*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2011, t. 13, z. 1.
- Wiatrak A. P., *Przedsiębiorstwo, przedsiębiorca i przedsiębiorczość*, w: *Rola doradztwa w kreowaniu przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, red. A. Wiatrak, SGGW, Warszawa 1996.
- Wyszkowska Z., Sztoldman M., *Wpływ funduszy unijnych na rozwój pozarolniczej działalności*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2011, t. 13, z. 1.
- Zaremba W., *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich zagrożonych marginalizacją*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 2.



**Hanna Czaja-Cieszyńska  
Małgorzata Cieciora**

Uniwersytet Szczeciński

## **Zastosowanie Międzynarodowego Standardu Sprawozdawczości Finansowej dla małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce – wyniki badań empirycznych\***

***Streszczenie.** W artykule zaprezentowano najważniejsze wyniki badań ankietowych dotyczących nowo powstałego standardu rachunkowości. W badaniu uczestniczyli przedsiębiorcy, pracownicy pionu finansowo-księgowego oraz przedstawiciele instytucji finansowych. Ocenili oni z własnego punktu widzenia Międzynarodowy Standard Sprawozdawczości Finansowej dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw, opublikowany w lipcu 2009 r. przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości, inspirowany postępującym procesem globalizacji oraz internacjonalizacji działalności przedsiębiorstw, w tym także małych i średnich.*

***Słowa kluczowe:** MSP, sprawozdawczość finansowa, międzynarodowa standaryzacja rachunkowości*

### **1. Wprowadzenie**

Możliwość upowszechnienia Międzynarodowego Standardu Sprawozdawczości Finansowej dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw<sup>1</sup> (MSSF dla MSP) w Polsce budzi wiele obaw i wątpliwości. Obecne regulacje z zakresu rachunkowości

---

\* Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2010-2012 jako projekt badawczy nr N N113 337438.

<sup>1</sup> W skrócie MSSF dla MSP (*The International Financial Reporting Standard for Small and Medium-sized Entities*, IASB, London 2009, [www.ifrs.org/IFRS+for+SMEs/IFRS+for+SMEs.htm](http://www.ifrs.org/IFRS+for+SMEs/IFRS+for+SMEs.htm) [dostęp: 25.07.2011]).

stosowane przez polski sektor małych i średnich przedsiębiorstw znacznie się różnią od unormowań zalecanych przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości, oznacza to, że wdrożenie omawianego standardu może stanowić problem zarówno koncepcyjny, jak i aplikacyjny.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja najważniejszych wyników badań ankietowych prowadzonych od czerwca 2010 r. do końca sierpnia 2010 r., których głównym zadaniem badawczym była ocena koncepcji międzynarodowej standaryzacji rachunkowości mikro, małych i średnich przedsiębiorstw oraz identyfikacja problemów i korzyści wynikających z wdrożenia nowych rozwiązań. Ze względu na duże zainteresowanie poruszonym zagadnieniem poszczególnych grup użytkowników sprawozdań finansowych, takich jak przedsiębiorcy, ich księgowi, a także instytucje finansowe, przeprowadzone badania empiryczne zostały tak opracowane, aby reprezentowały poglądy każdej z nich. Wydaje się bowiem, że podstawowym warunkiem wdrożenia jakichkolwiek zmian jest przekonanie wszystkich, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych grup odbiorców sprawozdań finansowych, do konieczności i celowości ich zaistnienia.

## 2. Metodologia badań empirycznych

W przeprowadzonych badaniach empirycznych wykorzystano jedną z podstawowych technik badawczych, jaką jest ankieta<sup>2</sup>. W celu uzyskania kompleksowej oceny badanego zagadnienia proces ankietyzacji przeprowadzono na trzech grupach respondentów, z tego też względu opracowano trzy ankiety badawcze. Pierwsza z nich została skierowana do podlegających ustawie o rachunkowości mikro i małych przedsiębiorstw wytypowanych spośród sektora MSP na terenie województwa zachodniopomorskiego. Respondentami drugiej ankiety byli pracownicy pionu finansowo-księgowego, specjalizujący się w obsłudze mikro i małych podmiotów. Natomiast trzecia ankieta została skierowana do instytucji finansowych, takich jak banki, fundusze pożyczkowe i fundusze poręczenia. Ze względu na potrzebę uzyskania porównywalnych informacji, w poszczególnych ankietach zadano te same lub merytorycznie podobne pytania. Warto podkreślić, że właściwe badanie ankietowe zostało poprzedzone badaniem pilotażowym (testem).

W badaniu poszczególnych grup respondentów przyjęto formę ankietowania pocztowego, internetowego i wywiadu bezpośredniego opartego na ankiecie. W odniesieniu do przedsiębiorstw adresatami kwestionariusza byli właściciele,

---

<sup>2</sup> Por. Ch. Frankfort-Nachmias, D. Nachmias, *Metody badawcze w naukach społecznych*, Wyd. Zysk i S-ka, Poznań 2001, s. 242-264.



członkowie zarządu, dyrektorzy finansowi, z kolei w przypadku pionu finansowo-księgowego założono, że respondentami będą główni księgowi, pracownicy biur rachunkowych lub osoby zorientowane w prowadzeniu ksiąg rachunkowych. Respondentami trzeciej grupy badawczej byli analitycy finansowi, specjaliści do spraw poręczeń oraz dyrektorzy finansowi – w zależności od tego, która z komórek w danej instytucji jest odpowiedzialna za analizę sprawozdań finansowych.

Do 31 sierpnia 2010 r. na 400 wysłanych do przedsiębiorstw ankiet zebrano łącznie 75 zwrotów, dzięki czemu odsetek zwrotnych odpowiedzi od kadry zarządzającej wyniósł 18,75%. Od służb finansowo-księgowych udało się uzyskać 81 na 450 wysłanych ankiet (zwrot około 18%). Z kolei dla instytucji finansowych próbka zdalna do dalszych analiz wyniosła 37 zwrotów, na wysłanych 100 ankiet, zatem zwrotność została ustalona na poziomie 37%. Warto również dodać, że choć badaniami została objęta niewielka populacja, to ze względu na powtarzalność pewnych zjawisk zaobserwowane tendencje można uznać za typowe w znacznie szerszej skali.

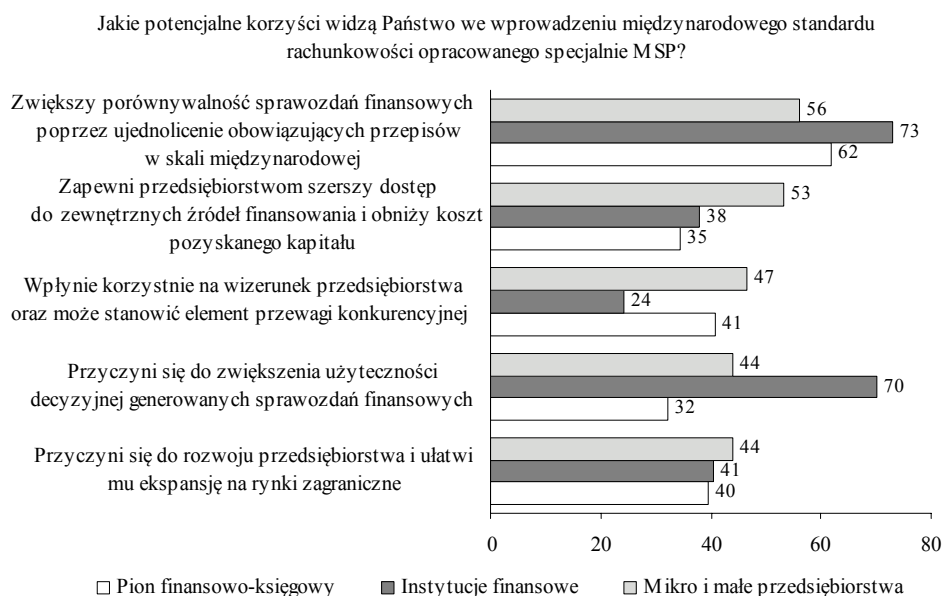
### **3. Ocena przydatności Międzynarodowego Standardu Sprawozdawczości Finansowej dla małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce – wyniki badań empirycznych**

Na świecie wizja upowszechnienia ponadnarodowych norm rachunkowości dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw ma zarówno gorących zwolenników, jak i zagorzałych przeciwników. Podobnie jest w Polsce, dlatego przedmiotem dalszych rozważań jest ocena przydatności MSSF dla MSP na gruncie gospodarki polskiej, której punktem wyjścia będzie wskazanie korzyści i zagrożeń wynikających z jego implementacji.

W toku przeprowadzonych badań okazało się, że wszystkie trzy grupy respondentów dostrzegają potencjalne zalety wynikające z wdrożenia międzynarodowych regulacji. Katalog korzyści wynikających z implementacji MSSF dla MSP otwiera możliwość zwiększenia porównywalności sprawozdań finansowych na skalę międzynarodową. Zwróciło na to uwagę aż 73% instytucji finansowych, 62% pracowników służb finansowo-księgowych oraz nieco ponad połowa ankietowanych przedsiębiorstw. Nie ulega wątpliwości, że ponadnarodowa standardyzacja rachunkowości pozwoli także na bardziej efektywne wykorzystanie sprawozdań finansowych w procesach decyzyjnych. Na zwiększenie użyteczności generowanych sprawozdań finansowych wskazało aż 70% instytucji finansowych, 44% badanych przedsiębiorstw oraz co trzeci pracownik działu księgowości. Zdecydowana większość ankietowanych przedsiębiorstw zwraca również uwagę na możliwość szerszego dostępu do zewnętrznych źródeł finan-

sowania. Niestety zdanie to podziela tylko 38% instytucji finansowych oraz 35% pracowników pionu finansowo-księgowego. Szansą wynikającą z wdrożenia analizowanego standardu jest również możliwość zaistnienia na europejskich, a nawet światowych rynkach. Świadczą o tym nie tylko odpowiedzi otrzymane bezpośrednio od samych przedsiębiorców, ale także odpowiedzi uzyskane od instytucji finansowych oraz służb finansowo-księgowych. Najmniejszym uznaniem spośród wszystkich wymienionych korzyści cieszyła się możliwość poprawy wizerunku przedsiębiorstwa oraz uzyskania przewagi konkurencyjnej.

Syntetyczne zestawienie opinii poszczególnych grup badawczych na temat potencjalnych korzyści wynikających z międzynarodowej standaryzacji rachunkowości sektora MSP – zob. rys. 1.

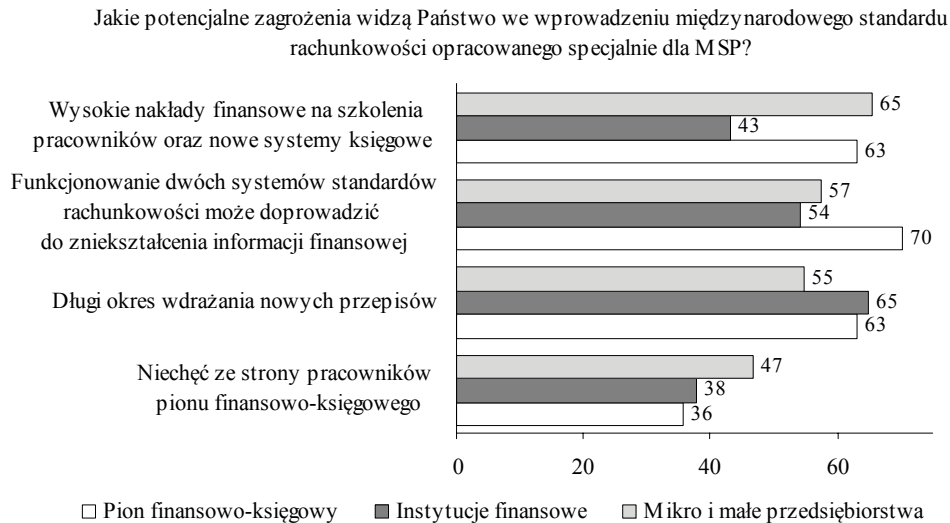


Rysunek 1. Opinia badanych respondentów na temat potencjalnych korzyści międzynarodowej standaryzacji rachunkowości w sektorze MSP (%)

Źródło: badania własne na podstawie ankiet, czerwiec-sierpień 2010 r.

Rozpatrując potencjalne korzyści wynikające z międzynarodowej standaryzacji rachunkowości w sektorze MSP, nie sposób nie wspomnieć o pewnych niekorzystnych jej aspektach. Każda zmiana niesie bowiem za sobą zagrożenia oraz budzi lęk, który bardzo często skłania do stawiania oporu.

Jak wynika z przeprowadzonych badań (zob. rys. 2), listę zagrożeń wynikających z implementacji MSSF dla MSP otwiera obawa o zniekształcenie informacji finansowej. Wszystkie trzy grupy badawcze w zdecydowanej większości główne źródło problemów upatrują w równoległym funkcjonowaniu dwóch systemów standardów rachunkowości. Potencjalne zagrożenie stanowi również długi okres wdrażania nowych przepisów. Na trudności implementacyjne wskazało aż 65% instytucji finansowych, 63% służb finansowo-księgowych oraz co drugi przedsiębiorca. Wysokich nakładów finansowych, związanych chociażby ze zmianą istniejących systemów raportowania czy przeszkoleniem kadry, obawia się 65% ankietowanych przedsiębiorstw, 43% badanych instytucji finansowych oraz 63% służb finansowo-księgowych. Poważny problem aplikacyjny może również powodować niechęć służb finansowo-księgowych do przyjęcia innego rozwiązania niż stosowane dotychczas.



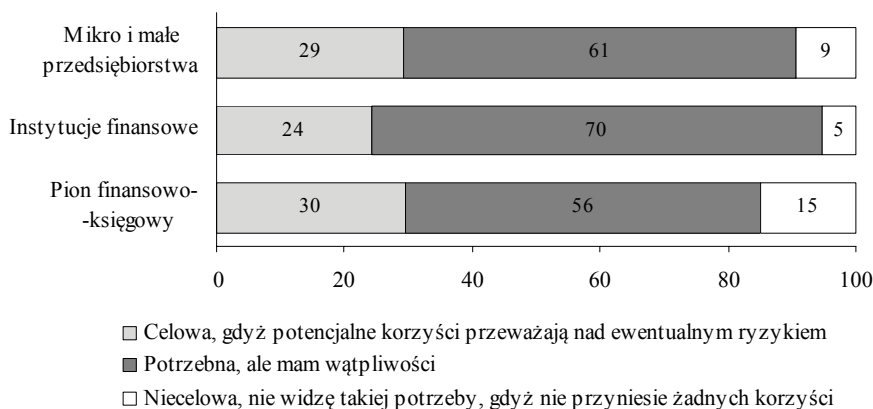
Rysunek 2. Opinia badanych respondentów na temat potencjalnych zagrożeń wynikających z międzynarodowej standaryzacji rachunkowości w sektorze MSP (%)

Źródło: badania własne na podstawie ankiet, czerwiec-sierpień 2010 r.

W kontekście całokształtu badań nad koncepcją międzynarodowej standaryzacji rachunkowości mikro, małych i średnich przedsiębiorstw szczególnego znaczenia nabiera również pytanie o celowość wdrożenia MSSF dla MSP w Polsce (zob. rys. 3). Rezultaty przeprowadzonych badań wydają się dość jednoznaczne. Ponad 90% ankietowanych wszystkich grup badawczych pozytywnie wyraża się o idei międzynarodowej standaryzacji rachunkowości, przy czym średnio co

trzeci ankietowany wskazuje na jej celowość, podczas gdy pozostali są zdania, że jest ona potrzebna, choć mają w tym zakresie pewne wątpliwości. Instytucje finansowe ostrożnie wyrażają swoje opinie w tej kwestii, co wynika z charakteru prowadzonej działalności, natomiast opinie mikro i małych przedsiębiorstw oraz ich służb finansowo-księgowych wskazują na rzeczywiste istnienie takiego zapotrzebowania.

Czy Państwa zdaniem standaryzacja systemu rachunkowości dla MSP na skalę międzynarodową jest:

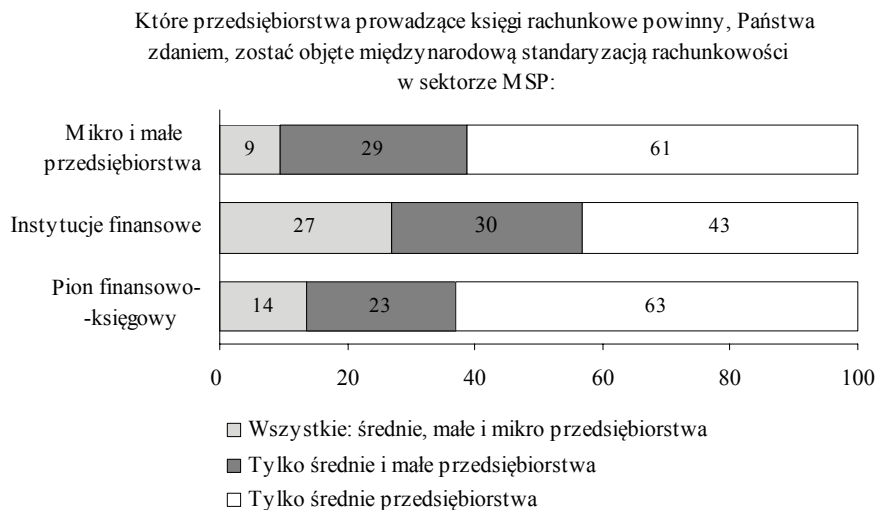


Rysunek 3. Celowość międzynarodowej standaryzacji rachunkowości MSP w opinii badanych grup respondentów (%)

Źródło: badania własne na podstawie ankiet, czerwiec-sierpień 2010 r.

W kolejnym pytaniu respondenci zostali poproszeni o wyrażenie opinii na temat, które przedsiębiorstwa z sektora MSP powinny zostać objęte międzynarodową standaryzacją rachunkowości. Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że wprowadzenie MSSF dla MSP w całym sektorze, bez względu na wielkość przedsiębiorstwa, nie mieści się w dość mocno ugruntowanym światopoglądzie ankietowanych grup badawczych. Zaledwie 9% badanych przedsiębiorstw, 27% przedstawicieli instytucji finansowych oraz 14% pracowników pionu finansowo-księgowego widzi potrzebę międzynarodowej standaryzacji rachunkowości w całym sektorze. Średnio co trzeci ankietowany jest zdania, że ponadnarodowe rozwiązania należy uskutecznić tylko w małych i średnich podmiotach i jest to opinia wspólna dla wszystkich trzech grup respondentów. Pozostali respondenci postulują ograniczenie zakresu podmiotowego MSSF dla MSP tylko do przedsiębiorstw zatrudniających od 50 do 249 osób. Oznacza to, że zdecydowana większość ankietowanych opowiada się za międzynarodową standaryzacją ra-

chunkowości tylko dla przedsiębiorstw średnich. Opinie ankietowanych na temat docelowej grupy przedsiębiorstw objętej uregulowaniami MSSF dla MSP – zob. rys. 4.



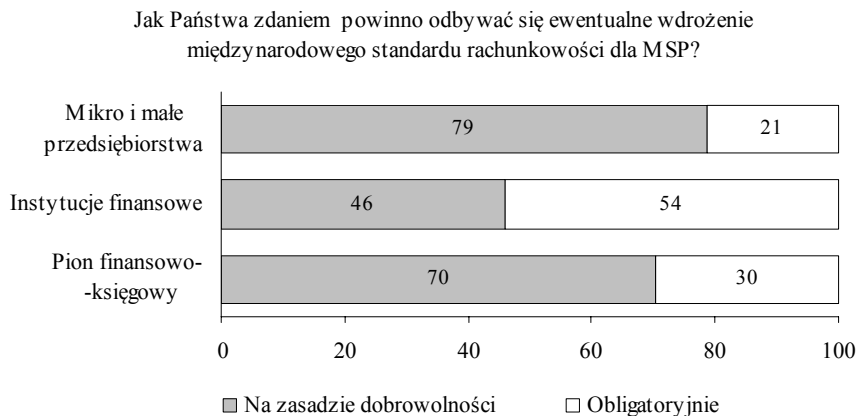
Rysunek 4. Docelowa grupa przedsiębiorstw objętych MSSF dla MSP w opinii badanych grup respondentów (%)

Źródło: badania własne na podstawie ankiet, czerwiec-sierpień 2010 r.

Kolejne pytanie zadane wszystkim trzem grupom badawczym dotyczyło sposobu, w jaki powinno się odbywać ewentualne wdrożenie MSSF dla MSP w polskiej praktyce gospodarczej (zob. rys. 5). Z przeprowadzonych analiz wynika, że przeważała opinia o dobrowolnym zastosowaniu omawianego standardu. Tak uważa aż 79% badanych przedsiębiorstw oraz 70% ankietowanych z działu księgowości. Z drugiej jednak strony, zwłaszcza wśród przedstawicieli instytucji finansowych wyraźnie zarysował się pogląd propagujący implementację obowiązkową. Za obowiązkowym wdrożeniem MSSF dla MSP opowiedziała się ponad połowa respondentów z tej grupy.

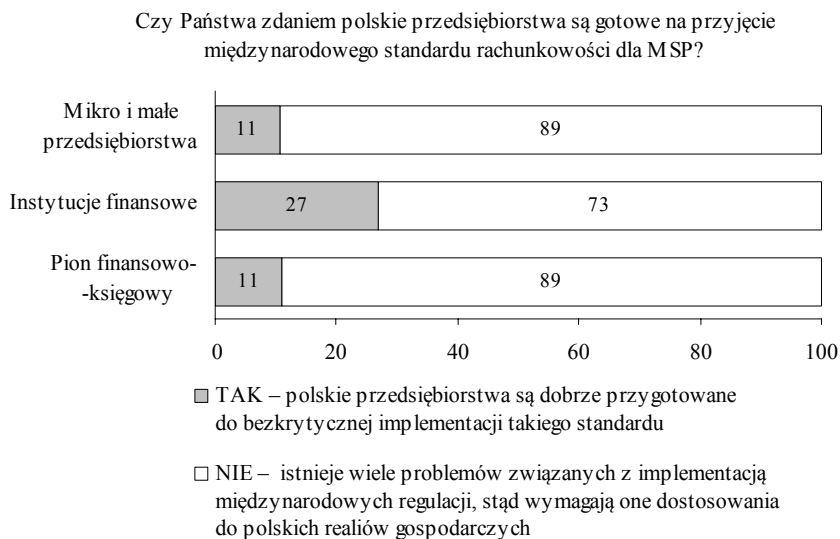
W ostatnim pytaniu respondenci zostali poproszeni o ocenę gotowości polskich przedsiębiorstw na przyjęcie MSSF dla MSP. Otóż wszystkie trzy grupy badawcze niemalże jednomyślnie stwierdziły, że polska praktyka gospodarcza nie jest jeszcze przygotowana na przyjęcie nowych regulacji. Zdaniem większości ankietowanych istnieje bowiem szereg problemów implementacyjnych, które wymagają dostosowania do polskich realiów gospodarczych. Taką opinię wyraziło 89% ankietowanych przedsiębiorstw, taki sam odsetek służb finansowo-

księgowych oraz 73% instytucji finansowych. Syntetyczne zestawienie opinii poszczególnych grup badawczych – zob. rys. 6.



Rysunek 5. Opinia badanych grup respondentów na temat sposobu wdrożenia MSSF dla MSP w Polsce (%)

Źródło: badania własne na podstawie ankiet, czerwiec-sierpień 2010 r.



Rysunek 6. Opinia badanych grup respondentów na temat gotowości polskiego sektora MSP do wdrożenia MSSF dla MSP (%)

Źródło: badania własne na podstawie ankiet, czerwiec-sierpień 2010.

Syntetyzując tę część rozważań, należy stwierdzić, że rezultaty badania na temat idei międzynarodowej standaryzacji rachunkowości w polskim sektorze MSP wydają się dość jednoznaczne. Zarówno badane przedsiębiorstwa, jak i ankietowane służby finansowo -księgowe oraz instytucje finansowe mają świadomość konieczności zmian oraz widzą celowość międzynarodowej standaryzacji rachunkowości, wyrażają jednak pewne obawy w tym zakresie. Ich zdaniem:

1. Potencjalne korzyści wynikające z implementacji MSSF dla MSP są równoważone kosztami jego wdrożenia.

2. Grupa docelowa omawianego standardu powinna zostać zawężona do przedsiębiorstw małych i średnich, zwłaszcza tych, których aspiracje sięgają poza lokalne rynki.

3. Wdrożenie standardu powinno się odbywać na zasadzie dobrowolnego zastosowania, a nie odgórnego przymusu.

4. Ze względu na szereg potencjalnych problemów związanych z implementacją rozwiązań międzynarodowych, polskie przedsiębiorstwa nie są jeszcze gotowe na ich przyjęcie, a sam standard wymaga dostosowania do polskich realiów gospodarczych.

Sformułowane wnioski doskonale się wpisują w opinie wyrażane w środowisku nauki i praktyki gospodarczej. Zarówno zdaniem wielu teoretyków, jak i praktyków coraz częściej można spotkać się z twierdzeniem, że sprawozdania finansowe, aby sprostać oczekiwaniom użytkowników, powinny podlegać zmianom. Uzyskanie kompleksowych informacji wymaga, by przestać traktować rachunkowość mikro i małych przedsiębiorstw jako zamknięty system i dążyć do jego integracji z przepisami międzynarodowymi<sup>3</sup>.

## 4. Podsumowanie

Intensyfikacja procesów globalizacyjnych oraz internacjonalizacja działalności MSP sprawia, że idea międzynarodowej standaryzacji rachunkowości mikro i małych przedsiębiorstw jest niewątpliwie słuszna, powinna jednak uwzględniać możliwości i potrzeby stosujących ją podmiotów. Mikro i małe przedsiębiorstwa, aby sprostać wyzwaniom współczesnej gospodarki, powinny podjąć ryzyko i wdrożyć regulacje MSSF dla MSP. Wdrożenie omawianego standardu może stanowić duży problem koncepcyjny i aplikacyjny, dlatego konieczne jest opracowanie własnych rozwiązań, które co do zasady byłyby zgodne z założenia-

<sup>3</sup> Por. T. Kiziukiewicz, *Problemy dostosowania rachunkowości do informacyjnych wymagań zarządzania*, „Prace Naukowe Politechniki Szczecińskiej” 1984, nr 261, s. 40.

mi omawianego standardu, jednak zdecydowanie bardziej osadzone na gruncie gospodarki polskiej.

Podsumowując, należy stwierdzić, że przeprowadzone rozważania nad zasadnością wprowadzenia MSSF dla MSP w Polsce nie wyczerpują tematu dyskusji. Trzeba jednak mieć nadzieję, że niniejszy artykuł stanie się inspiracją do dalszych badań, a przedstawione w nim wnioski zostaną wykorzystane w praktyce.

## Literatura

- Frankfort-Nachmias Ch., Nachmias D., *Metody badawcze w naukach społecznych*, Wyd. Zysk i S-ka, Poznań 2001.
- Kiziukiewicz T., *Problemy dostosowania rachunkowości do informacyjnych wymagań zarządzania*, „Prace Naukowe Politechniki Szczecińskiej” 1984, nr 261.
- The International Financial Reporting Standard for Small and Medium-sized Entities*, IASB, London 2009, [www.ifrs.org/IFRS+for+SMEs/IFRS+for+SMEs.htm](http://www.ifrs.org/IFRS+for+SMEs/IFRS+for+SMEs.htm) [dostęp: 25.07.2011].



**Marek Czyż**

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

## **Faktoring jako czynnik rozwoju przedsiębiorczości**

***Streszczenie.** Faktoring to usługa finansowa, która – jak pokazuje artykuł – jest istotnym narzędziem wspierania przedsiębiorczości, głównie poprzez eliminację zatorów płatniczych i pozytywny wpływ na płynność finansową przedsiębiorstw. Dzięki swoim zaletom faktoranci mogą powiększać swoją przewagę konkurencyjną, wykorzystując poprawę wskaźnika rotacji należności oraz zmniejszając zapotrzebowanie na zewnętrzne źródła finansowania. Rynek usług factoringowych w Polsce dynamicznie się powiększa. Wzrasta zarówno liczba klientów instytucji factoringowych, jak i wartość nabytych wierzytelności. Celem artykułu jest analiza faktoringu jako czynnika wzrostu przedsiębiorstw oraz rozwoju rynku usług factoringowych w Polsce. Wykazano przy tym znaczący wzrost tego rynku.*

***Słowa kluczowe:** rozwój przedsiębiorstw, finansowanie zewnętrzne, faktoring, analiza rynku*

### **1. Wprowadzenie**

W teorii ekonomii wyróżnia się trzy podstawowe, najbardziej uogólnione, kategorie podmiotów, występujące w gospodarce rynkowej: państwo, gospodarstwo domowe i przedsiębiorstwo. Spośród nich państwo zajmuje się redystrybucją wtórną dochodu, gospodarstwo domowe – konsumpcją, natomiast jedynie przedsiębiorstwo przesądza o aktywności gospodarczej poprzez tworzenie dochodu. Dlatego też przedsiębiorstwo jest podmiotem, który ma szczególne znaczenie. Zdaniem Tomasza Gruszeckiego, bez przedsiębiorstw nie istnieje

rynek<sup>1</sup>. Przedsiębiorstwa są obecnie uważane za jedną z podstawowych form organizacji gospodarczych. Ich powstanie jest związane z rozwojem cywilizacyjnym, ukształtowały się one dzięki zachodzącym procesom ekonomicznym, społecznym i politycznym.

Przedsiębiorstwa będące efektem procesów rozwoju cywilizacyjnego są formami obecnych organizacji gospodarczych. Efektywność firm ma szczególne znaczenie w kreowaniu makroekonomicznych wyników całej gospodarki. Rozwijająca się przedsiębiorczość jest warunkiem budowania w Polsce gospodarki rynkowej, dlatego rola przedsiębiorcy jest znacząca.

Wśród barier finansowych, odpowiedzialnych za hamowanie rozwoju przedsiębiorczości, można wymienić utrudniony dostęp do finansowania zewnętrznego – zarówno od sektora komercyjnego (np. kredyty bankowe), jak i od sektora publicznego (dotacje, programy pomocowe, preferencyjne kredyty), wysokie koszty finansowania. Interesujące jest, że wśród małych i średnich przedsiębiorstw, a więc tych, które zdecydowanie przeważają w polskiej gospodarce, barierą są nie tylko wysokie koszty kredytów, ale i czynniki związane z bankami, takie jak:

- niska jakość obsługi (kolejki, powolna obsługa, mała liczba placówek, długie terminy rozliczeń, brak parkingów, zbyt mała sieć bankomatów),
- zbyt skomplikowane procedury, zawiłe przepisy bankowe,
- zbyt wysokie prowizje i opłaty bankowe,
- zbyt małe kompetencje pracowników,
- niskie oprocentowanie depozytów w porównaniu z kosztem kredytu<sup>2</sup>.

Wyeliminowanie tych czynników z banków pozwoli więc nie tylko na przyspieszenie rozwoju przedsiębiorczości, ale i zwiększy popyt na usługi bankowe. Ich brak w banku można zatem uznać za atut i to powinno stanowić źródło przewagi konkurencyjnej instytucji finansowej.

Jedną z największych bolączek polskiej gospodarki, odczuwanych zwłaszcza w okresie stagnacji gospodarczej, jest zjawisko wydłużania terminów płatności. W czasach, kiedy zatory płatnicze są na porządku dziennym, problemów z terminowym zwrotem należności nie mają tylko nieliczne firmy.

W ostatnich latach tradycyjne sposoby finansowania przedsiębiorstw są unowocześniane i wzbogacane nowymi rozwiązaniami<sup>3</sup>. Jedną z form finansowania krótkoterminowego jest faktoring. Pozwala on na szybszy wpływ należności do przedsiębiorstwa, bez wcześniejszego obciążania spłatą odbiorcy. Dzięki temu wzrasta płynność finansowa i możliwość planowania zarządzania finansami,

<sup>1</sup> Por. T. Gruszecki, *Współczesne teorie przedsiębiorstwa*, WN PWN, Warszawa 2002, s. 22.

<sup>2</sup> Por. *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 1998-1999*, PARP, Warszawa 2000, s. 237.

<sup>3</sup> H. Szulce, J. Chwałek, W. Ciechomski, *Ekonomika handlu*, cz. 2, WSiP, Warszawa 2008, s. 77.

a tym samym zwiększa się przewaga konkurencyjna. Wszystkie te czynniki mogą w efekcie prowadzić do rozwoju przedsiębiorczości i wzrostu gospodarczego regionu. Głównym celem opracowania jest wskazanie na znaczenie faktoringu w rozwoju działalności przedsiębiorstwa.

## 2. Faktoring i jego rola we wspieraniu przedsiębiorstw

Jednym z elementów konkurencyjności na rynku jest kredyt kupiecki. Jego udzielanie jest koniecznością w gospodarce rynkowej. Powodów udzielania kredytu kupieckiego jest kilka. Przede wszystkim decydują o nim oczekiwania odbiorców. Odroczenie terminu płatności jest jednym z kryteriów wyboru dostawcy, przy czym im dalszy termin wymagalności faktur, tym korzystniejsza dla odbiorcy będzie oferta przedsiębiorstwa. Chcąc więc zwiększyć sprzedaż czy utrzymać się na rynku, przedsiębiorstwa muszą kredytować swoich odbiorców poprzez odraczanie terminów płatności faktur.

Należności z tytułu dostaw i usług są dla przedsiębiorstw w Polsce bardzo istotnym składnikiem aktywów.

Tabela 1. Należności z tytułu dostaw i usług przedsiębiorstw w Polsce na dzień 31.12.2009 roku (w mln zł)

Wyszczególnienie	Kwota
Należności z tytułu dostaw i usług	290 927,2
Należności krótkoterminowe	348 535,9
Aktywa obrotowe	794 623,3
Aktywa ogółem	1 987 588,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Bilansowe wyniki finansowe podmiotów gospodarczych w 2009 r.*, GUS, Warszawa 2010.

Na koniec 2009 r. należności z tytułu dostaw i usług stanowiły 83,47% należności krótkoterminowych, 36,61% aktywów obrotowych oraz 14,64% aktywów ogółem wszystkich przedsiębiorstw w Polsce.

Oferowanie kredytów kupieckich jest korzystne pod względem konkurencyjności sprzedaży, jednak dla sprzedawcy wiąże się z kilkoma rodzajami ryzyka. Pierwszy to ryzyko kredytowe. Sprowadza się ono do zagrożenia nieotrzymania środków pieniężnych w terminie bądź nieotrzymania ich wcale. Przedsiębiorstwo ponosi wówczas faktyczną stratę, obciążającą jego wynik finansowy.

Drugi rodzaj ryzyka to ryzyko płynności, a więc zagrożenie utraty zdolności do regulowania bieżących zobowiązań. Wydłużony cykl inkasa należności, przy

niezmienionych cyklach zapasów i zobowiązań, zwiększa bowiem zapotrzebowanie na kapitał obrotowy. Przy braku możliwości uzyskania środków pieniężnych z innych źródeł, przedsiębiorstwo stosujące kredyt kupiecki wystawia się więc na ryzyko płynności.

Szczególnie niebezpieczne jest połączenie dwóch ww. rodzajów ryzyka. Przy opóźnieniu się kontrahenta z płatnościami, w powiązaniu z brakiem alternatywnych źródeł finansowania, dochodzi do zatorów płatniczych, a w konsekwencji nawet do upadłości<sup>4</sup>. Wystąpienie bowiem zatorów płatniczych może znacznie pogorszyć płynność finansową każdego przedsiębiorstwa, począwszy od mikro, poprzez małe i średnie, a kończąc na dużych. Aby zapobiec wystąpieniu negatywnych zjawisk związanych z zatorami płatniczymi, konieczne jest zmniejszenie zapotrzebowania na kapitał pracujący. Jednym z możliwych rozwiązań jest faktyczne skrócenie cyklu inkasa należności poprzez zastosowanie faktoringu.

Faktoring to usługa finansowa, która polega na wykupie przez wyspecjalizowane przedsiębiorstwo, zwane faktorem, wierzytelności przysługujących podmiotowi gospodarczemu (faktorantowi) z tytułu prowadzonej przez ten podmiot działalności gospodarczej. Tak skonstruowana usługa pozwala na uzyskanie środków finansowych, należnych z tytułu sprzedaży, przed terminem zapadalności wierzytelności, a więc przed faktyczną zapłatą przez odbiorcę.

Faktoring ma szereg zalet. Jedną z najistotniejszych jest możliwość aktywnego zarządzania należnościami i kapitałem obrotowym. Ryzyko związane z niskim poziomem kapitału obrotowego, przy jednoczesnym wysokim poziomie należności, może być zmniejszone dzięki faktoringowi. Z jednej strony przyspiesza on wpływ środków pieniężnych za zrealizowaną sprzedaż, zmniejszając jednocześnie cykl inkasa należności, z drugiej - obniża poziom należności od odbiorców, które muszą być różnymi sposobami finansowane przez podmiot gospodarczy<sup>5</sup>. Skrócenie faktycznych okresów wpływów gotówki z należności, w pewnych okolicznościach może skłaniać faktoranta do wydłużania terminów płatności oferowanych kluczowym klientom. Jeżeli wierzytelności te są objęte faktoringiem, wówczas środki pieniężne mimo wszystko wpłyną natychmiast po sprzedaży faktury (oczywiście pomniejszone o większe odsetki).

Dzięki faktoringowi przedsiębiorstwo oprócz poprawy płynności finansowej może uzyskać ochronę przed niewypłacalnością dłużników. Jeżeli instytucja faktoringowa przejmuje na siebie ryzyko kredytowe, wówczas przedsiębiorca sprze-

---

<sup>4</sup> D. Grodzka, *Zatory płatnicze jako bariera rozwoju przedsiębiorstw (MSP)*, w: *Varia. Z prac Biura Analiz Sejmowych*, red. E. Karpowicz, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2007, s. 81-100.

<sup>5</sup> Por. A. Bagieńska, *Faktoring jako niezbędny instrument finansowy nowoczesnej gospodarki*, w: *Problemy gospodarowania w dobie globalizacji*, red. M. Kunasz, Wyd. US, Szczecin 2006, s. 9; A. Dulian, *Faktoring jako instrument zarządzania należnościami i kapitałem obrotowym*, „Bank i Kredyt” 2005, nr 1, s. 79.

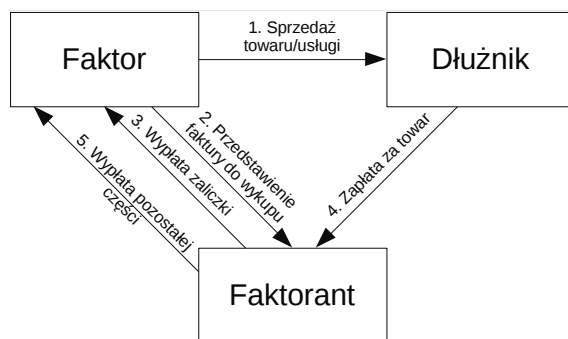
dający wierzycelność jest zwolniony z egzekucji, a tym samym utrzymywania działu windykacji i ponoszenia związanych z tym kosztów.

Wymienione zalety wpływają na poprawę sytuacji finansowej przedsiębiorstwa. Ma to odzwierciedlenie we wskaźnikach finansowych: struktury finansowania, rotacji i cyklu należności, płynności finansowej, rentowności aktywów.

W transakcji faktoringu biorą udział z reguły trzy podmioty:

- faktor,
- faktorant,
- dłużnik.

Faktor to przedsiębiorstwo, którego działalność polega na świadczeniu usług faktoringowych, a więc skupowaniu faktur handlowych. Faktorant jest przedsiębiorstwem prowadzącym działalność gospodarczą, zbywającym swoje wierzycelności na rzecz faktora. Dłużnik natomiast to podmiot, który posiada dług w stosunku do faktoranta, a dług został przedstawiony do wykupu. Zależności występujące pomiędzy tymi trzema podmiotami – zob. rys. 1.



Rysunek 1. Schemat transakcji faktoringu

Źródło: opracowanie własne.

Co jednak istotne, faktoring oprócz nabywania wierzycelności z tytułu dostaw towarów i usług powinien obejmować też świadczenie przez faktora dodatkowych usług związanych z przelewem wierzycelności<sup>6</sup>. Zgodnie z konwencją ottawską z 1988 r. o faktoringu międzynarodowym, faktoring oznacza umowę pomiędzy dwoma stronami: faktorantem i faktorem, na mocy której<sup>7</sup>:

<sup>6</sup> K. Kreczmańska, *Faktoring w przedsiębiorstwie*, Bart, Warszawa 1997, s. 14.

<sup>7</sup> *Convention on International Factoring*, Ottawa, 28 maja 1988 r., [www.unidroit.org/english/conventions/1988factoring/1988factoring-e.htm](http://www.unidroit.org/english/conventions/1988factoring/1988factoring-e.htm) [dostęp: 15.10.2011].

a) faktorant może przedstawiać do wykupu swoje należności od odbiorców z tytułu dostaw towarów i usług w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą,

b) faktor świadczy przynajmniej dwie z wymienionych funkcji:

- finansuje bezsporne i niewymagalne należności faktoranta,
- prowadzi sprawozdawczość i konta dłużników,
- egzekwuje należności,
- przejmuje ryzyko niewypłacalności dłużników,

c) dłużnik zostaje powiadomiony o przejęciu jego długu przez faktora.

Posłużenie się faktoringiem sprawia więc, że przedsiębiorstwo może nie tylko otrzymać należną od dłużnika kwotę, zanim stanie się wymagalna, bez zmniejszania swojej pozycji konkurencyjnej, ale także pozwala zarządzać całym portfelem należności, co minimalizuje ryzyko strat z tytułu niespłaconych faktur. Faktorant może wykorzystać pozyskane od faktora środki na dalszą działalność gospodarczą, co pozwala na zwiększenie aktywów, sprzedaży, wartości rynkowej, a w efekcie wpływa na rozwój przedsiębiorstwa.

Istnieje wiele rodzajów faktoringu, wyodrębnianych według wielu różnych kryteriów. Powszechnie wyróżnia się kryteria według<sup>8</sup>:

- podmiotu przejmującego ryzyko niewypłacalności dłużnika,
- sposobu zawiadomienia dłużnika,
- zasięgu terytorialnego,
- momentu zapłaty za kupioną wierzytelność,
- sposobu komunikacji między faktorem a faktorantem.

Jednym z najważniejszych kryteriów podziału faktoringu jest kryterium według podmiotu przejmującego ryzyko niewypłacalności dłużnika. Zgodnie z nim wyodrębnia się faktoring pełny (właściwy, bez regresu), niepełny (niewłaściwy, z regresem) i mieszany. Faktoring pełny charakteryzuje się definitywnym przeniesieniem wierzytelności na faktora wraz z przejęciem przez niego pełnego ryzyka niewypłacalności dłużnika. Niewypłacalność ta może wynikać z upadłości, postępowania układowego, pozasądowej ugody lub braku możliwości egzekucji. Dodatkową sytuacją, w której działa ochrona faktora, jest tzw. przewlekła zwłoka. Oznacza to, że nawet gdy nie nastąpi żaden z wymienionych powyżej stanów prawnych, a występuje zwłoka w płatności od dłużnika w określonych w umowie faktoringu terminach, faktor i tak przejmuje na siebie ryzyko niewypłacalności odbiorcy. Ceną za przejęcie ryzyka kredytowego jest większy koszt faktoringu pełnego w stosunku do faktoringu niepełnego.

Faktoring niepełny (niewłaściwy, z regresem) daje z kolei faktorowi prawo regresu do faktoranta. Oznacza to, że w sytuacji, gdy dłużnik z różnych przyczyn

<sup>8</sup> Por. J. Kowalczyk, A. Kusak, *Decyzje finansowe firmy. Metody analizy*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 196-203; A. Dulian, op. cit., s. 78 i n.

odmówi zapłaty, wówczas wypłaconą przez faktora kwotę, łącznie z kosztami, musi zwrócić faktorant. Ostateczna egzekucja należności następuje po stronie faktoranta. Ten rodzaj usługi przypomina więc pożyczkę udzielaną przez faktora, zabezpieczoną cesją wierzytelności.

Faktoring mieszany to usługa łącząca cechy faktoringu pełnego i niepełnego. Mianowicie do pewnego limitu, ustalonego w umowie o faktoring, faktor przejmuje ryzyko niewypłacalności dłużnika. Nadwyżka wartości wierzytelności ponad ustalony limit podlega już regułom faktoringu niepełnego. Faktoring ten rozkłada w ustalonej proporcji ryzyko kredytowe na faktora i faktoranta.

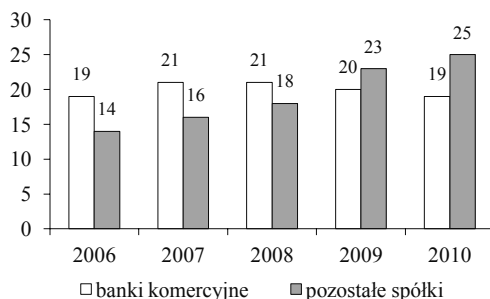
Ze względu na sposób zawiadomienia dłużnika wyróżnia się faktoring jawny, półjawny i tajny. W faktoringu jawnym dłużnik jest informowany o zawarciu umowy faktoringowej i przelewie wierzytelności. Faktoring tajny oznacza, że dłużnik nie jest informowany o faktoringu. W faktoringu półjawnym dłużnik dowiaduje się o istnieniu umowy faktoringowej dotyczącej jego długu w momencie, gdy zbliża się termin płatności. W żadnym przypadku nie jest wymagana zgoda dłużnika.

Praktyczne znaczenie ma także podział faktoringu według kryterium momentu zapłaty za kupioną wierzytelność. Zgodnie z tym wyróżnia się faktoring przyspieszony, zaliczkowy i wymagalnościowy. W przypadku faktoringu przyspieszonego faktor płaci za kupioną wierzytelność w całości w momencie przelewu, natomiast faktoring wymagalnościowy oznacza płatność za kupioną fakturę dopiero w terminie płatności, oznaczonym w umowie faktoringowej lub w momencie zapłaty przez dłużnika. Faktoring wymagalnościowy jest oferowany głównie podmiotom o dobrej sytuacji finansowej, którym nie tyle zależy na finansowaniu wierzytelności, ile na dokładnym planowaniu wpływów i wydatków, a także oczekujących stałego monitoringu spłat od kontrahentów<sup>9</sup>. Najbardziej rozpowszechniony jest jednak faktoring zaliczkowy. W tej formie faktoringu faktorant otrzymuje od faktora w dniu przelewu wierzytelności zaliczkę w wysokości do 95% należności, pomniejszoną o odsetki i prowizje. Pozostała kwota wykupionej faktury jest przelewana faktorantowi po zapłacie przez dłużnika.

### 3. Rozwój faktoringu w Polsce

Faktoring w Polsce rozwija się od 1990 r. Pierwszą instytucją oferującą ten rodzaj usług finansowych dla przedsiębiorstw był Bank Gospodarstwa Krajowego. Obecnie na rynku działają 44 instytucje faktoringowe.

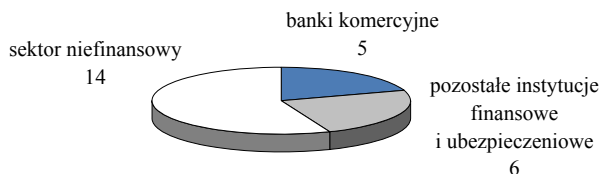
<sup>9</sup> K. Kreczmańska-Gigol, R. Palewska-Kwaśny, *Faktoring. Przewodnik dla przedsiębiorcy*, Infor Biznes, Warszawa 2008, s. 127.



Rysunek 2. Liczba instytucji faktoringowych w Polsce w latach 2006-2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2009 r.*, GUS, Warszawa 2010; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2008 r.*, GUS, Warszawa 2009; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2007 r.*, GUS, Warszawa 2008; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2006 r.*, GUS, Warszawa 2007.

Większość instytucji faktorów w Polsce stanowią przedsiębiorstwa niebędące bankami komercyjnymi, stanowią one ok. 57% ogółu firm faktoringowych. Pozostała część to banki komercyjne, świadczące m.in. usługi faktoringowe. Jednakże do oceny struktury polskiego rynku usług faktoringowych należy wziąć pod uwagę strukturę akcjonariatu pozostałych spółek świadczących usługi faktoringowe (zob. rys. 3).



Rysunek 3. Niebankowe podmioty świadczące usługi faktoringowe w 2010 roku według kryterium dominującego właściciela

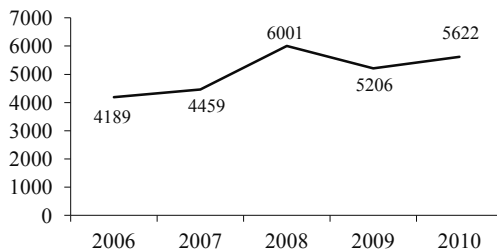
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011.

Działalność faktoringową w 2010 r. prowadziły 44 podmioty. Wśród nich bezpośrednio lub poprzez spółki zależne były obecne 24 banki komercyjne, 6 instytucji sektora finansowego i ubezpieczeniowego (poza bankami) oraz 14 podmiotów sektora niefinansowego. Dominującą grupą podmiotów są więc instytucje sektora finansowego, a wśród nich banki komercyjne. Liczba banków komercyjnych na rynku faktoringowym jest względnie stała (waha się



od 19 do 21 podmiotów), natomiast coraz większy udział w rynku zdobywają pozostałe spółki. W 2006 r. stanowiły one 42% liczby podmiotów, a w 2010 r. już 57%.

Ważna w analizie rynku jest nie tylko liczba przedsiębiorstw, ale też liczba i wartość wykupionych wierzycielności. Ile podmiotów korzystało z faktoringu w ciągu roku w latach 2006-2010 – zob. rys. 4.



Rysunek 4. Liczba klientów korzystających z faktoringu w Polsce w latach 2006-2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2009 r.*, GUS, Warszawa 2010; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2008 r.*, GUS, Warszawa 2009; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2007 r.*, GUS, Warszawa 2008; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2006 r.*, GUS, Warszawa 2007.

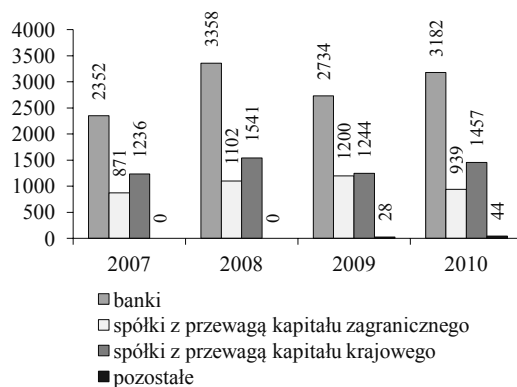
W badanym okresie można było zaobserwować wzrost liczby podmiotów korzystających z faktoringu. W 2006 r. było to 4189 przedsiębiorstw, a w 2010 r. – 5622 przedsiębiorstwa, co stanowi wzrost o 34,21%. Wprawdzie lepsza pod tym względem była sytuacja w 2008 r., jednak długoterminowy trend jest rosnący. Średnioroczne tempo wzrostu w latach 2006-2010 wyniosło 7,63%.

Wcześniej wykazano, że rynek faktoringu w Polsce jest w dużej mierze oparty przez banki komercyjne. Jeżeli chodzi o liczebność faktorów, banki stanowią znaczący udział w rynku. Podobnie sytuacja wygląda w kontekście podmiotów korzystających z usług faktoringu.

W 2010 r. banki obsługiwały 3182 klientów faktoringowych, co stanowiło 56,6% całego rynku. Tendencja jest przy tym rosnąca, zarówno w wartościach absolutnych (2352 podmioty w 2007 r.), jak i względnych (52,7% w 2007 r.).

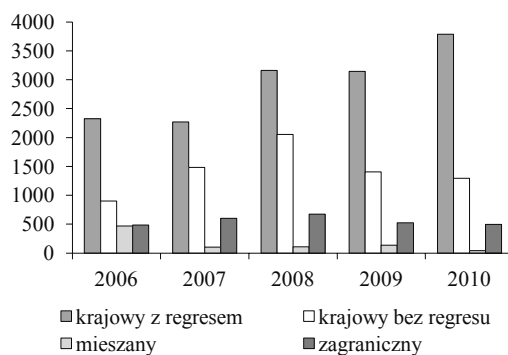
Faktoring obejmuje zarówno przejęcie ryzyka niewypłacalności dłużnika przez faktora, jak i pozostawienie tego ryzyka u faktora. Bardzo korzystny jest dla przedsiębiorstwa faktoring bez regresu, jednak jego stosowanie jest bardzo ograniczone (zob. rys. 6). Głównym rodzajem stosowanego faktoringu jest faktoring z regresem. W 2006 r. skorzystało z niego 2327 podmiotów, a w 2010 r. – 3789 podmiotów, co stanowi wzrost o 62,8%. Obecnie faktoring z regresem jest

wykorzystywany przez 67% ogółu faktorantów. Faktoring bez regresu to 23% rynku, a faktoring zagraniczny, obejmujący wykup wierzytelności zagranicznych, to 9% rynku.



Rysunek 5. Liczba klientów korzystających z faktoringu w Polsce w latach 2007-2010 według rodzaju instytucji faktoringowej

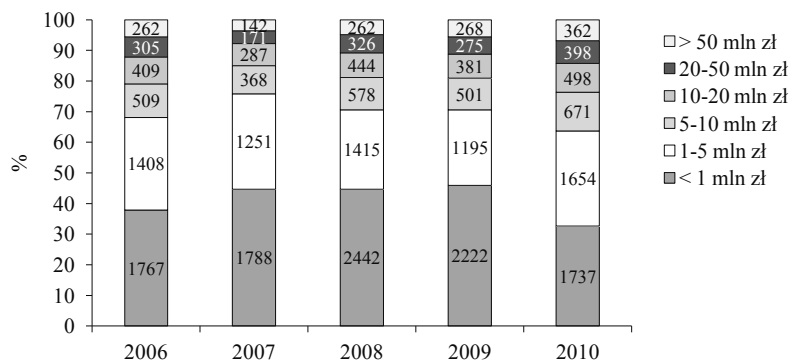
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2009 r.*, GUS, Warszawa 2010; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2008 r.*, GUS, Warszawa 2009; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2007 r.*, GUS, Warszawa 2008; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2006 r.*, GUS, Warszawa 2007.



Rysunek 6. Liczba faktorantów według rodzaju stosowanego faktoringu

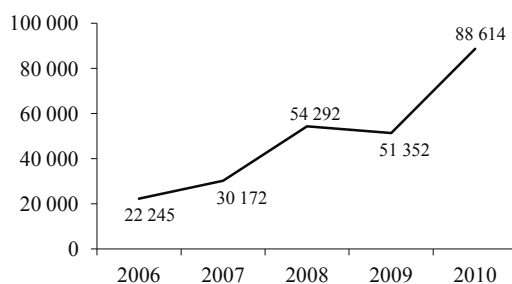
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2009 r.*, GUS, Warszawa 2010; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2008 r.*, GUS, Warszawa 2009; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2007 r.*, GUS, Warszawa 2008; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2006 r.*, GUS, Warszawa 2007.

Rysunek 7 przedstawia wykorzystanie różnych rodzajów faktoringu w Polsce. W 2010 r. 33% klientów notowało obroty z faktorem poniżej 1 mln zł, a 31% – od 1 mln do 5 mln zł. Wniosek z tego, że z faktoringu mogą korzystać małe i średnie przedsiębiorstwa, których należności nie są na niskim poziomie. Jednakże liczba klientów o najmniejszych obrotach w 2010 r. znacząco spadła. Może to świadczyć o coraz większym wolumenie transakcji w ramach faktoringu, co należałoby uznać za zjawisko pozytywne.



Rysunek 7. Liczba faktorantów według obrotów z faktorem w latach 2006-2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2009 r.*, GUS, Warszawa 2010; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2008 r.*, GUS, Warszawa 2009; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2007 r.*, GUS, Warszawa 2008; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2006 r.*, GUS, Warszawa 2007.



Rysunek 8. Wartość wierzycelności objętych faktoringiem w latach 2006-2010 w mln zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2009 r.*, GUS, Warszawa 2010; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2008 r.*, GUS, Warszawa 2009; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2007 r.*, GUS, Warszawa 2008; *Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2006 r.*, GUS, Warszawa 2007.

Aby mieć pełny obraz rynku faktoringowego w Polsce, należy dokonać analizy wartości wykupionych faktur (zob. rys. 8). Zaobserwować można bardzo dynamiczny wzrost wartości rynku. W 2006 r. była to kwota 22,2 mld zł, a w 2010 r. – 88,6 mld zł. Średnioroczna dynamika wynosiła więc 41,3%, przy czym w 2010 r. zanotowano wzrost w stosunku do 2009 r. o 72,6%. Z porównania tych danych z liczbą klientów korzystających z faktoringu wynika, że zwiększa się wartość faktur przedstawianych do wykupu.

#### 4. Podsumowanie

Faktoring to usługa finansowa, która – jak wykazano – jest istotnym narzędziem w rozwoju przedsiębiorstw, które eliminuje zatory płatnicze i poprawia płynność finansową. Jego zalety powodują, że przedsiębiorstwo wykorzystujące faktoring może zyskać przewagę nad konkurencją, skracając cykl rotacji należności, a tym samym zmniejszając zapotrzebowanie na zewnętrzne źródła finansowania.

W Polsce faktoring rozwija się bardzo dynamicznie. Zwiększa się zarówno liczba klientów korzystających z faktoringu, jak i wartość wykupionych wierzytelności. Przedsiębiorcy doceniają zalety faktoringu, a bariera niewiedzy o tym produkcie jest coraz mniejsza. Rynek ma przy tym bardzo duży potencjał. Porównując liczbę klientów korzystających z faktoringu z faktyczną liczbą przedsiębiorstw w Polsce, widać, że potencjalnych zainteresowanych może być jeszcze bardzo dużo.

#### Literatura

- Bagieńska A., *Faktoring jako niezbędny instrument finansowy nowoczesnej gospodarki*, w: *Problemy gospodarowania w dobie globalizacji*, red. Kunasz M., Wyd. US, Szczecin 2006.
- Bilansowe wyniki finansowe podmiotów gospodarczych w 2009 r.*, GUS, Warszawa 2010.
- Convention on International Factoring*, Ottawa, 28 maja 1988 r., [www.unidroit.org/english/conventions/1988factoring/1988factoring-e.htm](http://www.unidroit.org/english/conventions/1988factoring/1988factoring-e.htm) [dostęp: 15.10.2011].
- Dulian A., *Faktoring jako instrument zarządzania należnościami i kapitałem obrotowym*, „Bank i Kredyt” 2005, nr 1.
- Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2006 r.*, GUS, Warszawa 2007.
- Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2007 r.*, GUS, Warszawa 2008.
- Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2008 r.*, GUS, Warszawa 2009.
- Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2009 r.*, GUS, Warszawa 2010.
- Działalność faktoringowa przedsiębiorstw finansowych w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011.
- Grodzka D., *Zatory płatnicze jako bariera rozwoju przedsiębiorstw (MSP)*, w: *Varia. Z prac Biura Analiz Sejmowych*, red. Karpowicz E., Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2007.
- Gruszecki T., *Współczesne teorie przedsiębiorstwa*, WN PWN, Warszawa 2002, s. 22.

- Kowalczyk J., Kusak A., *Decyzje finansowe firmy. Metody analizy*, C.H.Beck, Warszawa 2006.
- Kreczmańska K., *Factoring w przedsiębiorstwie*, Bart, Warszawa 1997.
- Kreczmańska-Gigol K., Palewska-Kwaśny R., *Factoring. Przewodnik dla przedsiębiorcy*, Infor Biznes, Warszawa 2008.
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 1998-1999*, PARP, Warszawa 2000.
- Szulce H., Chwałek J., Ciechomski W., *Ekonomika handlu*, cz. 2, WSiP, Warszawa 2008.



**Karolina Gałązka**

Politechnika Lubelska

## **Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw na terenie województwa lubelskiego**

***Streszczenie.** Punktem wyjścia do rozważań jest ocena sytuacji ekonomicznej i charakterystyka małej przedsiębiorczości województwa lubelskiego. W artykule wskazano na rolę pomocy publicznej w pobudzaniu podmiotów gospodarczych do rozwoju przedsiębiorczości w tym regionie. Na podstawie badań – przeprowadzonych wśród przedsiębiorców Lubelszczyzny – przedstawiono ocenę wykorzystania oferowanej pomocy publicznej mniejszym podmiotom gospodarczym. Sformułowano też wnioski dotyczące wzrostu poziomu przedsiębiorczości, a także innowacyjności na badanym terenie.*

***Słowa kluczowe:** pomoc publiczna, formy pomocy publicznej, dotacje, fundusze UE*

### **1. Wprowadzenie**

Poprawa warunków rozwoju drobnej przedsiębiorczości<sup>1</sup> ma ścisły związek z innowacyjnością, jako jednego z czynników wzrostu konkurencyjności danego obszaru. Rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw w wielu krajach uważany jest za jeden z kluczowych czynników długofalowego wzrostu gospodarczego. W ostatnim okresie można zaobserwować szybki wzrost konkurencji, który wymaga poprawy efektywności ekonomicznej i sprawności działania polskich

---

<sup>1</sup> W artykule przez pojęcie „drobna przedsiębiorczość” rozumie się mikro i małe przedsiębiorstwa.

przedsiębiorców. W tym kontekście ważną rolę może odgrywać – w adekwatny sposób adresowana, podlegająca ścisłej kontroli – pomoc publiczna. Pomoc publiczna powinna bowiem służyć określonym podmiotom czy też regionom do zmniejszenia dysproporcji ekonomicznych<sup>2</sup>.

Działania na rzecz rozwoju drobnej przedsiębiorczości powinny być jednym z priorytetów dla jednostek samorządowych. Najważniejsze, co władze mogą zrobić dla wsparcia jednostek gospodarczych, to stworzyć korzystne warunki rozwoju małych i średnich firm<sup>3</sup>, zlokalizowanych na ich terenie. Tak określone zadanie wymaga diagnozy sytuacji mniejszych jednostek gospodarczych i opracowania lokalnego programu rozwoju tego sektora<sup>4</sup>.

Polityka samorządów terytorialnych wobec małych i średnich przedsiębiorstw uwzględnia wspieranie uczestnictwa w programach Unii Europejskiej. Pomoc w tym zakresie polega na promowaniu szerszego udziału małych jednostek gospodarczych w programach unijnych w zakresie współpracy handlowej, informacyjnej i naukowej.

W Unii Europejskiej uregulowania dotyczące małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), a w szczególności elementy wsparcia dla tego sektora, można zaobserwować od początku lat 80. XX w. Obejmowały one programy wspierające rozwój poprzez zwiększenie konkurencyjności, uproszczenia procedur administracyjnych, koordynację działań Wspólnoty na rzecz MSP oraz zwiększenie innowacyjności<sup>5</sup>.

W Unii Europejskiej nie istnieje jedna powszechnie obowiązująca definicja małych i średnich przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa te są często odmiennie definiowane w zależności od danej regulacji prawnej. We wspólnotowych regulacjach prawnych znajdują zastosowanie trzy definicje tej kategorii przedsiębiorstw<sup>6</sup>:

1. Definicja dla celów statystycznych – Urząd Statystyczny Unii Europejskiej ogranicza tę definicję wyłącznie do celów ilościowych. Mikroprzedsiębiorstwo definiuje się jako przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 10 pracowników (0-9 osób), małe przedsiębiorstwa mają od 10 do 49 pracowników, średnie przedsiębiorstwa – od 50 do 249 pracowników.

2. Definicja dla celów rachunkowości sprawozdawczej – ważnym elementem tej definicji jest suma bilansowa, której wielkość – jak wiadomo – ulega zmianom w danym okresie.

<sup>2</sup> J. Sokołowski, A. Żabiński, *Finanse publiczne*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 167, s. 434-435.

<sup>3</sup> W tym również tzw. *family business*, czyli firm rodzinnych.

<sup>4</sup> K. Krajewski, *Kierunki działań lokalnych władz samorządowych wobec sektora małych i średnich przedsiębiorstw*, [www.medianet.pl/~multikra/kierunki.htm](http://www.medianet.pl/~multikra/kierunki.htm) [dostęp: 20.10.2011].

<sup>5</sup> *Finanse małych i średnich przedsiębiorstw*, red. W. Pluta, PWE, Warszawa 2004, s. 191.

<sup>6</sup> P. Paradowski, *Małe i średnie przedsiębiorstwa*, w: *Konkurencja*, red. Z. Brodecki, Lexis-Nexis, Warszawa 2004, s. 424.



3. Definicja dla celów przydziału środków pomocowych – M. Janus-Hibner oraz R. Pastusiak w jednym ze swoich opracowań tę definicję uznają za najważniejszą. To właśnie na jej podstawie klasyfikuje się podmioty, którym w konsekwencji przyznawana jest pomoc publiczna oraz środki w ramach różnych programów wsparcia<sup>7</sup>.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest problematyka pomocy publicznej oraz analiza jej znaczenia dla małych i średnich przedsiębiorstw województwa lubelskiego. W dalszych częściach artykułu przyjęto definicję tego sektora według Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej. Analiza MSP została przeprowadzona na podstawie informacji statystycznej oraz badań ankietowych w firmach województwa lubelskiego. Sformułowane zostały wnioski dotyczące sposobów pozyskiwania środków pieniężnych na finansowanie działalności małych i średnich przedsiębiorstw.

## **2. Charakterystyka małej przedsiębiorczości na obszarze województwa lubelskiego**

Województwo lubelskie należy do najuboższych regionów Polski, w 2006 r. było też regionem o najniższym regionalnym PKB w Unii Europejskiej. Obszar ten zajmuje nadal niską pozycję na tle innych regionów pod względem podstawowych wskaźników obrazujących poziom przedsiębiorczości.

W województwie w 2009 r. na 1000 mieszkańców przypadło ponad 75 zarejestrowanych firm, co dało regionowi, podobnie jak w latach ubiegłych, dopiero 15 miejsce w rankingu województw. Lubelszczyzna wyprzedziła do tej pory tylko województwo podkarpackie. W przypadku liczby nowo powstałych firm na 1000 mieszkańców województwo zajęło 12 miejsce, podobnie jak w roku poprzednim. W przypadku zlikwidowanych jednostek odnotowano – bardzo dobrą – trzecią pozycję. Lubelszczyzna pozostaje również na niskiej 13 pozycji, jeśli chodzi o liczbę firm z kapitałem zagranicznym<sup>8</sup> (zob. tab. 1).

W celu identyfikacji pomocy publicznej dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw, w województwie lubelskim przeprowadzono badania tradycyjną metodą ankietową. Próba badawcza obejmowała 154 jednostki gospodarcze – z tego 100 jednostek osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, 21 spó-

<sup>7</sup> M. Janus-Hibner, R. Pastusiak, *Programy pomocowe w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem małych i średnich przedsiębiorstw*, CeDeWu, Warszawa 2004, s. 18.

<sup>8</sup> *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2008-2009*, PARP, Radom 2010, s. 85.

łek z ograniczoną odpowiedzialnością, 13 spółek cywilnych, 9 spółek jawnych, 5 spółdzielni, 3 przedsiębiorstwa państwowe oraz 2 spółki akcyjne.

Tabela 1. MSP zarejestrowane w REGON w stosunku do liczby mieszkańców

Województwo lubelskie	Liczba firm na 1000 mieszkańców	Miejsce w Polsce
MSP ogółem	75,65	15
MSP nowo powstałe	8,42	12
MSP zlikwidowane	6,47	3
MSP z kapitałem zagranicznym	0,58	13

Źródło: *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2008–2009*, PARP, Radom 2010, s. 85.

Ankieta badawcza zawierała następujące grupy pytań:

1. Dane ogólne – podstawowe informacje na temat badanego przedsiębiorstwa, jego lokalizacja, forma prawna, rok założenia, liczba zatrudnionych pracowników i branża działalności. Informacje uzyskane z tej części posłużyły do identyfikacji przebadanej próby.

2. Pomoc publiczna i fundusze Unii Europejskiej – pytania na temat rodzajów otrzymywanej pomocy publicznej. Informacje uzyskane z tej części posłużyły również do identyfikacji utrudnień w dostępie do środków unijnych, a także źródeł informacji o nich.

3. Kredyty – pytania dotyczące liczby zaciągniętych kredytów krótko- i długoterminowych. Informacje uzyskane z tej części posłużyły do identyfikacji źródeł finansowania działalności inwestycyjnej i bieżącej jednostki.

4. Działalność marketingowa – pytania dotyczące badań rynku, popytu, klienta.

5. Współpraca B + R – pytania dotyczące współpracy z jednostkami badawczymi.

Tabela 2. Liczba zatrudnionych pracowników w badanych jednostkach w stosunku do ogółu

Liczba zatrudnionych pracowników	W momencie powstania działalności	Rok 2010	Zmiana	
0-9	73,38	64,94	-8,44	spadek
10-49	17,53	23,37	5,84	wzrost
50-249	6,49	9,09	2,60	wzrost
powyżej 250	2,60	2,60	0,00	bez zmian
Razem	100,00	100,00	-	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych w MSP województwa lubelskiego w 2010 r.

Jedno z pytań, jakie zadano respondentom w pierwszej części ankiety (dane ogólne), dotyczyło liczby zatrudnionych pracowników w badanej jednostce. Wśród ankietowanych przedsiębiorstw znalazły się firmy będące w 2010 r. w momencie powstania oraz mikro i małe jednostki gospodarcze. Badane mikroprzedsiębiorstwa w 2010 r. stanowiły prawie 65% całej próby badawczej (100 przedsiębiorstw), natomiast małe przedsiębiorstwa 23% (36 jednostek) – zob. tab. 2.

Pomoc samorządów w zakładaniu firm – zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw – możliwa jest dzięki wsparciu ze strony Unii Europejskiej. Strategia rozwoju województwa lubelskiego zawiera liczne bezpośrednie i pośrednie odniesienia do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. To właśnie one stanowią najważniejszą część wspierania regionalnej przedsiębiorczości<sup>9</sup>. Istotną rolę w ułatwianiu podejmowania działalności gospodarczej odgrywają również instytucje publiczne. W Urzędzie Miasta oraz w Urzędzie Marszałkowskim w Lublinie zostały utworzone specjalne komórki odpowiedzialne za wspieranie inwestorów.

### **3. Formy pomocy publicznej dla małych i średnich przedsiębiorstw**

W celu zniesienia barier napotykanym przez małe i średnie przedsiębiorstwa na rynku, a także poprawy ich efektywności działania zarówno w Unii, jak i w poszczególnych krajach, wprowadzono wiele programów wspierających ich działalność. Programy te obejmują nie tylko pomoc przy tworzeniu przedsiębiorstw, ale i zaplecze naukowe: wspieranie badań nad wprowadzanymi innowacjami, technologiami oraz szkolenie młodej kadry. Programy i instrumenty finansowe wspierające mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa mogą mieć charakter pomocy pośredniej lub bezpośredniej. Ich głównym celem jest poprawa dostępu małych jednostek gospodarczych do źródeł finansowania.

W celu zidentyfikowania form pomocy publicznej, należy zapoznać się z jej definicją. Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), pomoc publiczna to pomoc udzielana przez państwo członkowskie lub ze źródeł państwowych, w jakiegokolwiek formie, która narusza lub grozi naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub

---

<sup>9</sup> *Wpływ funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na planowanie rozwoju województw*, red. K. Głębocki, Wyd. PC, Częstochowa 2005, s. 64-65.

produkcji niektórych wyrobów w zakresie, w jakim wpływa ona negatywnie na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi<sup>10</sup>.

Pomoc publiczna może być udzielana w szczególności w formie<sup>11</sup>:

- dotacji oraz ulg i zwolnień podatkowych,
- dokapitalizowania przedsiębiorców na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,
- pożyczek lub kredytów udzielanych przedsiębiorcom na warunkach korzystniejszych od oferowanych im na rynku,
- poręczeń i gwarancji kredytowych udzielanych za zobowiązania przedsiębiorców na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,
- zaniechania poboru podatku, odroczenia terminu zapłaty, rozłożenia na raty podatku lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę oraz umorzenia zaległości podatkowej bądź odsetek za zwłokę, bądź opłaty prolongacyjnej,
- umorzenia bądź zaniechania ustalania, bądź poboru należnych od przedsiębiorcy świadczeń pieniężnych, stanowiących środki publiczne w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, innych niż podatki, lub odraczania, lub rozkładania na raty płatności takich świadczeń,
- zbycia lub oddania do korzystania mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków – na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku.

Natomiast przez pojęcie „podmioty udzielające pomocy” należy rozumieć organy administracji publicznej oraz inne podmioty, które są uprawnione do udzielania pomocy, w tym przedsiębiorcę publicznego. Udzielenie pomocy następuje najczęściej w wyniku wydania decyzji lub zawarcia umowy.

Reasumując, przez pojęcie „pomoc publiczna” rozumie się otrzymanie bezpośrednio lub pośrednio pomocy finansowej określonym przedsiębiorcom. W konsekwencji określone podmioty gospodarcze zostaną uprzywilejowane w stosunku do konkurentów. Dokonywane jest to poprzez wydatkowanie na rzecz przedsiębiorców – lub za nich – środków publicznych lub pomniejszenie świadczeń należnych od nich na rzecz sektora finansów publicznych<sup>12</sup>.

Na pytanie zadane respondentom: czy przedsiębiorstwo skorzystało z pomocy publicznej? – spośród badanych prawie 160 przedsiębiorstw na obszarze Lubel-

<sup>10</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.Urz. WE 2010/C 83/01. Zgodnie z art. 5 TFUE, dotychczasowe podstawowe przepisy dotyczące pomocy publicznej, zawarte w art. 87-89 TWE, otrzymały oznaczenie art. 107-109 TFUE.

<sup>11</sup> *Raport o pomocy publicznej w Polsce, udzielonej przedsiębiorcom w roku 2009*, UOKiK, Warszawa 2010, s. 7-8.

<sup>12</sup> J. Sokołowski, A. Żabiński, *Finanse publiczne...*, s. 424-425.

szczyzny, blisko 58% pytanych o to jednostek odpowiedziało: nie. Natomiast 42% przyznało, że jednostki, w których pracują skorzystały z pomocy publicznej.

Biorąc pod uwagę typ przedsiębiorstwa, a co za tym idzie, liczbę zatrudnionych pracowników – jednostkami, które najchętniej korzystają z pomocy publicznej są mikroprzedsiębiorstwa (zob. tab. 3).

Tabela 3. Struktura badanych jednostek ze względu na udzieloną pomoc publiczną

Wyszczególnienie	Liczba zatrudnionych pracowników	Jednostki, które skorzystały z pomocy publicznej (%)
Mikroprzedsiębiorstwa	0-9	60,00
Małe przedsiębiorstwa	10-49	27,69
Średnie przedsiębiorstwa	50-249	9,23
Duże przedsiębiorstwa	powyżej 250	3,08

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych w MSP województwa lubelskiego w 2010 r.

Z badań ankietowych przeprowadzonych na próbie lubelskich przedsiębiorców wynika, że z dotacji z instytucji publicznych skorzystało 40 przedsiębiorstw, co stanowiło 49% wszystkich badanych jednostek. W tym 27 mikroprzedsiębiorstw, co stanowiło prawie 68%.

Na kolejnej pozycji, pod względem częstotliwości udzielanych odpowiedzi, znalazły się zwolnienia i ulgi w podatkach (zob. tab. 4).

Dokonując analizy roku założenia przedsiębiorstwa, można zauważyć, że z pomocy publicznej chętnie korzystają podmioty dopiero zaczynające funkcjonowanie na rynku gospodarczym. Im młodsza firma, tym chętniej uzyskiwała pomoc. Natomiast nieco rzadszymi beneficjentami pomocy publicznej były przedsiębiorstwa średnie, zatrudniające od 10 do 29 pracowników (22 przedsiębiorstwa).

Z przeprowadzonych badań wynika, że z dotacji z instytucji publicznych skorzystało łącznie 40 jednostek gospodarczych (prawie 50%), z tego 27 mikroprzedsiębiorstw, 9 małych jednostek gospodarczych, 3 średnie i 1 duża.

Na kolejnej pozycji znalazły się zwolnienia podatkowe. Z tej formy pomocy publicznej skorzystało 7 podmiotów, tu najliczniejszą grupę stanowiły mikroprzedsiębiorstwa.

Pomoc publiczna ze strony samorządów sprowadza się także do ulg w podatkach lokalnych i z tej formy pomocy również najchętniej skorzystały mikroprzedsiębiorstwa.

Z kredytów preferencyjnych, poręczeń i gwarancji oraz umorzeń kredytowych, traktowanych również jako jedne z form wsparcia publicznego, skorzystało łącznie 5 jednostek gospodarczych – głównie mikro i małych przedsiębiorstw.

Tabela 4. Przedsiębiorstwa ze względu na formę uzyskanej pomocy publicznej (udział w stosunku do ogółu)

Lp.	Forma pomocy publicznej	Mikro	Małe	Średnie	Duże	Razem	
		liczba				liczba	udział
1.	Dotacje	27	9	3	1	40	49,38
2.	Zwolnienia podatkowe	5	1	1		7	8,64
3.	Ulgi podatkowe w podatkach lokalnych	4	2	1	1	8	9,88
4.	Ulgi podatkowe w podatkach budżetu państwa						0,00
5.	Odroczenia i rozłożenia na raty płatności wobec budżetu	2	2	1		5	6,17
6.	Odroczenia i zaniechania płatności na rzecz funduszu celowego			1		1	1,23
7.	Umorzenie zadłużenia wobec funduszu celowego						0,00
8.	Kredyty preferencyjne	2	1		1	4	4,94
9.	Kredyty warunkowo umorzone						0,00
10.	Poręczenia i gwarancje kredytowe		1			1	1,23
11.	Wniesienie kapitału do spółki	2	5	1	1	9	11,11
12.	Czasowe nabycie udziałów spółki celem ich zbycia						0,00
13.	Konwersja zadłużenia przedsiębiorstwa na kapitał			1		1	1,23
14.	Sprzedż ziemi przedsiębiorstwu poniżej jej ceny rynkowej	4	1			5	6,17
Razem:						81	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych w MSP województwa lubelskiego w 2010 r.

Pięć badanych firm, zróżnicowanych pod względem formy organizacyjno-prawnej, siedziby, wielkości i rodzaju działalności, zdecydowało się na sprzedaż ziemi przedsiębiorstwu poniżej jej ceny rynkowej.

Nieodłącznym elementem realizowanej przez Unię Europejską polityki regionalnej jest wsparcie rozwoju przedsiębiorstw, w szczególności drobnej przedsiębiorczości, która stanowi trzon konkurencyjnej gospodarki. Aktywizowanie rozwoju tego sektora, poprzez wykorzystanie środków finansowych dostępnych w ramach pomocy publicznej, ma na celu poprawę pozycji konkurencyjnej tych jednostek.

## 4. Podsumowanie

Integracja z Unią Europejską postawiła polskich przedsiębiorców przed nowymi wyzwaniami. Mają oni do dyspozycji nowe instrumenty, których celem jest wzmocnienie sytuacji ekonomicznej oraz poprawa swojej pozycji na tle konkurencji.

Zainteresowanie różnymi formami pomocy publicznej jest związane z wielkością firmy. Generalnie firmy mikro i małe są bardziej zainteresowane korzystaniem z pomocy publicznej niż większe jednostki gospodarcze. W przedstawionych badaniach wyraźnie widać, że mikro i małe przedsiębiorstwa były i są bardziej zainteresowane dotacjami niż przedsiębiorstwa średnie i duże. Firmy rozpoczynające działalność zamierzają – częściej niż inne typy przedsiębiorstw – wystąpić o zwolnienia podatkowe, odroczenia płatności lub rozłożenia na raty płatności podatku lub zaległości podatkowej.

W wyniku przeprowadzonych badań można stwierdzić, że firmy najczęściej deklarowały staranie się o pomoc publiczną z dotacji krajowych i Unii Europejskiej. Te formy pomocy publicznej są najbardziej pożądane i najbardziej atrakcyjne z punktu widzenia ich planów rozwojowych.

W świetle przeprowadzonych badań oprócz pozytywnych stron pomocy publicznej pojawiły się również jej wady. Zniechęcają one przedsiębiorców do starania się o pomoc publiczną. Przynajmniej wymieniano trudności z pozyskaniem informacji, brak wiary, że otrzymają środki, wymogi formalne, brak własnych środków wymaganych przy staraniu się o dotacje. Rzadziej wskazywano na brak odpowiednich programów, zbyt krótkie terminy składania wniosków czy też trudności z wypełnieniem wniosku.

Pocieszeniem jednak wydaje się fakt, że w odpowiedzi na pytanie o ocenę sytuacji ekonomicznej jednostki przed i po wejściu Polski do Unii Europejskiej, sami przedsiębiorcy stwierdzili, że nastąpiła znaczna poprawa. Zatem firmy, które skorzystały z pomocy publicznej najczęściej deklarują, że pomoc publiczna pozytywnie wpłynęła na ich pozycję rynkową.

Władze lokalne mają do dyspozycji wiele możliwości wspierania małych przedsiębiorstw. Tym samym przyczyniają się do rozwoju sektora MSP na danym terenie. Nie należy jednak pomijać samych przedsiębiorców. Działań w ramach wspierania lubelskiej przedsiębiorczości jest dużo. Jednak nie każdy młody przedsiębiorca ma świadomość, że istnieje możliwość wsparcia z Unii Europejskiej czy też uzyskania innych form pomocy publicznej, jak np. zwolnienia czy

ulgi podatkowe. Województwo lubelskie posiada bardzo duże możliwości w zakresie wykorzystania programów unijnych skierowanych do małych i średnich przedsiębiorstw i dedykowanych dla nich. Środki dostępne z funduszy unijnych są coraz częściej i chętniej wykorzystywane przez małe jednostki gospodarcze.

## Literatura

- Finanse małych i średnich przedsiębiorstw*, red. W. Pluta, PWE, Warszawa 2004.
- Janus-Hibner M., Patusiak R., *Programy pomocowe w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem małych i średnich przedsiębiorstw*, CeDeWu, Warszawa 2004.
- Krajewski K., *Kierunki działań lokalnych władz samorządowych wobec sektora małych i średnich przedsiębiorstw*, [www.medianet.pl/~multikra/kierunki.htm](http://www.medianet.pl/~multikra/kierunki.htm) [dostęp: 20.10.2011].
- Paradowski P., *Małe i średnie przedsiębiorstwa*, w: *Konkurencja*, red. Z. Brodecki, LexisNexis, Warszawa 2004.
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2008-2009*, PARP, Radom 2010.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w roku 2009*, UOKIK, Warszawa 2010.
- Sokołowski J., Żabiński A., *Finanse publiczne*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 167.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. WE 2010/C 83/01.
- Wpływ funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na planowanie rozwoju województw*, red. K. Głębocki, Wyd. PC, Częstochowa 2005.



**Agnieszka Ginter**

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

## **Projekt „Czas na biznes” szansą na rozwój lokalnej przedsiębiorczości**

**Streszczenie.** *W artykule ukazano znaczenie wsparcia unijnego, pochodzącego z Europejskiego Funduszu Społecznego. Środki z tego funduszu przekazywano na finansowanie projektu europejskiego pod nazwą „Czas na biznes”, który realizowano w powiatach siedleckim, łosickim i sokołowskim oraz mieście Siedlce. Scharakteryzowany w artykule projekt przedstawiono jako sposób wsparcia dla osób przedsiębiorczych, które są kreatywne i poprzez zakładanie własnych firm przyczyniają się do rozwoju lokalnego.*

**Słowa kluczowe:** *wsparcie unijne, Europejski Fundusz Społeczny, projekt europejski, przedsiębiorczość*

### **1. Wprowadzenie**

Rozwój danego regionu jest uwarunkowany wieloma czynnikami: zarówno niezależnymi od działalności człowieka, jak np. położenie geograficzne, ukształtowanie terenu, klimat, jak i wynikającymi z działalności obywateli, organizacji, władz samorządowych i państwowych<sup>1</sup>. Rozwój to wszelki długotrwały proces kierunkowych zmian, w których można wyróżnić prawidłowo po sobie następujące etapy przemian. Zmiany te mają charakter celowy, są ukierunkowane na

---

<sup>1</sup> R. Jabłonka, M. Niewęglowski, *Środki unijne w rozwoju gminy Hańsk*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 27, s. 31.

zamierzoną poprawę istniejącego stanu. Zmiany w rozwoju lokalnej przedsiębiorczości w głównej mierze zależą od czynnika ludzkiego.

Proponowana jest nowa koncepcja polityki regionalnej, opierająca się na założeniu, że szanse rozwojowe tkwią we wszystkich typach regionów, gdzie są zlokalizowane determinanty rozwojowe w różnych układach terytorialnych. Celem interwencji regionalnej jest zatem wzrost na poziomie krajowym, uzyskany dzięki wykorzystaniu endogennego potencjału regionów w postaci wewnętrznych i zewnętrznych ich zasobów<sup>2</sup>. Za jedną ze skuteczniejszych form efektywnego wykorzystania zasobów uważa się przedsiębiorczość. Jej instytucjonalnym wymiarem jest powstawanie i rozwój mikro, małych i średnich przedsiębiorstw.

We współczesnej gospodarce wzrasta znaczenie informacji i wiedzy w procesach gospodarczych. Wraz z rozwojem gospodarki wiedzy niezbędne są odpowiednie zasoby ludzkie, określane obecnie kapitałem ludzkim<sup>3</sup>. Kapitał ludzki traktowany jest jako determinanta innowacji, ze względu na swą zdolność akumulacji wiedzy i unikatowych umiejętności. Innowacje są postrzegane jako procesy angażujące obok kapitału finansowego i nowych technologii również kapitał ludzki. Rozwój nowych technologii wywiera coraz większy wpływ na potrzebę dostosowania kompetencji pracowników.

Zgodnie z założeniami Strategii Lizbońskiej oraz przesłankami polityki spójności Unii Europejskiej (UE), rozwój kapitału ludzkiego i społecznego przyczynia się do pełniejszego wykorzystania zasobów pracy oraz wspiera wzrost konkurencyjności gospodarki. Na tej płaszczyźnie został skonstruowany Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL)<sup>4</sup>. Jego głównym celem jest stworzenie warunków do pełnego wykorzystania potencjału rynku pracy, poprzez wzrost zatrudnienia, podniesienie poziomu wykształcenia oraz zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie rozwoju przedsiębiorczości, zainicjowanego dzięki unijnemu wsparciu projektu finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego: Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Przedstawione badania dotyczą projektu pod nazwą „Czas na biznes”, realizowanego w powiatach siedleckim, łosickim, sokołowskim oraz mieście Siedlce.

---

<sup>2</sup> H. Pondel, *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego w finansowaniu przedsiębiorczości w Wielkopolsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 27, s. 49.

<sup>3</sup> A. Bagińska, *Rozwój kapitału ludzkiego determinantą innowacyjności i konkurencyjności regionu*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 27, s. 61.

<sup>4</sup> W. Misterak, *Analiza błędów występujących na etapie aplikowania projektów JST w ramach PO Kapitał Ludzki*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 27, s. 40.

## 2. Program Operacyjny Kapitał Ludzki

Program Operacyjny Kapitał Ludzki<sup>5</sup> to jeden z elementów realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) na lata 2007-2013. Celami sprecyzowanymi w tym dokumencie są: wzrost zatrudnienia, poprawa poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Działania zmierzające do poprawy funkcjonowania tych dziedzin mają spowodować wzrost konkurencyjności gospodarki. Głównym celem Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki<sup>6</sup> jest wzrost poziomu zatrudnienia oraz spójności społecznej. Cel ten ma być realizowany m.in. poprzez aktywizację zawodową i rozwijanie potencjału adaptacyjnego zarówno przedsiębiorstw, jak i ich pracowników, a także przez podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego oraz wspieranie mechanizmów efektywnego zarządzania w administracji państwowej. W ramach POKL wsparciem zostaną objęte takie obszary, jak: zatrudnienie, edukacja, integracja społeczna, adaptacyjność pracowników i przedsiębiorstw, zagadnienia związane z rozwojem zasobów ludzkich na terenach wiejskich.

Na rynku pracy Program Operacyjny Kapitał Ludzki aktywizuje osoby bezrobotne i zawodowo bierne, realizuje inicjatywy mające na celu zrównanie szans w dostępie do pracy osobom oraz grupom społecznym, które mogły być dyskryminowane. Działalność taka jest realizowana poprzez promocje przedsiębiorczości i samozatrudnienia, podnoszenie kwalifikacji zawodowych, przekwalifikowanie do takich zawodów, na które istnieje popyt na rynku pracy lub takich, które ze względu na swój charakter stają się coraz popularniejsze, np. w związku z rozwojem nowych technologii. Taka merytoryczna pomoc daje szansę na trwałość nowo powstałych podmiotów.

PO KL podejmuje też działania na rzecz rozwoju „zasobów ludzkich” na obszarach wiejskich. Działania te ukierunkowane są na:

- rozwój edukacji,
- poprawę samoorganizacji,
- promocję inicjatyw oddolnych, mających na celu rozwiązywanie problemów społeczności wiejskiej, zwłaszcza dotyczących zatrudnienia oraz integracji społecznej.

Dla usystematyzowania i uporządkowania wszystkich spraw, których rozwiązaniem miał się zająć PO KL, podzielono go na dziesięć priorytetów<sup>7</sup>. Wśród nich

<sup>5</sup> Człowiek – najlepsza inwestycja. Program Operacyjny Kapitał Ludzki, MRR, Warszawa 2009.

<sup>6</sup> [www.efs.gov.pl](http://www.efs.gov.pl) [dostęp: 12.03.2011].

<sup>7</sup> Człowiek – najlepsza inwestycja..., s. 5.

jest priorytet VI, realizowany na szczeblu regionalnym: „Rynek pracy otwarty dla wszystkich”. Ponadto realizowany będzie priorytet X „Pomoc techniczna”, którego celem jest zapewnienie właściwego zarządzania, wdrażania oraz promowania Europejskiego Funduszu Społecznego.

Priorytet VI dzieli się na poszczególne działania i poddziałania, z których najważniejsze – dla omawianego projektu – jest działanie 6.2 „Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia”, które jest realizowane w ramach PO KL.

Instytucją zarządzającą jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego – Departament Zarządzania EFS, natomiast instytucją wdrażającą (pośredniczącą II stopnia) jest instytucja wskazana przez samorząd województwa.

Celem działania 6.2 jest promocja oraz wspieranie inicjatyw i rozwiązań zmierzających do tworzenia nowych miejsc pracy oraz budowy postaw kreatywnych, służących rozwojowi przedsiębiorczości i samozatrudnienia<sup>8</sup>.

Działanie to jest przeznaczone dla osób fizycznych, które są zdecydowane skorzystać ze wsparcia i rozpocząć działalność gospodarczą. Wsparcie obejmuje pomoc finansową oraz wsparcie merytoryczno-doradcze. Opisywane działanie wspiera też postawy przedsiębiorcze i kreatywne, dostarcza wiedzy na temat funkcjonowania małych firm.

### 3. Charakterystyka projektu „Czas na biznes”

Projekt „Czas na biznes”<sup>9</sup> jest współfinansowany przez Unię Europejską, ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Środki unijne w finansowaniu charakteryzowanego projektu obejmują 85% kosztów danej inwestycji, a 15% pokrywa budżet państwa, czyli środki krajowe.

Projekt „Czas na biznes” jest realizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w perspektywie czasowej 2007-2013, i dotyczy priorytetu VI „Rynek pracy otwarty dla wszystkich” oraz działania 6.2 „Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia”.

Celem omawianego projektu jest wsparcie samozatrudnienia osób z terenu 3 powiatów: łosickiego, siedleckiego, sokołowskiego oraz miasta Siedlce.

Projekt opracowali pracownicy Wojewódzkiego Urzędu Pracy (WUP) w Warszawie, a jego regulamin ustalił zespół specjalnie dobranych osób. Regulamin został zatwierdzony przez dyrekcję siedleckiej filii WUP w dniu 1 lutego 2010 r.

Realizacją projektu „Czas na biznes” zajmuje się Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie Filia w Siedlcach.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> [www.wup.mazowsze.pl](http://www.wup.mazowsze.pl) [dostęp: 10.04.2011].

#### 4. Wsparcie finansowe w ramach omawianego projektu

W ramach projektu „Czas na biznes” można wyróżnić jednorazową dotację oraz wsparcie pomostowe.

Jednorazowa dotacja w opisywanym programie to kwota do 40 000 zł, przeznaczona na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Zasady i warunki udzielenia dotacji są określone w umowie o udzielenie jednorazowej dotacji.

Pieniądze uzyskane z jednorazowej dotacji mogą być przeznaczone na wydatki związane z uruchomieniem firmy, lecz nie na wydatki bieżące, takie jak opłaty czy ubezpieczenia<sup>10</sup>. Środkami z jednorazowej dotacji można też pokryć koszty prac remontowych, ale w kwocie nieprzekraczającej 20% kosztów wnioskowanej dotacji. Ponadto tę dotację można przeznaczyć na wydatki związane z promocją i reklamą – w kwocie nieprzekraczającej 15% kosztów dotacji. Również podatek VAT może być uznany za koszt kwalifikowany w przypadku, kiedy przedsiębiorca nie ma możliwości jego odzyskania. Fakt ten uczestnik projektu potwierdza odpowiednim oświadczeniem.

Jeżeli beneficjent uzna, że potrzeba niektórych wydatków jest słabo uzasadniona albo że wydatek jest zbędny w danej działalności, może obniżyć kwotę jednorazowej dotacji.

Wparcie pomostowe w opisywanym programie to środki pieniężne w wysokości 1100 zł, wypłacane co miesiąc przez pierwszych 6 miesięcy działalności.

Zasady oraz warunki, na jakich jest przyznawane podstawowe wsparcie pomostowe, są szczegółowo określone w umowie o jego udzielenie.

Wsparcie pomostowe, jako pomoc bezzwrotna, jest przeznaczone na pokrycie opłat przez przedsiębiorcę w początkowym etapie funkcjonowania nowej firmy (np. ZUS).

Etapy ubiegania się o środki finansowe, wynikające z regulaminu projektu:

- ukończenie podstawowego programu szkoleniowo-doradczego,
- zarejestrowanie działalności i dostarczenie wpisu do biura projektu we wskazanym terminie,
- złożenie wniosku o jednorazową dotację i wsparcie pomostowe wraz z załącznikami, według wzorów dostępnych w biurze projektu,
- przyznanie wsparcia finansowego,
- zawarcie umowy o udzielenie wsparcia finansowego.

Obecnie jest realizowana trzecia edycja projektu „Czas na biznes”. Na poszczególne edycje omawianego projektu przeznaczono określone kwoty wsparcia finansowego (zob. tab. 1).

<sup>10</sup> *Regulamin uczestnictwa w projekcie „Czas na biznes”*, WUP w Warszawie Filia w Siedlcach, Siedlce 2010.

Tabela 1. Dane dotyczące projektu „Czas na biznes” w kolejnych edycjach (zł)

Edycja projektu oraz czas realizacji	Czas na biznes 3.08.2009-31.03.2011	Czas na biznes II 4.05.2010-31.12.2011	Czas na biznes III 1.10.2010-31.07.2012
Liczba uczestników	36	34	72
Kwota dotacji jednorazowej ogółem (zł)	1 435 043,56	1 357 058, 90	2 880 000 (kwota zakładana)
Kwota wsparcia pomostowego ogółem (zł)	39 600,00	37 400,00	79 200
Łączna kwota wsparcia (zł), w tym:	1 474 643,56	1 394 458,90	2 959 200 (zakładane wsparcie)
z budżetu państwa	221 196,53	209 168,84	443 880 (zakładane wsparcie)
ze środków unijnych	1 253 447,03	1 185 290,06	2 515 320 (zakładane wsparcie)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie Filii w Siedlcach.

Wykorzystanie środków unijnych w ramach projektu „Czas na biznes” stanowi 85% całości wydatków przeznaczonych na realizację tego projektu.

Po realizacji pierwszych dwóch edycji projektu suma środków unijnych wyniosła 2 438 737,09 zł, a po zrealizowaniu trzech edycji można przewidywać, że będzie to kwota znacznie wyższa. W ramach opisywanego projektu wsparcie unijne stanowi główne źródło finansowania nowo powstających firm. Krajowe środki na realizację opisywanego projektu stanowią 15% całości wydatków.

Nowo powstałe firmy objęto doradztwem oraz szkoleniami specjalistycznymi w ramach pomocy *de minimis* dla tych firm.

Doradztwo specjalistyczne<sup>11</sup> realizowano w zakresie następujących obszarów: księgowość, podatki, ubezpieczenia społeczne, pozyskiwanie funduszy unijnych, a także innych w zależności od potrzeb. Na każde mikroprzedsiębiorstwo przypada ustalona w regulaminie liczba godzin doradztwa.

W pierwszej edycji programu 36 osób założyło działalność gospodarczą. Według danych otrzymanych z WUP w Warszawie Filii w Siedlcach, 30 osób (83% ogółem osób) postanowiło założyć firmy o charakterze usługowym<sup>12</sup>:

- wykonywanie analiz dotyczących możliwych zmian kursów instrumentów notowanych na GPW,
- projektowanie szaty graficznej oraz budowanie stron internetowych,
- kompleksowe systemy bezpieczeństwa,
- naprawa i renowacja mebli oraz wyposażenia domowego,

<sup>11</sup> Regulamin uczestnictwa w projekcie „Czas na biznes”...

<sup>12</sup> WUP w Warszawie Filia w Siedlcach – stan na 30.04.2011 r.

- projektowanie i wykonawstwo instalacji inteligentnych w domach jednorodzinnych i budynkach usługowych,
- działalność rachunkowo-księgową,
- agencja artystyczna,
- mobilne pole paintbollowe,
- wypożyczalnia elektronarzędzi,
- realizacja różnych form filmowych, np. teledyski, reklama, reportaże,
- wykonywanie różnego rodzaju wykopów dla osób fizycznych, przedsiębiorstw oraz instytucji,
- biuro projektowe,
- aranżacja i dekoracja wnętrz,
- usługi gastronomiczne i cateringowe (trzy firmy),
- naprawa maszyn i ciągników rolniczych,
- usługi foto-wideo (dwie firmy),
- agencja reklamowa,
- naprawa i wypożyczalnia elektronarzędzi,
- farma aktywnego wypoczynku,
- konserwacja i naprawa pojazdów samochodowych,
- przedstawicielstwo handlowe w branży rolno-spożywczej,
- kosmetyka laserowa,
- projektowanie i zakładanie terenów zieleni (dwie firmy),
- indywidualne i grupowe nauczanie języka angielskiego,
- obróbka metalu,
- centrum szkoleniowo-artystyczne.

W ramach pierwszej edycji analizowanego projektu pozostałe 6 osób podjęło działalność handlową:

- sprzedaż artykułów komputerowych i oprogramowania, kas fiskalnych, sprzętu AGD, TV,
- leasing finansowy i operacyjny dla przedsiębiorstw,
- sklep odzieżowy,
- sprzedaż artykułów metalowych,
- sklep mięsno-wędliniarski,
- sprzedaż sprzętu AGD, RTV i komputerów.

Największym zainteresowaniem wśród uczestników pierwszej edycji omawianego projektu cieszył się sektor usług, podobnie jak w drugiej edycji, podczas której 29 osób podjęło również taką działalność<sup>13</sup>:

- usługi fryzjerskie,
- usługi rehabilitacji ruchowej,

<sup>13</sup> WUP w Warszawie Filia w Siedlcach – stan na 30.04.2011 r.

- usługi z zakresu prac geodezyjnych,
- szkolenia z zakresu zarządzania,
- zakład lakierniczy,
- usługi foto-wideo,
- usługi grawerowania,
- statystyczna analiza danych oraz wypełnianie wniosków o dofinansowanie z UE dla rolników,
- projektowanie i zakładanie ogrodów,
- projektowanie ubioru oraz stylizacja wizerunku,
- naprawa pojazdów mechanicznych,
- profesjonalne studio stylizacji i wizażu,
- projektowanie w zakresie architektury wnętrz i wzornictwa,
- wykonywanie zabiegów i usług medycznych z zakresu rehabilitacji,
- wykonywanie instalacji CO, gazowych, wodnych i kanalizacji,
- przedstawienia artystyczne,
- biuro projektowe,
- projektowanie konstrukcji budowlanych,
- doradztwo i szkolenia z zakresu Zintegrowanych Systemów Zarządzania

Jakością ISO 9001-2009 oraz BHP,

- usługi geodezyjne,
- park linowy,
- wideofilmowanie,
- usługi prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- mobilna agencja fotograficzna,
- projektowanie terenów zieleni,
- usługi tartaczne,
- gabinet fizjoterapii,
- regionalny informacyjny portal internetowy,
- gospodarstwo agroturystyczne.

Działalność o charakterze handlowym podjęły 4 osoby. Dotyczyła ona:

- sprzedaży artykułów chłodniczo-klimatyzacyjnych,
- prowadzenia autokomisu,
- internetowej sprzedaży odzieży,
- sprzedaży urządzeń do klimatyzacji.

Tylko 1 osoba podjęła działalność produkcyjną, a mianowicie: produkcję wyrobów z filcu<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> WUP w Warszawie Filia w Siedlcach – stan na 10.05.2011 r.



W drugiej edycji usługi stanowiły 85% udziału w strukturze działalności nowo powstałych firm, handel stanowił niespełna 12%, 3% przypadło na działalność produkcyjną.

Trzecia edycja projektu jest w trakcie realizacji, stąd też brak danych uniemożliwia jej analizę.

## 5. Podsumowanie

Projekt „Czas na biznes” jest szansą na rozwój lokalnej przedsiębiorczości i przynosi realne korzyści dla miejscowej społeczności. Powoduje pozytywne zmiany na rynku pracy, szczególnie w sektorze mikroprzedsiębiorstw. Przyczynia się do powstawania nowych firm, dobrze przygotowanych do funkcjonowania na rynku. Lokalna społeczność otrzymuje bogatszą ofertę handlową i usługową.

Ludzie przedsiębiorczy poprzez realizację swoich pomysłów tworzą często takie firmy, których na danym terenie jeszcze nie było. Szczególnie odnosi się to do działu usług.

U osób biorących udział w omawianym projekcie wzrasta zainteresowanie możliwościami wykorzystania także innych projektów unijnych, w celu pozyskania środków na dalszy rozwój własnych firm, co jest dodatkowym atutem tego projektu. Kompleksowy system selekcji kandydatów, a następnie wsparcie szkoleniowe i doradcze daje podstawy do przekonania, że środki unijne przeznaczone na ten projekt będą dobrze wykorzystane.

Popularność i ciągły wzrost zainteresowania projektem świadczy o tym, że jest to narzędzie bardzo pomocne dla ludzi kreatywnych, mających pomysł na własną firmę, a przez to przyczyniających się do lokalnego rozwoju.

## Literatura

- Bagieńska A., *Rozwój kapitału ludzkiego determinantą innowacyjności i konkurencyjności regionu*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 27.
- Jabłonka R., Niewęglowski M., *Środki unijne w rozwoju gminy Hańsk*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 27.
- Misterak W., *Analiza błędów występujących na etapie aplikowania projektów JST w ramach PO Kapitał Ludzki*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 27.
- Pondel M., *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego w finansowaniu przedsiębiorczości w Wielkopolsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 27.
- Człowiek – najlepsza inwestycja. Program Operacyjny Kapitał Ludzki*, MRR, Warszawa 2009.
- Regulamin uczestnictwa w projekcie „Czas na biznes”*, WUP w Warszawie Filia w Siedlcach, Siedlce 2010.



**Dariusz Głuszcuk**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## **Finansowanie regionalnej działalności innowacyjnej przedsiębiorstw – statystyki Oslo Manual (trzecia edycja) i propozycje ich modyfikacji**

***Streszczenie.** W artykule omówiono Podręcznik Oslo, który określa zasady zbierania i interpretacji materiałów dotyczących innowacji w przedsiębiorstwach. Definiuje też czynności odnoszące się do całokształtu badań nad innowacyjnością (nakłady, współpracę, czynniki wpływające na działalność innowacyjną itp., aż po efekty innowacji). Mnogość i niejednorodność tych zagadnień prowadzi do uogólnień, które trzeba doprecyzować, obserwując źródła i bariery finansowania procesów innowacyjnych. Propozycje takich uszczegółowień zawiera pierwsza część artykułu, a dalszy tok rozważań koncentruje się na analizie gromadzonych danych na temat środków i przeszkód finansowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw – rozwiązania Oslo Manual i Głównego Urzędu Statystycznego. Mankamenty tych statystyk wydają się eliminować zaproponowane systematyki źródeł i barier pokrywania kosztów procesów innowacyjnych.*

***Słowa kluczowe:** źródła i bariery finansowania działalności innowacyjnej, statystyka*

### **1. Wprowadzenie**

Identyfikacja źródeł i barier finansowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw ma istotne znaczenie, choćby ze względu na prawidłowe kształtowanie regionalnej polityki innowacyjnej. Właściwe klasyfikowanie i zbieranie informacji w tym zakresie tworzy podstawę do diagnozy działań finansowych, które zachodzą w ramach procesów innowacyjnych. Jej wyniki dostarczają wiedzy na temat sposobów pokrywania kosztów nowych lub istotnie ulepszonych produktów, procesów, metod marketingu i organizacji firm, a także odsłaniają niepra-

widłości związane z funkcjonowaniem finansowego środowiska wsparcia innowatorów (np. luka finansowa, kapitałowa). Dane te są niezbędne, ale muszą być odpowiednio zbierane, prezentowane i analizowane. Ramy takiej statystyki konstruuje *Podręcznik Oslo* (trzecia edycja), ale jego wytyczne zbyt elastycznie określają procedury badawcze, a także nie operują kompletną klasyfikacją źródeł i barier finansowania regionalnej działalności innowacyjnej przedsiębiorstw, co negatywnie przekłada się na zakres informacji prezentowanych przez GUS w ramach Banku Danych Lokalnych (tezy artykułu). Rozwiązanie tych problemów tkwi w dookreśleniu procedur badawczych i uporządkowaniu środków i przeszkód związanych z finansowaniem regionalnych procesów innowacyjnych przedsiębiorstw. Próbę sformułowania takich propozycji przyjęto za cele niniejszego artykułu.

## 2. Oslo Manual – procedury badawcze i propozycje ich konkretyzacji

*Podręcznik Oslo* określa zasady zbierania i interpretacji materiałów statystycznych dotyczących szeroko pojętych innowacji na poziomie firm. W ich zbiorze mieszczą się „wskazówki dotyczące gromadzenia danych o procesie innowacyjnym w ogólności (na przykład o działalności innowacyjnej, nakładach i powiązaniach), o wdrażaniu w firmie znaczących zmian (tj. innowacji), o czynnikach wpływających na działalność innowacyjną oraz efektach innowacji”<sup>1</sup>. Mnogość i jednak niejednorodność tych zagadnień prowadzi do uogólnień w określaniu procedur badawczych, które trzeba doprecyzować w obszarze źródeł i barier finansowania procesów innowacyjnych.

Ogólne i uniwersalne zalecenia Oslo Manual w obrębie procedur badawczych odnoszą się do kwestii populacji docelowej i badanej, metod i domen badawczych, technik doboru próby i obserwacji statystycznej, budowy kwestionariusza pytań i odpowiedzi, szacowania wyników i ich prezentacji oraz częstotliwości zbierania danych (zob. tab. 1). Nierzadko rozwiązania te przyjmują postać wariantową, a podmioty odpowiedzialne za gromadzenie materiałów statystycznych muszą dokonywać stosownego wyboru.

---

<sup>1</sup> *Pomiar działalności naukowej i technicznej. Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, wyd. 3, MNiSW, Warszawa 2008, s. 17. Wydanie polskie poprzedziły wersje podręcznika wydane przez OECD w języku angielskim i francuskim pod następującymi tytułami: *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, 3rd Edition* oraz *Manuel d’Oslo: principes directeurs pour le recueil et l’interprétation des données sur l’innovation, 3e édition*, European Communities, OECD 2005.

Tabela 1. Wybrane procedury badawcze – zalecenia Oslo Manual (trzecia edycja)

Sfera regulacji	Zalecenia
1. Populacja docelowa	sektor przedsiębiorstw (jednostki statystyczne, tj. podmioty dokonujące i niedokonujące innowacji, podmioty prowadzące i nieprowadzące działalności badawczo-rozwojowej);
2. Populacja badana	wszystkie jednostki statystyczne posiadające co najmniej dziesięciu pracowników, ale użyteczne może się okazać także uwzględnianie jednostek zatrudniających mniej niż 10 osób
3. Charakter badań	podmioty z urzędowego wykazu (rejestru) przedsiębiorstw, stworzonego do celów statystycznych (dopuszczalne stosowanie innych rejestrów)
4. Zbiorowość objęta badaniem	obowiązkowy lub dobrowolny
5. Domeny – podzbiory populacji docelowej	cała populacja lub próba
6. Techniki doboru próby	podmioty wyróżnione według rodzaju działalności, klasy wielkości, lokalizacji (regiony), a także jednostki prowadzące działalność B+R oraz jednostki aktywne innowacyjnie
7. Techniki obserwacji statystycznej	losowanie warstwowe, cechy warstwujące: wielkość, rodzaj działalności podstawowej; jeżeli istotne są aspekty regionalne, warstwowanie powinno także uwzględniać wymiar przestrzenny
8. Kwestionariusz	wywiad pośredni (ankiety pocztowe, kwestionariusz elektroniczny) lub bezpośredni, w tym z wykorzystaniem technik CATI (wywiady telefoniczne wspomagane komputerowo) lub CAPI (wywiady bezpośrednie wspomagane komputerowo)
9. Szacowanie wyników i skala odpowiedzi	nieskomplikowany, zwięzły, o logicznej strukturze, z klarownymi definicjami i instrukcjami, o optymalnej objętości, wzbudzający zainteresowanie respondenta, z binarną (tak, nie) i/lub porządkową skalą odpowiedzi itd., testowany w trakcie badań pilotażowych); dopuszcza się stosowanie skróconej wersji kwestionariusza z zestawem najważniejszych pytań
10. Prezentacja wyników	wyniki badań prowadzonych na próbach należy ważyć, aby uzyskać informacje, które będą reprezentatywne dla populacji docelowej;
11. Częstotliwość zbierania danych	wskaźniki ilościowe, binarne i/lub porządkowe skale odpowiedzi
12. Okres objęty obserwacją	forma analizy opisowej lub inferencyjnej
	co dwa lata, a gdy nie pozwalają na to względy ekonomiczne – raz na trzy lub cztery lata
	nie krótszy niż jeden rok i nie dłuższy niż trzy lata

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Pomiar działalności naukowej i technicznej. Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, wyd. 3, MNiSW, Warszawa 2008, s. 121-136.

Komentując, a zarazem dookreślając zaproponowane procedury badawcze (*Oslo Manual*), z jednoczesnym uwzględnieniem potrzeb związanych z identyfikacją źródeł i barier finansowania działalności innowacyjnej warto zauważyć, że:

1. Badania ankietowe muszą obejmować (populacja docelowa):

a) podmioty dokonujące i niedokonujące innowacji, gdyż barierą działalności innowacyjnej mogą być czynniki natury finansowej (np. brak dostępu do kredytu bankowego),

b) mikro, małe, średnie i duże przedsiębiorstwa<sup>2</sup>, ponieważ określone co do rodzaju przeszkody finansowe w działalności innowacyjnej zwykle wiążą się z wielkością tych jednostek.

2. Populacja badana powinna się pokrywać w jak największym stopniu z populacją docelową, a najlepszym operatem populacji badanej jest aktualny urzędowy rejestr przedsiębiorstw (w Polsce – REGON).

3. Badania dobrowolne szanują wolność przedsiębiorców, ale zazwyczaj przekładają się na niższy wskaźnik udzielonych odpowiedzi niż w przypadku badań obowiązkowych, czemu można zaradzić stosując odpowiednią technikę badań sondażowych.

4. Rozmiary populacji docelowej (badanej) są zbyt duże, by podmioty współtworzące ją włączyć w nieokrojonym składzie do zbiorowości objętej badaniem (zbyt wysokie koszty badań).

5. Podzbiory populacji docelowej nie mogą pomijać regionów, gdyż są one naturalną przestrzenią intensyfikowania działalności innowacyjnej, ani też wielkości przedsiębiorstw, ponieważ ich rozmiary nierzadko określają dostęp do zewnętrznych źródeł zasilania finansowego.

6. Losowanie warstwowe podnosi reprezentatywność badań ankietowych, gdyż każda możliwie jednorodna grupa jednostek, wyodrębniona ze zróżnicowanej zbiorowości przedsiębiorstw (rodzaj prowadzonej działalności, zatrudnienie, lokalizacja), ma swoją odpowiednią reprezentację w próbie.

7. Wywiad telefoniczny wspomagany komputerowo (CATI) wpływa na wysoką jakość otrzymanych danych, gdyż w istocie przypomina wywiad osobisty (twarzą w twarz), w którym ankieter wspomaga respondenta (natychmiastowe wyjaśnienie niejasności i wątpliwości).

8. Konstrukcja ankiety musi być zgodna z obowiązującymi w tym zakresie standardami (są to m.in.: niewielka objętość – czas badania od 5 do 10 minut, jeden wariant pytań i odpowiedzi dla wszystkich jednostek objętych sondażem po pytaniu filtrującym, tj. eliminującym z grona respondentów podmioty, które nie prowadziły w badanym okresie działalności innowacyjnej i nie wynikało to z barier o naturze finansowej).

---

<sup>2</sup> Odpowiednio zatrudniające: do 9, od 10 do 49, od 50 do 249, 250 i więcej pracowników.

9. Należy stosować porządkowe skale odpowiedzi, gdyż binarne (tak, nie) prowadzą do powierzchownego rozpoznania badanego problemu.

10. Analiza inferencyjna zezwala na wyciąganie wniosków na temat populacji docelowej, co prowadzi do kompleksowej identyfikacji źródeł finansowania innowacji oraz występujących barier w tym zakresie; takich możliwości nie daje analiza opisowa.

11. Badania cykliczne, prowadzone raz na dwa lata, tworzą podstawę do właściwej obserwacji zachodzących zmian i stosownej względem czasu reakcji na występujące zakłócenia.

12. Okres objęty obserwacją wpływa na rzetelność przekazywanych danych, którą warunkuje m.in. zwykła pamięć ludzka i najlepszym rozwiązaniem wydaje się jego osadzenie w roku kalendarzowym.

Zakreślona procedura badawcza wyraźnie wskazuje, że podstawą prawidłowego zbierania informacji na temat źródeł i barier finansowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw są właściwie przygotowane i przeprowadzone badania sondażowe. Ich jakość, choć jest zależna od wielu czynników, wydaje się szczególnie łączyć ze zbiorem zadawanych pytań.

### 3. Statystyczna klasyfikacja źródeł i barier finansowania innowacji

Statystyczna identyfikacja źródeł finansowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw opiera się na przygotowanym zestawie pytań, które zgodnie z zaleceniami *Podręcznika Oslo* powinny koncentrować się na kwestiach związanych z ustaleniem pochodzenia środków finansujących innowacje, tak w sensie kapitałów przedsiębiorstwa (wewnętrzne, zewnętrzne), jak i geograficznych kierunków ich pozyskania. Pierwszą sferę badań proponuje się rozwinąć zestawem odpowiedzi klasyfikujących źródła finansowania innowacji na środki<sup>3</sup>:

- własne,
- pochodzące od podmiotów powiązanych kapitałowo (spółek zależnych lub stowarzyszonych),
- otrzymane od innych przedsiębiorstw (spoza sektora finansowego),
- pozyskane od podmiotów z sektora finansowego (kredyty bankowe, kapitał wysokiego ryzyka tzw. *venture capital* itp.),
- publiczne (pożyczki, dotacje itp.),
- od organizacji ponadnarodowych i międzynarodowych (UE itp.),
- inne, tj. pochodzące spoza ww. źródeł.

<sup>3</sup> *Pomiar działalności naukowej i technicznej. Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, wyd. 3, MNiSW, Warszawa 2008, s. 107.

Ponadto wskazuje się na możliwość podziału finansowania zewnętrznego na krajowe i międzynarodowe.

Badania w przytoczonym zakresie mają charakter fakultatywny<sup>4</sup> i raczej powierzchowny. Pobieżność tkwi w sugestii, że wiele potrzeb badawczych i pragmatycznych (polityki publicznej) można zaspokoić ustalając jedynie, czy są wykorzystywane określone źródła finansowania innowacji? Oznacza to, że nie ma wtedy potrzeby zbierania informacji o wysokości środków pozyskanych z poszczególnych źródeł (np. szacunkowego ujęcia pieniężnego lub procentowego). Podejście takie uzasadnia się troską o czas respondentów i celem uzyskania wysokiego wskaźnika uzyskanych odpowiedzi, a także drugorzędnością tych badań w ogólnych badaniach innowacyjności<sup>5</sup>. Stanowisko to znajduje swoje odzwierciedlenie w przytoczonej, niedomkniętej klasyfikacji źródeł finansowania innowacji i nie jest jedynym mankamentem w zaleceniach *Podręcznika Oslo*. Równy, jeżeli nie wyższy, stopień ogólnikowości można odnotować w pytaniach identyfikujących finansowe bariery działalności innowacyjnej.

Tabela 2. Czynniki utrudniające działalność innowacyjną (kosztowe)

Obszar oddziaływania	Innowacje w obrębie produktu	Innowacje w obrębie procesu	Innowacje organizacyjne	Innowacje marketingowe
Czynniki kosztowe:				
Postrzegane ryzyko jest zbyt wysokie	+	+	+	+
Zbyt wysokie koszty	+	+	+	+
Brak środków finansowych w przedsiębiorstwie	+	+	+	+
Brak zewnętrznych środków finansowych:				
Kapitał wysokiego ryzyka ( <i>venture capital</i> )	+	+	+	+
Publiczne źródła finansowania	+	+	+	+

+ oznacza, że wymieniona bariera może odnosić się do określonego typu innowacji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Pomiar działalności naukowej i technicznej. Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, wyd. 3, MNiSW, Warszawa 2008, s. 118.

Bariery działalności innowacyjnej o charakterze finansowym nie są przedmiotem zainteresowań osobnej grupy pytań i mieszczą się w przeszkodach utrudniających działalność innowacyjną. Wśród nich wymienia się czynniki: kosz-

<sup>4</sup> „Jeżeli przy konstruowaniu kwestionariusza zapadnie decyzja o uwzględnieniu tej tematyki”. Ibidem, s. 107.

<sup>5</sup> „Ze względu na obawy przed nadmiernym obciążaniem respondentów w ogólnych badaniach innowacyjności, w niniejszym podręczniku nie sformułowano żadnych rekomendacji odnośnie do zakresu danych na temat źródeł środków finansowych”. Ibidem, s. 107-108.



towe, dotyczące wiedzy, rynkowe, instytucjonalne oraz lokujące się w innych przyczynach zaniechania działalności innowacyjnej. W pierwszej z wymienionych kategorii dostrzega się obok innych barier te, które mają podłoże finansowe (zob. tab. 2).

Dane na temat barier działalności innowacyjnej przedsiębiorstw, uzupełniając treść tabeli 2, powinny być gromadzone w odniesieniu do okresu objętego obserwacją, a sposób ich zbierania nie może abstrahować od wagi (znaczenia) określonych przeszkód<sup>6</sup>.

Przytoczone zalecenia, choć nie zawsze są obligatoryjne, mają swoje odzwierciedlenie w polskiej statystyce i są realizowane, co warto uwagi, na poziomie regionalnym. W Banku Danych Lokalnych (BDL) jedną z podgrup cech są nakłady na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach, według źródeł finansowania działalności innowacyjnej i PKD 2007 (zob. tab. 3)<sup>7</sup>. Gromadzone w jej obrębie dane nie harmonizują jednak w pełni z zaleceniami *Podręcznika Oslo*. W relacji do jego sugestii zaletą BDL jest pieniężne wyrażenie nakładów na innowacje według źródeł ich finansowania, natomiast wadą – skromniejszy zestaw potencjalnych źródeł finansowania innowacji (środki: ogółem, własne, budżetowe, pozyskane z zagranicy oraz kredyty bankowe).

Tabela 3. Nakłady na działalność innowacyjną przedsiębiorstw według źródeł ich finansowania w 2009 r. (tys. PLN) – region dolnośląski

Sektor	Ogółem	Środki własne	Środki budżetowe	Środki pozyskane z zagranicy	Kredyty bankowe
Usługowy	588 122	515 688	215	158	72 034
Przemysłowy	1 569 862	1 173 343	3 857	77 384	265 148

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Banku Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl/bdl/](http://www.stat.gov.pl/bdl/) [dostęp: 9.09.2011].

Wyższą zgodność zaleceń Oslo Manual i prowadzonych badań przez GUS można zauważyć po stronie obserwowanych przeszkód finansowych w działalności innowacyjnej firm. W tej materii GUS, podobnie jak sugeruje *Podręcznik Oslo*, za bariery innowacyjności przyjmuje: brak środków finansowych w przedsiębiorstwie lub grupie przedsiębiorstw, brak środków finansowych ze źródeł zewnętrznych i zbyt wysokie koszty innowacji (zob. tab. 4).

Materiały statystyczne określające źródła i bariery finansowania procesów innowacyjnych przedsiębiorstw tworzą jedną z podstaw prowadzenia efektyw-

<sup>6</sup> *Pomiar działalności naukowej i technicznej...*, s. 117.

<sup>7</sup> Analogiczny zestaw informacji zestawia podgrupa cech: nakłady na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach przemysłowych, według źródeł finansowania działalności innowacyjnej i PKD 2004, ale prezentowane w jej obrębie dane nie dotyczą sektora usług.

Tabela 4. Przeszkody w działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w latach 2004-2006 – region dolnośląski

Region	Czynniki ekonomiczne					
	brak środków finansowych w przedsiębiorstwie lub grupie przedsiębiorstw		brak środków finansowych ze źródeł zewnętrznych		zbyt wysokie koszty innowacji	
	przedsiębiorstwa, które oceniły znaczenie danego czynnika jako „wysokie” w % ogółu przedsiębiorstw					
	przemysł	usługi	przemysł	usługi	przemysł	usługi
Dolnośląski	36,7	20,0	29,7	19,2	36,4	23,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2004–2006*, GUS, Warszawa 2008, s. 163-164. Publikacja ta zestawia wyniki badań przeprowadzonych przez GUS w 2007 r. w ramach międzynarodowego programu badawczego *Community Innovation Survey*, obejmującego kraje UE oraz Norwegię i Islandię. Kolejna, wydana w ramach tej serii publikacja (*Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2006-2009*, GUS-US w Szczecinie, Warszawa 2010) nie zawiera danych na temat przeszkód w działalności innowacyjnej.

nej, regionalnej polityki innowacyjnej. Ich zbiór nie może jednak ograniczać się do ogólnych, powierzchownych i niekompletnych informacji. W tym względzie za mankamenty *Podręcznika Oslo*, a także badań prowadzonych przez GUS należy uznać przede wszystkim niepełną klasyfikację źródeł finansowania innowacji (np. kredyty bankowe, kapitał wysokiego ryzyka, tzw. *venture capital* itp.) i nadmierne ich agregowanie (np. brak środków finansowych ze źródeł zewnętrznych). Operowanie takimi danymi nie ma wymiaru pragmatycznego, gdyż może wskazywać na problem (np. braku dostępu do finansowania o charakterze zewnętrznym), ale bez określenia przyczyn jego występowania (luka finansowa?, kapitałowa?). Zasadne wydaje się zatem zdefiniowanie rozwiniętego zestawu pytań.

#### 4. Systematyka źródeł i barier finansowania innowacji (propozycja)

Inwentaryzację źródeł finansowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw można przeprowadzić zachowując standardy *Podręcznika Oslo*, tj. nawiązując do podziału kapitałów przedsiębiorstwa, z uwzględnieniem kryteriów prawa własności i źródła pochodzenia tych pasywów.

Kapitały przedsiębiorstwa, bazując na kryterium prawa własności, dzielą się na własne i obce, a według źródła ich pochodzenia na wewnętrzne (pochodzące z samego przedsiębiorstwa i powstające wskutek strukturalnych przekształceń majątku i/lub gromadzenia kapitału) i zewnętrzne (pozyskane od innych podmiotów w postaci udostępnianych nadwyżek środków finansowych lub kapitałów

Tabela 5. Źródła finansowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw – propozycja systematyki danych statystycznych

Źródła finansowania działalności innowacyjnej – ujęcie statystyczne	Pojemność wyodrębnionych pojęć
Własne wewnętrzne	zysk zatrzymany, amortyzacja, przekształcenia strukturalne majątku (np. sprzedaż zbędnych aktywów)
Własne zewnętrzne, w tym: – fundusze wysokiego ryzyka	wpłaty na kapitał własny, nowi właściciele (udziałowcy, akcjonariusze), nadwyżka ceny emisyjnej akcji nad ceną nominalną (tzw. agio w spółkach akcyjnych), (private equity, venture capital, corporate venturing, business angels, seed capital)
Obce zewnętrzne, w tym: – kredyty bankowe, – pożyczki osób fizycznych i/lub prawnych, – obligacje kreujące zobowiązanie (zwrot pożyczonego kapitału, wypłata odsetek) – pomoc publiczna – inne	pomoc – zwrotna i bezzwrotna inne, tj. leasing, franchising
Hybrydowe	obligacje zamienne na akcje, obligacje z wariantem (prawem poboru) i prawem pierwszeństwa, obligacje z prawem do udziału w przyszłych zyskach emitenta, warranty na akcje, akcje uprzywilejowane (wypłata dywidendy, podział majątku spółki w przypadku jej upadłości), pożyczki od właścicieli

Źródło: opracowanie własne na podstawie D. Głuszczyk, *Commercial Sources of Financing of Innovation Generated in the Region*, w: *Some aspects of spatial economy*, red. S. Korenik, Polish Academy of Sciences – Committee for Spatial Economy and Regional Planning, Warszawa 2009, s. 37-39.

rzeczowych na czas nieokreślony lub ściśle oznaczony)<sup>8</sup>. Wybiórcza synteza tych klasyfikacji odsłania cztery formy finansowania innowacji, tj.<sup>9</sup>:

- własne wewnętrzne (samofinansowanie),
- własne zewnętrzne,
- obce zewnętrzne (dłużne, publiczne o charakterze pomocowym),
- hybrydowe, tzn. o właściwościach finansowania własnego i obcego.

<sup>8</sup> J. Grzywacz, *Kapitał w przedsiębiorstwie i jego struktura*, Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2008, s. 13.

<sup>9</sup> K. Janasz, *Kapitał prywatny w finansowaniu działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w procesie transformacji*, w: *Innowacje w działalności przedsiębiorstw w integracji z Unią Europejską*, red. W. Janasz, Difin, Warszawa 2005, s. 214.

Selektywne rozwinięcie tej klasyfikacji wydaje się tworzyć pełne i adekwatne do potrzeb statystyki spektrum możliwości pokrywania kosztów działalności innowacyjnej (zob. tab. 5).

Dane gromadzone w zaproponowanym układzie (zob. tab. 5) powinny być wyrażane w ujęciu pieniężnym (np. tys. PLN), gdyż bez tej informacji nie można ustalić stopnia wykorzystania poszczególnych źródeł finansowania działalności innowacyjnej, a w konsekwencji wskazać na występujące w tym zakresie problemy.

Ich identyfikację należy dodatkowo wesprzeć pytaniem o finansowe bariery implementacji innowacji. W tym przypadku zasadne wydaje się ustalenie stopnia utrudnienia generowanego przez określoną kategorię przeszkód. Sugerowany zestaw takich barier wraz ze skalą wynikających z nich problemów (konsekwencji) – zob. tab. 6.

Tabela 6. Finansowe bariery działalności innowacyjnej

Problem	Konsekwencje
Brak możliwości finansowania własnego (wewnętrznego) Brak sposobności finansowania własnego (zewnętrznego), w tym: – dostępu do kapitałów funduszy wysokiego ryzyka Brak dostępu do finansowania obcego (zewnętrznego), tj. do: – kredytów bankowych – pożyczek od osób fizycznych i/lub prawnych – długu publicznego (obligacji) – pomocy publicznej (np. środków UE, preferencyjnych linii kredytowych) – innych (jakich?) źródeł finansowania innowacji Brak odpowiednich zabezpieczeń transakcji Brak wsparcia instytucjonalnego w poszukiwaniu „dawcy” kapitału	Przedsięwzięcie innowacyjne: – zrealizowane w niepełnym zakresie – odroczone w czasie – zaniechane

Źródło: opracowanie własne.

Usystematyzowane przeszkody (zob. tab. 6), podobnie jak i źródła finansowania innowacji (zob. tab. 5), zdają się tworzyć jedną z kluczowych podstaw prowadzenia skutecznej polityki innowacyjnej na poziomie regionów. Polityka ta, choć jest ukierunkowana na rozwój regionalny, powinna być troską władz samorządowych, krajowych, a także organów ponadnarodowych (np. UE).

## 5. Podsumowanie

Polityka Unii Europejskiej zmierza ku zwiększeniu wydatków na innowacje ze źródeł komercyjnych. Oznacza to, że dość powszechne dotacje będą zastępo-

wane kapitałami o charakterze zwrotnym (np. kredytami, finansowaniem udziałowym typu *venture capital*, pożyczkami itd.). W tych warunkach nie wydaje się zrozumiałe marginalne traktowanie badań na temat źródeł i barier finansowania innowacji. Ich wyniki są fundamentem budowania i udoskonalania finansowego środowiska wsparcia innowatorów. Jego zmiany muszą być jednak poprzedzone diagnozą opartą na właściwym materiale statystycznym. Pomocne w tym względzie mogą się okazać przemyślenia niniejszego artykułu.

## Literatura

- Bank Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl/bdl/](http://www.stat.gov.pl/bdl/) [dostęp: 9.09.2011].
- Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2004-2006*, GUS, Warszawa 2008.
- Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2006-2009*, GUS-US w Szczecinie, Warszawa 2010.
- Głuszczuk D., *Commercial Sources of Financing of Innovation Generated in the Region*, w: *Some aspects of spatial economy*, red. S. Korenik, Polish Academy of Sciences – Committee for Spatial Economy and Regional Planning, Warszawa 2009.
- Grzywacz J., *Kapitał w przedsiębiorstwie i jego struktura*, Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2008.
- Janasz K., *Kapitał prywatny w finansowaniu działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w procesie transformacji*, w: *Innowacje w działalności przedsiębiorstw w integracji z Unią Europejską*, red. W. Janasz, Difin, Warszawa 2005.
- Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, 3rd Edition*, European Communities, OECD 2005.
- Pomiar działalności naukowej i technicznej. Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, wyd. 3, MNiSW, Warszawa 2008.



**Halina Kałuża**

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

## **Zróżnicowanie wskaźnika przedsiębiorczości w gminach powiatu siedleckiego**

***Streszczenie.** W artykule zaprezentowano – na podstawie badań – tendencje rozwojowe sektora MSP w latach 2004 i 2010 w powiecie siedleckim. Przedstawiono również próbę oceny poziomu przedsiębiorczości oraz ustalono ranking gmin powiatu siedleckiego. Do analizy wykorzystano wskaźnik przedsiębiorczości. Został on wyrażony liczbą zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym.*

**Słowa kluczowe:** obszary wiejskie, rozwój lokalny, przedsiębiorczość, wskaźnik przedsiębiorczości

### **1. Wprowadzenie**

Sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) w naszym kraju, a szczególnie na obszarach wiejskich jest dość zróżnicowany regionalnie. Z tego względu niezbędne jest prowadzenie badań w relatywnie małych jednostkach terytorialnych, co łączy się z dużymi trudnościami w pozyskiwaniu potrzebnych informacji.

Na wsi polskiej mieszka około 15 mln osób, z których 9,4 mln to osoby w wieku produkcyjnym. Przy założeniu, że około 70% osób z tej grupy powinno pracować, to głównym problemem polskiej wsi jest tworzenie nowych miejsc pracy pozarolniczej. Obecnie nie więcej niż 1,2 mln ludności wiejskiej dojeżdża do pra-

cy w mieście i nie więcej niż 1,2 mln osób jest zatrudnionych poza rolnictwem na terenach wiejskich<sup>1</sup>.

W rozważaniach nad kierunkami rozwoju obszarów wiejskich wymienia się najczęściej: migracje stałe, migracje wahadłowe i tzw. rozwój wielofunkcyjny. Każda z tych koncepcji ma specyficzne koszty i przynosi pewne korzyści. Jednak nie należy traktować ich jako rozwiązania konkurencyjne, ale rozważać właściwe ich proporcje w zależności od specyficznych cech danego obszaru wiejskiego.

Mimo dużego postępu, jaki już nastąpił w zakresie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, to jego tempo nie jest zadowalające. Ocenia się, że w odniesieniu do liczby ludności mieszkającej na obszarach wiejskich liczba podmiotów gospodarczych nadal pozostaje niewielka. Stopień rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich obrazuje wielkość wskaźnika przedsiębiorczości, który w 2009 r. w dalszym ciągu był na poziomie 2-krotnie niższym niż w miastach (63 na wsi, 121 w miastach)<sup>2</sup>. Społeczeństwo wiejskie chciałoby szybkich zmian, nie zdając sobie sprawy z tego, że np. rozwój pozarolniczych form działalności gospodarczej na wsi będzie przebiegał powoli, ponieważ muszą zostać spełnione określone warunki. Polegają one głównie na tym, że na danym obszarze w tym samym czasie muszą zadziałać jednocześnie czynniki takie, jak przedsiębiorczość ludzka, kapitał, popyt, promocja, kompleksowa infrastruktura, dobry poziom wykształcenia, umiejętność strategicznego planowania. Jest to trudne do jednoczesnego spełnienia i dlatego realne szanse wielofunkcyjnego rozwoju są ograniczone. Z tego powodu w wielu gminach wiejskich rozwój będzie się odbywał za pomocą „małych kroków”. Największej szansy w rozwoju obszarów wiejskich w Polsce należy upatrywać w lokalnych inicjatywach<sup>3</sup>.

Celem opracowania jest przedstawienie tendencji rozwoju sektora MSP w gminach powiatu siedleckiego. Wskaźnik przedsiębiorczości został wyrażony jako liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym.

Do analizy wykorzystano dostępne dane statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), starostwa powiatowego oraz urzędów gmin.

---

<sup>1</sup> W. Michna, *Projekt regionalnych strategii rozwojowych dla poszczególnych gospodarstw rolnych*, IERiGŻ PIB, Warszawa 2009, s. 103.

<sup>2</sup> *Obszary wiejskie w Polsce*, GUS, Warszawa 2011.

<sup>3</sup> M. Kłodziński, *Główne funkcje polskich obszarów wiejskich z uwzględnieniem dezagryzacji wsi i pozarolniczej działalności gospodarczej*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2010, nr 4.



## 2. Wyniki badań

Wskaźnik przedsiębiorczości wyrażono liczbą zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym. Wzór wyrażono za pomocą następującej formuły:

$$Wp = P/L \times 1000,$$

gdzie:

$Wp$  – wskaźnik przedsiębiorczości,

$P$  – liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych,

$L$  – liczba ludności w wieku produkcyjnym.

W badaniach podjęto próbę oceny poziomu przedsiębiorczości oraz ustalono ranking 12 gmin wiejskich powiatu siedleckiego. Dla poszerzenia analizy uwzględniono dane dla miasta Mordy i powiatu siedleckiego ogółem. Posłużono się taksonomicznym miernikiem rozwoju, który może być traktowany jako funkcja zmiennych diagnostycznych<sup>4</sup>. Do konstrukcji miernika wykorzystano dane za lata 2004 i 2010 oraz następujące zmienne diagnostyczne:

$x_1$  – liczba podmiotów gospodarki narodowej ogółem na 1000 mieszkańców,

$x_2$  – liczba podmiotów prowadzących główną działalność w sekcji „przemysł” na 1000 mieszkańców,

$x_3$  – liczba podmiotów prowadzących główną działalność w sekcji „budownictwo” na 1000 mieszkańców,

$x_4$  – liczba podmiotów prowadzących główną działalność w sekcji „handel i naprawy” na 1000 mieszkańców,

$x_5$  – liczba podmiotów prowadzących główną działalność w sekcji „hotele i restauracje” na 1000 mieszkańców,

$x_6$  – liczba podmiotów prowadzących główną działalność w sekcji „transport, gospodarka magazynowa i łączność” na 1000 mieszkańców,

$x_7$  – liczba podmiotów prowadzących główną działalność w sekcji „pośrednictwo finansowe” na 1000 mieszkańców,

$x_8$  – liczba podmiotów prowadzących główną działalność w sekcji „obsługa nieruchomości i firm” na 1000 mieszkańców.

Omawiany współczynnik konstruuje się w kilku etapach:

1. Wartości ( $x_{ij}$ ) przedstawionych powyżej zmiennych diagnostycznych tworzą macierz obserwacji  $\mathbf{X}$  o wymiarach  $n \times p$ ,

<sup>4</sup> Z. Hellwig, *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, „Przegląd Statystyczny” 1968, z. 4, s. 307-327.

gdzie:

- $n$  – liczba obiektów (gmin),  $n = 14$ ,
- $p$  – liczba cech diagnostycznych,  $p = 8$ .

2. Wartości macierzy  $\mathbf{X}$  podlegają standaryzacji, czyli przekształceniu na wartości ( $z_{ij}$ ) macierzy  $\mathbf{Z}$  o tych samych wymiarach, zgodnie z wzorem:

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{S_j},$$

w którym:

$\bar{x}_j$  jest średnią arytmetyczną obliczoną dla każdej zmiennej diagnostycznej na podstawie  $n = 14$  wartości,

$S_j$  jest odchyleniem standardowym obliczonym dla każdej zmiennej diagnostycznej zgodnie z wzorem:

$$S_j = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n x_{ij}^2 - \frac{(\sum_{i=1}^n x_{ij})^2}{n}}{n-1}}.$$

3. Wartości  $z_{ij}$  stają się podstawą ustalenia wzorca rozwoju, którym jest obiekt o współrzędnych  $z_{01}, z_{02}, \dots, z_{0k}$ ,

gdzie:

$z_{0j} = \max \{z_{ij}\}$  w przypadku zmiennych zwanych stymulantami, których wyższa wartość oznacza lepszą sytuację obiektu,

$z_{0j} = \min \{z_{ij}\}$  w przypadku zmiennych zwanych destymulantami, których niższa wartość oznacza lepszą sytuację obiektu .

4. Dla każdego z obiektów ustala się odległość od wzorca ( $d_i$ ) zgodnie z wzorem:

$$d_i = \sqrt{\sum_{j=1}^p (z_{ij} - z_{0j})^2}.$$

Wyższa wartość tego wskaźnika oznacza niższy stopień rozwoju obiektu.

5. Na podstawie wskaźnika  $d_i$  oblicza się wartości względnego taksonomicznego miernika rozwoju ( $z_i$ ) dla każdego z badanych obiektów zgodnie z wzorem:

$$z_i = 1 - \frac{d_i}{d_0},$$

w którym:

$$d_0 = \bar{d} + 2S_d,$$

gdzie:

$\bar{d}$  jest średnią arytmetyczną obliczoną na podstawie  $n = 14$  wartości  $d_i$ ,

$S_d$  jest odchyleniem standardowym obliczonym dla  $n = 14$  wartości  $d_i$ , zgodnie z wzorem podanym w pkt 2.

Względny taksonomiczny miernik rozwoju przyjmuje wartości z przedziału  $[0,1]$ . Wyższa wartość tego wskaźnika oznacza korzystniejszą sytuację obiektu. Wartości omawianego wskaźnika wykorzystuje się do klasyfikacji obiektów zgodnie z zasadą: względny taksonomiczny miernik rozwoju przyjmuje wartości z przedziału  $[0,1]$ ; wyższa wartość tego wskaźnika oznacza korzystniejszą sytuację obiektu. Wartości omawianego wskaźnika wykorzystuje się do klasyfikacji obiektów zgodnie z zasadą:

- I grupa: sytuacja bardzo dobra  $\bar{z} + S_z < z_j$ ,
- II grupa: sytuacja dobra  $\bar{z} < z_j \leq \bar{z} + S_z$ ,
- III grupa: sytuacja dostateczna  $\bar{z} - S_z < z_j < \bar{z}$ ,
- IV grupa: sytuacja niedostateczna  $z_j \leq \bar{z} - S_z$ .

Ponieważ w prezentowanej pracy średnia wartość względnego taksonomicznego miernika rozwoju wyniosła  $\bar{z} = 0,38$ , a odchylenie standardowe tego miernika było równe  $S_z = 0,19$ , klasyfikacja obiektów przebiegła zgodnie z zasadą:

- I grupa:  $0,57 < z_i$  sytuacja bardzo dobra,
- II grupa:  $0,38 < z_i \leq 0,57$  sytuacja dobra,
- III grupa:  $0,19 < z_i < 0,38$  sytuacja dostateczna,
- IV grupa:  $z_i \leq 0,19$  sytuacja niedostateczna.

Wartości omawianego miernika, obliczone dla badanych obiektów, oraz ocenę ich sytuacji – zob. tab. 1 i 2.

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż w 2010 r. dobrym rozwojem przedsiębiorczości charakteryzują się gmina Siedlce i Zbuczyn, zaś w 2004 r. tylko gmina Siedlce uzyskała notę bardzo dobrą.

Tabela 1. Wartości względnego taksonomicznego miernika rozwoju ( $z_i$ ) oraz ocena sytuacji badanych obiektów w 2004 roku

Obiekty	Wartości wskaźnika $z_i$	Ocena sytuacji
Powiat siedlecki	0,459	dobra
Miasto Mordy	0,337	dostateczna
Gminy wiejskie:	–	–
Domanice	0,307	dostateczna
Korczew	0,341	dostateczna
Kotuń	0,301	dostateczna
Mokobody	0,331	dostateczna
Paprotnia	0,198	dostateczna
Przesmyki	0,220	dostateczna
Siedlce	0,970	bardzo dobra
Skórzec	0,314	dostateczna
Suchożebry	0,424	dobra
Wiśniew	0,390	dobra
Wodynie	0,236	dostateczna
Zbuczyn	0,452	dobra

Źródło: obliczenia własne

Tabela 2. Wartości względnego taksonomicznego miernika rozwoju ( $z_i$ ) oraz ocena sytuacji badanych obiektów w 2010 roku

Obiekty	Wartości wskaźnika $z_i$	Ocena sytuacji
Powiat siedlecki	0,459	dobra
Gminy wiejskie:	–	–
Domanice	0,307	dostateczna
Korczew	0,341	dostateczna
Kotuń	0,301	dostateczna
Mokobody	0,331	dostateczna
Mordy	0,337	dostateczna
Paprotnia	0,198	dostateczna
Przesmyki	0,220	dostateczna
Siedlce	0,970	bardzo dobra
Skórzec	0,314	dostateczna
Suchożebry	0,424	dobra
Wiśniew	0,390	dobra
Zbuczyn	0,980	bardzo dobra

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 3. Podmioty gospodarcze zarejestrowane w powiecie siedleckim w latach 2004 i 2010

Gmina	Liczba podmiotów w 2004 r.	Liczba podmiotów w 2010 r.	Dynamika 2004 = 100%
Domanice	102	134	131,3
Korczew	123	143	116,2
Kotuń	319	405	126,5
Mordy	266	307	115,4
Mokobody	212	258	121,7
Paprotnia	98	118	120,4
Przesmyki	122	128	104,9
Gm. Siedlce	1218	1661	136,3
Skórzec	289	392	135,6
Suchożebry	216	270	125,0
Wiśniew	262	313	119,5
Wodynie	168	190	113,0
Zbuczyn	471	629	133,5
Powiat siedlecki	3866	4948	128,0

Źródło: *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej wpisanych do rejestru REGON w woj. mazowieckim w 2004 r. i 2010 r.*, US w Warszawie, Warszawa 2005, 2011.

Tabela 4. Wskaźnik przedsiębiorczości dla badanych gmin w 2004 roku

Gmina	Liczba mieszkańców w wieku produkcyjnym w 2004 r.	Wskaźnik przedsiębiorczości %
Domanice	1496	68,2
Korczew	1652	74,5
Kotuń	4861	65,6
Mokobody	2963	71,5
Mordy	3658	72,7
Paprotnia	1504	65,1
Przesmyki	2013	60,6
Gm. Siedlce	9724	125,2
Skórzec	4067	71,0
Suchożebry	2724	79,3
Wiśniew	3243	80,8
Wodynie	2626	64,0
Zbuczyn	5553	84,8

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5. Wskaźnik przedsiębiorczości dla badanych gmin w 2010 roku

Gmina	Liczba mieszkańców w wieku produkcyjnym w 2010 r.	Wskaźnik przedsiębiorczości %
Domanice	1 731	66,4
Korczew	1 755	78,6
Kotuń	5 521	69,6
Mokobody	3 388	70,2
Mordy	3 981	71,8
Paprotnia	2 738	40,9
Przesmyki	2 167	59,1
Gm. Siedlce	11 412	145,5
Skórzec	4 835	72,8
Suchożebry	3 012	84,0
Wiśniew	3 805	71,2
Wodynie	2 947	57,3
Zbuczyn	6 364	90,4

Źródło: opracowanie własne.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że gmina Siedlce i Zbuczyn charakteryzowały się najwyższą wartością wskaźnika przedsiębiorczości w badanym okresie.

### 3. Podsumowanie

Małe i średnie przedsiębiorstwa to z różnych powodów ciekawa kategoria przedsiębiorstw. Stanowią one ponad 99 % wszystkich aktywnych firm w Polsce, stąd ich stan i perspektywy rozwoju w największym stopniu odzwierciedlają potencjał przedsiębiorczości społeczeństwa. Sektor tych przedsiębiorstw, szczególnie na obszarach wiejskich, jest dość zróżnicowany regionalnie i uwarunkowany inicjatywą lokalnej społeczności.

Jednym ze wskaźników stopnia rozwoju gospodarczego gminy jest skala prowadzonej na jej terenie działalności gospodarczej. Od 2004 r. liczba podmiotów gospodarczych w systemie REGON na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym systematycznie rośnie. Największą dynamikę zmian wskaźnika liczby podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w systemie REGON na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym w analizowanym okresie zaobserwowano na obszarach wiejskich, co świadczy nie tylko o ich wysokim potencjale, ale i zmianach w funkcjach pełnionych przez te obszary.

W 2004 r. na terenie powiatu siedleckiego było zarejestrowanych w systemie REGON 3866 podmiotów gospodarczych, w tym samym roku wskaźnik przedsiębiorczości kształtował się na poziomie 83,9. W 2010 r. liczba podmiotów gospodarczych wzrosła o 1082 firmy, zaś wskaźnik przedsiębiorczości kształtował się na poziomie 86,1.

Wartości względnego taksonomicznego miernika rozwoju pokazują, że gmina Siedlce zarówno w 2004 r., jak i w 2010 r. uzyskała najwyższą notę.

## Literatura

- Hellwig Z., *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, „Przegląd Statystyczny” 1968, z. 4.
- Kłodziński M., *Główne funkcje polskich obszarów wiejskich z uwzględnieniem dezagraryzacji wsi i pozarolniczej działalności gospodarczej*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2010, nr 4.
- Michna W., *Projekt regionalnych strategii rozwojowych dla poszczególnych gospodarstw rolnych*, IERiGŻ PIB, Warszawa 2009.
- Obszary wiejskie w Polsce*, GUS, Warszawa 2011.





**Konrad Kochański**

Uniwersytet Szczeciński

## **Czy małe i średnie przedsiębiorstwa powinny wykorzystywać rachunkowość zarządczą?**

***Streszczenie.** W artykule wskazano zasadność zastosowania rachunkowości zarządczej w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, głównie w aspekcie podnoszenia efektywności ich funkcjonowania. W pierwszej kolejności przedstawiono rolę omawianych przedsiębiorstw w gospodarce narodowej. Następnie zaprezentowano system rachunkowości zarządczej z punktu widzenia efektywności. W rezultacie wyszczególniono kluczowe aspekty warunkujące wdrożenie rachunkowości zarządczej w omawianych przedsiębiorstwach.*

***Słowa kluczowe:** sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), rachunkowość zarządcza, efektywność*

### **1. Wprowadzenie**

Światowy kryzys finansowy zweryfikował stan gospodarek narodowych. Kraje o znaczących przyrostach poziomu produktu krajowego brutto (PKB) zaczęły notować głębokie spadki tego miernika. Polska, w odróżnieniu od swoich sąsiadów, utrzymała jego niewielki wzrost. W związku z tym należy się zastanowić, jakie przesłanki mogły doprowadzić do takiej sytuacji. Zdaniem autora, jednym z kluczowych determinantów warunkujących kondycję rodzimej gospodarki są przedsiębiorstwa stanowiące jej fundament. Mowa tutaj o mikro, małych i średnich przedsiębiorstwach, które odznaczają się pewnymi charakterystycznymi atrybutami, pozwalającymi na szybkie dostosowywanie się do gwałtow-

nie zmieniających się warunków otoczenia. Wysoka elastyczność, generowanie nowych miejsc pracy, skłonność do ponoszenia ryzyka i działań innowacyjnych, wypełnianie luk rynkowych i inne cechy powodują, że omawiane przedsiębiorstwa zyskują istotną przewagę nad podmiotami dużymi, szczególnie w czasie globalnej recesji.

Jednocześnie należy podkreślić fakt, że cały sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) borykał się i w dalszym ciągu boryka z niekorzystnymi tendencjami i barierami, które istotnie uniemożliwiają pełne wykorzystanie ich potencjału rozwojowego. Odnotować można co prawda postępujący wzrost przeżywalności tych przedsiębiorstw, jednakże wymagają w dalszym ciągu wsparcia w postaci rozwiązań wpływających na poprawę efektywności ich funkcjonowania. Jednym z takich rozwiązań jest zastosowanie rachunkowości zarządczej jako fakultatywnego systemu informacyjnego, pozwalającego przede wszystkim na zniwelowanie niedostatków stosowanej formy rachunkowości. Rachunkowość zarządcza posiada bowiem szereg narzędzi, które odpowiednio dostosowane do specyfiki działalności przedsiębiorstwa sektora MSP, umożliwiają właściwą optymalizację kosztów oraz pośrednio obciążeń podatkowych, co zapewnia realizację fundamentalnych celów przedsiębiorstwa oraz jego wielowymiarowy rozwój.

Celem referatu jest przedstawienie zasadności zastosowania rachunkowości zarządczej w przedsiębiorstwach sektora MSP, przede wszystkim w aspekcie podnoszenia efektywności ich funkcjonowania. W pierwszej kolejności wskazana zostanie rola omawianych przedsiębiorstw w gospodarce narodowej. Następnie szczególny nacisk zostanie położony na zaprezentowanie rachunkowości zarządczej z punktu widzenia efektywności. W rezultacie wskazane zostaną kluczowe aspekty warunkujące wdrożenie rachunkowości zarządczej w przedsiębiorstwach sektora MSP.

## 2. Sektor małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce

Pojęcie „małe i średnie przedsiębiorstwa” definiowane jest w literaturze przedmiotu różnie, ponieważ istnieje szereg kryteriów podziału tychże podmiotów. Najczęściej są to kryteria ilościowe i jakościowe.

W kryteriach jakościowych podkreśla się przede wszystkim ekonomiczną oraz prawną samodzielność właściciela przedsiębiorstwa. Oznacza to, że właściciel jest w stanie zrealizować na własne ryzyko każde przedsięwzięcie w przedsiębiorstwie, nie podlegając przy tym kontroli osób trzecich. Dowodzi to niezależności i swobody decyzyjnej. Kolejną cechą jakościową jest szczególny charakter gospodarki finansowej tych przedsiębiorstw. Tworzenie firmy oparte jest zazwyczaj na oszczędnościach właściciela i jego bliskich, a finansowanie fazy rozwojo-

wej wyniku z generowanych nadwyżek finansowych wewnątrz firmy. Inną cechą jakościową są struktury organizacyjne o praktycznie jednym ośrodku decyzyjnym, niewielu szczeblach zarządzania oraz małej rozpiętości, co skutkuje dużą elastycznością w reagowaniu na zmiany w otoczeniu. Następnym kryterium jest charakter firm sektora – są to zazwyczaj firmy rodzinne bądź spółki osobowe nieposiadające osobowości prawnej<sup>1</sup>.

Wśród kryteriów ilościowych kwalifikowania przedsiębiorstw do sektora MSP wyróżnia się natomiast<sup>2</sup>:

- rozmiar zatrudnienia,
- wartość majątku, czyli sumę bilansową,
- wartość obrotu, tj. przychodów ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług.

W latach 90. XX wieku w Polsce stosowano odmienne kryteria zaliczania przedsiębiorstw do sektora MSP. Kluczowym wyznacznikiem był stan zatrudnienia. Spore utrudnienie stanowiły zmieniające się przedziały, który podlegały stopniowemu uściśleniu, bazując m.in. na rekomendacjach Komisji Europejskiej. Rodziło to problem związany z możliwością porównywania danych z poszczególnych okresów. W 1999 r. prawne podwaliny dla definicji sektora MSP zostały ustanowione w ustawie Prawo działalności gospodarczej<sup>3</sup>. Przepisy ustawy obowiązywały do 2004 r., kiedy to zostały uchylone przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>4</sup>, które obowiązują aktualnie. Należy podkreślić fakt, że ustawa jest zgodna z Rozporządzeniem Komisji Europejskiej (WE)<sup>5</sup> z 2004 r., uwzględniającym zalecenie Komisji Europejskiej z 2003 r.<sup>6</sup>

Przedsiębiorstwa sektora MSP w Polsce zasługują – chociażby ze względu na ich udział w tworzeniu PKB (w 2008 r. 46,9%, w tym firmy mikro – 29,8%, małe – 7,3%, zaś średnie – 9,8%) na miano siły napędowej gospodarki. Mimo że mają zazwyczaj niewielki zasięg działania i mały wpływ na otoczenie, w którym funkcjonują, to ich znaczna liczba nadaje sektorowi MSP duże znaczenie w kształtowaniu gospodarki narodowej. Sektor MSP w Polsce to przede wszystkim firmy działające w branżach takich, jak handel hurtowy i detaliczny, usługi, a także produkcja przemysłowa. Struktura działowa sektora MSP – ze względu

<sup>1</sup> Por. A. Skowronek-Mielczarek, *Małe i średnie przedsiębiorstwa. Źródła finansowania*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 1-2.

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

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. nr 101, poz. 1178.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. nr 173, poz. 1807.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 364/2004/WE z dnia 25 lutego 2004 r. zmieniające rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 70/2001/WE, Dz.Urz. WE L 63.

<sup>6</sup> Zalecenie Komisji Europejskiej nr 361/2003/WE z 6 maja 2003 r. dotyczące definicji mikro, małych, średnich przedsiębiorstw, Dz.Urz. WE L 124.

na liczbę podmiotów małych i średniej wielkości – w istotny sposób wpływa na strukturę całej polskiej gospodarki.

Na koniec 2009 r. w systemie REGON było zarejestrowanych 3742,7 tys. podmiotów gospodarki narodowej. Było to jednocześnie o ponad 14 tys. mniej niż pod koniec 2008 r. (3757,1 tys.). W strukturze funkcjonujących w Polsce przedsiębiorstw aktywnych, a więc faktycznie prowadzących działalność gospodarczą, dominują mikroprzedsiębiorstwa, czyli firmy zatrudniające od 0 do 9 pracowników. W 2008 r. stanowiły one ok. 96% aktywnych przedsiębiorstw (1787 tys.). Firmy małe (od 10 do 49 pracowników) to ok. 3% ogółu (54,9 tys.), zaś niecały procent stanowiły firmy średnie (od 50 do 249 pracowników) – 16,3 tys. Marginalną część – 0,2% stanowiły przedsiębiorstwa duże (zatrudniające co najmniej 250 pracowników) – 3,2 tys. podmiotów<sup>7</sup>. Istotny jest fakt, że udział sektora MSP w liczbie aktywnych przedsiębiorstw w Polsce począwszy od 2003 r. oscyluje na poziomie 99,8%. Liczba aktywnych przedsiębiorstw w latach 2003-2008 – zob. tab. 1.

Tabela 1. Liczba aktywnych przedsiębiorstw w latach 2003-2008 (w tys.)

Przedsiębiorstwa	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ogółem	1 726 536	1 714 983	1 676 775	1 714 915	1 777 076	1 862 462
Mikro	1 666 696	1 653 856	1 615 167	1 652 998	1 713 194	1 787 909
Małe	42 770	44 369	44 519	44 228	45 184	54 974
Średnie	14 368	14 003	14 254	14 708	15 452	16 327
Duże	2 702	2 754	2 835	2 981	3 246	3 252

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Przedsiębiorczość w Polsce*, MG, Warszawa 2009, s. 138, „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2008-2009”, PARP, Warszawa 2010 r., s. 32, [www.parp.gov.pl](http://www.parp.gov.pl) [dostęp: 15.10.2011].

Przedsiębiorstwa sektora MSP w Polsce mają ponadto kluczowe znaczenie w tworzeniu miejsc pracy. Według danych GUS na koniec 2008 r. liczba pracujących w przedsiębiorstwach ogółem wynosiła 9494 tys. osób (wzrost o 5,8% w stosunku do 2007 r.), co potwierdza tendencję wzrostową począwszy od 2003 r. (udział sektora MSP w tworzeniu miejsc pracy oscylował w kolejnych latach w okolicy 70%)<sup>8</sup>. Odnosząc się natomiast do struktury MSP, należy stwierdzić, że najwięcej podmiotów sektora przedsiębiorstw funkcjonowało w sekcji G (według PKD) – handel i naprawy (32%). Wyraźnie mniej liczne były pozostałe sekcje. Na drugim miejscu pod względem liczby przedsiębiorstw uplasowała się sekcja K

<sup>7</sup> *Przedsiębiorczość w Polsce*, MG, Warszawa 2010, s. 35.

<sup>8</sup> *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2008-2009*, PARP, Warszawa 2010, s. 39, [www.parp.gov.pl](http://www.parp.gov.pl) [dostęp: 15.10.2011].

– obsługa nieruchomości i firm (17%), następnie sekcja F – budownictwo (11%) oraz sekcje CDE – przemysł (10%). Udział pozostałych sekcji był mało znaczący<sup>9</sup>. Ponadto, jak pokazują raporty dotyczące sektora MSP, przedsiębiorstwa handlowe posiadają udział w handlu międzynarodowym, zatem nie ograniczają się wyłącznie do rynku krajowego, a ten fakt ma znaczenie dla ich konkurencyjności.

Mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa są postrzegane jako podmioty aktywizujące zatrudnienie oraz dające podstawy do powstania zdrowej konkurencji skutkującej zapewnieniem wysokiej jakości wytwarzanych produktów oraz świadczonych usług, zgodnie z oczekiwaniami i preferencjami konsumentów. Przedsiębiorstwa całego sektora wypełniają luki rynkowe, odznaczają się wysoką elastycznością w dostosowywaniu się do zmian zachodzących w otoczeniu oraz powodują wzrost konkurencyjności. W zestawieniu z przedsiębiorstwami dużymi posiadają większą mobilność oraz możliwości elastycznej reakcji na zmiany popytu, przy czym wiele firm współpracuje z dużymi przedsiębiorstwami na zasadzie kooperacji, będąc ich podwykonawcami. Biorąc pod uwagę omawiane czynniki, mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa istotnie wpływają na rozwój lokalny i regionalny<sup>10</sup>.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że sektor MSP warunkuje kondycję całej gospodarki narodowej. Można zaryzykować stwierdzenie, że jest niejako „papierkiem lakmusowym” odzwierciedlającym stan polskiej przedsiębiorczości zarówno w wymiarze globalnym, jak i lokalnym. Czynniki stanowiące o sile sektora MSP mogą być jednocześnie barierami w zastosowaniu rozwiązań popularnych wśród dużych podmiotów. Ponadto efektywność funkcjonowania tych przedsiębiorstw upatrywana jest zazwyczaj w postaci wypracowanego zysku. W związku z tym zasadne jest wskazanie przesłanek zastosowania rachunkowości zarządczej w przedsiębiorstwach sektora MSP.

### **3. Przesłanki zastosowania rachunkowości zarządczej w przedsiębiorstwach sektora małych i średnich przedsiębiorstw**

Rachunkowość zarządcza zapewnia wielowymiarowe zbiory informacji, głównie na potrzeby własne przedsiębiorstwa. Wewnętrzna funkcja informacyjna przejawia się w dostarczaniu odpowiednich informacji uprawnionym odbiorcom z otoczenia wewnętrznego przedsiębiorstwa. Informacje w tym zakresie ukierunkowane są na wspomaganie procesu zarządzania na różnych szczeblach

<sup>9</sup> Ibidem, s. 30.

<sup>10</sup> Por. G. Voss, A. Tokarski, M. Tokarski, *Księgowość w małej i średniej firmie. Uproszczone formy ewidencji*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 9-10.

hierarchii organizacyjnej przedsiębiorstwa<sup>11</sup>. Wdrażając poszczególne narzędzia, należy kierować się zasadą mówiącą o tym, że poniesione w związku z tym działaniem koszty nie mogą być wyższe niż efekty możliwe do uzyskania. Zatem, opierając się na analizie dostępnych zasobów przedsiębiorstwa, należy dokonać wyboru narzędzi generujących pożądaną nadwyżkę. Takie podejście pozwala na właściwe rozwiązywanie problemów decyzyjnych, co przekłada się na poprawę efektywności funkcjonowania każdego przedsiębiorstwa, w tym przedsiębiorstwa sektora MSP.

Aby przedstawić w pełni zasadność wykorzystania rachunkowości zarządczej oraz wynikającą z tego poprawę efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa sektora MSP, należy w pierwszej kolejności określić, jak w tym przypadku jest interpretowana efektywność, od czego zależy i jak można ją weryfikować. Zgodnie ze słownikiem synonimów, efektywnie to inaczej: skutecznie, ekonomicznie, wydajnie, produktywnie, racjonalnie, pożytecznie, z pożytkiem<sup>12</sup>. W związku z tym istnieje szereg terminów, które w praktyce często są wykorzystywane zamiennie do określania tego samego zjawiska. Idąc dalej, należy przytoczyć Jacka Cypryańskiego, który stwierdza, że efekty każdego działania można rozpatrywać w dwóch aspektach: w odniesieniu do zamierzonego celu bądź w relacji do nakładów. Przy pierwszym podejściu analizie poddany jest stopień osiągnięcia celu z pominięciem poniesionych w związku z tym nakładów. W drugim wariantcie są analizowane wszystkie efekty działania (zamierzone i niezamierzone) oraz nakłady poniesione na ich osiągnięcie. Ocena działalności gospodarczej wymaga rozpatrzenia obu aspektów. Skupienie się na pierwszym wariantcie może doprowadzić do sytuacji, w której osiągnięcie celu było niewspółmierne do poniesionych nakładów. Natomiast skutkiem opierania się na analizie relacji efektów do nakładów może być nieosiągnięcie zaplanowanych celów.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można stwierdzić, że w przypadku wykorzystania rachunkowości zarządczej w przedsiębiorstwie sektora MSP pożądanym jest badanie efektywności jego funkcjonowania w szerszym znaczeniu, czyli w oparciu o zweryfikowanie osiągnięcia zaplanowanych celów oraz monitorowanie relacji ujawnionych efektów do poniesionych w związku z tym nakładów. Anna Karmańska jednoznacznie wskazuje, że rachunkowość zarządcza staje się coraz ważniejszym narzędziem efektywnego zarządzania każdego przedsiębiorstwa. Przytoczone wnioski poparte są różnymi badaniami empirycznymi.

---

<sup>11</sup> E. Nowak, *Informacyjna funkcja rachunkowości*, w: *Rachunkowość a zintegrowane zarządzanie przedsiębiorstwem*, red. E. Nowak, A. Kaszuba-Perz, WSiI Z w Rzeszowie, Rzeszów 2004, s. 8-10.

<sup>12</sup> A. Dąbrowka, E. Geller, R. Turczyn, *Słownik synonimów*, Świat Książki, Warszawa 1995, s. 121.

nymi. Wynika z nich, że istotnymi efektami zastosowania w praktyce koncepcji rachunkowości zarządczej są między innymi<sup>13</sup>:

- zwiększenie rentowności (72% ankietowanych przedsiębiorstw),
- obniżka kosztów działalności (67% ankietowanych przedsiębiorstw),
- poszerzenie rynków zbytu (26% ankietowanych przedsiębiorstw),
- uruchomienie nowej produkcji (2% ankietowanych przedsiębiorstw),
- poprawa płynności finansowej (4% ankietowanych przedsiębiorstw),
- usprawnienia organizacyjne (2% ankietowanych przedsiębiorstw),
- usprawnienie przepływu informacji (2% ankietowanych przedsiębiorstw).

Rachunkowość zarządcza, jako wewnętrzny system informacyjny poprawiający efektywność funkcjonowania przedsiębiorstwa sektora MSP, powinna być jak najlepiej dostosowana do specyfiki funkcjonowania danego podmiotu. Mowa tutaj zarówno o właściwym zidentyfikowaniu celów gospodarczych, jak i możliwości wdrożenia jej narzędzi w taki sposób, aby nakłady (koszty) z tym związane nie przewyższały efektów wynikających z ich stosowania. W związku z tym jednym z możliwych rozwiązań jest przeprowadzenie analizy SWOT zastosowania rachunkowości zarządczej w wybranym przedsiębiorstwie sektora MSP. Szczególnie istotne są tutaj czynniki wewnętrzne, czyli silne i słabe strony. Piotr Szczypa wskazuje trzy podstawowe wewnętrzne aspekty związane z możliwością wdrożenia i stosowania rachunkowości zarządczej, a mianowicie<sup>14</sup>:

- umiejętności pracowników i ich podatność na zmiany (czynnik ludzki),
- poziom z informatyzowania przedsiębiorstwa,
- formę prowadzonej rachunkowości.

Biorąc pod uwagę czynnik ludzki, należy stwierdzić, że w jednym przedsiębiorstwie może on działać silnie stymulująco, a w innym hamująco przy wdrażaniu rachunkowości zarządczej. Mowa tutaj o odpowiednich cechach interpersonalnych warunkujących otwarcie pracowników na nowe rozwiązania. Podstawową barierą jest nieufność wobec zmian, strach o utratę zajmowanego stanowiska, rozszerzony zakres obowiązków, współpraca z innymi pracownikami/komórkami, brak wiedzy i umiejętności itp. Rozwiązaniem może być cykl wewnętrznych szkoleń mających na celu wskazanie potrzeby i korzyści związanych z zastosowaniem rachunkowości zarządczej oraz stworzenie odpowiedniego systemu motywacyjnego w ramach omawianych działań.

<sup>13</sup> A. Karmańska, *Rachunkowość zarządcza i rachunek kosztów w systemie informacji planistycznej (SIP)*, w: *Rachunkowość zarządcza i rachunek kosztów w systemie informacyjnym przedsiębiorstwa*, red. A. Karmańska, Difin, Warszawa 2006, s.197.

<sup>14</sup> P. Szczypa, *Możliwości zastosowania rachunkowości zarządczej/controllersingu w przedsiębiorstwie handlowym*, w: *Ekonomika przedsiębiorstwa handlowego*, red. B. Filipiak, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 95.

Rozpatrując drugi aspekt, należy założyć, że w fundamentalny sposób warunkuje on możliwość wdrożenia i zastosowania rachunkowości zarządczej. Brak odpowiednich programów dostarczających informacje o sytuacji majątkowej i finansowej przedsiębiorstwa uniemożliwia efektywne wykorzystanie omawianych rozwiązań. Mowa tutaj o zbiorach informacji generowanych przez stosowaną formę rachunkowości oraz przez poszczególne komórki funkcjonalne w przedsiębiorstwie. Ponadto obciążenie pracowników dodatkowymi obowiązkami bez zapewnienia przyjaznego środowiska informatycznego, umożliwiającego stosowanie narzędzi rachunkowości zarządczej, może spowodować wręcz awersję do wdrażanych rozwiązań.

Ostatni aspekt, czyli stosowana forma rachunkowości, jak już wskazano, stanowi bazę informacyjną dla systemu rachunkowości zarządczej. Najbardziej wiarygodne, kompleksowe i wielowymiarowe zbiory informacji są generowane bez wątplenia przez system rachunkowości finansowej. W związku z tym przedsiębiorstwa prowadzące obowiązkowo bądź dobrowolnie księgi rachunkowe posiadają obszerniejsze dane o sytuacji finansowej i majątkowej, co daje pewną łatwość w zastosowaniu rachunkowości zarządczej. Natomiast przedsiębiorstwa sektora MSP w przytłaczającej większości korzystają z uproszczonych form rachunkowości (zob. tab. 2).

Tabela 2. Sposób rozliczania się z urzędem skarbowym przedsiębiorstw sektora MSP (%)

Forma prowadzenia ewidencji	Struktura sektora MSP
Zasady ogólne (PKPiR)	66,9
Księgi rachunkowe	22,7
Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych	6,4
Karta podatkowa	4,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Monitoring kondycji sektora MSP (2008)*, w: M. Starczewska-Krzysztozek, *Konkurencyjność sektora MSP 2008, Wyniki badania*, listopad 2008, s. 12.

Wśród wskazanych uproszczonych form rachunkowości w praktyce najczęściej jest wykorzystywana podatkowa księga przychodów i rozchodów. Podmioty, które są zwolnione z obowiązku prowadzenia ksiąg rachunkowych, jeśli nie dokonają innego wyboru, automatycznie zostają opodatkowane na zasadach ogólnych. Omawiana forma zapewnia informacje o dwóch rodzajach przychodów oraz czterech rodzajach kosztów. Dodatkowo obowiązkowo przedsiębiorca zobowiązany jest do prowadzenia określonych ewidencji. Zatem zasoby informacyjne generowane przez PKPiR nie są tak obszerne, jak te dostarczane przez księgi rachunkowe, natomiast są pełniejsze w stosunku do form ryczałtowych. Wybrane przedsiębiorstwa mają bowiem możliwość skorzystania z ryczałtowych



form rachunkowości. Mowa tutaj o ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych i karcie podatkowej, przy czym pierwsze narzędzie generuje informacje przede wszystkim o osiągniętych przychodach w danym okresie, natomiast karta podatkowa jako forma najmniej dostępna (z uwagi na konieczność spełnienia bardziej restrykcyjnych kryteriów) i jednocześnie najprostsza nie zapewnia praktycznie żadnych informacji o przychodach, kosztach, wpływach i wydatkach z uwagi na fakt, że podatek jest wyznaczony kwotowo na podstawie rodzaju działalności, liczby zatrudnionych pracowników oraz liczby mieszkańców w danej miejscowości. Należy jednocześnie podkreślić fakt, że omawiane przedsiębiorstwa mogą dobrowolnie prowadzić dodatkowe ewidencje (tożsame dla ksiąg rachunkowych), które zapewniają pełniejsze zbiory informacji aniżeli przytoczone formy ryczałtowe. Takie podejście ułatwia wdrożenie i wykorzystanie rachunkowości zarządczej, wpływające na poprawę efektywności wybranych komórek funkcyjnych i całego przedsiębiorstwa.

Zdaniem autora, stosowana forma rachunkowości w mikro, małym i średnim przedsiębiorstwie ma największy wpływ na możliwości zastosowania rachunkowości zarządczej. Niemniej jednak nie można powiedzieć, że nie da się wdrożyć żadnego narzędzia w przedsiębiorstwie, które korzysta np. z karty podatkowej. Jak już wskazywano, każdy przedsiębiorca ma prawo prowadzić dowolne ewidencje, wykorzystywane następnie do rozwiązywania konkretnych problemów decyzyjnych. Bez wątpienia każdy proces decyzyjny jest sprzężony z systemem informacyjnym, co wpływa na efektywność funkcjonowania mikro, małego i średniego przedsiębiorstwa, zarówno w wymiarze realizacji założonych celów, jak i relacji uzyskanych efektów do poniesionych nakładów.

## **4. Podsumowanie**

W rozważaniach na temat zasadności zastosowania rachunkowości zarządczej w przedsiębiorstwach sektora MSP szczególnego znaczenia nabiera czynnik efektywności. Otóż w pierwszej kolejności należy zadać pytanie: czy takie działanie będzie efektywne, a nie zmarnotrawi wyłącznie zasobów? Trzeba bowiem pamiętać o priorytetach interesariuszy tych przedsiębiorstw, czyli w przytłaczającej części właścicieli oraz ich gospodarstw domowych. Z jednej strony chodzi o zyskowność, czyli nadwyżkę przychodów nad kosztami, a z drugiej – o płynność finansową, czyli nadwyżkę wpływów nad wydatkami. Podstawową wadą uproszczonych form rachunkowości jest brak możliwości badania relacji między tymi kategoriami ekonomicznymi. W związku z tym to co fizycznie zostaje w kieszeni właściciela, nie zawsze ma bezpośrednie odzwierciedlenie w przychodzie (ryczałt od przychodów ewidencjonowanych) bądź dochodzie (podatkowa kar-

ta przychodów i rozchodów). Zdaniem autora, głównie niedostatki omawianych form rachunkowości stanowią bezsporną podstawę do twierdzącej odpowiedzi na pytanie: czy przedsiębiorstwa sektora MSP powinny wykorzystywać rachunkowość zarządczą? Należy jednocześnie pamiętać o pozostałych aspektach warunkujących efektywność jej zastosowania. Takie podejście pozwoli na rozwój tych przedsiębiorstw oraz zdobycie przewagi konkurencyjnej, co w sytuacji kryzysu oraz szybko zmieniających się warunków otoczenia stanowi nierzadko dla nich „być albo nie być”.

## Literatura

- Dąbrówka A., Geller E., Turczyn R., *Słownik synonimów*, Świat Książki, Warszawa 1995.
- Ekonomika przedsiębiorstwa handlowego*, red. B. Filipiak, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Przedsiębiorczość w Polsce*, MG, Warszawa 2009.
- Rachunkowość a zintegrowane zarządzanie przedsiębiorstwem*, red. E. Nowak, A. Kaszuba-Perz, WSiI Z w Rzeszowie, Rzeszów 2004.
- Rachunkowość zarządcza i rachunek kosztów w systemie informacyjnym przedsiębiorstwa*, red. A. Karmańska, Difin, Warszawa 2006.
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2008-2009*, PARP, Warszawa 2010 r., [www.parp.gov.pl](http://www.parp.gov.pl) [dostęp: 15.10. 2011].
- Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 364/2004/WE z dnia 25 lutego 2004 r. zmieniające rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 70/2001/WE, Dz.Urz. WE L 63.
- Skowronek-Mielczarek A., *Małe i średnie przedsiębiorstwa. Źródła finansowania*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Starczewska-Krzysztozek M., *Konkurencyjność sektora MSP 2008, Wyniki badania*, listopad 2008.
- Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. nr 101, poz. 1178.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. nr 173, poz. 1807.
- Voss G., Tokarski A., Tokarski M., *Księgowość w małej i średniej firmie. Uproszczone formy ewidencji*, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Zalecenie Komisji Europejskiej nr 361/2003/WE z 6 maja 2003 r. dotyczące definicji mikro, małych, średnich przedsiębiorstw, Dz.Urz. WE L 124.

**Krzysztof Łobos**

Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

**Mirosława Szewczyk**

Politechnika Opolska

# **Ocena porównawcza efektywności ekonomicznej przedsiębiorstw zajmujących się produkcją metalowych wyrobów gotowych w województwie opolskim**

***Streszczenie.** W opracowaniu zaprezentowano wyniki badania efektywności ekonomicznej przedsiębiorstw zajmujących się produkcją metalowych wyrobów gotowych (10 podmiotów z województwa opolskiego). Efektywność ekonomiczną operacjonalizuje w niniejszym studium sześć wybranych wskaźników finansowych. Główne cele badania to identyfikacja różnic w zakresie efektywności między grupami podmiotów oraz określenie najważniejszych przyczyn obserwowanych różnic. W badaniu wykorzystano dane z Monitorów Polski B. Zastosowano analizę skupień (metodę Warda, metodę k-średnich).*

***Słowa kluczowe:** efektywność ekonomiczna, produkcja metalowych wyrobów gotowych, analiza skupień*

## **1. Wprowadzenie**

Niniejsze studium obejmuje badanie efektywności ekonomicznej przedsiębiorstw reprezentujących sekcję 25 (PKD 2007). Przedsiębiorstwa te zajmują się produkcją metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń. Wszystkie badane przedsiębiorstwa prowadzą swoją działalność na terenie województwa opolskiego. Wymieniony dział PKD jest ważny z punktu widzenia uprzemysłowienia regionu opolskiego. W 2010 r. na jego obszarze funkcjonowało 1607 podmiotów zajmujących się produkcją metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń (zob. tab. 1).

Tabela 1. Liczba podmiotów gospodarki narodowej w dziale 25 (produkcji metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń) w powiatach województwa opolskiego w latach 2009-2010.

Powiat	2009	2010
Brzeski	135	139
Kluczborski	90	93
Namysłowski	54	58
Nyski	207	220
Prudnicki	40	49
Głubczycki	47	57
Kędzierzyńsko-kozielski	185	210
Krapkowicki	84	96
Oleski	111	116
Opolski	212	234
Strzelecki	95	93
Miasto Opole	224	242

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, [www.stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.display?p\\_id=825400&p\\_token=0.9440855805537263](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=825400&p_token=0.9440855805537263), [dostęp: 17.09.2011].

Województwo opolskie cechuje się wysokim udziałem przemysłu w strukturze zatrudnionych. W tym kontekście można mówić o regionalnej specjalizacji gospodarki. Jednocześnie dodatkowa analiza pozwala na identyfikację sekcji i działów stanowiących o specjalizacji województwa opolskiego<sup>1</sup>. Obliczenia wskaźnika lokalizacji<sup>2</sup> pozwalają na identyfikację specjalizacji branżowej województwa opolskiego. W województwie opolskim w dziale 25 (produkcja meta-

<sup>1</sup> Por. M. Szewczyk, A. Tłuczak, B. Ruszczak, *Analiza koncentracji*, w: *Projekcja rozwoju inicjatyw klastrowych w województwie opolskim*, red. W. Duczmal, W. Potwora, Wyd. IŚ w Opolu, Opole 2011, s. 82-104; M. Szewczyk, A. Tłuczak, B. Ruszczak, *Potencjał województwa opolskiego w kontekście analizy zmian udziałów branż*, w: *Projekcja rozwoju inicjatyw klastrowych w województwie opolskim*, red. W. Duczmal, W. Potwora, Wyd. IŚ w Opolu, Opole 2011, s. 105-119.

<sup>2</sup> Do dokonania analizy koncentracji dla sekcji wykorzystano wskaźnik lokalizacji ( $LQ$ ), obliczony na podstawie wzoru:

$$LQ = (E_{ib}^t / E_b^t) / (E_{ir}^t / E_r^t),$$

gdzie:

$E_{ib}^t$  – zmienna w dziale  $i$ , w obszarze badanym  $b$  (w województwie opolskim), w danym okresie  $t$ ,

$E_b^t$  – zmienna w obszarze badanym  $b$  (w województwie opolskim), w danym okresie  $t$ ,

$E_{ir}^t$  – zmienna w dziale  $i$ , w obszarze referencyjnym  $r$  (w Polsce), w danym okresie  $t$ ,

$E_r^t$  – zmienna w obszarze referencyjnym  $r$  (w Polsce), w danym okresie  $t$ .

Wartość  $LQ > 1$  oznacza, że w obszarze badanym (w województwie opolskim) koncentracja w danym dziale jest wyższa niż średnio w obszarze referencyjnym (w Polsce).

lowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń) obserwuje się wyższy poziom koncentracji podmiotów ( $LQ = 1,16$  w 2010 r.), a także wyższy poziom koncentracji pracujących ( $LQ = 1,77$  w 2010 r.) niż w Polsce.

Przedsiębiorstwa zajmujące się produkcją metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń, zatrudniały w 2010 r. łącznie 6,6 tys. osób, co stanowi 6,9% pracujących w sektorze przedsiębiorstw w województwie opolskim. Produkcja sprzedana wyniosła 1598,8 mln zł, co stanowi 10,6% produkcji sprzedanej przemysłu w województwie opolskim. Kondycja ekonomiczna przedsiębiorstw zajmujących się produkcją metalowych wyrobów gotowych z wyłączeniem maszyn i urządzeń jest więc istotna dla rozwoju regionu oraz wielu kwestii społecznych.

## 2. Dane i metoda

Badaniu zostało poddanych 10 podmiotów reprezentujących ww. sekcję 25 (PKD 2007). Dobór próby był celowy. Do próby włączono podmioty zatrudniające co najmniej 50 osób, zamieszczające sprawozdania w Monitorach Polskich B. Opis działalności podmiotów – zob. tab. 2.

Na podstawie danych opublikowanych w Monitorze Polskim B utworzono bazę danych o przedsiębiorstwach (dane za lata 2008-2009). Do badania wybrano następujące zmienne:

- $X_1$  – wskaźnik rentowności aktywów (ROA),
- $X_2$  – wskaźnik rentowności kapitału własnego (ROE),
- $X_3$  – wskaźnik rentowności sprzedaży netto (ROS),
- $X_4$  – wskaźnik rotacji aktywów,
- $X_5$  – wskaźnik płynności ogólnej,
- $X_6$  – wskaźnik zadłużenia ogółem.

Wykorzystane w badaniu zmienne są syntetycznymi miarami odzwierciedlającymi efektywność ekonomiczną przedsiębiorstw<sup>3</sup>. Należy zaznaczyć, że bywają one silnie uwarunkowane sytuacyjnie. Ich wartości mogą się różnić nie tylko pomiędzy poszczególnymi przedsiębiorstwami, ale i branżami<sup>4</sup> oraz w zależności od badanego okresu. Zmienność branżowa oraz związana z okresem, za jaki pochodzą analizowane dane, zostaje w niniejszym badaniu zredukowana przez

<sup>3</sup> J. Zygmunt, *Efektywność ekonomiczna przedsiębiorstwa w aspekcie zachodzących w nim procesów inwestycyjnych*, w: *Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka*, red. W. Pluta, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 768-774.

<sup>4</sup> A. Zygmunt, *Wpływ branży na strukturę kapitału w przedsiębiorstwie*, w: *Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka*, red. W. Pluta, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 420-425.

ujednoczenie próby i okresu badania. Obserwowane różnice powinny więc wynikać w przeważającej mierze z jakości procesu zarządzania w badanych podmiotach.

Tabela 2. Charakterystyka badanych podmiotów

Lp.	Nazwa	PKD	Opis podstawowej działalności
1.	Konstrukcje Stalowe KTR Group Sp. z o.o.	25.91.Z	Produkcja pojemników metalowych, produkcja konstrukcji metalowych
2.	BETAFENCE Sp. z o.o.	25.93.Z	Produkcja wyrobów z drutu
3.	Łambinowicka Fabryka Maszyn „Celpa” SA	25.73.Z	Produkcja konstrukcji metalowych, produkcja cystern, pojemników i zbiorników metalowych, obróbka mechaniczna elementów metalowych
4.	Fabryka Armatury i Urządzeń „Famet” SA	25.11.Z	Produkcja komponentów maszyn budowlanych, produkcja rur żebrowanych, produkcja aparatury i urządzeń dla przemysłu rafineryjnego i energetycznego
5.	Ocynkownia „Mostostal-Met” Sp. z o.o.	25.61.Z	Cynkowanie konstrukcji stalowych
6.	Przedsiębiorstwo Remontowo-Produkcyjne „ZK-REM” Sp. z o.o.	25.11.Z	Produkcja metalowych elementów konstrukcyjnych
7.	KOLB Sp. z o.o.	25.11.Z	Produkcja konstrukcji metalowych i ich części, produkcja metalowych elementów stolarki budowlanej, produkcja pozostałych zbiorników, cystern i pojemników metalowych
8.	SIEGENIA-AUBI Sp. z o.o.	25.12.Z	Produkcja okuć zamykających rozbiornych uchylnych do okien i drzwi z metali nieszlachetnych
9.	Komet-Urpol Sp. z o.o.	25.73.Z	Produkcja narzędzi
10.	ZAK SERWIS	25.62.Z	Obróbka mechaniczna elementów metalowych

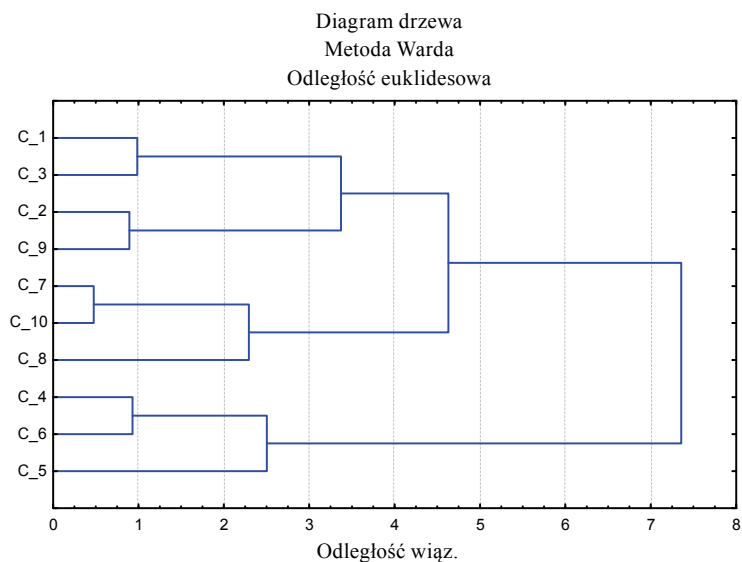
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Monitorów Polski B z 2010 r. (nr 1258, nr 2081, nr 2346) oraz Monitorów Polski B z 2011 r. (nr 39, nr 141, nr 245, nr 412, nr 464, nr 518, nr 1075).

W badaniu wykorzystano analizę skupień będącą jedną z metod wielowymiarowej analizy porównawczej. Głównym celem analizy było wyspecyfikowanie jednorodnych z uwagi na kondycję ekonomiczną grup przedsiębiorstw. Do ich zdefiniowania posłużono się metodą Warda oraz k-średnich, wykorzystano także opis statystyczny. Z uwagi na dużą rozpiętość wartości poszczególnych zmiennych i potencjalny wpływ tej rozpiętości na wyniki, przeprowadzono proces standaryzacji. Na wykresach oraz w tabelach zmienne niepoddane procesowi standaryzacji oznaczano literą *X*, zaś zmienne po standaryzacji literą *Z*.

### 3. Wyniki badań

Grupowanie przeprowadzono w ten sposób, że najpierw do określania liczby skupień wykorzystywano metodę Warda, a następnie metodę k-średnich, wymagającą podania liczby skupień. Podjęto decyzję o przyjęciu poziomu istotności  $\alpha = 0,1$ . W toku iteracyjnego grupowania przedsiębiorstw (trzy powtórzenia) z badania wyeliminowano zmienne  $Z_3$  ( $p = 0,33$ ) oraz  $Z_6$  ( $p = 0,29$ ), jako słabo różnicujące badaną grupę.

Ostatecznie przyjęto, że w dobrym bądź dostatecznym stopniu badaną grupę przedsiębiorstw na podstawie danych z 2009 r. różnicują zmienne  $Z_1, Z_2, Z_4, Z_5$ . W opisie składu skupień przyjęto numerację z tabeli 2. Klasyfikacja pozwoliła na wyodrębnienie grup przedsiębiorstw o różnej kondycji ekonomicznej. Poniżej zaprezentowano wyniki analizy skupień, analizy wariancji badanych zmiennych  $Z_1, Z_2, Z_4, Z_5$  w przekroju skupień oraz wartości statystyk opisowych w skupieniach dla zmiennych  $X_1, X_2, X_4, X_5$ .



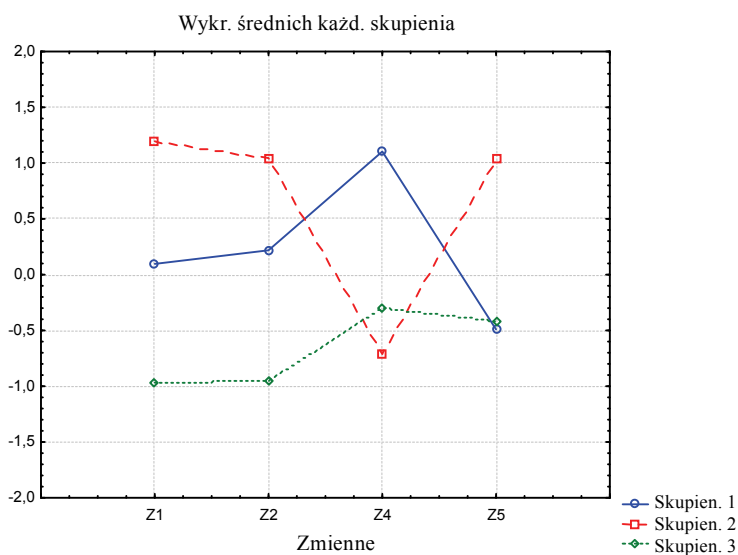
Rysunek 1. Klasyfikacja przedsiębiorstw w 2009 roku (metoda Warda)

Źródło: obliczenia własne w programie STATISTICA na podstawie danych z Monitorów Polski B z 2010 r. (nr 1258, nr 2081, nr 2346) oraz Monitorów Polski B z 2011 r. (nr 39, nr 141, nr 245, nr 412, nr 464, nr 518, nr 10).

Tabela 3. Elementy skupień (2009 r.)

Numer skupienia	Podmioty wchodzące w skład skupienia
1.	Przedsiębiorstwo Remontowo-Produkcyjne „ZK-REM” Sp. z o.o., SIEGENIA-AUBI Sp. z o.o., ZAK SERWIS
2.	Fabryka Armatury i Urządzeń „Famet” SA, Ocykownia „Mostostal-Met” Sp. z o.o., KOLB Sp. z o.o.
3.	Konstrukcje Stalowe KTR Group Sp. z o.o., BETAFENCE Sp. z o.o., Łambinowicka Fabryka Maszyn „Celpa” SA, Komet-Urpol Sp. z o.o.

Źródło: obliczenia własne w programie STATISTICA na podstawie danych z Monitorów Polski B z 2010 r. (nr 1258, nr 2081, nr 2346) oraz Monitorów Polski B z 2011 r. (nr 39, nr 141, nr 245, nr 412, nr 464, nr 518, nr 1075).



Rysunek 2. Wykres średnich dla skupień (2009 r.)

Źródło: obliczenia własne w programie STATISTICA na podstawie danych z Monitorów Polski B z 2010 r. (nr 1258, nr 2081, nr 2346) oraz Monitorów Polski B z 2011 r. (nr 39, nr 141, nr 245, nr 412, nr 464, nr 518, nr 1075).

Skupienie drugie jest skupieniem przedsiębiorstw o relatywnie najlepszej kondycji ekonomicznej, przy czym dobre wartości rentowności, oscylujące wokół 8%, współwystępują tutaj z wysokimi uśrednionymi wartościami płynności fi-



nansowej, wskazując na brak poważniejszych zagrożeń dotyczących kontynuacji działania. Dwa przedsiębiorstwa spośród trzech w ramach tego skupienia wchodzi w skład większych grup kapitałowych (Famet oraz Kolb). Famet posiada najbardziej zdywersyfikowaną ofertę rynkową – w sensie obszarów zastosowań produktów i spółki w grupie kapitałowej, operującej na rynku międzynarodowym (Rosja, Anglia, Szwajcaria). Kolb z kolei wyspecjalizował się w ważnych współcześnie konstrukcjach hal (supermarkety), szkieletach konstrukcyjnych dla przemysłu i budownictwa. Również Ocynkownia Mostostal-Met posiada atrakcyjny profil produkcyjno-usługowy, którym są bariery stosowane w drogownictwie oraz kraty pomostowe. Wspólną cechą przedsiębiorstw wydaje się rozbudowany system dostępu do rynku lub dostosowany do aktualnych potrzeb profil działania, lub obydwie te cechy naraz. Zdaje się, że są one jednym z kluczowych źródeł sukcesu finansowego.

Tabela 4. Analiza wariancji dla zmiennych  $Z_1, Z_2, Z_4, Z_5$  w przekroju uzyskanych skupień (2009 r.)

Wyszczególnienie	F	p-value
$Z_1$	30,2	0,000
$Z_2$	12,3	0,005
$Z_4$	5,5	0,036
$Z_5$	3,8	0,077

Źródło: obliczenia własne w programie STATISTICA na podstawie danych z Monitorów Polski B z 2010 r. (nr 1258, nr 2081, nr 2346) oraz Monitorów Polski B z 2011 r. (nr 39, nr 141, nr 245, nr 412, nr 464, nr 518, nr 1075).

Tabela 5. Przegląd średnich wartości zmiennych i ich odchyłeń standardowych w ujęciu niezestandaryzowanym w przekroju wyróżnionych w 2009 r. skupień

Zmienna	Skupienie 1 (3 podmioty)		Skupienie 2 (3 podmioty)		Skupienie 3 (4 podmioty)	
	średnia	odchylenie standardowe	średnia	odchylenie standardowe	średnia	odchylenie standardowe
$X_1$	0,005	0,008	0,079	0,021	-0,067	0,033
$X_2$	0,008	0,020	0,085	0,035	-0,100	0,068
$X_4$	2,569	0,766	1,101	0,369	1,440	0,526
$X_5$	1,416	0,678	3,686	1,614	1,528	1,051

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Monitorów Polski B z 2010 r. (nr 1258, nr 2081, nr 2346) oraz Monitorów Polski B z 2011 r. (nr 39, nr 141, nr 245, nr 412, nr 464, nr 518, nr 1075).

Dwa spośród trzech przedsiębiorstw skupienia pierwszego (Przedsiębiorstwo Remontowo-Produkcyjne ZK-REM oraz ZAK Serwis) to spółki wyspecjalizowa-

ne w usługach remontowych, posiadające długoletnie tradycje, dawniej związane z dużymi macierzystymi zakładami koksowniczymi i zakładami azotowymi jako służby utrzymania ruchu. Trzecim przedsiębiorstwem tego skupienia jest intensywnie rozwijająca się Siegenia-Aubi – producent okuć. Graniczne uśrednione wartości rentowności w tym skupieniu współwystępują z dobrymi wskaźnikami rotacji aktywów, wskazującymi na racjonalne gospodarowanie majątkiem produkcyjnym, oraz dobrymi wskaźnikami płynności finansowej. Skupienie może zostać wśród trzech wyróżnionych określone jako zajmujące pośrednią pozycję z uwagi na kondycję ekonomiczną. Przedsiębiorstwa usługowe tej grupy wydają się posiadać dosyć ustabilizowaną sytuację ekonomiczno-rynkową, ale mały potencjał wzrostowy. Siegenia-Aubi wydaje się natomiast przedsiębiorstwem o znacznym potencjale wzrostowym.

Skupienie trzecie, złożone ze spółek: Konstrukcje Stalowe KTR Group, Betafence, Łambinowicka Fabryka Maszyn Celpa oraz Komet-Urpol, jest skupieniem wykazującym najniższe uśrednione wartości rentowności oraz uśrednione wartości wskaźników rotacji aktywów, oraz płynności ogólnej na średnim, akceptowalnym poziomie. Próżno jest szukać wspólnych cech jakościowych podmiotów skupienia trzeciego. Nie są nimi ani konkretny obszar działania na rynku, ani typ przedsięwzięcia z uwagi na podmiot inwestora, ani też wielkość przedsięwzięcia. Wszystkie spółki są natomiast przykładami przedsiębiorstwa w procesie zmian. Betafence oraz Komet-Urpol to spółki młode, dynamicznie inwestujące w rozwój rynku i bazy technicznej. Konstrukcje Stalowe KTR Group (spółka pracownicza powstała na bazie majątku wdzierżawionego od Huty Małapanew SA) zdają się zmagać z problemem ustabilizowania własnej sytuacji w zakresie wyniku finansowego (straty w badanym okresie), zaś Celpa jest przedsiębiorstwem z tradycjami, przeobrażonym z państwowego producenta maszyn dla przemysłu celulozowo-papierniczego w spółkę Skarbu Państwa, jak się wydaje wciąż poszukującą w bardzo różnych obszarach działalności, koncentrycznie rozbudowywanej wokół kluczowych kompetencji technicznych, niszy rynkowej, w której można dobrze funkcjonować. Skupienie trzecie jest skupieniem przedsiębiorstw w transformacji, zapewne dlatego o trudnej do jednoznacznego skwantyfikowania kondycji ekonomicznej i różnych potencjałach rozwojowych. Zapewne w niedalekiej przyszłości to skupienie ulegnie zdefragmentowaniu i rozdzieli się na spółki o kondycji dobrej i słabej.

#### 4. Podsumowanie

Analiza skupień, przeprowadzona na podstawie zmiennych odzwierciedlających efektywność ekonomiczną, uzupełniona jakościową oceną profilu działania

przedsiębiorstw, ich powiązań z zagranicznymi inwestorami bądź miejsca w ramach szerszych ugrupowań gospodarczych, aktywności zagranicznej i innych zmiennych sytuacyjnych, pozwala na sformułowanie następujących konkluzji:

1. Badane przedsiębiorstwa można opisać w kategoriach ich modeli biznesowych, które są niezwykle zróżnicowane. Można wyróżnić producentów wyspecjalizowanych (np. Betafence, Comet-Urpol) oraz producentów o silnie zróżnicowanym asortymencie ofertowym (Famet, Celpa). Obydwie grupy mogą operować zarówno na rynku krajowym, jak i międzynarodowym dzięki prostemu eksportowi, utrzymywaniu przedstawicielstw zagranicznych bądź powiązaniu z zagranicznymi spółkami macierzystymi. Innym modelem biznesowym są usługi (np. ZAK Serwis, Przedsiębiorstwo Remontowo-Produkcyjne ZK-REM) wydzielone w postaci spółek z dużych zakładów przemysłowych bądź stworzone od podstaw (Ocynkownia Mostostal-Met).

2. Wydaje się, że wygrywające modele biznesowe wśród przedsiębiorstw reprezentujących sekcję 25 PKD wiążą się z czytelnym, dostosowanym do aktualnych potrzeb profilem produkcyjnym oraz dostępem do rynku i kapitału zapewnianym przez udział w ponadnarodowych grupach kapitałowych. Słabiej radzą sobie przedsiębiorstwa zmagające się samodzielnie z konkurencją i walczące o swój udział w rynku.

3. W województwie opolskim nie należą do odosobnionych przypadki przedsiębiorstw o dużym potencjale wzrostowym, intensywnie inwestujących w rynki bliskie konsumpcyjnym (ogrodzenia, okucia budowlane). Są to przedsiębiorstwa, które nie osiągnęły jeszcze pełni swoich możliwości, lecz mają duży potencjał wzrostowy. Są powiązane z zagranicznymi inwestorami.

4. Kompetencje przedsiębiorstw sekcji 25 PKD są zróżnicowane i mogą być bazą dalszego rozwoju tej części przemysłu na Opolszczyźnie. Są wśród nich zarówno kompetencje bardzo specjalistyczne, jak i dość popularne.

5. Większość badanych przedsiębiorstw osiąga dodatnie wyniki finansowe i nie zмага się z zagrożeniem kontynuacji działania. Kondycja badanej grupy przedsiębiorstw choć zróżnicowana, daje obraz branży po części ustabilizowanej, bez dużego potencjału wzrostowego, lecz zdolnej do dalszego funkcjonowania, a po części silnie rozwijającej się, z dużym potencjałem wzrostowym. Ogólna ocena sekcji 25 PKD w województwie opolskim może być pozytywna.

## Literatura

Bank Danych Lokalnych GUS, [http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.display?p\\_id=825400&p\\_token=0.9440855805537263](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=825400&p_token=0.9440855805537263) [dostęp: 17.09. 2011].

*Biuletyn statystyczny województwa opolskiego*, US w Opolu, Opole 2011.

Nisbet, R., Elder IV, J., Miner G., *Handbook of Statistical Analysis and Data Mining Applications*, Elsevier Inc., New York 2009.

- Sierpińska M., Jachna T., *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, WN PWN, Warszawa 2004.
- Szewczyk M., Tłuczak A., Ruszczak B., *Analiza koncentracji*, w: *Projekcja rozwoju inicjatyw klastrowych w województwie opolskim*, red. W. Duczmał, W. Potwora, Wyd. IŚ w Opolu, Opole 2011.
- Szewczyk M., Tłuczak A., Ruszczak B., *Potencjał województwa opolskiego w kontekście analizy zmian udziałów branż*, w: *Projekcja rozwoju inicjatyw klastrowych w województwie opolskim*, red. W. Duczmał, W. Potwora, Wyd. IŚ w Opolu, Opole 2011.
- Zygmunt A., *Analiza oddziaływania zewnętrznych i wewnętrznych czynników na strukturę kapitału przedsiębiorstwa (w wybranym przedsiębiorstwie produkcyjnym)*, w: *Nauka i praktyka – staże zawodowe w przedsiębiorstwach*, Oficyna Wyd. PO, Opole 2008.
- Zygmunt A., *Wpływ branży na strukturę kapitału w przedsiębiorstwie*, w: *Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka*, red. W. Pluta, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Zygmunt A., Zygmunt J., *Istota i znaczenie działalności inwestycyjnej polskich przedsiębiorstw w kreowaniu rozwoju regionu*, w: *Programowanie rozwoju regionu. Ład ekonomiczny i środowiskowo-przestrzenny*, red. K. Heffner, Wyd. IŚ, Opole 2007.
- Zygmunt J., *Efektywność ekonomiczna przedsiębiorstwa w aspekcie zachodzących w nim procesów inwestycyjnych*, w: *Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka*, red. W. Pluta, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- Zygmunt, J. Kosiewicz M., *Nakłady na innowacje technologiczne w przedsiębiorstwach przemysłowych województwa opolskiego*, „Innowacyjna Opolszczyzna” 2010, nr 1.

**Adam Marcysiak**  
**Agata Marcysiak**

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

## **Oddziaływanie stanu infrastruktury technicznej na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w województwach mazowieckim i podlaskim**

***Streszczenie.** W opracowaniu podjęto próbę przedstawienia infrastruktury jako determinanty rozwoju przedsiębiorczości w regionach. Analiza wybranych elementów infrastruktury oraz liczebności podmiotów gospodarczych w województwach mazowieckim i podlaskim została przeprowadzona w podziale na poszczególne podregiony i powiaty. Wykazano, że infrastruktura techniczna jest czynnikiem, który najbardziej przyczynia się do rozwoju gospodarczego województw.*

***Słowa kluczowe:** podmioty gospodarcze, infrastruktura techniczna, liczba zatrudnionych, powiat, województwo podlaskie*

### **1. Wprowadzenie**

Posiadanie dobrze rozwiniętej infrastruktury technicznej z szerokimi możliwościami jej dostępności zaliczane jest do trwałych czynników, które przesądzają o poziomie konkurencyjności regionu. Infrastruktura techniczna należy do decydujących czynników wpływających na efektywność funkcjonowania i możliwość rozwoju całej gospodarki. Podejmowane decyzje dotyczące zmian jej stanu odzwierciedlają kierunki rozwoju gospodarczego w ujęciu lokalnym i regionalnym<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A. Marcysiak, *Czynniki kształtujące pozycję konkurencyjną małych i średnich przedsiębiorstw*, w: *Konkurencyjność przedsiębiorstw. Podstawowe wyznaczniki*, Wyd. AP, Siedlce 2008, s. 61-70.

Przebudowa po 1990 r. struktur własnościowych w Polsce oraz wprowadzenie mechanizmów rynkowych przyczyniły się do wzrostu znaczenia sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP)<sup>2</sup>. Pod koniec 1997 r. w Polsce funkcjonowało 1,580 tys. małych i średnich firm, które zatrudniały 63% czynnej zawodowo ludności. W 2010 r. liczba firm zatrudniających do 49 osób wynosiła już 3,875 tys. Dominującą pozycję zajmował sektor prywatny. Udział jego wynosił 97,2%<sup>3</sup>.

Wzmacnianie pozycji konkurencyjnej staje się warunkiem rozwoju przedsiębiorstw należących do sektora MSP. Przewaga konkurencyjna definiowana jest jako zbiór atutów przedsiębiorstwa cenionych przez rynek, na którym ono funkcjonuje. Atuty te to przede wszystkim: bliski kontakt z klientami, prosta struktura organizacyjna, duża innowacyjność. Wynikają one z bliskości rynku, znajomości konsumentów i szybkiego przepływu informacji. Czynnikiemami decydującymi o szybkiej i skutecznej adaptacji nowych rozwiązań w firmach małego biznesu są między innymi: wytwarzanie niewielkich serii produkcyjnych przynoszących szybki zwrot kapitału oraz bliski kontakt całej załogi z realizowanym projektem<sup>4</sup>.

Rozwój sektora MSP napotyka również szereg barier. Wśród nich wymienić można: nieefektywną strukturę rynku, niedostateczny rozwój kapitału ludzkiego, umiejętności menedżerskich i marketingowych, utrzymujące się różnice pomiędzy ośrodkami miejskimi i obszarami wiejskimi, a także dysproporcje regionalne<sup>5</sup>. Obok nich istotną barierą w rozwoju tego typu przedsiębiorstw, wynikającą z uwarunkowań przeszłości, ciągle jeszcze pozostaje stan infrastruktury, a szczególnie jej technicznych elementów<sup>6</sup>.

Celem opracowania jest próba przedstawienia zakresu oddziaływania stanu infrastruktury technicznej na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Analiza wybranych elementów infrastruktury technicznej oraz liczebności podmiotów gospodarczych w województwach mazowieckim i podlaskim została przeprowadzona w podziale na poszczególne podregiony i powiaty.

<sup>2</sup> M. Ratajczak, *Rola sektora MSP w wytwarzaniu PKB i wartości dodanej brutto w Polsce w latach 2002-2006*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. XI, z. 1, Wyd. Wieś Jutra, Warszawa 2009, s. 252-254.

<sup>3</sup> *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2010 roku*, GUS, Warszawa 2011.

<sup>4</sup> T. Wościński, L. Sobczak, *Kluczowe czynniki ekonomicznego sukcesu przedsiębiorstw, w: Współczesne problemy zarządzania*, Studio Emka, Warszawa 2011, s. 169-177.

<sup>5</sup> A. Kożuch, *Rola małych i średnich przedsiębiorstw w rozwoju obszarów wiejskich*, w: *Zarządzanie małymi i średnimi przedsiębiorstwami*, red. A. Kożuch, Wyd. AP, Siedlce 2000, s. 28.

<sup>6</sup> L. Klank, *Ekonomiczne czynniki rozwoju lokalnego*, w: *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, red. A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa 2005, s. 275.

Podstawowym źródłem informacji były dane statystyczne GUS oraz wyniki badań innych autorów.

## 2. Zakres rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce

Rola sektora małych i średnich przedsiębiorstw w rozwoju gospodarczym kraju polega na tym, że stanowią one znaczną siłę napędową w dążeniu do uzyskania równowagi rynkowej, kształtowania korzystnych tendencji popytu i zatrudnienia, wzrostu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki<sup>7</sup>.

Powstające zakłócenia w funkcjonowaniu małych przedsiębiorstw nie odbijają się tak silnie na stanie gospodarki kraju, jak w przypadku dużych przedsiębiorstw. MSP szybciej przystosowują się do zróżnicowanego otoczenia oraz zmiennych warunków rynkowych, mają możliwość przeprowadzenia szybkich zmian profilu działalności gospodarczej, cechują się mobilnością i elastycznością. Potrafią one skutecznie wchodzić w nisze rynkowe i szybko przystosować się do potrzeb i wymagań klientów. Małe przedsiębiorstwa, w przeciwieństwie do dużych, nastawionych na produkcję wieloseryjną i masową, łatwiej się dostosowują do zmieniających się postaw konsumpcyjnych.

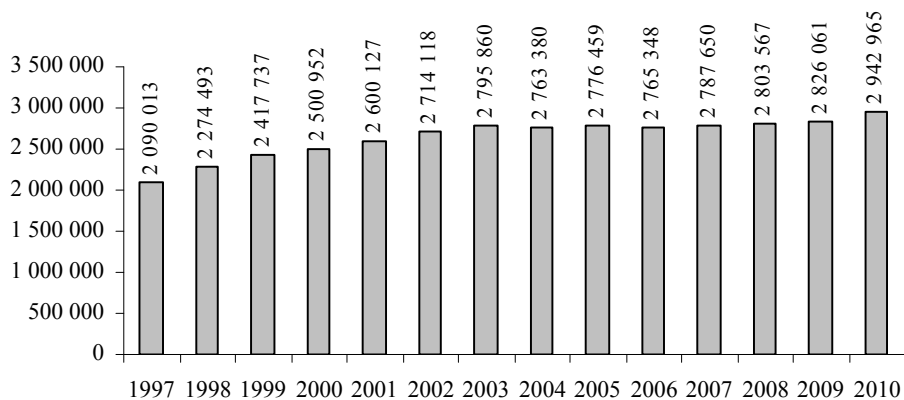
Ogólna liczba podmiotów gospodarki narodowej na koniec 1997 r. wynosiła 2,596 tys. Do końca 2010 r. odnotowano wzrost ich liczby o 50,6%, czyli do 3,909 tys. W sektorze prywatnym przez cały analizowany okres działało powyżej 96,0% ogółu podmiotów.

Wśród podmiotów gospodarki narodowej największy udział posiadały podmioty kierowane przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Na koniec 1997 r. stanowiły one 80,1% wszystkich podmiotów. W 2009 r. funkcjonowało ich blisko 2943 tys., a przyrost ich liczby wyniósł w tym okresie 40,8% (zob. rys 1). W szybszym tempie rozwijały się jedynie stowarzyszenia i organizacje społeczne (liczba ich wzrosła ponad 3-krotnie) oraz fundacje (przyrost 2,5-krotny).

Analizując liczbę podmiotów ogółem według liczby zatrudnionych w nich pracowników, można stwierdzić, że największy udział posiadały te, w których liczba pracowników nie przekraczała 9 osób. Na koniec 2010 r. grupa ta stanowiła 95,0%. Udział podmiotów zatrudniających od 10 do 49 pracowników wynosił 4,1%. W przypadku osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, do-

<sup>7</sup> Z. Ciekankowski, Z. Stachowiak, *Determinanty podejmowania decyzji w warunkach ryzyka*, w: *Zarządzanie organizacjami a ryzyko*, Studio Emka, Warszawa 2011, s. 190-204.

minacja podmiotów małych była jeszcze wyraźniejsza. Udział podmiotów liczących do 9 pracowników wynosił w tej grupie 98,3% (zob. tab. 1).



Rysunek 1. Liczba podmiotów osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w latach 1997-2010

Źródło: obliczenia własne na podstawie *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2010 roku*, GUS, Warszawa 2011.

Rozpatrując zmianę liczby podmiotów w latach 2001-2010 można zauważyć, że największą dynamikę wzrostu odnotowano w grupie o liczbie pracowników od 10 do 49. Do 2010 r. liczba podmiotów ogółem wzrosła tutaj o 28,9%, a podmio-

Tabela 1. Podmioty gospodarki narodowej według liczby pracowników w latach 2001-2010

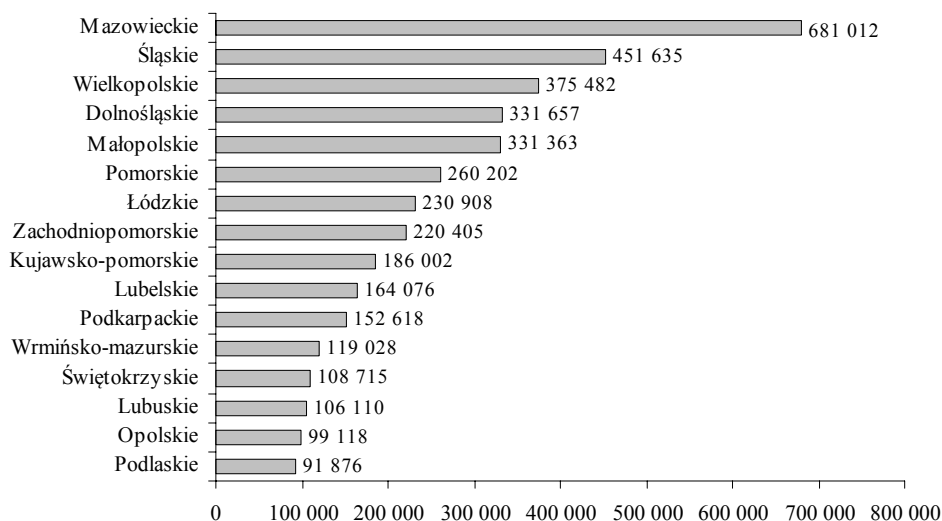
Wyszczególnienie	Ogółem	Liczba pracowników				
		1-9	10-49	50-249	250-999	1000 i więcej
<b>Podmioty gospodarcze ogółem</b>						
Rok 2001	3 325 540	3 165 151	125 368	29 340	4 693	988
Rok 2010	3 909 802	3 713 677	161 550	29 731	4 033	811
Przyrost	584 262	548 526	36 182	391	-660	-177
Rok 2001 = 100	117,6	117,3	128,9	101,3	85,9	82,1
<b>Podmioty osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą</b>						
Rok 2001	2 600 127	2 566 073	31 715	2 235	94	10
Rok 2010	2 942 965	2 892 945	47 215	2 684	112	9
Przyrost	342 838	326 872	15 500	449	18	-1
Rok 2001 = 100	113,2	112,7	148,9	120,1	119,1	90,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2002 roku* i *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2009 roku*, GUS, Warszawa 2003 i 2010.



tów osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą – nawet o 48,9%. Zwiększenie liczby podmiotów dokonało się również w grupie o liczbie zatrudnionych 1-9 osób (odpowiednio: 17,3% i 12,7%).

W analizowanym okresie niekorzystne zmiany miały miejsce w odniesieniu do podmiotów dużych, zatrudniających 250 pracowników i więcej. Redukcja ich stanu ogólnego o ponad 14,7% na pewno nie wpływa dodatnio na poprawę sytuacji na rynku pracy. Jest to szczególnie niekorzystne dla rynku pracy obszarów wiejskich. Likwidacja dużego zakładu pracy w bezpośrednim ich sąsiedztwie powoduje wzrost bezrobocia. Szansą poprawy sytuacji w zatrudnieniu dla tych obszarów pozostaje wówczas rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Warunkiem jest jednak osiągnięcie przez region odpowiedniego stopnia aktywizacji społeczno-gospodarczej<sup>8</sup>.



Rysunek 2. Liczba podmiotów gospodarczych według województw w 2010 roku

Źródło: *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2010 roku*, GUS, Warszawa 2011.

Pod względem liczby podmiotów gospodarczych – w układzie przestrzennym – województwem o największej ich liczbie w 2010 r. było województwo mazowieckie (zob. rys. 2). Tutaj było zlokalizowanych 681,0 tys. podmiotów gospodarczych. Województwem o najmniejszej liczbie podmiotów gospodarczych

<sup>8</sup> M. Kłodziński, *Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin wiejskich i małych miast*, IRWiR PAN, Warszawa 2006, s. 80-91.

było podlaskie. Ich liczba wynosiła 91,9 tys., co stanowiło zaledwie 2,3% ogólnej ich liczby w kraju. Na 10 tys. mieszkańców przypadało w tym województwie 771 podmiotów gospodarczych, przy średniej dla kraju wynoszącej 1024 podmioty.

### **3. Oddziaływanie stanu infrastruktury technicznej na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w województwach mazowieckim i podlaskim**

Wpływ poszczególnych elementów infrastruktury na rozwój przedsiębiorczości i gospodarcze ożywienie regionu jest zróżnicowany.

Podstawowe znaczenie wśród czynników infrastrukturalnych mają przede wszystkim: gęstość i jakość sieci drogowej, sprawność systemu łączności, sieć wodociągowa, kanalizacyjna, gazowa oraz system oczyszczania ścieków. Brak na danym terenie lub niedostateczny rozwój jednego z czynników może decydować o kosztach inwestycji, przesądzając jednocześnie o jej powodzeniu<sup>9</sup>. Należy przy tym zauważyć, że poprawa sytuacji w dziedzinie transportu, stanie wyposażenia w sieć wodno-kanalizacyjną czy też gazową nie wywołuje automatycznie w każdym przypadku pozytywnych cech rozwojowych regionu<sup>10</sup>. Układ czynników jest wówczas znacznie bardziej złożony.

Analizę stanu infrastruktury technicznej w województwie mazowieckim przeprowadzono w podziale na sześć podregionów (zob. tab. 2). Zdecydowanie najlepiej wyposażony, zgodnie z oczekiwaniami, okazał się podregion miasta Warszawy i podregiony warszawski zachodni i wschodni. Tutaj gęstość zarówno sieci drogowej, wodno-kanalizacyjnej i gazowej była największa. Z pozostałych trzech podregionów najlepszym stanem infrastruktury wyróżniał się podregion radomski. Dotyczyło to szczególnie sieci kanalizacyjnej i gazowej.

Województwo podlaskie odznaczało się znacznie gorszym wyposażeniem w poszczególne elementy infrastruktury technicznej. W odniesieniu do sieci wodociągowej średnia jej długość w przeliczeniu na 100 km<sup>2</sup> wynosiła w tym województwie 61,2 km. Dla porównania: w województwie mazowieckim wielkość tego wskaźnika to 112,7 km.

---

<sup>9</sup> K. Kokoszka, *Czynniki determinujące zrównoważony rozwój terenów wiejskich w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. XIII, z. 1, Wyd. Wieś Jutra, Warszawa 2011, s. 183-188.

<sup>10</sup> J. Wróbel, *Infrastruktura transportowa czynnikiem wpływającym na konkurencyjność regionów Polski wschodniej*, w: *Konkurencyjność przedsiębiorstw*, Wyd. AP, Siedlce 2008, s. 313-328.

Tabela 2. Wybrane elementy infrastruktury technicznej w podregionach województw mazowieckiego i podlaskiego w 2010 roku

Wyszczególnienie	Długość dróg	Sieć		
		wodociągowa	kanalizacyjna	gazowa
w km długości na 100 km <sup>2</sup> powierzchni				
<b>Podregiony województwa mazowieckiego</b>				
Ciechanowsko-płocki	74,6	127,9	14,6	16,9
Ostrołęcko-siedlecki	66,2	81,8	13,2	12,1
Radomski	76,4	94,6	26,6	21,1
Warszawski wschodni	87,8	115,9	34,9	63,8
Warszawski zachodni	101,6	157,3	58,1	95,1
Miasto Warszawa	351,3	405,6	374,5	522,0
<b>Podregiony województwa podlaskiego</b>				
Białostocki	52,0	111,8	22,4	18,7
Łomżyński	47,4	63,3	9,7	4,2
Suwalski	41,9	55,1	9,0	0,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie informacji Banku Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) [dostęp: 10.09.2011].

Stan infrastruktury technicznej w województwie podlaskim analizowano w podziale na trzy podregiony. Porównanie to wykazało, że stosunkowo najlepszym stanem infrastruktury wyróżniał się podregion białostocki. Dotyczyło to każdego z elementów infrastruktury technicznej.

Tabela 3. Liczba podmiotów gospodarczych w podregionach województw mazowieckiego i podlaskiego w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w 2010 roku

Wyszczególnienie	Ogółem	w tym zatrudniające		
		do 9 osób	10-49 osób	50-249 osób
liczba podmiotów w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców				
<b>Podregiony województwa mazowieckiego</b>				
Ciechanowsko-płocki	729,3	687,5	34,6	6,3
Ostrołęcko-siedlecki	761,4	726,9	29,1	4,7
Radomski	831,8	792,5	32,8	5,7
Warszawski wschodni	1050,3	1006,0	37,4	6,2
Warszawski zachodni	1342,1	1285,1	47,8	8,0
Miasto Warszawa	2008,9	1909,5	77,6	16,9
<b>Podregiony województwa podlaskiego</b>				
Białostocki	897,8	855,8	33,3	7,3
Łomżyński	692,0	661,5	27,8	4,9
Suwalski	668,7	635,4	25,2	4,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie informacji Banku Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) [dostęp: 10.09.2011].

Zestawienie stanu infrastruktury w poszczególnych podregionach z liczbą podmiotów gospodarczych wskazuje na występowanie istotnej zależności (zob. tab. 3).

Średnio w Polsce na 10 tys. mieszkańców w 2010 r. przypadały 1024 podmioty gospodarcze. Dla województwa mazowieckiego wskaźnik ten wynosił 1300 podmiotów. W mieście Warszawie i podregionach warszawskim zachodnim i wschodnim, posiadających spośród wszystkich podregionów województwa mazowieckiego najbardziej korzystną sieć infrastruktury technicznej, liczba podmiotów gospodarczych, w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców, to więcej niż 1000 firm. Udział podmiotów zatrudniających do 9 osób stanowił ponad 95,3%.

Z trzech pozostałych podregionów największą liczbę podmiotów ogółem, w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców, podobnie jak w przypadku infrastruktury technicznej, posiadał podregion radomski.

W przypadku województwa podlaskiego na 10 tys. mieszkańców przypadało 771 podmiotów gospodarczych. Podregionem o największej koncentracji podmiotów gospodarczych był podregion białostocki. On też posiadał na tle pozostałych podregionów najlepiej rozwiniętą sieć infrastruktury technicznej.

#### 4. Analiza statystyczna

W celu potwierdzenia związku istniejącego pomiędzy stanem infrastruktury technicznej a liczbą podmiotów gospodarczych przeprowadzono analizę statystyczną opartą na rachunku korelacji (zob. tab. 4). Dane dotyczyły 37 powiatów

Tabela 4. Wartości współczynników korelacji badanych cech

	X1	X2	X3	X4
<b>Województwo mazowieckie</b>				
X2	0,5267**	1		
X3	0,4719**	0,2053	1	
X4	0,4862**	0,3241*	0,3866**	1
X5	0,5927**	0,4486**	0,4682**	0,5027**
<b>Województwo podlaskie</b>				
X2	0,6045**	1		
X3	0,5137**	0,1794	1	
X4	0,5341**	0,4264*	0,5248**	1
X5	0,6124**	0,5219**	0,5111**	0,6105**

Współczynniki korelacji: \* – istotne, \*\* – wysoce istotne

Źródło: obliczenia własne na podstawie informacji Banku Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) [dostęp: 10.09.2011].

województwa mazowieckiego i 17 powiatów województwa podlaskiego. Po przeprowadzeniu weryfikacji merytoryczno-logicznej do dalszej analizy wybrano takie czynniki, jak:

X1 – liczba podmiotów osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w powiecie,

X2 – udział ludności miejskiej w ludności ogółem,

X3 – długość dróg powiatowych i gminnych o nawierzchni utwardzonej – w km,

X4 – długość sieci wodociągowej w powiecie – w km,

X5 – długość sieci kanalizacyjnej w powiecie – w km.

Analiza statystyczna wykazała wysoce istotną korelację pomiędzy liczbą podmiotów gospodarczych a stanem infrastruktury, występującą w województwach mazowieckim i podlaskim. Ten sam typ zależności zachodził pomiędzy udziałem ludności miejskiej w strukturze ludności a liczbą podmiotów gospodarczych.

## 5. Podsumowanie

Analiza poszczególnych elementów infrastruktury wykazała, że właśnie infrastruktura techniczna jest najbardziej istotnym czynnikiem aktywizacji regionu. Inwestowanie w poszczególne jej elementy sprzyja podejmowaniu na danym terenie decyzji o lokalizacji podmiotów gospodarczych.

Wśród podmiotów gospodarczych największe znaczenie przypisuje się sektorowi małych i średnich przedsiębiorstw. Małe przedsiębiorstwa, w przeciwieństwie do dużych nastawionych na produkcję wieloseryjną i masową, łatwiej się dostosowują do zmieniających się upodobań konsumenckich.

Największy udział w strukturze liczebnej podmiotów gospodarczych ogółem posiadały te, w których liczba pracowników nie przekraczała 9 osób. Na koniec 2010 r. grupa ta stanowiła 94,8%. Udział podmiotów zatrudniających od 10 do 49 pracowników wynosił 4,3%. Świadczy to o znaczącej pozycji sektora MSP w Polsce.

Przeprowadzona analiza dowiodła, że podregiony województw mazowieckiego i podlaskiego, które posiadają dobry stan infrastruktury technicznej, charakteryzują się większą koncentracją podmiotów gospodarczych na swoim terenie. Zależność ta ma związek szczególnie z podmiotami, które zatrudniają do 49 osób. Analiza statystyczna potwierdziła ten typ zależności również w odniesieniu do danych dotyczących poszczególnych powiatów wchodzących w skład tych województw.

## Literatura

- Bank Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) [dostęp: 10.09.2011].
- Ciekanowski Z., Stachowiak Z., *Determinanty podejmowania decyzji w warunkach ryzyka*, w: *Zarządzanie organizacjami a ryzyko*, Studio Emka, Warszawa 2011.
- Klank L., *Ekonomiczne czynniki rozwoju lokalnego*, w: *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, red. A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
- Kłodziński M., *Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin wiejskich i małych miast*, IRWiR PAN, Warszawa 2006.
- Kokoszka K., *Czynniki determinujące zrównoważony rozwój terenów wiejskich w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. XIII, z. 1, Wyd. Wieś Jutra, Warszawa 2011.
- Kożuch A., *Rola małych i średnich przedsiębiorstw w rozwoju obszarów wiejskich*, w: *Zarządzanie małymi i średnimi przedsiębiorstwami*, red. A. Kożuch, Wyd. AP, Siedlce 2000.
- Marcysiak A., *Czynniki kształtujące pozycję konkurencyjną małych i średnich przedsiębiorstw*, w: *Konkurencyjność przedsiębiorstw. Podstawowe wyznaczniki*, Wyd. AP, Siedlce 2008.
- Ratajczak M., *Rola sektora MSP w wytwarzaniu PKB i wartości dodanej brutto w Polsce w latach 2002-2006*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. XI, z. 1, Wyd. Wieś Jutra, Warszawa 2009.
- Wościński T., Sobczak L., *Kluczowe czynniki ekonomicznego sukcesu przedsiębiorstw*, w: *Współczesne problemy zarządzania*, Studio Emka, Warszawa 2011.
- Wróbel J., *Infrastruktura transportowa czynnikiem wpływającym na konkurencyjność regionów Polski wschodniej*, w: *Konkurencyjność przedsiębiorstw*, Wyd. AP, Siedlce 2008.
- Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2010 roku*, GUS, Warszawa 2011.

**Agata Marcysiak**  
**Adam Marcysiak**

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

## **Poziom i zróżnicowanie wyników produkcyjnych i ekonomicznych w polskim transporcie**

**Streszczenie.** *W artykule podjęto próbę ukazania skali zróżnicowania wyników produkcyjnych i ekonomicznych w polskim transporcie. Przedstawiono wyniki działalności różnych sektorów transportu i ich wpływ na rozwój gospodarczy. Omówiono wyniki przewozów transportu samochodowego w 2010 r., który był najlepszy pod względem finansowym dla tej branży. Zwrócono uwagę na istniejące zagrożenia, które mogą niekorzystnie wpływać na działalność firm transportowych.*

**Słowa kluczowe:** *transport, wyniki ekonomiczne, zróżnicowanie, logistyka, infrastruktura transportowa*

### **1. Wprowadzenie**

Przez pojęcie „transport” rozumie się zarówno czynności, jak i działalność podmiotów świadczących usługi transportowe. W znaczeniu pierwszym transport - to działalność polegająca na celowym przemieszczaniu osób, rzeczy lub energii wzdłuż określonej trasy (drogi), najczęściej za pomocą środka transportowego<sup>1</sup>.

W znaczeniu drugim transport - to działalność technicznie, organizacyjnie i ekonomicznie wydzielona z innych czynności technologicznych. Wyodręb-

---

<sup>1</sup> *Słownik wyrazów obcych*, Wyd. Europa, Wrocław 2001, s. 820.

nienie czynności transportowych i świadczenie ich w formie usług występuje wówczas, gdy do ich realizacji zostanie powołany odrębny podmiot gospodarczy, wyposażony w odpowiednie środki transportowe<sup>2</sup>.

Z określeniami transportu i komunikacji są związane pojęcia infrastruktury i suprastruktury transportowej. W aspekcie etymologicznym *infra* oznacza na dole, *pod*, *poniżej*, a człon *supra* – *nad*, *ponad*<sup>3</sup>. Infrastruktura transportowa obejmuje drogi transportowe wraz z urządzeniami i wyposażeniem, które zapewnia ich funkcjonowanie. Suprastrukturę z kolei tworzą środki transportowe oraz obsługujące je zaplecze techniczne.

Zjawiskiem często występującym w procesach transportowych jest komplementarność poszczególnych gałęzi transportu i ich usług oraz substytucja<sup>4</sup>. Komplementarność oznacza wzajemne uzupełnianie się poszczególnych gałęzi transportu. Substytucja usług transportowych natomiast wiąże się z wzajemnym zastępowaniem jednej gałęzi transportu przez drugą. Najczęściej relacje te występują pomiędzy transportem kolejowym i samochodowym.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie skali zróżnicowania wyników produkcyjnych i ekonomicznych w polskim transporcie.

## 2. Rola i miejsce transportu w gospodarce

Znaczenie transportu w gospodarce wynika z wielorakich powiązań i zależności z wszystkimi przejawami rozwoju gospodarczego. Transport, umożliwiając działalność produkcyjną oraz uczestnicząc aktywnie w jej procesach, współtworzy produkt krajowy brutto (PKB). Produkcja transportowa powiększa bowiem produkt PKB poprzez dodanie do wartości ładunku odpowiedniej części stanowiącej wartość kosztów transportu.

Transport w gospodarce narodowej można rozpatrywać jako dawcę i biorcę. Z jednej strony korzysta on z produkcji poszczególnych gałęzi gospodarki narodowej, z drugiej – świadczy usługi przewozowe, biorąc udział w procesie tworzenia wartości we wszystkich dziedzinach. Jako dawca transport umożliwia wymianę dóbr i usług, przewożąc surowce, materiały i półfabrykaty.

Poza obsługą działów produkcji materialnej transport obsługuje też działy nieprodukcyjne, np. ochronę zdrowia, oświatę, wymiar sprawiedliwości, administrację państwową. Zaspokajają one także indywidualne potrzeby komunikacyjne

<sup>2</sup> W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król, *Transport*, WN PWN, Warszawa 2007, s. 2-9.

<sup>3</sup> W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Świat Książki, Warszawa 2000, s. 234.

<sup>4</sup> E. Mendyk, *Ekonomika transportu*, WSL, Poznań 2009, s. 14-16.



ludności, aktywizuje życie społeczno-gospodarcze i kulturalne, sprzyja rozwojowi turystyki.

Transport pełni również funkcję czynnika rozwoju gospodarczego regionu. Rozwój gospodarczy w poszczególnych częściach kraju był i zwykle jest poprzedzany rozwojem transportu, który przybliży rynki zaopatrzeniowe. Niewystarczająca podaż usług transportowych może uniemożliwić uruchomienie wydobywania określonych zasobów naturalnych, czyniąc nader kosztowną szeroką specjalizację i kooperację produkcji.

Rozwój podaży usług transportowych należy rozpatrywać nie tylko w ujęciu ilościowym, ale i jakościowym. Unowocześnienie produkcji przemysłowej przyczynia się do rozwoju produkcji innych towarów wysoko przetworzonych, wymagających nowych, sprawnych technologii transportu, często w systemie *Just-in-Time*. Jak natomiast przedstawia się udział poszczególnych gałęzi transportu w obsłudze wymiany towarowej w Polsce – zob. tab. 1.

Tabela 1. Udział poszczególnych gałęzi transportu w obsłudze wymiany towarowej w Polsce (%)

Rodzaj transportu	1980	2005	2008	2010
Kolejowy	29,7	18,9	15,0	11,6
Samochodowy	66,9	75,9	80,9	84,4
Rurociągowy	1,2	3,8	3,0	3,1
Żegluga śródlądowa	0,8	0,7	0,4	0,3
Żegluga morska	1,4	0,7	0,6	0,4
Lotniczy	–	–	0,1	0,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Transport – wyniki działalności*, GUS Warszawa 2001 i 2011.

Wiodącą pozycję w wymianie towarowej zajmuje transport samochodowy. W latach 1980-2010 udział tej gałęzi transportu zwiększył się z 66,9% do 84,4%. Na drugim miejscu znajduje się transport kolejowy. Rosnący udział w obsłudze wymiany towarowej wykazuje też transport rurociągowy. Transport lotniczy obsługuje stosunkowo niewielką masę towarową, z czego aż 86% dotyczy wymiany międzynarodowej<sup>5</sup>.

W 2010 r. wielkość przewozów ładunków transportem samochodowym w Polsce to prawie 11% w ogólnych przewozach Unii Europejskiej (UE), co plasuje Polskę, wśród 27 krajów Wspólnoty, na trzeciej pozycji, za Niemcami i Hiszpanią, a przed Francją, Włochami i Wielką Brytanią. W przewozach międzynarodowych Polska w tym czasie odgrywa jeszcze większą rolę. Udział naszego kraju

<sup>5</sup> W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król, *Transport – problemy transportu w rozszerzonej UE*, WN PWN, Warszawa 2009, s. 3-25.

w tych przewozach wynosi ponad 19% i daje pierwszą pozycję, przed Niemcami i Hiszpanią.

### 3. Czynniki osobowy w transporcie

W każdym procesie produkcyjnym praca żywa oddziałuje poprzez środek pracy na przedmiot pracy. Efektem tego oddziaływania jest produkcja dóbr lub usług, w tym usług transportowych. Od sprawności pracownika, jego kwalifikacji, intensywności i innowacyjności pracy zależy bowiem nie tylko jego własna wydajność, ale też wydajność rzeczowych czynników produkcji<sup>6</sup>.

Większa ilość zaangażowanych środków produkcji lub lepsza ich jakość może być źródłem zmniejszenia udziału czynnika osobowego w strukturze procesu produkcyjnego. Zastosowanie wydajniejszych urządzeń przeładunkowych umożliwia zmniejszenie liczby pracowników zatrudnionych przy tych czynnościach.

Praca w transporcie posiada swoją specyfikę. Specyfika ta jest związana z charakterem pracy. Najczęściej w literaturze przedmiotu wskazuje się na:

- przestrzenno-dynamiczny charakter pracy – zróżnicowane warunki przestrzenne,
- złożony charakter pracy – zacięra się podział na pracę fizyczną i umysłową, wykonawczą i kierowniczą,
- ciągły charakter pracy – praca zmianowa, całodobowa – konsekwencje rodzinne i społeczne<sup>7</sup>.

Tabela 2. Przeciętne zatrudnienie w transporcie na podstawie umowy o pracę

Wyszczególnienie	2000		2010	
	tys.	w %	tys.	w %
Ogółem	470,9	100,0	478,8	100,0
– sektor publiczny	327,8	69,6	175,2	36,6
– sektor prywatny	143,1	30,4	303,6	63,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Transport – wyniki działalności*, GUS, Warszawa 2001 i 2011.

Jak przedstawiało się w Polsce w latach 2000-2010 przeciętne zatrudnienie ogółem w transporcie, z uwzględnieniem rodzaju sektora własności – zob. tab. 2.

<sup>6</sup> W. Grzywacz, J. Burniewicz, *Ekonomika transportu*, Wyd. KiŁ, Warszawa 1989, s. 197-198.

<sup>7</sup> E. Mendyk, op. cit., s. 49.

Analiza danych zawartych w tabeli 2 wskazuje na znaczne zmniejszenie w latach 2000-2010 zatrudnienia w sektorze publicznym - aż o 152,6 tys. osób (tj. o 46,6%), głównie w transporcie kolejowym w przedsiębiorstwie PKP. Równocześnie wielkość zatrudnienia w sektorze prywatnym wzrosła o 160,5 tys. osób.

Zatrudnienie w spółkach Grupy PKP (wg stanu na 31.12.2009 r.) wyniosło 94 561 osób i w porównaniu z 2008 r. zmniejszyło się o 9,2%. Spadek przeciętnego zatrudnienia odnotowano we wszystkich spółkach Grupy PKP, z wyjątkiem PKP Intercity, przy czym największy i najbardziej dynamiczny spadek wystąpił w PKP Cargo (o 11 252 etaty, tj. o 26,6%).

Z zatrudnieniem nieodłącznie jest związany poziom wykształcenia pracowników. Wdrażany postęp technologiczny wymusza także w transporcie kolejowym zatrudnianie kadr z wyższym wykształceniem. Do poprawy jakości kadr w transporcie samochodowym przyczyniła się konieczność wprowadzenia dyrektywy wspólnotowych, m.in. w sprawie dostępu do zawodu przewoźnika drogowego rzeczy i osób, zarówno w transporcie krajowym, jak i międzynarodowym. Zmieniło to korzystnie strukturę zatrudnienia w całym transporcie lądowym. Stale wysoki poziom wykształcenia kadr występuje w transporcie lotniczym i morskim.

#### **4. Zmiany w wielkość przewozów osób i ładunków**

W 2009 r. środkami transportu publicznego (tj. transportu zbiorowego) przewieziono 902,2 mln pasażerów, tj. o 6,6% mniej niż przed rokiem. Spadek przewozów zanotowano we wszystkich rodzajach transportu. Praca przewozowa wykonana przy przewozie pasażerów wyniosła 50,6 mld pasażerokilometrów i spadła o 10,6% w stosunku do roku poprzedniego.

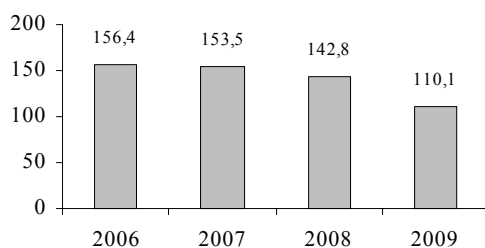
Transportem autobusowym w 2009 r. przewieziono 612,9 mln pasażerów, tj. o 8,0% mniej niż przed rokiem. Praca przewozowa w pasażerokilometrach zmniejszyła się o 9,0%. Obniżyły się przewozy w komunikacji regularnej (o 9,3%) i przewozy pozostałe (o 7,6%), natomiast wzrosły przewozy w komunikacji regularnej specjalnej (o 4,6%).

Nadal dużą rolę w komunikacji autobusowej odgrywały przedsiębiorstwa należące do sektora publicznego, choć ich udział w ogólnych przewozach pasażerów transportem autobusowym znacznie się zmniejszył. W 2000 r. udział transportu publicznego w przewozach stanowił 91%, a w 2009 r. już tylko 53%.

W 2009 r. transportem kolejowym przewieziono 282,6 mln pasażerów, tj. o 3,2% mniej niż przed rokiem. Spadły przewozy w komunikacji krajowej (o 3,0%) i znacznie w komunikacji międzynarodowej (o 23,0%). W komunikacji krajowej (koleje normalnotorowe) zmniejszyły się przewozy pasażerów wszyst-

kimi rodzajami pociągów (pociągi osobowe – o 2,4%, pospieszne – o 4,1%, ekspresowe – o 18,5%).

W 2009 r., w związku z kryzysem gospodarczym, nastąpił spadek przewozów ładunków przewoźników spółek towarowych o 32,7 mln ton, tj. o 22,9% (zob. rys. 1). W komunikacji wewnętrznej przewieziono 65,2 mln ton masy towarowej (59,2% ogółu przewozów), a więc mniej o 13,8 mln ton niż w 2008 r., tj. o 17,5%. W komunikacji międzynarodowej odnotowano spadek przewozów o 18,9 mln ton, tj. o 29,6%. Praca przewozowa była w związku z tym mniejsza od wykonanej w 2008 r. o 9 427,8 mln ton, tj. o 23,9%.



Rysunek 1. Wielkość przewozów towarowych Grupy PKP

Źródło: Raport roczny Grupy PKP, Wyd. PKP, Warszawa 2010.

Podstawowymi przyczynami spadku przewozów towarowych były m.in.:

- zawieszenie realizacji inwestycji budowlanych w związku z panującym kryzysem gospodarczym,
- załamanie branży hutniczej i ograniczanie produkcji stali,
- mniejsza wymiana handlowa, szczególnie z Ukrainą i Niemcami, na skutek światowego kryzysu gospodarczego,
- spadek produkcji m.in. w branży motoryzacyjnej.

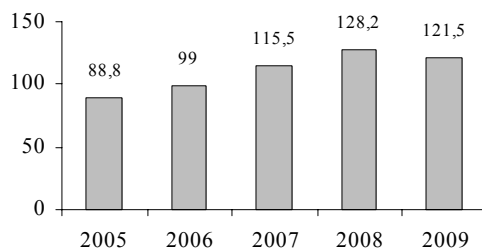
W 2009 r. transportem lotniczym przewieziono 4349,9 tys. pasażerów, tj. o 20,4% mniej niż przed rokiem. Zanotowano większy spadek przewozów w komunikacji międzynarodowej (o 22,3%) niż w komunikacji krajowej (o 11,1%). Przewozy pasażerów transportem lotniczym rozkładowym, których udział wynosił 95,9% (przed rokiem – 91,8%), zmniejszyły się o 16,8%.

Ruch pasażerów w portach lotniczych (bez tranzytu) zmniejszył się w porównaniu z 2008 r. o 7,8%. Spadek zanotowano w komunikacji międzynarodowej (o 9,1%), natomiast w komunikacji krajowej nastąpił wzrost (o 4,5%). Samoloty polskie przewiozły ok. 28% ogólnej liczby pasażerów (przed rokiem 30%). Spadek ruchu pasażerów nastąpił w większości portów, w tym: w Warszawie – o 11,9%, Krakowie – o 8,4%, Katowicach – o 3,1%, Gdańsku – o 2,7%, Wrocławu – o 2,7%.

wiu – o 9,4%, Poznaniu – o 1,7%. Jedynie w Bydgoszczy i Rzeszowie zanotowano zwiększenie ruchu pasażerów.

## 5. Wyniki ekonomiczne w polskim transporcie

Zmniejszenie w 2009 r. wielkości przewozów pasażerskich i osobowych nie pozostało obojętne dla wartości przychodów realizowanych w dziale transportu. Przychody ze sprzedaży usług we wszystkich jednostkach transportu były mniejsze o 5,5%, w porównaniu z 2008 r., i wyniosły 121,5 mld zł (w sektorze publicznym spadek ten wynosił 6,4%, a w sektorze prywatnym – 5,3%). Ponad 47% tych przychodów wypracowały przedsiębiorstwa o liczbie pracujących powyżej 49 osób, a spadek sprzedaży usług w tych jednostkach wynosił 1,6% (zob. rys. 2).



Rysunek 2. Wielkość przychodów i kosztów ze sprzedaży usług transportowych w latach 2005-2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Transport – wyniki działalności*, GUS, Warszawa 2010.

Koszt własny sprzedanych usług we wszystkich jednostkach transportu wyniósł 109,9 mld zł i był mniejszy, w porównaniu z 2008 r., o 4,3% (w sektorze publicznym spadek ten wynosił 6,0%, a w sektorze prywatnym – 3,8%). W jednostkach o liczbie pracujących powyżej 49 osób, których udział w kosztach ogółem wynosił 52,3%, koszt ten zmniejszył się o 9,0%. W strukturze rodzajowej kosztów odnotowano zwiększenie udziału wynagrodzeń brutto, łącznie ze świadczeniami na rzecz pracowników, (o 0,9 pkt), amortyzacji (o 0,7 pkt), zużycia energii (o 0,6 pkt), podatków i opłat (o 0,3 pkt), przy spadku udziału zużycia materiałów (o 1,6 pkt), usług obcych (o 0,8 pkt) oraz pozostałych kosztów (o 0,1 pkt).

Kolejnym niekorzystnym okresem dla większości spółek działających w PKP - z punktu widzenia wyników finansowych – był 2009 r. Strata całej Grupy PKP wyniosła 673 mln zł.

Tabela 4. Wynik finansowy spółek grupy PKP (w mln zł)

Spółki grupy PKP	2008	2009
PKP SA	763,7	150,5
PKP Cargo	-178,8	-497,5
PKP LHS	19,6	17,1
PKP Intercity	-6,5	-76,8
PKP SKM	0,2	0,2
PKP PLK SA	-110,1	-351,9
PKP Energetyka	-13,2	34,8
PKP Informatyka	1,4	-6,7
Telekomunikacja Kolejowa	2,0	-35,2

Źródło: *Raport roczny Grupy PKP*, Wyd. PKP, Warszawa 2010.

Grupa PKP Cargo 2009 r. zakończyła ze stratą netto w wysokości 497,5 mln zł (zob. tab. 4). Osiągnięta strata to efekt niskiego poziomu przewozów (spadek pracy przewozowej o 22,8% w porównaniu z 2008 r.), w wyniku którego spółka uzyskuje niższe przychody ze sprzedaży, w porównaniu z rokiem poprzednim, o 1 291,5 mln zł.

PKP Intercity 2009 r. zamknęło stratą w wysokości 76,8 mln zł. Wpływ na działalność spółki miały głównie zdarzenia związane z dokonanymi jeszcze w 2008 r. zmianami organizacyjnymi, wynikającymi z przejścia od spółki Przewozy Regionalne majątku i pracowników związanych z prowadzeniem przewozów międzywojewódzkich.

PKP Polskie Linie Kolejowe SA zakończyły 2009 r. ze stratą netto wynoszącą 351,9 mln zł. Wpływ na wynik spółki miały niższe niż uzyskane w 2008 r. przychody z pozostałej działalności operacyjnej, co było związane z rozwiązaniem w 2008 r. odpisem aktualizującym należności od spółki Przewozy Regionalne.

## 6. Czas wzrostów w transporcie – 2010 rok

Widoczne ożywienie w branży TSL przyniósł 2010 r. Analiza liczby ofert zamieszczonych w ciągu tego roku na giełdzie Teleroute pokazuje znaczny ich wzrost w stosunku do 2009 r. Liczba ładunków zamieszczonych na giełdzie w całym 2010 r. wzrosła prawie o 75%, w porównaniu z rokiem poprzednim<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> [www.teleroute.pl](http://www.teleroute.pl) [dostęp: 24.01.2011]

Liczba ładunków do Polski w całym 2010 r. była prawie trzykrotnie większa niż w 2009 r. Natomiast transport towarów z Polski w 2010 r. wzrósł o 40%, w stosunku do roku poprzedniego.

Zapotrzebowanie na przewóz towarów do Polski w 2010 r. nieustannie rosło. W ostatnim kwartale 2010 r. było o 14% ładunków więcej niż w poprzednim i 3,5-krotnie więcej niż w analogicznym okresie 2009 r.

Największy wzrost odnotowano w transporcie ze Skandynawii – w czwartym kwartale firmy z północy zamieściły ponad 5-krotnie więcej ładunków do przewiezienia. Na drugiej pozycji, z prawie 3-krotnym wzrostem znalazła się Europa Wschodnia. Największy spadek liczby ładunków odnotowano w imporcie z Włoch i Grecji<sup>9</sup>.

Największymi odbiorcami towarów z Polski, zarówno w czwartym kwartale, jak i całym 2010 r., były kraje centralnej Europy (Niemcy, Austria, Szwajcaria) oraz Francja. Ładunki do tych krajów stanowiły niemal 60% wszystkich eksportowanych z naszego kraju. W ciągu ostatnich 3 miesięcy 2010 r. liczba towarów przewożonych do krajów Półwyspu Iberyjskiego spadła o ponad 70%.

Liczba ładunków eksportowanych z naszego kraju w całym 2010 r. wzrosła niemal o 40%. Porównując rok do roku, największe wzrosty odnotowano w przypadku towarów wiezionych do Włoch i Grecji (o 109%) oraz do krajów Półwyspu Iberyjskiego (o 93%). Znaczący spadek zapotrzebowania na przewóz towarów odnotowano w przypadku Skandynawii (o 49%).

W 2010 r. kondycja branży transportowej w Europie stale się poprawia. Potwierdzeniem optymistycznych danych pochodzących z giełdy Teleroute są wzrosty odnotowane również przez firmy sprzedające samochody ciężarowe powyżej 3,5 tony. Jak podaje PZPM<sup>10</sup>, w Polsce w 2010 r. sprzedano ich prawie 14 tysięcy, czyli niemal o 37% więcej niż w 2009 r. Od początku roku sprzedano 13 815 samochodów ciężarowych, o 3 720 sztuk (36,8%) więcej niż w analogicznym okresie przed rokiem. Średnia miesięczna sprzedaż jest o 36,7% wyższa niż średnia sprzedaż w 2009 r., ale o 38,1% niższa niż w 2008 r. (w drugiej połowie 2008 r. już odnotowano spadki sprzedaży związane z kryzysem).

W 2010 r. nastąpiło także znaczne ożywienie na branżowym rynku pracy. Jak wynika z raportu „Rynek Pracy Specjalistów w 2010 roku”, przygotowanego przez serwis Pracuj.pl, liczba ofert pracy dla branży transportowej wzrosła w porównaniu z 2009 r. o prawie 70%<sup>11</sup>.

Pracę nadal najłatwiej można było znaleźć w woj. mazowieckim, skąd w 2010 r. pochodziła co piąta oferta oraz w województwach: dolnośląskim, ślą-

<sup>9</sup> *Rok wzrostów w transporcie*, „TSL biznes” 2011, nr 2, s. 24.

<sup>10</sup> *Raport Branży Motoryzacyjnej 2010*, Wyd. PZPM, Warszawa 2011, s. 29-35.

<sup>11</sup> *Rok 2010 przyniósł poprawę na rynku pracy*, „Logistyka a Jakość” 2011, nr 2, s. 40.

skim i wielkopolskim. Najtrudniej było o pracę w regionie podlaskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim.

## 7. Podsumowanie

Reasumując dotychczasowe rozważania, można stwierdzić, że dane dotyczące wielkości przewozów w 2010 r., szczególnie w transporcie samochodowym, wskazują na umiarkowaną poprawę sytuacji. Jednocześnie nie można zapominać, że rok ten przyniósł również wiele złych informacji. Część firm z branży TSL nie oparła się kryzysowi i musiała zakończyć swoją działalność na rynku. Jeśli jednak w kolejnych latach wzrosty w branży TSL utrzymają się na poziomie podobnym do 2010 r., to sytuacja na rynku transportowym nie powinna sprawiać kłopotów przedsiębiorcom.

Spadek popytu na usługi transportowe w latach 2008-2009 wymusił wśród części przewoźników poprawę standardów ich działania. Firmy te czas spowolnienia poświęciły na poprawę jakości usług, dostosowanie wielkości i profilu flot do rzeczywistych potrzeb rynku, podniesienie kwalifikacji pracowników.

Działalność firm transportowych nie pozbawiona jest jednak stale pojawiających się zagrożeń. Do najważniejszych z nich można zaliczyć wciąż rosnącą cenę paliw oraz wprowadzenie od 1 lipca 2011 r. nowego systemu poboru opłat za transport drogowy. Wciąż nierozwiązany pozostaje problem rosnącej kongestii transportowej i jakości infrastruktury drogowej i kolejowej.

## Literatura

- Grzywacz W., Burnewicz J., *Ekonomika transportu*, Wyd. KiŁ, Warszawa 1989.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Świat Książki, Warszawa 2000.
- Mendyk E., *Ekonomika transportu*, WSL, Poznań 2009.
- Raport Branży Motoryzacyjnej 2010*, Wyd. PZPM, Warszawa 2011.
- Raport roczny Grupy PKP*, Wyd. PKP, Warszawa 2010.
- Rok 2010 przyniósł poprawę na rynku pracy*, Logistyka a Jakość 2011, nr 2.
- Rok wzrostów w transporcie*, „TSL biznes” 2011, nr 2.
- Rydzkowski W., Wojewódzka-Król K., *Transport – problemy transportu w rozszerzonej UE*, WN PWN, Warszawa 2009.
- Rydzkowski W., Wojewódzka-Król K., *Transport*, WN PWN, Warszawa 2007.
- Słownik wyrazów obcych*, Wyd. Europa, Wrocław 2001.
- Transport – wyniki działalności, GUS, Warszawa 2001.
- Transport – wyniki działalności, GUS, Warszawa 2011.



**Henryk Salmonowicz**

Wyższa Szkoła Bankowa

## **Nierównomierność produkcji usług portowych jako przyczyna wahań skali przeładunków w portach morskich w Szczecinie i Świnoujściu w latach 2006-2010**

***Streszczenie.** W artykule dokonano analizy wpływu cech szczególnych produkcji usług portowych na zmiany wielkości przeładunków w skali roku, miesiąca i tygodnia w portach morskich w Szczecinie i Świnoujściu. Zwrócono uwagę na szczególny charakter produkcji usług portowych i portowej działalności gospodarczej. Odniesiono się do specyfiki portowych przedsiębiorstw usługowych. Scharakteryzowano porty morskie w Szczecinie i Świnoujściu, zwłaszcza ich obroty ładunkowe. Dokonano analizy i oceny wahań skali przeładunków portowych w latach 2006-2010.*

***Słowa kluczowe:** porty morskie, usługi portowe, porty w Szczecinie i Świnoujściu*

### **1. Wprowadzenie**

Rozwój portów morskich i wzrost wolumenu przeładunków portowych jest pochodną wielu czynników i tendencji występujących w gospodarce światowej, światowej wymianie towarowej, systemach transportowych, polityce portowej, zmian zachodzących w otoczeniu portowym, sferze innowacyjności i informatyzacji procesów gospodarczych. Istotny wpływ mają też zmiany w sferze koniunktury gospodarczej oraz na rynkach usług portowych i żeglugowych. Ze względu na działalność gospodarczą portów morskich, jaką od początku ich istnienia jest obsługa przeładunkowa przemieszczanych przez porty ładunków, rynki usług portowych traktowane są jako elementy rynków usług transportowych. Współczesne rynki transportowe są silnie zintegrowane z rynkami usług

logistycznych i spedycyjnych, tworząc spójne rynki transportowo-spedycyjno-logistyczne (TSL). Dlatego też porty morskie obecnie stanowią elementy rynków TSL. Spośród wielu rynków, które funkcjonują w otoczeniu rynków usług portowych (towarowe, usługowe, pieniężne, pracy), najsilniej na nie oddziałują rynki towarowe. Dla rynków usług portowych charakterystyczne są trudności z zachowaniem stanów równowagi rynkowej. Wynikają one z częstych zmian relacji popytu i podaży na tych rynkach, które z kolei są efektem przesunięć popytu na rynkach towarowych i innych rynkach transportowych. Usługi portowe należą do usług, na które zapotrzebowanie zmienia się w różnych okresach (tygodnia, miesiąca, kwartału, roku). Niektóre zmiany mają charakter cykliczny i łatwo je przewidzieć<sup>1</sup>. Są też jednak usługi, na które popyt waha się w sposób nieprzewidywalny. Dlatego ważne jest rozpoznanie natury popytu na usługi portowe oraz właściwe zrozumienie rodzaju ujawnionych przez niego wahań i poznanie jego przyczyn.

## 2. Szczególny charakter produkcji usług portowych i portowej działalności gospodarczej

Proces transportowy realizowany w porcie morskim i produkcja usług portowych mają charakter usługowy, co oznacza, że praca realizowana jest w formie niematerialnej (nierzeczowej) i nie ma możliwości produkcji na zapas. Występuje jednoczesność produkcji usług portowych i ich konsumpcji, co jednoznacznie określa działalność portowego aparatu usługowego. Podmioty gospodarcze, biorące udział w obsłudze ładunków i środków transportu morskiego i lądowego, muszą dysponować określonymi rezerwami potencjału technicznego i ludzkiego, mając na uwadze występujące w pewnych okresach szczyty przeładunkowe. Istotnym utrudnieniem pracy przedsiębiorstw portowych jest też konieczność sprostania zróżnicowanemu popytowi na usługi portowe. Stąd też usługi portowe są niejednorodne z technicznego punktu widzenia, mają zróżnicowane cechy i właściwości użytkowe. Biorąc pod uwagę kryterium odbiorcy, usługi świadczone przez przedsiębiorstwo portowe są wykonywane na rzecz ładunków obrotu morskiego, środków transportu morskiego, środków transportu zapleczonego oraz pasażerów. Realizacja usług techniczno-wykonawczych odbywa się przy zaangażowaniu wyspecjalizowanych technicznie środków służących do sprawnego i bezpiecznego przemieszczania ładunków przez port. Środki te są podstawą procesu produkcyjnego portu morskiego. Celem zaś usług dyspozycyjnych jest reprezentowanie interesów odbiorcy usług portowych, właściwe zorganizowanie

<sup>1</sup> H. Klimek, *Funkcjonowanie rynków usług portowych*, Wyd. UG, Gdańsk 2010, s. 90-92.

całości kształtu pracy nad przedmiotami obrotu portowego. Usługi tego rodzaju mają charakter nieuprzedmiotowiony, a ich wykonanie następuje bez zaangażowania istotnego potencjału technicznego.

Realizacja szerokiego wachlarza usług świadczonych w kompleksie portowym wymaga zatem skomplikowanych i coraz bardziej kapitałochłonnych środków technicznych i skoordynowanej organizacji pracy. Produkcja usług portowych determinowana jest nie tylko cechami ogólnymi, właściwymi usługom transportowym, ale i szeregiem cech szczególnych, właściwych tylko produkcji portowej<sup>2</sup>. Do najważniejszych z tych cech możemy zaliczyć:

1. Nierytmiczność pracy portów morskich – cecha ta sprowadza się do zmienności natężenia pracy portów, występującej w stosunkowo krótkim czasie (doby, godzin). Cecha ta dotyczy wszystkich podmiotów portowego aparatu usługowego i ma charakter zarówno obiektywny (zmienne warunki atmosferyczne, zdarzenia losowe utrudniające pracę portu i zaplecza oraz przedpola portowego), jak i subiektywny (niedociągnięcia organizacyjne po stronie przewoźników morskich lądowych, niewłaściwa współpraca pomiędzy podmiotami handlu zagranicznego i przemysłu, np. wydobywczego, niewłaściwa koordynacja pracy między uczestnikami portowego aparatu usługowego). O ile pierwszą grupę czynników trudno jest wyeliminować, a nawet przewidzieć, o tyle druga grupa czynników jest przejawem braków organizacyjnych, wadliwej koordynacji pracy i w prawidłowo funkcjonujących portach można je, jeżeli nie wyeliminować, znacznie ograniczyć.

2. Nierównomierność produkcji usług portowych – istotą tej cechy są wahania w wielkości produkcji portowej, spowodowane nierównomiernością ciężenia masy ładunkowej do portów morskich. Główną przyczyną tego zjawiska jest sezonowość występująca w pracy wszystkich producentów usług portowych i portów morskich. W praktyce możemy mieć do czynienia z sezonowością produkcyjną, transportową i handlową. Sezonowy charakter ma bowiem produkcja przedmiotów obsługi portowej – ładunków, konsumpcja niektórych artykułów, dostępność transportowa do portów morskich i warunki pracy na szlakach przewozowych, nakłada się na to jeszcze koniunktura i tendencje występujące na rynkach światowych i tradycje handlowe. Samo zjawisko sezonowości, a zwłaszcza jej skutki są trudne do wyeliminowania. Można je jedynie w jakiejś mierze ograniczyć, np. poprzez planowanie działalności usługowej w portach morskich, a także działania w sferze planowania handlu zagranicznego, np. zakupy tych samych towarów na różnych rynkach geograficznych.

3. Niezwykle istotny wpływ na pracę przedsiębiorstw portowych ma też kolejna z cech specyficznych produkcji usług portowych – międzyzakładowość

---

<sup>2</sup> L. Kuźma, *Ekonomika portów morskich i polityka portowa*, Wyd. UG, Gdańsk 2003, s. 43-46.

(wielozakładowość). Cecha ta wynika z portowego podziału pracy i wyraża się tym, że wiele przedsiębiorstw portowego aparatu usługowego wykonuje jednocześnie i w tym samym miejscu (rejon portowy, nabrzeże, magazyn, plac) różne prace składające się na proces produkcji usługowej portu. Wymaga to współpracy i koordynacji działań na szczeblu portowym, z wykorzystaniem służb dyspozytorskich portu. W poszczególnych procesach transportowych występują jedynie: różna liczba uczestników, różny zakres oferowanych usług oraz różny charakter wzajemnych powiązań produkcyjnych. W rynkowym modelu pracy portu cecha ta ma szczególne znaczenie dla całej działalności usługowej portu, szybkości, niezawodności, bezpieczeństwa, a co za tym idzie, wpływa na konkurencyjność i pozycję danego portu na międzynarodowym rynku usług portowych.

### 3. Portowe przedsiębiorstwo usługowe

Zdaniem autora niniejszego artykułu, przedsiębiorstwo portowe jest wyodrębnioną z ekonomicznego, prawnego i organizacyjnego punktu widzenia jednostką gospodarczą, świadczącą jednakowe lub zróżnicowane usługi portowe w ramach systemu portowego.

Cechami, które wyróżniają te przedsiębiorstwa spośród innych, są m.in. nieuprzedmiotowiony i czynnościowy charakter ich produkcji. Efektem i produktem działalności gospodarczej przedsiębiorstwa portowego jest usługa na rzecz ładunków w związku z koniecznością zmiany środków transportowych przewożących te ładunki w relacjach portowych. Inne cechy działalności przedsiębiorstw portowych są tożsame z celami specyficznymi dla produkcji usług portowych, czyli są to:

- niemożność produkowania usług na zapas i ich magazynowania,
- duża zmienność warunków pracy,
- nierytmiczność pracy przedsiębiorstwa portowego,
- zmienność nasilenia wolumenu świadczonych usług w dłuższych okresach w skali roku,
- działanie w warunkach silnej konkurencji wewnątrzportowej i międzyportowej,
- wysoka kapitałochłonność inwestycji oraz długi okres zwrotu nakładów na inwestycje,
- wysokie ryzyko działalności,
- zależność od wahań koniunktury gospodarczej,
- zależność od krajowej i międzynarodowej (np. Unii Europejskiej) polityki transportowej (np. lansowany problem liberalizacji rynku usług portowych).

Usługi przedsiębiorstw portowych mają właściwe im cechy indywidualne oraz właściwości techniczno-organizacyjne i ekonomiczne, decydujące o ich jakości. Jakość usług przedsiębiorstw portowych określa stopień dostosowania ich cech użytkowych, oferowanych przez producenta (czyli przedsiębiorstwo portowe) do właściwości wyznaczonych przez nabywcę. Im wyższy jest ten stopień, tym wyższa jest jakość usług. Właściwości użytkowe usług przedsiębiorstw portowych określa się za pomocą takich cech, jak: szybkość ich wykonania, masowość, dostępność, niezawodność, częstotliwość, bezpieczeństwo, pewność. Pomiędzy poszczególnymi parametrami określającymi jakość usług przedsiębiorstw portowych zachodzą określone związki i współzależności. Jakość usług przedsiębiorstw portowych nabiera szczególnego znaczenia w miarę wzrastających wymagań ładunków i środków transportowych w stosunku do poziomu ich obsługi w porcie morskim oraz w miarę narastającej konkurencji między przedsiębiorstwami portowymi i portami<sup>3</sup>.

Właściwości użytkowe usług przedsiębiorstw portowych muszą być zatem nieustannie dostosowywane do zmieniających się wymagań klientów (użytkowników). Postulat ten jest w praktyce trudny do realizacji, bowiem wartość użytkowa usług przejawia się w trakcie jej wykonywania (jednoczesność produkcji i konsumpcji usług). Produkt przedsiębiorstwa portowego (usługa) poza portowym procesem produkcyjnym nie występuje, a jakość usługi zależy głównie od właściwego przygotowania, nadzoru i sprawnej realizacji. Wynik działalności produkcyjnej przedsiębiorstwa portowego (ilościowy i jakościowy) jest określony przez konkretny portowy proces technologiczny. Doskonalenie technologii procesu portowego i podwyższanie jakości usług są gwarantem pozycji konkurencyjnej tak przedsiębiorstwa portowego, jak i całego portu. Przedsiębiorstwo portowe jest jednym ze składników systemu portowego, więc nieodpowiednia jakość jego pracy odbija się na pracy całego portu. Ten z kolei jest ogniwem lądowo-morskiego łańcucha transportowego i decyduje o jakości przemieszczania od nabywcy do odbiorcy. Zatem wymagania wobec przedsiębiorstw portowych i – szerzej – portów morskich wykraczają poza sam port, obejmując jego styk z sąsiednimi ogniwami lądowo-morskiego łańcucha transportowego.

Występuje nieustanny nacisk na poszerzenie zakresu usług portowych i zapewnienie wszechstronnej obsługi ładunków i środków transportu. Zjawisko to sprzyja dywersyfikacji działalności usługowej portów morskich i powstawaniu nowych przedsiębiorstw portowych. Jeszcze niedawno w portach morskich dominowały usługi o charakterze transportowym (przeładunkowym, składowym),

---

<sup>3</sup> K. Misztal, L. Kuźma, A. Grzelakowski, *Organizacja i eksploatacja portów morskich*, Wyd. UG, Gdańsk 1988.

zatem i przedsiębiorstwa przeładunkowo-składowe i manipulacyjne<sup>4</sup>. Współczesna oferta portowa musi dotyczyć też usług o charakterze administracyjno-handlowym, przemysłowo-środowiskowym, dystrybucyjno-logistycznym, kreującym usługi wartości dodanej. Ma to wpływ na potrzebę powstawania nowych grup przedsiębiorstw portowych o nowych funkcjach gospodarczych i nowych specjalizacjach.

#### 4. Porty morskie w Szczecinie i Świnoujściu

Zarządzane przez Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA dwa porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej – w Szczecinie i Świnoujściu – tworzą jeden z większych uniwersalnych kompleksów portowych w południowej części Bałtyku. Odgrywają one wiodącą rolę w polskiej gospodarce morskiej i są najbliższymi portami dla partnerów tranzytowych z Czech, Słowacji i wschodnich Niemiec. Są zlokalizowane na najkrótszej drodze łączącej Skandynawię ze środkową i południową Europą oraz na morskim szlaku łączącym Rosję i Finlandię z Europą Zachodnią. Z portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu prowadzą połączenia żeglugowe do Szwecji, Danii, Finlandii, Norwegii, Litwy, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Chin i Afryki Zachodniej.

Całkowita powierzchnia terenów portu szczecińskiego wynosi 902 ha, akwenów wodnych – 127 ha, odcinków rzeki (Parnicy, Duńczycy, Odry zachodniej) – 7150 m, powierzchnia magazynowa – 146,3 tys. m<sup>2</sup>, a maksymalne zanurzenie statków wynosi 9,15 m. W porcie znajduje się 7 basenów i 4 kanały portowe. Ma tu miejsce ograniczenie długości statków wchodzących do portu do 160 m, możliwe jest jednak wejście statku niedoładowanego o długości do 215 m. Port w Szczecinie jest położony 68 km w głębi lądu. Przepłynięcie torem wodnym z redy w Świnoujściu do Szczecina zajmuje statkom 4 godziny. Łącznie zdolność przeładunkowa portu wynosi ok. 18 mln ton rocznie<sup>5</sup>.

Tereny portu świnoujskiego zajmują 597 ha, akweny wodne – 9,4 ha, odcinek rzeki Świny – 4800 m, powierzchnia magazynowa – 25 tys. m<sup>2</sup>, a powierzchnia placów składowych – 112,5 tys. m<sup>2</sup>. W porcie znajdują się 3 baseny i 1 kanał portowy. Łączna zdolność przeładunkowa portu wynosi ok. 16 mln ton rocznie. Port ten jest położony w bezpośredniej bliskości morza, na wyspach Wolin i Uznam, u ujścia rzeki Świny. Dostęp do portu prowadzi z morza torem podejściowym długości 32 km i głębokości 14,50 m. Parametry nabrzeży zlokalizowa-

<sup>4</sup> H. Salmonowicz, *Współczesne przedsiębiorstwo portowe i żeglugowe*, Kreos, Szczecin 2007, s. 167-178.

<sup>5</sup> J. Neider, *Polskie porty morskie*, Wyd. UG, Gdańsk 2008.

nych w porcie pozwalają na wejście jednostek o zanurzeniu 12,80 m i długości całkowitej 250 m.

Obroty ładunkowe portów w Szczecinie i Świnoujściu – zob. tab. 1.

Tabela 1. Obroty ładunkowe w Szczecinie i Świnoujściu według grup towarowych w latach 2006-2010

Lp.	Grupa towarowa	Obroty łącznie z wagą środków transportu, na których jest przemieszczana drobnica w ruchu promowym (w tys. ton)				
		wykonanie za 2006 r.	wykonanie za 2007 r.	wykonanie za 2008 r.	wykonanie za 2009 r.	wykonanie za 2010 r.
1.	Węgiel	5 087,6	4 322,4	5 463,7	4 219,7	7 294,9
2.	Ruda	1 349,0	1 086,1	1 456,5	610,8	471,5
3.	Inne masowe	2 676,4	2,898,8	2 506,4	1 994,7	2 213,8
4.	Zboże	1 812,6	1 516,4	1 129,1	1 615,5	1 342,9
5.	Drewno	42,1	65,2	45,2	12,1	12,4
6.	Drobnica	7 541,2	7 818,2	7 859,4	7 096,1	8 467,1
	w tym					
	drobnica promowa	–	4 891,1	4 916,1	4 746,7	–
7.	Ropa i przetwory	697,9	1 017,5	755,5	948,8	1 040,2
Razem obroty w portach w Szczecinie i Świnoujściu		19 206,8	18 724,6	19 215,9	16 497,7	20 842,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów statystycznych Zarządu Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA z lat 2006-2010 Dział Statystyki, Szczecin 2011.

Obsługę transportową ładunków do portów i z portów w Szczecinie i Świnoujściu od strony zaplecza zapewnia transport samochodowy, transport kolejowy i żegluga śródlądowa. Udział poszczególnych gałęzi w obsłudze transportowej ładunków w tych portach – zob. tab. 2.

Analiza danych zawartych w tabeli 2 wskazuje na systematyczny spadek udziału transportu kolejowego w obsłudze ładunków w portach morskich w Szczecinie i Świnoujściu, przy znaczącym wzroście udziału transportu samochodowego. Na dość stabilnym poziomie kształtuje się udział żeglugi śródlądowej. Znaczne zmiany nastąpiły dopiero w 2010 r. Została przełamana zasada corocznego wzrostu udziału transportu samochodowego. Nastąpił ponad 10% przyrost obrotów kolejowych. Zaś udział żeglugi śródlądowej spadł do poziomu z początku lat 2000.

Podstawową przyczyną spadku udziału transportu kolejowego w analizowanym okresie jest zmiana struktury ładunkowej obrotów w obu portach. Systematycznie spada znaczenie przeładunków towarów masowych (głównie węgla), rośnie zaś znaczenie obrotów ładunkami drobnicowymi. Inną przyczyną spadku znaczenia transportu kolejowego jest zły stan techniczny infrastruktury kolejowej.

Tabela 2. Udział poszczególnych gałęzi w obsłudze transportowej ładunków w portach w Szczecinie i Świnoujściu w latach 1980-2010 (na nabrzeżach własnych ZMPSiŚ SA)

Lp.	Rok	Transport samochodowy		Żegluga śródlądowa		Transport kolejowy		Razem	
		tys. ton	%	tys. ton	%	tys. ton	%	tys. ton	%
1.	1980	137	0,6	3 030	13,4	19 503	86,0	22 670	100,0
2.	1985	68	0,3	2 743	14,4	16 244	85,3	19 055	100,0
3.	1990	130	0,9	1 924	13,2	12 539	85,9	14 593	100,0
4.	1995	318	2,0	1 378	8,9	13 873	89,1	15 569	100,0
5.	2000	484	3,1	959	6,2	14 122	90,7	15 565	100,0
6.	2001	739	4,6	1 125	7,0	14 279	88,4	16 143	100,0
7.	2002	821	5,2	916	5,7	14 221	89,1	15 959	100,0
8.	2003	2 702	18,9	1 249	8,7	10 360	72,4	14 311	100,0
9.	2004	3 368	21,6	1 559	10,0	10 644	68,4	15 571	100,0
10.	2005	3 693	23,0	1 619	10,0	10 769	67,0	16 081	100,0
11.	2006	4 375	29,3	1 394	9,4	91 25	61,3	14 894	100,0
12.	2007	4 446	32,5	1 043	7,6	8 208	59,9	13 696	100,0
13.	2008	5 255	35,5	1 213	8,2	8 344	56,3	14 811	100,0
14.	2009	5 133	42,9	1 347	11,3	5 490	45,9	11 970	100,0
15.	2010	5 982	37,6	936	5,9	8 981	54,5	15 899	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów statystycznych Zarządu Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA z lat 2006-2010 Dział Statystyki, Szczecin 2011.

wej, niepozwalający na pełne wykorzystanie komunikacji kolejowej do obsługi obrotów portowych. Te czynniki przyczyniają się do podjęcia niezbędnych działań prowadzących do poprawy stanu układów torowych na terenach nadbrzeży w portach Szczecina i Świnoujścia, w tym w szczególności dostosowania infrastruktury kolejowej do wymogów transportu intermodalnego. Utrzymanie poziomu obsługi transportowej przez transport kolejowy i żeglugę śródlądową wynika z szeregu pozytywnych cech obu tych gałęzi transportu oraz polityki transportowej Unii Europejskiej, preferującej ekologiczne gałęzie transportu. Za utrzymaniem obecnego poziomu obsługi transportowej przez obie te gałęzie transportu przemawiają m.in. takie cechy, jak: masowość przewozów, zapewnienie niskich kosztów jednostkowych przewozu, stosunkowo niskie zużycie energii, bardzo wysoki poziom bezpieczeństwa przewozów, a w przypadku tylko transportu kolejowego – zapewnienie obsługi przewozowej przez cały rok oraz możliwość programowania procesu przewozowego. Oprócz ogólnego udziału poszczególnych gałęzi transportu w kształtowaniu wielkości przewozów daną gałęzią transportu istotną rolę odgrywa także analiza struktury przewożonych ładunków (zob. tab. 3).

Z analizy danych zawartych w tabeli 3 wynika, że transport kolejowy ma dominujący udział w przewozach ładunków masowych (węgiel, ruda, drewno, inne



masowe), zaś w przewozach drobnicy i zboża dominują przewozy samochodowe. Żegluga śródlądowa przewozi głównie węgiel oraz drobnicę i inne masowe.

Tabela 3. Udział poszczególnych gałęzi w obsłudze poszczególnych grup ładunków w portach w Szczecinie i Świnoujściu w 2010 roku

Lp.	Grupa ładunków	Transport samochodowy		Żegluga śródlądowa		Transport kolejowy		Razem tony
		tony	%	tony	%	tony	%	
1.	Węgiel	379,6	5,3	588,6	8,2	6 228,2	86,5	7 196,4
2.	Ruda	42,9	10,9	1,1	0,3	349,5	88,8	393,5
3.	Inne masowe	567,1	40,3	133,8	9,5	705,7	50,2	1 406,6
4.	Zboże	736,3	86,7	37,0	4,4	76,1	9,0	849,4
5.	Drewno	1,9	15,0	0	0,0	10,6	85,0	12,4
6.	Drobnica	4 254,6	70,4	175,9	2,9	1 611,0	26,7	6 041,4
7.	Ropa i przetwory	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0
Razem		5 982,3	37,6	936,4	5,9	8 981,1	56,5	15 899,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów statystycznych Zarządu Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA z lat 2006-2010 Dział Statystyki, Szczecin 2011.

Preferowany obecnie system transportu samochodowego wykazuje szereg braków ograniczających możliwości przewozowe. Są to takie ograniczenia, jak: brak obwodnic wokół aglomeracji, kolizyjne układy komunikacyjne, zbyt małe promienie łuków, mała wytrzymałość nawierzchni dróg przy stale rosnącym natężeniu ruchu, ograniczenia mostowe, brak miejsc postojowych. W złym stanie technicznym jest też infrastruktura wewnątrzportowego układu transportu samochodowego. Wymaga ona modernizacji i rozbudowy. Jest to spowodowane również zmianami w zagospodarowaniu przestrzennym portów i zewnętrznej sieci komunikacyjnej. Koniecznością jest także dostosowanie parametrów wewnętrznych dróg w portach do wymogów obowiązujących w Unii Europejskiej (115 kN/os.).

Uzupełniająca system transportowy portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu żegluga śródlądowa wykazuje również szereg braków i ograniczeń. W szczególności zwraca się uwagę na opóźnienia w modernizacji Odry, brak przygotowania portów do ich obsługi przez tabor śródlądowy, zły stan tego taboru, znaczną nieregularność przewozów, postępującą degradację stanu infrastruktury w portach odrzańskich, ograniczenia techniczne w tranzycie do portów zachodnich.

Oprócz elementów trzech podstawowych systemów transportowych, w portach w Szczecinie i Świnoujściu są też wykorzystywane inne elementy obsługi transportowej, tj. taśmociągi i rurociągi. Znajdują one zastosowanie w relacjach przeładunkowych, jednak nie odznaczają się większym zasięgiem przestrzennym.

Znaczenie innych systemów transportowych, zwłaszcza gazociągów, wzrośnie po wybudowaniu specjalistycznego terminalu przeładunkowo-składowego gazu skroplonego w porcie świnoujskim.

## **5. Analiza i ocena wahań skali przeładunków portowych w latach 2006-2010**

Porty morskie w Szczecinie i Świnoujściu mają charakter portów rzeczno-morskich. Jako jedyne mają połączenie z zachodnioeuropejskim systemem dróg wodnych śródlądowych. Warunki klimatyczne obu tych portów są zbliżone. Są one wolne od lądu i pozbawione pływów. Poziom wody jednak wzrasta prawie o 60 cm podczas silnych wiatrów północno-zachodnich lub opada prawie o 40 cm podczas silnych wiatrów południowo-wschodnich. Na zjawiska te nieco bardziej jest narażony port w Świnoujściu.

Port szczeciński ma charakter uniwersalny. Zlokalizowane są tu zarówno terminale specjalistyczne (Elewator Ewa, Elewator Warta, Elewator Basenowa, Elewator Snop, terminal kontenerowy, baza paliw płynnych i inne), jak i terminale uniwersalne (Terminal Łasztownia, Terminal Ewa Stevedoring, Terminal Starówka, Bulk Cargo, Fast Terminal). Łączny potencjał portu w Szczecinie szacowany jest na ok. 16 mln ton.

Bardziej specjalistyczny charakter ma zaś port w Świnoujściu, choć nie brakuje w nim elementów uniwersalnych. Wśród terminali specjalistycznych wymienić trzeba: terminal promowy, terminal kontenerowy, terminal węglowy, bazę paliw płynnych, zaś wśród terminali uniwersalnych 3 terminale służące obsłudze ładunków masowych – nabrzeża: Portowców, Hutników, Chemików oraz Euro Terminal. Łączny potencjał portu świnoujskiego szacowany jest na ok. 15 mln ton.

Wykorzystanie potencjału obu portów jest zbliżone i sięga ok. 60%.

W badanym okresie lat 2006-2010 obroty ładunkowe obu portów oscylowały wokół 18,7-20,8 mln ton, z wyjątkiem 2009 r., kiedy to przeładowano ok. 16,5 mln ton. Do wahań tych przyczyniły się głównie przeładunki węgla (najmniejsze w 2009 r. – 4,2 mln ton i największe w 2010 r. – 7,3 mln ton). Systematycznie spadają obroty rudą (z 1,4 mln ton do 0,5 mln ton). Spadek wykazują też obroty innymi ładunkami masowymi (z 2,7 mln ton do 2,0 mln ton). Wahania wykazują przeładunki zboża (między 1,1 mln ton a 1,8 mln ton). Zanikają przeładunki drewna. Umacnia się rola przeładunków drobnicowych (z 7,1 mln ton do 8,5 mln ton). Stabilny poziom (ok. 1 mln ton) wykazują przeładunki ładunków płynnych. Na zmiany skali przeładunków wpływa wiele czynników, przede wszystkim natury handlowej. Nie bez znaczenia jest nierytmiczność pracy portów, spowodowa-

Tabela 4. Przeladunki miesięczne (styczeń – grudzień)  
w granicach administracyjnych ZMPSiŚ SA w latach 2006-2010 (w tys. ton)

Ładunki	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Rocznie
2006													
Węgiel	533	631	477	504	493	470	391	386	341	299	294	269	5 088
Ruda	124	17	153	42	55	180	188	112	176	146	121	34	1 349
Masowe	153	120	177	196	206	231	238	247	295	283	286	243	2 676
Zboże	190	136	114	127	100	140	92	137	202	171	235	168	1 813
Drewno	0,5	1	4	7	3	8	5	2	5	1	4	2	42
Drobńnica	636	601	662	642	644	689	549	605	643	631	648	593	7 541
Ropa	48	59	43	68	74	55	42	39	35	109	80	46	698
Razem	1 684	1 565	1 631	1 586	1 574	1 775	1 505	1 527	1 697	1 639	1 668	1 355	19 207
2007													
Węgiel	132	250	96	198	274	454	612	457	512	602	392	343	4 322
Ruda	141	63	26	61	111	74	152	60	107	115	101	734	1 086
Masowe	185	180	255	231	265	220	271	252	212	281	266	280	2 899
Zboże	151	108	131	89	82	115	126	174	115	156	132	137	1 516
Drewno	1	2	2	5	7	3	3	7	5	4	6	19	65
Drobńnica	602	599	700	707	622	689	610	608	656	693	658	674	7 818
Ropa	90	87	99	81	68	83	134	90	75	72	55	84	1 017
Razem	1 301	1 291	1 309	1 372	1 431	1 638	1 908	1 648	1 681	1 924	1 611	1 610	18 725
2008													
Węgiel	251	238	396	330	346	433	535	678	503	595	552	605	5 464
Ruda	115	114	30	54	126	111	257	246	260	96	14	33	1 457
Masowe	169	192	280	222	201	233	230	223	179	231	189	157	2 506
Zboże	123,	83	81	83	87	66	75	88	114	94	134	99	1 129
Drewno	2	1	3	6	6	3	10	2	3	5	3	0	45
Drobńnica	657	725	710	708	641	704	583	628	665	687	633	518	7 859
Ropa	78	69	105	83	63	31	75	59	31	48	43	69	755
Razem	1 394	1 423	1 605	1 487	1 543	1 510	1 766	1 925	1 756	1 756	1 569	1 482	19 216
2009													
Węgiel	381	101	244	235	308	294	282	427	349	549	366	682	4 220
Ruda	74	5	51	25	5	30	25	89	120	101	48	38	611
Masowe	150	149	161	171	106	145	248	213	183	144	150	172	1 995
Zboże	116	150	161	154	105	182	69	138	158	155	111	117	1 615
Drewno	0,3	1	1	2	1	2	1	1	1	0,5	0,5	0,3	12
Drobńnica	527	507	594	552	571	582	552	599	654	727	657	575	7 096
Ropa	90	107	75	46	72	56	137	103	48,	46	98	71	949
Razem	1 339	1 020	1 287	1 185	1 169	1 291	1 315	1 570	1 514	1 722	1 431	1 654	16 498
2010													
Węgiel	476	513	691	820	517	511	819	395	790	713	497	551	7 295
Ruda	25	18	47	19	45	50	121	11	29	38	48	21	471
Masowe	153	145	168	184	165	155	164	220	250	220	211	178	2 214
Zboże	130	65	107	81	92	89	94	95	154	178	144	116	1 343
Drewno	0,2	1	1	1	3	1	1	3	0,5	1	0,2	0,4	12
Drobńnica	609	629	728	692	740	734	683	660	787	798	720	688	8 467
Ropa	80	81	128	73	116	77	57	59	142	97	97	63	1040
Razem	1 473	1 452	1 870	1 870	1 678	1 617	1 940	1 442	2 154	2 011	1 717	1 618	20 843

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów statystycznych Zarządu Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. z lat 2006-2010 Dział Statystyki, Szczecin 2011.

wana głównie przez czynniki natury subiektywnej, będące konsekwencją niedowładu organizacyjnego, które stosunkowo łatwo mogą być usunięte. Większe znaczenie dla produkcji portowej mają wahania spowodowane nierównomiernością ciążenia masy ładunkowej do portu. Najważniejszą przyczyną tego zjawiska jest sezonowość, która występuje w pracy wszystkich producentów usług transportowych, transportu zaplecza i transportu morskiego. To zjawisko szczególnie jest widoczne w przeładunkach w poszczególnych kwartałach czy miesiącach roku (zob. tab. 4). Do kluczowych czynników determinujących wpływ sezonowości na działalność portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu zaliczyć należy:

- koniunkturę i tendencje na rynkach światowych,
- sezonowy charakter produkcji krajów uczestniczących w imporcie masy ładunkowej przeładowywanej przez porty ujścia Odry,
- sezonowy charakter produkcji regionu gospodarczego obsługiwanego przez te porty,
- sezonowy charakter konsumpcji takich towarów, jak: węgiel, zboże, po części inne masowe,
- w mniejszym zakresie warunki klimatyczne i hydrograficzne występujące w tych portach i na szlakach przewozowych czy w portach wysyłkowych.

Źródła zjawiska sezonowości należy zatem poszukiwać poza sferą samego transportu. Przeciwdziałanie temu zjawisku jest bardzo trudne. Ze względu na skalę oddziaływania na wielkość bieżących przeładunków zjawisko to musi być monitorowane i analizowane przez służby portowe i współpracujące przedsiębiorstwa i instytucje. Efekty takiej analizy mają bowiem duże znaczenia przy planowaniu działalności portowej<sup>6</sup>.

Analiza danych zawartych w tabeli 4 wskazuje, że miesiącami szczególnego nasilenia produkcji portowej są miesiące jesienne (wrzesień, październik), lipiec oraz miesiące wiosenne (marzec, kwiecień). W okresie jesiennym dotyczy to głównie obrotów węglem, innymi ładunkami masowymi i zbożem, latem – rud, zaś w miesiącach wiosennych – węglem i zbożem. Najbardziej stabilne są obroty drobnicą, a ich wzrost następuje w miesiącach wiosennych oraz pomiędzy wrześniem a listopadem. Decydują o tym względy natury handlowej.

## 6. Podsumowanie

Proces transportowy realizowany w portach morskich i produkcja usług portowych, mają charakter usługowy. Realizacja usług portowych, zdeterminowana jest cechami ogólnymi, właściwymi usługom transportowym, jaki i szeregiem

<sup>6</sup> L. Kuźma, op. cit., s. 45.

cech szczególnych, właściwych tylko produkcji portowej. Jedną z kluczowych cech szczególnych jest nierównomierność produkcji usług portowych, której istotą są wahania produkcji portowej w poszczególnych okresach roku, spowodowane głównie nierównomiernością ciężenia masy ładunkowej do portów morskich. Przyczyną tego zjawiska jest sezonowość występująca u wszystkich producentów usług portowych i w portach morskich. Skutki zjawiska sezonowości są trudne do wyeliminowania. Można je jedynie ograniczyć poprzez działania organizacyjne i planowanie działalności usługowej w portach morskich. Porty morskie w Szczecinie i Świnoujściu także ponoszą skutki wahań produkcji usług portowych pogłębiające konsekwencje niepełnego wykorzystania potencjału obu portów (ok. 60%). Analiza przeprowadzona w niniejszym artykule dowodzi, iż źródła zjawiska sezonowości należy poszukiwać poza sferą samego transportu. Są to między innymi takie czynniki jak: zmiany koniunktury na światowych rynkach towarowych, sezonowy charakter produkcji obsługiwanych regionów, sezonowy charakter konsumpcji typowych towarów przeładowywanych w tych portach (węgiel czy zboże), w mniejszym zaś zakresie warunki klimatyczne i hydrograficzne tak w samych portach jak i na szlakach przewozowych do tych portów

## Literatura

- Klimek H., *Funkcjonowanie rynków usług portowych*, Wyd. UG, Gdańsk 2010.  
Kuźma L., *Ekonomika portów morskich i polityka portowa*, Wyd. UG, Gdańsk 2003.  
Materiały statystyczne ZMPSiŚ SA za lata 1980-2010. Dział Statystyki, Szczecin 2011.  
Misztal K., Szwankowski S., *Organizacja i technika portów morskich*, Wyd. UG, Gdańsk 1999.  
Misztal K., Kuźma L., Grzelakowski A., *Organizacja i eksploatacja portów morskich*, Wyd. UG, Gdańsk 1988.  
Neider J., *Polskie porty morskie*, Wyd. UG, Gdańsk 2008.  
Salmonowicz H., *Współczesne przedsiębiorstwa portowe i żeglugowe*, Kreos, Szczecin 2007.



**Bogna Sawicka**

Politechnika Lubelska

## **Efektywność gospodarowania w warunkach regulowanej konkurencji na przykładzie rynku usług komunikacji miejskiej**

**Streszczenie.** Artykuł ukazuje dylematy związane ze sposobem kalkulacji rekompensaty za świadczenie usług komunikacji miejskiej, zawartym w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r.

W artykule wykazano, że istniejące uregulowania prawne, dotyczące ustalania wartości rekompensaty, posiadają wady zarówno w obszarze aplikacyjnym, jak i w zakresie ich zasadności ekonomicznej. Funkcjonujący w Polsce od 2009 r. model finansowania usług komunikacji nie wywala zachowań konkurencyjnych u operatorów, czyli zachowań prowadzących do efektywniejszego wykorzystania środków publicznych. Wśród najistotniejszych wad tego systemu wymieniono: stosowanie formuły cenowej „koszt plus”, zagwarantowanie stałej stopy zwrotu z kapitału, brak konfrontacji wartości rekompensaty z cenami rynkowymi świadczonych usług, brak systemu kontroli efektywności i poziomu wykorzystywania zasobów przez operatorów.

**Słowa kluczowe:** zbiorowy transport publiczny, podmiot wewnętrzny, regulowana konkurencja, rozsądny zysk

### **1. Wprowadzenie**

Wejście w życie z dniem 3 grudnia 2009 r. rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego

go<sup>1</sup> spowodowało zmianę sposobu organizacji oraz finansowania m.in. usług komunikacji miejskiej. Pomimo że z punktu widzenia prawa wspólnotowego nie jest istotne, czy usługi publicznego transportu pasażerskiego są świadczone przez przedsiębiorstwa publiczne czy prywatne, spośród dopuszczonych rozporządzeniem możliwości zawierania umów o świadczenie usług komunikacji miejskiej najczęściej stosowanym rozwiązaniem jest powierzenie tych zadań miejskim przedsiębiorstwom komunikacyjnym. Zawieranie umów ze względu na posiadany przez miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne status podmiotu wewnętrznego odbywa się z pominięciem procedury przetargowej. Charakterystyczną cechą zawieranego kontraktu jest sposób ustalenia wynagrodzenia w formie rekompensaty, której głównym celem jest pokrycie kosztów świadczenia usług oraz zagwarantowanie podmiotowi świadczącemu usługi tzw. rozsądnego zysku.

Analiza mechanizmu finansowania usług komunikacji miejskiej, przedstawionego w rozporządzeniu, prowadzi do wniosku, że jest to system oparty na znanej formule cenowej „koszt plus”. Jej zastosowanie – przy braku wystarczających oddziaływań konkurencyjnych – niesie ryzyko zaniechania dążenia do optymalnego wykorzystania potencjału czy też skali ponoszonych kosztów. Przedstawiona w załączniku do rozporządzenia 1370/2007 procedura kalkulacji rekompensaty nie narzuca żadnych parametrów rynkowych. Zawarte w niej sformułowania dotyczące obowiązków dokonania wyłączeń budzą wiele wątpliwości interpretacyjnych. Ponadto wiele kontrowersji wywołują proponowane przez Ministerstwo Finansów rozwiązania na temat sposobu określania tzw. rozsądnego zysku.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie dylematów pojawiających się przy kalkulacji rekompensaty za świadczenie usług komunikacji miejskiej zgodnie z rozporządzeniem (WE) 1370/2007.

Ze względu na krótki czas obowiązywania rozporządzenia oraz niezakończoną procedurę legislacyjną w zakresie ustalenia rozsądnego zysku, niniejszy artykuł ma charakter dyskusyjny oraz obejmuje tylko niektóre obszary kalkulacji rekompensaty.

## **2. Mechanizm konkurencji regulowanej na rynku usług komunikacji miejskiej**

Problem jakości oraz efektywności świadczenia usług komunikacji miejskiej jest analizowany oraz regulowany na forum całej Unii Europejskiej (UE).

<sup>1</sup> W dalszej części artykułu jest stosowany skrót: rozporządzenie (WE)1370/2007.



Do głównych celów określonych w białej księdze Komisji Europejskiej (KE) z dnia 12 września 2001 r., zatytułowanej *Europejska polityka transportowa do roku 2010: czas na decyzje*, należy zapewnienie bezpiecznych, sprawnych i charakteryzujących się wysoką jakością usług transportu pasażerskiego poprzez uregulowania kwestii konkurencji w sposób zapewniający przejrzystość i efektywność usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego, przy uwzględnieniu czynników społecznych i środowiskowych oraz rozwoju regionalnego, lub poprzez zapewnienie szczególnych warunków taryfowych dla niektórych grup pasażerów oraz usunięcie dysproporcji mogących powodować znaczne zakłócenia konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami transportowymi z różnych państw członkowskich<sup>2</sup>.

Zgodnie z art. 5, ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>3</sup>, publiczny transport zbiorowy odbywa się na zasadach konkurencji regulowanej, o której mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007, według reguł określonych w ustawie, z uwzględnieniem potrzeb zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym definiuje zrównoważony rozwój publicznego transportu jako proces rozwoju transportu, uwzględniający oczekiwania społeczne dotyczące zapewnienia powszechnej dostępności do usług publicznych transportu zbiorowego, zmierzający do wykorzystywania różnych środków transportu, a także promujący przyjazne dla środowiska i wyposażone w nowoczesne rozwiązania techniczne środki transportu<sup>4</sup>.

Mechanizm regulowanej konkurencji wprowadza szczególne warunki funkcjonowania m.in. rynku usług komunikacji miejskiej. Mechanizm ten obejmuje zarówno procedurę wyboru podmiotu świadczącego usługi, jak i szczególny sposób finansowania.

Obowiązek realizacji celów określonych w ustawie został nałożony na organizatora, którym może być gmina, powiat, związek powiatów, województwo lub minister właściwy do spraw transportu.

Pomimo że uregulowania wspólnotowe oraz krajowe nie wykluczają dostępu podmiotów prywatnych do rynku usług komunikacji miejskiej, to funkcjonująca konstrukcja prawna przyznaje preferencje tzw. podmiotom wewnętrznym, którymi najczęściej są miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne – podmioty dzia-

---

<sup>2</sup> Pkt 4 preambuły do rozporządzenia (WE) 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r., dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2011 r., nr 5, poz.13.

<sup>4</sup> Art. 3, ust. 1, pkt 28 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. z 2011 r., nr 5 poz. 13.

łające w formie spółek kapitałowych, których jedynym właścicielem jest gmina. Obecnie obowiązujące uregulowania prawne pozwalają na podpisanie z tymi przedsiębiorstwami długoterminowej umowy z pominięciem procedury przetargowej. Rozwiązanie to praktycznie obezwładnia jeden z najskuteczniejszych mechanizmów regulacji rynku, jakim jest swoboda wejścia. Dla gminy podpisanie długoterminowej umowy z innym przewoźnikiem oznaczałoby likwidację miejskich przedsiębiorstw komunikacyjnych. Istnienie prywatnych przewoźników stanowi zjawisko peryferyjne wobec hegemonii miejskiego przedsiębiorstwa i nie wymusza z jego strony żadnych zachowań konkurencyjnych. O ile prywatny przewoźnik musi pokrywać koszty przychodami ze sprzedaży biletów, których wartość wprost wynika z liczby wożonych pasażerów, o tyle podmiot realizujący umowę świadczenia usług komunikacji miejskiej otrzyma wynagrodzenie niezależnie od tego, ilu pasażerów skorzysta z jego usług.

Opisywany mechanizm tzw. regulowanej konkurencji wyklucza również regulującą funkcję ceny. Decyzja dotycząca poziomu cen biletów leży po stronie organizatora – najczęściej gminy. Przychody ze sprzedaży biletów wpływają do budżetu gminy, a nie na konto przedsiębiorstwa świadczącego usługi przewozowe. Przedsiębiorstwo na mocy podpisanej umowy otrzymuje z budżetu gminy<sup>5</sup> tzw. rekompensatę gwarantującą zwrot kosztów oraz tzw. rozsądny zysk. Oczywiście powyższe ograniczenie zachowań konkurencyjnych ma sprzyjać realizacji celów społecznych formułowanych w ramach tzw. zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, jednakże pozostawia wiele wątpliwości dotyczących wyzwalania mechanizmów proefektywnościowych.

Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia (WE) 1370/2007, wysokość rekompensaty przyznawanej przez właściwe organy na pokrycie kosztów wynikających z wykonywania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych powinna być obliczana w sposób zapobiegający przyznawaniu rekompensat w nadmiernej wysokości. Gdy organy właściwe planują udzielenie zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych z pominięciem procedury przetargowej, powinny one przestrzegać także szczegółowych zasad dotyczących kwoty rekompensaty: by była odpowiednia i odzwierciedlała starania o efektywność i jakość usług<sup>6</sup>.

W świetle przytoczonych przepisów pojawia się jednak pytanie o narzędzia kontroli efektywności gospodarowania po wykluczeniu naturalnych mechanizmów regulacji rynku. Mechanizmów takich nie zawarto bowiem w wytycznych dotyczących kalkulacji rekompensaty oraz projekcie sposobu określenia tzw. rozsądnego zysku.

<sup>5</sup> Źródłem finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej mogą być środki własne jednostki samorządu terytorialnego, będącej organizatorem, lub środki budżetu państwa.

<sup>6</sup> Pkt 27 preambuły do rozporządzenia (WE)1370/2007.

### **3. Dylematy związane z kalkulacją rekompensaty za świadczenie usług komunikacji miejskiej w świetle uregulowań Unii Europejskiej i krajowych**

Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia (WE) 1370/2009, wysokość rekompensaty za świadczenie usług publicznych nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto, który jest równoważny sumie wpływów pozytywnych czy negatywnych, jakie są wywierane na koszty i przychody podmiotu świadczącego usługi publiczne.

W celu określenia wartości rekompensaty jest obliczany wynik finansowy netto, obejmujący:

- koszty poniesione w związku ze zobowiązaniem z tytułu świadczenia usług publicznych,
- minus wszystkie dodatnie wpływy finansowe wygenerowane na sieci obsługiwanej w ramach danego zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych,
- minus przychody taryfowe i jakiegokolwiek inne przychody wygenerowane podczas wypełniania danego zobowiązania lub zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych,
- plus rozsądny zysk.

Opisana prosta w ogólnej koncepcji zasada wyliczenia rekompensaty, w praktyce napotkała wiele wątpliwości. Część z nich została poruszona w wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z dnia 16 stycznia 2009 r.<sup>7</sup> Pomimo tych uwarunkowań pojawiają się liczne pytania dotyczące praktycznego zastosowania algorytmu obliczania rekompensaty.

Jak wynika z przedstawionej procedury, najistotniejszą kwestią w przedmiocie kalkulacji rekompensaty jest prawidłowa ewidencja kosztów, umożliwiająca jednoznaczne przypisanie kosztów do działalności objętej rekompensatą i tej, która powinna być finansowana z innych źródeł. Opisany problem dotyczy więc polityki rachunkowości miejskich przedsiębiorstw komunikacyjnych, w tym w szczególności obszaru rachunku kosztów. Stosowane w praktyce rozwiązania ewidencyjne najczęściej obejmują ewidencję kosztów na kontach zespołu 4 i 5, przy czym ewidencja na kontach zespołu 5 jest prowadzona z wyodrębnieniem tzw. miejsc powstawania kosztów. Uwzględniając potrzeby klasyfikacji kosztów w celu prawidłowego wyliczenia rekompensaty, stosowane rozwiązania ewiden-

<sup>7</sup> Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie zasad dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym z dnia 16 stycznia 2009 r. (MRR/H/22(1)/01-2009) opublikowane na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego pod adresem [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl).

cyjne okazują się najczęściej wystarczające jedynie w zakresie kosztów bezpośrednich działalności podstawowej. Przedsiębiorstwa komunikacyjne to jednostki o skomplikowanych, często wielozakładowych strukturach organizacyjnych, realizujące zarówno zadania podstawowe, jak i pomocnicze. Gdy przedsiębiorstwo prowadzi nie tylko działalność objętą rekompensatą, pojawia się problem właściwego określenia zasad podziału kosztów pośrednich, zarówno na etapie rozliczenia kosztów działalności pomocniczej, jak i kształtowania narzutów kosztów pośrednich, obciążających koszt wytworzenia usług objętych rekompensatą. Narzucony przez rozporządzenie (WE) 1370/2007 obowiązek zawarcia w umowie o świadczenie usług komunikacji miejskiej zasad podziału kosztów związanych ze świadczeniem usług nie rozwiązuje problemu. Rozporządzenie (WE) 1370/2007 nie zawiera kompletnego wykazu kosztów, które mogą zostać objęte rekompensatą. Zgodnie z rozporządzeniem, koszty te mogą obejmować w szczególności: koszty personelu, energii, opłaty za użytkowanie infrastruktury, koszty utrzymania i napraw pojazdów przeznaczonych do transportu publicznego, tabo-ru oraz instalacji niezbędnych do świadczenia usług transportu pasażerskiego, koszty stałe oraz odpowiedni zwrot z kapitału<sup>8</sup>. Szttywne określenie zasad podziału kosztów w umowie długoterminowej właściwie uniemożliwia elastyczne dostosowywanie rachunku kosztów do zachodzących w przedsiębiorstwie zmian organizacyjnych w trakcie obowiązywania umowy. Ponadto zasady rozliczenia kosztów, często opracowane na potrzeby umowy, w trakcie prac wdrożeniowych wymagają wprowadzania korekt i zmian wynikających np. z braku możliwości wiarygodnego określenia klucza podziałowego, niewłaściwego doboru klucza podziałowego, nieuwzględnienia w umowie wszystkich kategorii kosztów pośrednich. Natomiast gdy zasady rozliczenia kosztów są zawarte w umowie, każda z opisanych wyżej sytuacji wymaga sporządzenia aneksu.

Zasady kalkulacji rekompensaty wykluczają możliwość tzw. subsydiowania skośnego. W przypadku gdy podmiot świadczący usługi publiczne realizuje jednocześnie usługi rekompensowane, podlegające zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług transportu publicznego, i prowadzi inną działalność, rachunki związane ze wspomnianymi usługami publicznymi muszą zostać odpowiednio rozdzielone<sup>9</sup>. Rozporządzenie (WE) 1370/2007 wymaga prowadzenia dla usług nieobjętych rekompensatą odrębnej ewidencji kosztów zmiennych oraz przypisywanie im „odpowiedniej” sumy kosztów stałych i rozsądnego zysku.

Rozporządzenie (WE) 1370/2007 nie podaje żadnych wytycznych w zakresie sposobu rozliczania kosztów stałych. W zakresie ustalania przychodów i kosztów wskazuje na obowiązek kierowania się zasadami rachunkowości i przepisami podatkowymi. Jak wykazuje teoria rachunku kosztów, sposób ustalenia tzw. kluczy

<sup>8</sup> Art. 4 §1c rozporządzenia (WE)1370/2007.

<sup>9</sup> Pkt 5 załącznika do rozporządzenia (WE) 1370/2007.

podziałowych kosztów pośrednich może mieć istotne znaczenie dla końcowej wyceny realizowanych usług. W świetle rozporządzenia (WE) 1370/2007 każdy podział kosztów, zapisany w polityce rachunkowości, może być zastosowany w procedurze ustalania wartości rekompensaty. Obowiązujące rozwiązania prawne nie zawierają obowiązku weryfikacji poprawności ustalenia rekompensaty przez biegłego.

#### 4. Obszary dyskusyjne w zakresie ustalania rozsądnego zysku

Analiza treści wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z dnia 16 stycznia 2009 r.<sup>10</sup> oraz projektu rozporządzenia ministra finansów w sprawie sposobu określania wysokości rozsądnego zysku przysługującego operatorowi publicznego transportu zbiorowego prowadzi do wniosku, że procedura określania rozsądnego zysku wykorzystuje znaną w teorii finansów koncepcję stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału. Istota tej koncepcji opiera się na konieczności uwzględnienia w ocenie efektywności funkcjonowania jednostek gospodarczych kosztu zaangażowanego w nie kapitału. W warunkach gospodarki rynkowej, której podstawą jest konkurencja, kapitał migruje tam, gdzie osiągnąca jest wyższa stopa zwrotu przy określonym, akceptowanym przez inwestorów poziomie ryzyka. Proponowany w rozporządzeniu ministra finansów stały poziom stopy zwrotu z kapitału w wysokości 6%<sup>11</sup>, wyłącza regulacyjne (selekcyjne) działanie ryzyka towarzyszącego procesom inwestycyjnym. Gdy jest zapewniona stopa zwrotu, poziom zysku zależy wyłącznie od wartości zainwestowanego kapitału. Taka regulacja może prowadzić do nadmiernych inwestycji, powodując przewymiarowanie potencjału gospodarczego operatora. Biorąc pod uwagę specyficzną formę własności miejskich przedsiębiorstw komunikacyjnych, wartość powierzonego tym przedsiębiorstwom kapitału pochodzącego ze środków gminy lub funduszy Unii Europejskiej zależy od decyzji rad nadzorczych sprawujących kontrolę właścicielską nad efektywnością pracy zarządów spółek.

Przeprowadzone konsultacje w sprawie projektu rozporządzenia wskazały na wiele trudności wdrożeniowych proponowanego rozwiązania. Nie wszystkie zgłaszane zastrzeżenia można uznać za uzasadnione. Wśród wielu opinii, zgłoszonych m.in. przez Izbę Gospodarczą Komunikacji Miejskiej, na uwagę zasługują te, które dotyczą trudności w przypisaniu aktywów wyłącznie do świadczenia usług komunikacji miejskiej, w tym w szczególności proponowanego w rozporządzeniu

<sup>10</sup> Wytyczne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z dnia 16 stycznia 2009 r.

<sup>11</sup> Projekt rozporządzenia ministra finansów w sprawie sposobu określenia wysokości rozsądnego zysku przysługującego operatorowi publicznego transportu zbiorowego z dnia 13 czerwca 2011 r. opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Finansów [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

zastosowania jako klucza podziałowego zysków uzyskiwanych z poszczególnych rodzajów działalności. W warunkach funkcjonowania rekompensaty, której kwotę określa się według formuły „zysk plus zwrot od kapitału”, praktycznie nie ma możliwości, aby działalność objęta rekompensatą przynosiła stratę. Jednak określenie tego zysku wymaga wcześniejszego przypisania aktywów, co jest niewykonalne ze względu na brak możliwości ustalenia wartości klucza podziałowego, którym ma być zysk. Problem podziału aktywów na podstawie zysku wystąpi również w przypadku, gdy działalność nieobjęta rekompensatą, będzie przynosiła stratę. Proponowane rozwiązanie praktycznie zachęca do zaniechania przez przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej działalności nieobjętej rekompensatą. Każde działanie, które zwiększy poziom wykorzystania majątku i przyniesie stratę księgową ze względu na obciążenie kosztami o charakterze pośrednim, obniży wartość rozsądnego zysku oraz docelowo wynik finansowy spółki. Przytoczony sposób rozumowania wskazuje, że zapisy rozporządzenia ministra finansów nie zachęcają do starań o efektywność wykorzystania majątku ogółem, w tym do osiągnięcia korzyści z oddziaływania dźwigni operacyjnej, czyli podnoszenia wydajności działania wskutek wzrostu wyzyskiwania poziomu posiadanych zdolności produkcyjnych.

Podjęcie działalności nieobjętej rekompensatą pociąga za sobą skutki w postaci:

- obniżenia, o wartość wygenerowanej straty, wartości rekompensaty – zgodnie z zakazem tzw. finansowania skośnego,
- obniżenia kwoty rozsądnego zysku wskutek przypisania części aktywów do działalności nieobjętej rekompensatą.

Funkcjonujący system zamawiania świadczonych usług powoduje, że operator nie ma możliwości bezpośredniego oddziaływania na poziom wykorzystania aktywów przypisanych do działalności objętej rekompensatą. Liczba realizowanych świadczeń w ujęciu krótkoterminowym zależy od środków zarezerwowanych na świadczenie usług komunikacji miejskiej w budżecie gminy. Opisany brak mechanizmów ograniczających wartość kapitału zaangażowanego w finansowanie potencjału gospodarczego operatora powoduje, że działania gminy ograniczające liczbę świadczonych usług nie prowadzą do zmniejszenia wydatków na świadczenie usług przez komunikację miejską, a jedynie do wzrostu kosztu jednostkowego wozokilometra, spowodowanego wzrostem narzutu kosztów pośrednich – jako prostej konsekwencji ograniczenia poziomu wykorzystania zdolności produkcyjnej.

## 5. Podsumowanie

W artykule przedstawiono rozważania nad funkcjonującym od trzech lat nowym sposobem finansowania usług komunikacji miejskiej, wpisującym się

w koncepcję tzw. regulowanej konkurencji. Przeprowadzona analiza procedur oraz wynikające z praktyki trudności wdrożeniowe wskazują na wiele wad stosowanych rozwiązań. Procedura określania rekompensaty nie zawiera mechanizmów zmuszających do zachowań proefektywnościowych ze strony operatora. Długoterminowa umowa, wartość rekompensaty oparta na formule „koszt plus” oraz stała stopa zwrotu z kapitału nie wyzwalają rynkowych mechanizmów regulacyjnych. Stosowana procedura ustalania rekompensaty nie zawiera dostatecznych mechanizmów kontroli, w tym mierników i kryteriów oceny efektywności wykorzystywanych zasobów. Nie występują mechanizmy zachęcające do obniżania kosztów świadczenia usług oraz optymalizacji wartości zainwestowanego kapitału. Mechanizmy te stanowią podstawową cechę funkcjonowania rynków konkurencyjnych i selekcji podmiotów uczestniczących w tych rynkach. Kontrola taka, biorąc pod uwagę specyfikę świadczonych usług, mogłaby być realizowana chociażby z wykorzystaniem benchmarkingu oraz monitorowania poziomu wykorzystania posiadanych zdolności produkcyjnych. Możliwość wyboru operatora, z pominięciem prawa zamówień publicznych, wyklucza z rynku prywatnych przewoźników, a przez to wyłącza mechanizm konkurencji cenowej.

Brak opisanych mechanizmów powoduje, że efektywność wykorzystania środków publicznych przez przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej pozostaje, tak jak dotychczas, poddana wyłącznie kontroli właścicielskiej, realizowanej przez rady nadzorcze spółki, której właścicielem jest gmina. Opisane ryzyko, związane z podejmowaniem działalności nieobjętej rekompensatą, może prowadzić do ograniczania przez zarządy spółek takich działań.

Artykuł nie porusza obszarów budzących wątpliwości interpretacyjne przy ustalaniu rekompensaty, jak prawo do zaliczenia do kosztów świadczenia usług komunikacji miejskiej kosztów finansowych związanych z finansowaniem należności z tytułu rekompensat, odsetek od kredytów zaciągniętych na finansowanie zakupów środków trwałych lub odsetek od leasingu. W artykule nie poruszono również problemu nieodpłatnego użytkowania przez przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej majątku należącego do gminy. Powyższe zagadnienia, ze względu na ich obszerność, mogą stanowić przedmiot oddzielnych opracowań naukowych.

## Literatura

Pismo Izby Gospodarczej Komunikacji Miejskiej z dnia 11.07.2011 r. do Ministerstwa Finansów, zawierające uwagi do projektu rozporządzenia ministra finansów w sprawie sposobu określenia wysokości rozsądnego zysku przysługującego operatorowi publicznego transportu zbiorowego z dnia 13 czerwca 2011 r., opublikowane na stronie internetowej Izby Gospodar-

- czej Komunikacji Miejskiej [www.igkm.pl/site/publikacje/izbowe/stanowiskoIGKM\\_rozsadny\\_zysk.pdf](http://www.igkm.pl/site/publikacje/izbowe/stanowiskoIGKM_rozsadny_zysk.pdf).
- Projekt rozporządzenia ministra finansów w sprawie sposobu określenia wysokości rozsądnego zysku przysługującego operatorowi publicznego transportu zbiorowego z dnia 13 czerwca 2011 r. opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Finansów [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).
- Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r., nr 5, poz. 13).
- Wytyczne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z dnia 16 stycznia 2009 r. (MRR/H/22(1)/01-2009) opublikowane na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl).



**Małgorzata Sosińska-Wit**

Politechnika Lubelska

## **Finansowanie innowacji w małych przedsiębiorstwach ze środków Unii Europejskiej na przykładzie województwa lubelskiego**

***Streszczenie.** W artykule zaprezentowano sytuację gospodarczą przedsiębiorstw województwa lubelskiego oraz ukazano rynkowe bariery finansowe, utrudniające rozwój małym przedsiębiorstwom. Na podstawie ankiety przeprowadzonej wśród firm województwa lubelskiego przedstawiono rodzaje stosowanych innowacji oraz źródła ich finansowania. Pokazano także, w jaki sposób przedsiębiorcy mogą wykorzystać pomoc oferowaną przez Unię Europejską. Część danych empirycznych pochodzi z ankiety przeprowadzonej wśród 150 małych przedsiębiorstw działających na terenie województwa lubelskiego.*

***Słowa kluczowe:** innowacyjność, finansowanie z UE, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw*

### **1. Wprowadzenie**

Gospodarka rynkowa funkcjonuje w podlegających dynamicznym zmianom warunkach, które wymuszają na podmiotach gospodarczych funkcjonujących na lokalnych rynkach poszukiwanie nowych metod i narzędzi zarządzania. Wystawiają one na ciężką próbę małych przedsiębiorców, zmuszając ich do konfrontacji z najlepszymi, często w skali światowej lub krajowej, podmiotami gospodarczymi. Żeby udało się tym podmiotom, które są jednym z najważniejszych instrumentów rozwoju gospodarczego regionu, utrzymać i rozwijać działalność w tych trudnych warunkach, muszą tworzyć wzajemne powiązania, czerpać z ba-

dań i innowacji, nawiązywać współpracę i poczuć się związanymi z lokalnym rynkiem.

Rozwój drobnej przedsiębiorczości wzbudza szczególne zainteresowanie zarówno krajów Unii Europejskiej (UE), jak i Polski. Stymulowanie rozwoju drobnej przedsiębiorczości to również ważny obszar polityki władz samorządowych.

Regiony, które w pełni chcą wykorzystać wszystkie możliwości rozwoju i skorzystać z międzynarodowej pomocy, muszą budować politykę regionalną, której istotnym zadaniem jest pobudzać do innowacyjności małe podmioty, z reguły prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą. Podmioty te są silnie zintegrowane z lokalną społecznością, a także tworzą między sobą mniej lub bardziej formalne powiązania. Często ich kondycja finansowa i możliwości rozwoju są podobne i ściśle połączone.

Dobrze funkcjonujący samorząd sprawia, że działające na lokalnym rynku podmioty gospodarcze są prężne, aktywne i przedsiębiorcze, chętnie poszukują nowych rozwiązań. Działalność innowacyjna wymaga stworzenia odpowiedniego systemu wsparcia, np. poprzez rozwój instytucji otoczenia biznesu i dostęp do różnych źródeł finansowania.

Celem artykułu jest przedstawienie – na podstawie ankiet zebranych wśród losowo wybranych firm – źródeł finansowania, w szczególności z funduszy Unii Europejskiej, działalności innowacyjnej małych przedsiębiorstw funkcjonujących w województwie lubelskim.

## 2. Innowacyjność badanych przedsiębiorstw

Analiza sytuacji gospodarczej województwa lubelskiego wskazuje, że większość problemów gospodarczych dostrzeganych na szczeblu ogólnopolskim znacznie silniej dotyczy Lubelszczyzny. Badania wielu autorów klasyfikują województwo lubelskie jako obszar mało atrakcyjny inwestycyjnie, jednak starający się nadrobić zaległości rozwojowe, by znaleźć się w grupie regionów szybciej się rozwijających<sup>1</sup>. Lubelszczyzna jest regionem, który szczególnie potrzebuje nowoczesnej polityki rozwojowej. Bez wsparcia działalności gospodarczej Lubelszczyzna nie ma szans na poprawę konkurencyjności.

W szerokim rozumieniu przedsiębiorczość to skłonność do aktywnego uczestnictwa w życiu gospodarczym, umożliwiająca rozwijanie potencjału podmiotów gospodarczych i zwiększanie ich konkurencyjności. Województwo lubelskie dysponuje znacznym potencjałem w tym zakresie, mieszka w nim wielu młodych,

---

<sup>1</sup> A. Żołnierski, *Potencjał innowacyjny polskich małych i średniej wielkości przedsiębiorstw*, PARP, Warszawa 2005, s. 9.

wykształconych ludzi. Przekłada się to na dynamikę w zakresie zakładania nowych podmiotów gospodarczych. Każdego roku pojawiają się nowe, chociaż są i takie, które z różnych powodów na rynku się nie utrzymały i upadły.

Tabela 1. Podmioty gospodarcze wpisane do rejestru REGON w województwie lubelskim

Wyszczególnienie	2000	2005	2007	2008	2009
Pomioty gospodarcze ogółem	149 411	149 019	151 514	154 595	156 180
Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	105 149	115 697	117 088	120 150	120 987

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Roczniki Statystyczne Województwa Lubelskiego*, US w Lublinie, Lublin, 2009-2010.

W województwie lubelskim dominują przedsiębiorstwa osób fizycznych, często będące rezultatem tzw. samozatrudnienia. Udział tej grupy przedsiębiorstw w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych województwa lubelskiego w 2000 r. wyniósł 70,37%, lecz w kolejnych okresach utrzymywał się już na poziomie 77%.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że w województwie lubelskim przeważają przedsiębiorstwa bardzo małe (mikroprzedsiębiorstwa) zatrudniające do 9 osób. Liczba tych przedsiębiorstw stanowi ponad 95% ogólnej liczby podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w systemie REGON, chociaż w analizowanym okresie systematycznie spada (w 2009 r. wyniosła 94,98%). Aby utrzymać się na rynku, podmioty te muszą być innowacyjne.

Innowacyjność jest zagadnieniem bardzo szerokim. Jest cechą podmiotów gospodarczych lub gospodarek, oznaczającą zdolność do tworzenia i wdrażania innowacji, a także do ich absorpcji. Wiąże się z aktywnym zaangażowaniem się w procesy innowacyjne i podejmowaniem działań w tym kierunku<sup>2</sup>. Innowacja natomiast to wdrożenie nowego lub znacznie udoskonalonego produktu lub procesu, nowej metody marketingowej lub organizacyjnej, organizacji miejsca pracy lub stosunków z otoczeniem<sup>3</sup>.

Możemy zatem innowację podzielić na<sup>4</sup>:

- produktową – wprowadzającą nowe produkty lub udoskonalającą już istniejące,
- procesową – wprowadzającą nowe metody wytwarzania,

<sup>2</sup> *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, red. K.B. Matusiak, PARP, Warszawa 2005, s. 76.

<sup>3</sup> *Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, OECD–EUROSTAT, Warszawa 2008, s. 48.

<sup>4</sup> E. Stawasz, *Innowacje a mała firma*, Wyd. UŁ, Łódź 1999, s. 14.

- organizacyjną – ulepszającą organizację produkcji lub pracy,
- marketingową – wprowadzającą nowe metody sprzedaży.

Tabela 2. Nakłady na działalność innowacyjną w latach 2006 i 2008 w Polsce i województwie lubelskim

Wyszczególnienie	2006		2008	
	w mln zł	w %	w mln zł	w %
Polska	17 841,2	100,0	25 590,7	100,0
Lubelskie	562,7	3,2	827,4	3,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rocznik Statystyczny Polski 2010*, GUS, Warszawa 2010.

W celu rozpoznania zakresu wdrażanych innowacji i sposobów finansowania małych przedsiębiorstw na Lubelszczyźnie, przeprowadzono badania ankietowe w latach 2010-2011 wśród 150 małych firm województwa lubelskiego.

Jedną z podstawowych cech małych przedsiębiorstw jest szybkość i elastyczność, z jaką przystosowują się do zmian rynkowych. To nie tylko dostosowanie wielkości produkcji, ale i różne zmiany w zakresie rodzaju, jakości, wyglądu, sposobu dystrybucji, obsługi klienta, organizacji itd. Zmiany te wymagają ciągłego wprowadzania innowacji, ale rozumianych w szerokim zakresie. Badania ukazują działalność innowacyjną, ale najczęściej w formie drobnych usprawnień.

Tabela 3. Struktura innowacji w przedsiębiorstwach, które deklarują ich wprowadzenie na obszarze Lubelszczyzny (%)

Rodzaj innowacji według metodologii Oslo Manual	Przedsiębiorstwa	
	mikro	małe
	0-9	10-49
Innowacja produktowa	12	18
Innowacja procesowa	15	23
Innowacja marketingowa	38	35
Innowacja organizacyjna	35	24

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych w MSP województwa lubelskiego w latach 2010-2011.

Ponadto przeprowadzone badania wykazały, że największą popularnością wśród przedsiębiorców województwa lubelskiego cieszą się innowacje marketingowe i organizacyjne. Organizacyjne, gdyż nowe rozwiązania w tym obszarze można z reguły wprowadzić bez wysokich kosztów, co ma istotne znaczenie dla małych podmiotów. Marketingowe, bo rynek wymusza na przedsiębiorcach stosowanie nowych środków i metod pozyskania klientów. Formy promocji również muszą ulegać ciągłym zmianom, aby zwrócić uwagę odbiorców. Prawie połowa

ankietowanych wskazała na działania innowacyjne w tych dwu obszarach. Ponad 25% respondentów deklaruje wprowadzenie udogodnień zachęcających do zakupu, takich jak zmiana wielkości opakowań hurtowych, zmiana opakowań, wprowadzenie promocji, upustów, sprzedaży wiązanej.

Innowacje produktowe i procesowe mogą być realizowane tylko w podmiotach produkcyjnych i świadczących niektóre usługi. Zakres tych innowacji jest w małych podmiotach wyraźnie mniejszy. Wprawdzie wprowadzanie nowych produktów, sposobów wytwarzania, poprawa jakości, redukcja kosztów również są wymuszone przez postęp technologiczny, ale ich wprowadzenie wiąże się z wyższymi nakładami. Na takie małych podmiotów nie stać. Deklaruje ich wprowadzenie ok. 17% przedsiębiorców. Ponad połowa tych respondentów wskazała, że to właśnie na ten rodzaj innowacji zostały przeznaczone środki unijne.

### 3. Źródła finansowania działalności przedsiębiorstw

Jednym z warunków realizacji działalności innowacyjnej jest pozyskanie środków na jej finansowanie. Innowacje wiążą się często z dużymi nakładami finansowymi, zwłaszcza jeśli łączą się z zastosowaniem nowych technologii. Dla małych przedsiębiorstw zgromadzenie niezbędnych środków finansowych stanowi często poważny problem. Skromne kapitały własne nie pokrywają wszystkich potrzeb małego podmiotu. Zdobycie kapitału staje się więc jednym z głównych warunków wprowadzenia innowacji<sup>5</sup>.

Spśród ankietowanych podmiotów ponad 80% poniosło wydatki związane z wprowadzeniem innowacji. Z odpowiedzi respondentów wynika, że głównym źródłem finansowania zarówno działalności innowacyjnej, jak i działalności bieżącej był kapitał własny. Ponad 60% badanych przedsiębiorstw (zob. tab. 4) wskazało jako główne źródło finansowania działalności innowacyjnej zysk zatrzymany. Przedsiębiorstwa były także systematycznie zasilane w kapitały przez swoich właścicieli, którzy deklarowali dopłaty do kapitału, jako jedno z najważniejszych źródeł finansowania inwestycji. Ok. 40% firm zadeklarowało finansowanie działalności innowacyjnej więcej niż z jednego źródła.

Odpowiedzi na pytanie o główne bariery w pozyskiwaniu kredytów bankowych wykazały, że w analizowanym okresie przedsiębiorcy unikali kredytów bankowych głównie z uwagi na ich wysoki koszt. Ograniczenie dla pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania stanowiła także skomplikowana w opinii

<sup>5</sup> *Innowacje w rozwoju gospodarki i przedsiębiorstw: siły motoryczne i bariery*, red. E. Okoń-Horodyńska, A. Zachorowska-Mazurkiewicz, IWiI, Warszawa 2007, s. 208-209.

przedsiębiorców procedura bankowa, słaba kondycja ekonomiczno-finansowa przedsiębiorstw oraz brak odpowiednich zabezpieczeń.

Tabela 4. Źródła finansowania działalności innowacyjnej (%)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Zysk zatrzymany	59,68	59,72	56,79	60,42	57,89
Dopłaty właścicieli	19,35	18,06	17,28	21,88	22,11
Kredyt długoterminowy	6,45	5,56	4,94	3,13	3,16
Kredyt preferencyjny	3,23	2,78	3,70	1,04	1,05
Leasing finansowy	3,23	2,78	1,23	1,04	3,16
Leasing operacyjny	0,00	0,00	2,47	2,08	3,16
Dotacje z funduszy Unii Europejskiej	4,84	6,94	7,41	5,21	4,21
Inne (jakie?)	3,23	4,17	6,17	5,21	5,26

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych w MSP województwa lubelskiego w latach 2010-2011.

Uwagę zwraca fakt utrzymywania się opisanych barier w całym okresie objętym analizą, co oznacza, że w tym okresie nie wystąpiły przesłanki dla zwiększenia wykorzystania kredytów w procesie rozwoju przedsiębiorstwa. Stwierdzony w oparciu o wyniki badań ograniczony dostęp do kredytów może być postrzegany jako istotna bariera w procesie rozwoju przedsiębiorczości na Lubelszczyźnie.

Na finansowanie działalności innowacyjnej z kapitałów obcych może mieć wpływ, w opinii badanych podmiotów, niska efektywność działań innowacyjnych i zwrot zainwestowanego kapitału w pierwszym okresie po wdrożeniu zmian.

Finansowanie działalności, a w szczególności innowacji, jest możliwe nie tylko z wykorzystaniem kapitału przedsiębiorstw, ale i środków będących do dyspozycji władz samorządowych czy unijnych.

Spośród 150 badanych przedsiębiorstw ok. 42,21% przyznało, że korzystała z jakiejś formy pomocy publicznej. Pomoc publiczna to pomoc udzielana przez państwo członkowskie lub ze źródeł państwowych, w jakiegokolwiek formie, która narusza lub grozi naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych wyrobów, w zakresie, w jakim wpływa ona negatywnie na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi<sup>6</sup>.

Przed wszystkim pomoc publiczną uzyskiwały osoby fizyczne. Podmioty gospodarcze korzystające z pomocy publicznej miały głównie siedzibę w Lublinie lub w bliskim jego sąsiedztwie (tj. w gminach graniczących ze stolicą wojewódz-

<sup>6</sup> *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w roku 2009*, UOKiK, Warszawa 2010 s. 6.

twą). Na terenach wiejskich (jednocześnie w gminach bezpośrednio niegraniczących z Lublinem) było zaledwie kilkanaście przedsiębiorstw, które taką pomoc uzyskały.

Tabela 5. Struktura badanych jednostek ze względu na udzieloną pomoc publiczną

Przedsiębiorstwa	Liczba zatrudnionych pracowników	Jednostki, które skorzystały z pomocy publicznej (%)
Mikro	0-9	60,00
Małe	10-49	27,69
Średnie	50-249	9,23

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych w MSP województwa lubelskiego w latach 2010-2011.

Tabela 6. Struktura badanych jednostek ze względu na formę uzyskanej pomocy publicznej (%)

Forma pomocy	0-9	10-49
Dotacja	49,23	38,00
Zwolnienie podatkowe	12,82	5,56
Ulga podatkowa w podatkach lokalnych	10,26	11,11
Odroczenie i rozłożenie na raty płatności wobec budżetu	5,13	11,11
Kredyt preferencyjny	5,13	5,56
Poręczenie i gwarancja kredytowa	–	5,56
Wniesienie kapitału do spółki	5,13	27,78
Sprzedaż ziemi przedsiębiorstwu poniżej jej ceny rynkowej	10,26	5,56

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych w MSP województwa lubelskiego w latach 2010-2011.

Z przeprowadzonych badań ankietowych na obszarze Lubelszczyzny wynika, że największą popularność spośród form udzielanych pomocy publicznej zdobyły dotacje. Z tego rodzaju pomocy publicznej, spośród wszystkich przebadanych mikroprzedsiębiorstw, skorzystało ponad 49%. Na kolejnej pozycji natomiast ukształtowały się zwolnienia i ulgi w podatkach.

#### **4. Środki Unii Europejskiej źródłem finansowania działalności przedsiębiorstw**

Nieodłącznym elementem realizowanej przez Unię Europejską polityki regionalnej jest wsparcie rozwoju przedsiębiorstw, w szczególności drobnej przedsiębiorczości, która stanowi trzon konkurencyjnej gospodarki. Aktywizowanie

rozwoju tego sektora, poprzez wykorzystanie środków finansowych dostępnych w ramach programów pomocowych Unii Europejskiej, ma na celu poprawę pozycji konkurencyjnej tych jednostek.

Z badań ankietowych przeprowadzonych na próbie lubelskich podmiotów gospodarczych wynika, że zaledwie 25% jednostek złożyło wnioski o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej, z czego najwięcej, bo aż 46% stanowiły mikroprzedsiębiorstwa.

Tabela 7. Struktura badanych jednostek ze względu na złożone wnioski o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej

Przedsiębiorstwa	Liczba zatrudnionych pracowników	Odsetek przedsiębiorstw ubiegających się o dofinansowanie z UE
Mikro	0-9	46,15
Małe	10-49	33,33
Średnie	50-249	12,82
Duże	powyżej 250	7,69

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych w MSP województwa lubelskiego w latach 2010-2011.

Regiony w Polsce i Europie w różnym stopniu korzystają z szans, jakie daje im Unia Europejska. Sporządzony bilans uzyskanego wsparcia wykazał, że<sup>7</sup>:

- dofinansowanie projektów w województwie lubelskim stanowiło 4,3% dofinansowania w skali kraju (w Mazowieckiem było to 17,2%, w Opolskim 2,1%),

- udział województwa lubelskiego w liczbie realizowanych projektów był wysoki (10,4%, najwięcej projektów realizowano w województwie mazowieckim – 15,3%, najmniej w lubuskim – 2,2%),

- wartość wsparcia w przeliczeniu na mieszkańca plasuje województwo na 14 miejscu w kraju (959 zł, podczas gdy w województwie zachodniopomorskim wskaźnik ten był wyższy – 1841 zł, a w województwie małopolskim – 910 zł)

Województwo lubelskie w okresie programowania 2007-2013 ma szanse zainvestować ok. 28 mld zł, w tym z Unii Europejskiej ok. 20 mld zł.

Dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wskazują, że do końca grudnia 2010 r. w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) zawarto 32 umowy w województwie lubelskim, na ogólną kwotę 1,029 mln zł, co stanowi 49,3% przyznanych środków dla regionu. Niepokój budzi skromny poziom zaawansowania płatności ze środków EFRR, który w stosunku do aloka-

<sup>7</sup> Bilans uzyskanego wsparcia, UMWL, Lubin 2010.



cji funduszu wyniósł tylko 12,8%, a w relacji do wartości podpisanych umów 26,1%<sup>8</sup>.

Przedsiębiorstwa często deklarują chęć skorzystania w przyszłości z dotacji UE, dostępnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz Sektorowych Programów Operacyjnych. W ramach tych środków realizowany będzie Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka. Jego głównym celem ma być rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacje przedsiębiorstw. W województwie na realizację programu Przedsiębiorczość i Innowacje w latach 2007-2013 zostanie przeznaczonych 242,73 mln euro z funduszy europejskich, a na rozwój programu Infrastruktura Ekonomiczna – 75,13 mln euro. Realizacja programu przyczyni się do wzrostu konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw (zwłaszcza sektora MSP) inwestujących na terenie województwa lubelskiego. Dzięki udzielonemu wsparciu wzrośnie skala wykorzystania nowych technologii i rozwiązań stosowanych w nowoczesnej gospodarce – tak w sferze produkcyjnej, jak i w usługach<sup>9</sup>.

Tabela 8. Środki na inwestycje współfinansowane z funduszy unijnych dla województwa lubelskiego w mln euro w Strategii rozwoju kraju 2007-2015

Wyszczególnienie	Program Operacyjny Fundusze Unijne	Wkład krajowy	Ogółem
Regionalny Program Operacyjny	1 156,00	203,97	1 359,97
PO Kapitał Ludzki	435,16	76,79	511,95
PO Rozwój Polski Wschodniej	508,57	89,75	598,32
Łącznie	2 099,73	370,51	2 470,24
PROW	479,90	156,30	636,20
Razem	2 579,63	526,81	3 106,44

Źródło: *Fundusze unijne dla województwa lubelskiego w latach 2007-2015*, www.mrr.gov.pl [dostęp: 14.04.2011].

Mikroprzedsiębiorstwa oraz małe i średnie przedsiębiorstwa mają możliwość pozyskania w tych programach środków finansowych na działalność badawczą, rozwojową i współpracę z jednostkami badawczo-rozwojowymi oraz transfer technologii. Mogą przeznaczać środki także na: wyposażenie niezbędne do prowadzenia i rozwoju działalności gospodarczej lub modernizację środków produkcji, zastosowanie i wykorzystanie technologii informatycznych i komunikacyjnych, dywersyfikację produkcji zakładu poprzez jego rozbudowę.

Działań w ramach wspierania lubelskiej przedsiębiorczości i innowacji jest wiele. Jednak nie każdy przedsiębiorca ma wiedzę, która pozwala mu ubiegać

<sup>8</sup> *Rozwój Polski wschodniej 2007-2013 w liczbach 2010*, MRR, Warszawa 2010.

<sup>9</sup> www.rpo.lubelskie.pl [dostęp: 14.04.2011].

się o środki wsparcia z Unii Europejskiej oraz inne formy pomocy publicznej. Ciekawe jest to, że najwięcej uwagi poświęcono pomocy przedsiębiorcom pochodzącym z sektora mikro i małych przedsiębiorstw.

## 5. Podsumowanie

Współczesne przedsiębiorstwo, niezależnie od rozmiarów i przedmiotu działania uzależnione jest od wielokierunkowego oddziaływania otoczenia oraz od ciągle rosnących wymagań klientów. Kluczem do osiągnięcia przez nie sukcesu rynkowego jest łatwy dostęp do informacji, a przede wszystkim kapitału, który pozwoli zdobyć przewagę konkurencyjną na rynku.

Pomimo wysokiego potencjału przedsiębiorczości w regionie, małe przedsiębiorstwa nie mają łatwej sytuacji, a jednym z czynników ograniczających ich rozwój jest brak lub trudny dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania. Jak wykazały przeprowadzone badania ankietowe, drobne podmioty finansują zarówno działalność bieżącą, jak i innowacyjną z kapitałów własnych, w ograniczony sposób korzystając z kredytów, szczególnie o charakterze długoterminowym. Podmioty obawiają się przede wszystkim ryzyka finansowego związanego z wykorzystaniem tych środków. Duże zainteresowanie tych podmiotów wzbudzają dotacje, dofinansowania, szczególnie z Unii Europejskiej, ale pomimo występowania o te środki niewiele przedsiębiorstw je wykorzystuje, w większości przypadków jest to zresztą zastrzyk jednorazowy.

Województwo lubelskie należy do najmniej atrakcyjnych inwestycyjnie regionów polski, poziom innowacyjności w województwie także jest bardzo niski, ale od zaangażowania władz lokalnych i przedsiębiorców zależy, jak sytuacja będzie wyglądała w przyszłości, czy zostaną stworzone warunki przyciągające zagranicznych inwestorów, czy zostaną wykorzystane środki przeznaczone na wsparcie regionalnej gospodarki przez Unię Europejską.

Ważne, aby polityka regionalna dostrzegała problemy drobnych podmiotów gospodarczych i brała pod uwagę ich potrzeby wyrażane i ukryte. Środki, które powinny być przeznaczone na rozwój podmiotów konkurencyjnych, o najlepszych perspektywach rozwoju, nie zostały zmarnowane przez jednostki słabe, które dzięki nim tylko wydłużą okres wegetacji na rynku, a później upadną.

Jak wynika z badań, niska aktywność innowacyjna przedsiębiorstw nie jest rezultatem braku świadomości, potrzeby podejmowania takiej działalności lub niewielkiego popytu na innowacje. Czynniki utrudniające działalność innowacyjną podzielić można na dwie grupy: finansowe i informacyjne, wiążące się z posiadaniem określonej wiedzy. Pierwsza grupa związana jest z brakiem środków finansowych własnych i zewnętrznych na prowadzenie działalności innowa-

cyjnej, zbyt wysokie koszty prowadzenia badań, dostępu do najnowszych technologii. Druga grupa to czynniki związane z szeroko rozumianą wiedzą: brak odpowiednio wykwalifikowanego personelu, brak informacji na temat nowych technologii i rozwoju nauki, informacji na temat rynków i gustów klientów, niepewny popyt. Przedsiębiorstwa mają też problemy ze znalezieniem odpowiednich partnerów.

Główne wnioski wynikające z przeprowadzonych badań wskazują, że małe przedsiębiorstwa charakteryzują się małą aktywnością w zakresie innowacji. Odsetek przedsiębiorstw, które wprowadziły innowacje rósł wraz ze wzrostem przedsiębiorstwa. Podobnie wartość nakładów ponoszonych na innowacje wzrastał wraz z wielkością przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwa pomimo zadeklarowanej chęci współpracy z jednostkami badawczymi i instytutami naukowymi, rzadko z nimi współpracują. Istnieje silna, niezaspokojona potrzeba nawiązania współpracy z takimi instytucjami. Przyczyną mogą być wysokie koszty i słabo rozwinięta informacja o tym, która instytucja i w jakim zakresie może pomóc opracować innowacje i je wdrożyć.

W latach 2007-2013 prawie 25% funduszy unijnych przeznaczano na projekty związane z innowacyjnością i pobudzeniem przedsiębiorczości oraz na badania i rozwój. Większość z tych środków trafi do mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, jako podmiotów najwrażliwszych na innowacje i tworzących najwięcej nowych miejsc pracy. Obecny okres zapewnia regionom wschodnim środki na budowę szerokiej oferty inwestycyjnej i jej promocję. Zmiany strukturalne w gospodarce, rozwój sektora nowoczesnych technologii, osłabiają znaczenie lokalizacji, jako czynnika wpływającego na atrakcyjność inwestycyjną regionu.

## Literatura

- Bilans uzyskanego wsparcia*, UMWL, Lubin 2010.
- Fundusze unijne dla województwa lubelskiego w latach 2007-2015*, [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl) [dostęp: 14.04.2011].
- Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, red. K.B. Matusiak, PARP, Warszawa, 2005.
- Innowacje w rozwoju gospodarki i przedsiębiorstw: siły motoryczne i bariery*, red. E. Okoń-Horodyńska, A. Zachorowska-Mazurkiewicz, IWiI, Warszawa 2007.
- Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, OECD – EUROSTAT, Warszawa 2008.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w roku 2009*, UOKiK, Warszawa 2010.
- Rocznik Statystyczny Polski 2010*, GUS, Warszawa 2010.
- Roczniki Statystyczne Województwa Lubelskiego*, US w Lubinie, Lublin, 2009-2010.
- Rozwój Polski wschodniej 2007-2013 w liczbach 2010*, MRR, Warszawa 2010.
- Stawasz E., *Innowacje a mała firma*, Wyd. UŁ, Łódź 1999.
- Żołnierski A., *Potencjał innowacyjny polskich małych i średniej wielkości przedsiębiorstw*, PARP, Warszawa 2005.



**Anna Spoz**

Politechnika Lubelska

## **Bariery ograniczające innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw**

***Streszczenie.** W artykule ukazano sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) jako bardzo ważny element polskiej gospodarki. Omówiono zagadnienie innowacyjności MSP, będącej głównym źródłem ich przewagi konkurencyjnej na rynku. Przytoczono wyniki badań, które dowodzą, że siła prorozwojowego oddziaływania MSP na gospodarkę wzrasta wraz ze wzrostem ich konkurencyjności. Ten rodzaj przewagi jest także najbardziej trwały. Przedstawiono również najistotniejsze bariery, na które natrafiają małe i średnie przedsiębiorstwa w procesie budowania i wzmocnienia swojego potencjału innowacyjnego.*

***Słowa kluczowe:** bariery innowacyjności, sektor MSP, innowacje*

### **1. Wprowadzenie**

Sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) jest bardzo ważnym elementem polskiej gospodarki, gdyż należy do niego ponad 99% wszystkich podmiotów funkcjonujących na rynku. Małe i średnie przedsiębiorstwa tworzą miejsca pracy dla ponad 60% zatrudnionych, a ich udział w tworzeniu produktu krajowego brutto (PKB) w 2008 r. wyniósł 46,9%. Gospodarcze znaczenie sektora MSP jest tym większe, im większą posiada on zdolność konkurencyjną. Wzrost konkurencyjności MSP wzmacnia siłę ich prorozwojowego oddziaływania na gospodarkę.

Konkurencyjność przedsiębiorstwa oznacza jego długotrwałą zdolności do funkcjonowania i rozwoju, pomimo presji istniejącej ze strony innych podmiotów

na rynku<sup>1</sup> i jest determinowana wieloma czynnikami, z których tylko niektóre decydują o jego rzeczywistej zdolności do osiągnięcia przewagi nad konkurentami. Zidentyfikowanie tych czynników jest bardzo ważne, bowiem opracowanie i wdrożenie strategii opartej na nich pozwoli firmie zaspokajać potrzeby konsumentów w sposób pełniejszy i bardziej efektywny niż inne firmy działające na tym samym rynku. Warto się zatem zastanowić, od jakich czynników w stopniu najwyższym uzależniony jest sukces rynkowy małych i średnich przedsiębiorstw?

W obecnych czasach, w warunkach gospodarki opartej na wiedzy, jednym z najważniejszych determinantów konkurencyjności przedsiębiorstwa jest jego innowacyjność. Ten rodzaj przewagi ze względu na unikatowość jest także najbardziej trwały. Dlatego przedsiębiorstwa, które chcą odnosić sukcesy rynkowe, muszą wzmacniać swój potencjał innowacyjny. Specyfika małych i średnich przedsiębiorstw, zwłaszcza ich ograniczenia zasobowe sprawiają, że proces ten jest niezwykle trudny i wymaga pokonania wielu barier.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie istoty innowacyjności przedsiębiorstw sektora MSP oraz przedstawienie najistotniejszych barier, na jakie natrafiają małe i średnie przedsiębiorstwa w procesie budowy lub wzmacniania swojego potencjału innowacyjnego.

## 2. Innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw i jej determinanty

Za prekursora teorii innowacji uważa się Josepha Schumpetera. W książce *Teoria rozwoju gospodarczego* zdefiniował innowacje, jako wprowadzenie nowych lub udoskonalenie istniejących wyrobów, wprowadzenie nowej lub udoskonalonej metody wytwarzania, wykorzystanie nowych surowców i półfabrykatów, wprowadzenie nowej organizacji procesów wytwarzania lub sprzedaży, stworzenie nowego rynku<sup>2</sup>. Podobnego zdania jest Jerzy Baruk, który rozumie innowacje jako „celowo zaprojektowaną przez człowieka zmianę produktu, metod jego wytwarzania, organizacji pracy lub zarządzania”<sup>3</sup>. Z kolei Philip Kotler definiuje innowację, jako towar, usługę lub pomysł, który odbierany jest jako nowość<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> G. Sobczyk, *Strategie konkurencji małych i średnich przedsiębiorstw*, Wyd. UL, Lublin 2006, s. 54.

<sup>2</sup> J. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960, s. 146.

<sup>3</sup> J. Baruk, *Zarządzanie wiedzą i innowacjami*, Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 35.

<sup>4</sup> Ph. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Felberg, Warszawa 1999, s. 322.

John Kay, Gary Hamel, i Coimbatore Krishnarao Prahalad podkreślają znaczenie innowacji w procesie budowy i wzmacniania potencjału konkurencyjnego przedsiębiorstwa. Według J. Kaya, przedsiębiorstwo musi prawidłowo zidentyfikować swoje zdolności i odpowiednio do nich dostosować zakres i przedmiot swojej działalności, by móc skutecznie funkcjonować na rynku. Do podstawowych źródeł przewagi konkurencyjnej zaliczył: architekturę, reputację, zasoby strategiczne i innowacje dotyczące produktów, stosowanej technologii lub systemów organizacji i zarządzania<sup>5</sup>. Znaczenie innowacji w budowaniu pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa dostrzegają także G. Hamel i C.K. Prahalad, uznając, że wykreowanie kluczowych kompetencji w przedsiębiorstwie pozwoli jednostce zdobyć i utrzymać przewagę konkurencyjną w długim okresie<sup>6</sup>.

Dziś innowacje oznaczają dla firm<sup>7</sup>:

- wprowadzanie na rynek nowych produktów i usług,
- wdrażanie nowoczesnych technologii,
- wprowadzanie zmian w infrastrukturze produkcyjnej i dystrybucyjnej, zmierzających do poprawy skuteczności i efektywności ich funkcjonowania,
- realizację działań, których celem jest zwiększenie zakresu i skuteczności wykorzystania wiedzy i umiejętności kadry pracowniczej,
- rozwój sieci informacyjnych.

Poziom innowacyjności przedsiębiorstwa determinowany jest wieloma czynnikami, które najogólniej podzielić można na zewnętrzne i wewnętrzne. Czynniki zewnętrzne należą do otoczenia firmy, będąc od niej niezależne lub jedynie słabo zależne. Do najważniejszych zewnętrznych czynników kształtujących innowacyjność przedsiębiorstw należy zaliczyć: wpływ środowiska i otoczenia, instrumenty kształtowania konkurencyjności przez firmę, potencjał i pozycję konkurencyjną podmiotów, makroekonomiczne instrumenty sterowania konkurencyjnością podmiotów gospodarczych, poziom konkurencji oraz skalę oddziaływania przedsiębiorstw<sup>8</sup>.

Czynniki wewnętrzne określają potencjał innowacyjny firmy i determinują jej zdolność do efektywnego wprowadzenia innowacji na rynek. Są zależne od przedsiębiorstwa i podlegają procesowi jego zarządzania. Krystyna Poznańska

<sup>5</sup> J. Kay, *Podstawy sukcesu firm*, PWE, Warszawa 1996, s. 53.

<sup>6</sup> G. Hamel, C.K. Prahalad, *Przewaga konkurencyjna jutra*, Business Press, Warszawa 1999, s. 26.

<sup>7</sup> A. Sosnowska, S. Łobejko, A. Kłopotek, J. Brdulak, A. Rutkowska-Brdulak, K. Żbikowska, *Jak wdrażać innowacje technologiczne w firmie. Poradnik dla przedsiębiorców*, PARP, Warszawa 2005, s. 8.

<sup>8</sup> W. Świtalski, *Innowacje i konkurencyjność*, WUW, Warszawa, 2005, s. 168-169, A. Sosnowska, *Czynniki kształtujące konkurencyjność i innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce po roku 2004*, w: *Drogi do sukcesu polskich małych i średnich przedsiębiorstw*, red. A. Sosnowska, S. Łobejko, SGH, Warszawa 2008, s. 21.

wyodrębniła cztery grupy składników przedsiębiorstwa, które tworzą jego potencjał innowacyjny. Są nimi: potencjał finansowy (własne środki pieniężne oraz zasoby finansowe pochodzące z zewnętrznych źródeł), ludzki (wielkość kadry pracowniczej, jej wykształcenie, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe), rzeczowy (wielkość i struktura zaplecza technicznego firmy, jego elastyczność i stopień zmechanizowania) oraz wiedza techniczna i informacje rynkowe<sup>9</sup>.

Choć innowacyjność przedsiębiorstwa określają zewnętrzne i wewnętrzne czynniki, to jednak obecnie, ze względu na złożoność i turbulencyjność otoczenia współczesnych firm, maleją ich realne możliwości oddziaływania na warunki panujące na rynku. Wzrasta natomiast znaczenie czynników wewnętrznych w procesie tworzenia i wzmacniania potencjału innowacyjnego przedsiębiorstw MSP.

Analiza firm działających w sektorze MSP wykazała, że posiadają one pewne cechy wspólne. Przede wszystkim stanowią własność indywidualną lub niewielkiej liczby współników, będąc dla nich i ich rodzin podstawowym źródłem utrzymania. Właściciele firm osobiście nimi kierują lub mają duży wpływ na sposób ich organizacji i zarządzania<sup>10</sup>. Dlatego poziom konkurencyjności i innowacyjności firm sektora MSP będzie determinowany cechami osobowościowymi ich założycieli. Praktyka gospodarcza pokazuje, że właściciele małych i średnich firm, którym udało się odnieść sukces rynkowy, odznaczają się kreatywnością, otwartością na innowacje, zdolnościami organizatorskimi, umiejętnościami przekonywania do swoich poglądów, wytrwałością, zdolnością do podejmowania ryzyka, odpornością na niepowodzenia. Posiadają szeroką wiedzę teoretyczną, popartą doświadczeniem, doskonale znają branżę, w której działają<sup>11</sup>.

Współcześni przedsiębiorcy wiedzą, że tylko podmioty oferujące nowoczesne i dobre jakościowo produkty mogą działać i rozwijać się na rynku w długim okresie. Dlatego strategię innowacji są stałym elementem ogólnych strategii firm konkurencyjnych na rynku. Strategiami innowacji najczęściej stosowanymi przez małe i średnie przedsiębiorstwa są strategię nowych produktów i strategię nowych technologii<sup>12</sup>. Przedsiębiorstwa te charakteryzują się także krótkimi cyklami inwestycyjnymi oraz podatnością na zmiany innowacyjne i kapitałowe.

Nie jest jednak możliwe wzmacnianie potencjału innowacyjnego przedsiębiorstwa bez uzyskania poparcia dla tych działań ze strony załogi. Badania nad

---

<sup>9</sup> K. Poznańska, *Uwarunkowania innowacji w małych i średnich przedsiębiorstwach*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998, s. 40.

<sup>10</sup> M. Angowski, *Wpływ otoczenia na rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw na obszarach wiejskich*, Wyd. AR w Lublinie, Lublin 2005, s. 24.

<sup>11</sup> A. Sosnowska, *Czynniki kształtujące konkurencyjność i innowacyjność...*, s. 18.

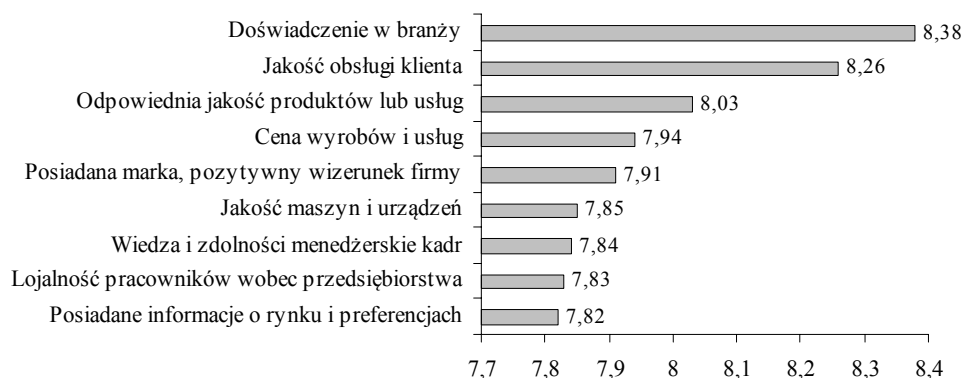
<sup>12</sup> A. Sosnowska, *Strategie innowacji w praktyce polskich przedsiębiorstw*, s. 9, [www.sgh.waw.pl/katedry/kzs](http://www.sgh.waw.pl/katedry/kzs) [dostęp: 12.03.2010].



strategiami małych i średnich przedsiębiorstw wygrywających na rynku wykazały, że podstawowym zasobem przedsiębiorstwa, który warunkuje jego zwycięstwo rynkowe, są zasoby ludzkie i posiadana przez nich wiedza. Pracowników tych cechuje również bardzo duża dbałość o klienta. Dzięki osobistemu kontaktowi z klientami i dostosowywaniu realizowanych zamówień do indywidualnych potrzeb nabywców zapewniają wysoki standard obsługi klientów, a tym samym także ich lojalność<sup>13</sup>.

Cechami charakterystycznymi małych i średnich przedsiębiorstw są także ich ograniczenia zasobowe, które stanowią najistotniejsze ograniczenia w procesie wzmacniania innowacyjności firm. Bariery innowacyjności przedsiębiorstw MSP zostaną dokładniej omówione w kolejnym punkcie niniejszego artykułu.

Dobrym podsumowaniem prowadzonych rozważań i potwierdzeniem wyciągniętych wniosków są wyniki badania (zob. rys. 1) przeprowadzonego przez konsorcjum PSDB Sp. z o.o. i Quality Watch Sp. z o.o., na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.



Rysunek 1. Czynniki kształtujące konkurencyjność i innowacyjność przedsiębiorstw MSP

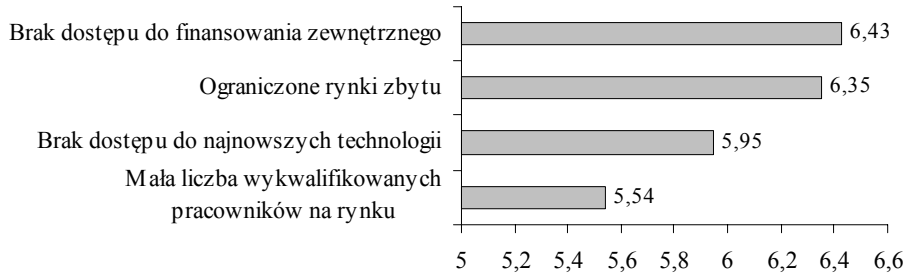
Źródło: B. Pławgo, J. Kornecki, *Wysztalcenie pracowników a pozycja konkurencyjna przedsiębiorstwa*, PARP, Warszawa 2010, s. 66.

W opinii kadry zarządczej ankietowanych przedsiębiorstw należących do sektora MSP największy wpływ na poziom innowacyjności i konkurencyjności firm miały: znajomość rynku, na którym działa przedsiębiorstwo, jakość obsługi klienta oraz odpowiednia jakość oferowanych produktów i usług.

<sup>13</sup> Więcej P. Głodek, J. Kornecki, J. Ropęga, *Funkcjonowanie małych i średnich przedsiębiorstw we współczesnej gospodarce. Wybrane zagadnienia*, Wyd. UŁ, Łódź 2005.

### 3. Bariery ograniczające innowacyjność w małych i średnich przedsiębiorstwach

Wdrażanie innowacji w MSP nie jest zadaniem prostym, a dzieje się tak z wielu powodów. Najogólniej można powiedzieć, że pojawiające się problemy wynikają przede wszystkim z posiadania ograniczonych zasobów materialnych (zaplecze techniczne i finansowe firmy) i niematerialnych (wiedza i umiejętności kadry pracowniczej i zarządczej jednostki). Zdaniem przedstawicieli kadr zarządczych MSP, głównymi czynnikami ograniczającymi konkurencyjność i innowacyjność tych firm są: brak dostępu do finansowania zewnętrznego, uszczuplone rynki zbytu, brak dostępu do najnowszych technologii oraz mała liczba sumiennych i wykwalifikowanych pracowników na rynku (zob. rys. 2).

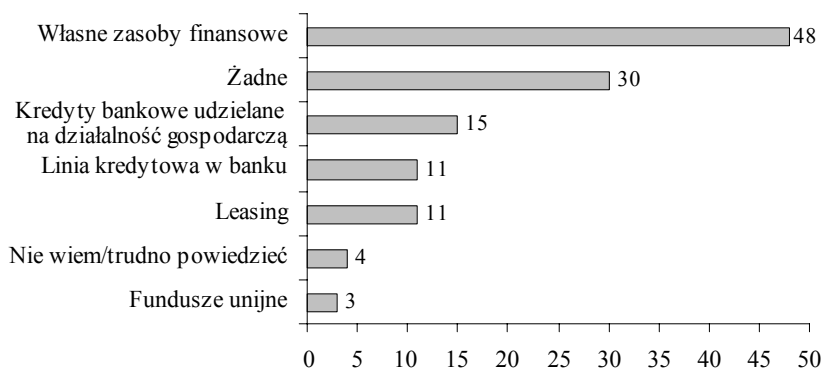


Rysunek 2. Główne bariery konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstwa

Źródło: B. Plawgo, J. Kordecki, *Wykształcenie pracowników a pozycja konkurencyjna przedsiębiorstwa*, PARP, Warszawa 2010, s. 98.

Małe i średnie przedsiębiorstwa wykazują dużą zależność od własnego kapitału. Aż trzy czwarte firm należących sektora MSP deklaruje, że realizowane inwestycje są finansowane własnymi środkami pieniężnymi właścicieli (zob. rys. 3).

Tak duże uzależnienie realizowanych inwestycji od wielkości posiadanych środków własnych wynika z trudności małych i średnich firm w pozyskiwaniu środków pieniężnych z zewnętrznych źródeł, posiadania przez te podmioty wciąż jeszcze dość ograniczonej wiedzy na temat możliwych źródeł finansowania działalności, ostrożności w finansowaniu projektów długoterminowych kredytem. Konsekwencją zaś jest sztuczne wydłużanie w czasie realizacji planowanych inwestycji lub zmniejszanie jej zakresu, co znacznie osłabia możliwe do osiągnięcia efekty podjętych działań.



Rysunek 3. Wykorzystywane źródła finansowania (%)

Źródło: W. Orłowski, R. Pasternak, K. Flaht, D. Szubert, *Procesy inwestycyjne i strategie przedsiębiorstw w czasach kryzysu*, PARP, Warszawa 2010, s. 65.

Bariera kapitałowa jest szczególnie widoczna na etapie tworzenia i „rozruchu” przedsiębiorstw, kiedy zewnętrzne formy finansowania są dla tych podmiotów w zasadzie niedostępne (zob. tab. 1).

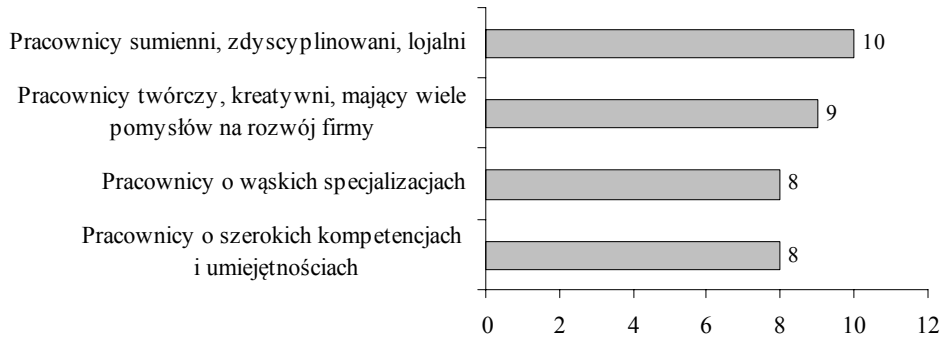
Tabela 1. Możliwości finansowania przedsiębiorstw sektora MSP

Źródła finansowania	Faza rozwoju		
	koncepcja i rozruch firmy	mała firma	średnia firma
	dostępność źródła finansowania		
Samofinansowanie	+	++	+++
Wkład wspólników	+++	+++	+++
Fundusze venture capital	+	++	++
Emisja akcji	-	-	+
Kredyty bankowe	-	++	+++
Poręczenia kredytowe	-	++	+++
Leasing	-	+++	+++
Franchising	-	-	+++
Obligacje długo- i krótkoterminowe	-	+	+
Fundusze pomocowe	-	++	++
Kredyt kupiecki	-	+++	+++
Factoring	-	++	+++
Pożyczki z sektora pozabankowego	-	++	+++
Pożyczki od znajomych i rodziny	+++	+++	+++

- źródło niedostępne, + źródło trudno dostępne, ++ źródło średnio dostępne, +++ źródło łatwo dostępne

Źródło: A. Skowronek-Mielczarek, *Małe i średnie przedsiębiorstwa – źródła finansowania*, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 36.

Dużym problemem małych i średnich przedsiębiorstw są braki kadrowe. Brakuje zwłaszcza pracowników o określonych umiejętnościach (zob. rys. 4).



Rysunek 4. Braki kadrowe przedsiębiorstw MSP

Źródło: W. Orłowski, R. Pasternak, K. Flaht, D. Szubert, *Procesy inwestycyjne i strategie przedsiębiorstw w czasach kryzysu*, PARP, Warszawa 2010, s. 76.

Małe i średnie przedsiębiorstwa bardzo często przegrywają walkę z dużymi firmami o sumiennych, lojalnych i wyspecjalizowanych pracowników, a dzieje się tak z kilku powodów. Po pierwsze, pracodawcy z sektora MSP nie tworzą tak pewnych miejsc pracy, jak duże podmioty. Po drugie, mogą zaproponować swoim pracownikom z reguły niższe wynagrodzenia oraz węższy pakiet świadczeń socjalnych niż duże zakłady.

Paradoksalnie pewną szansą dla przedsiębiorstw MSP jest kryzys gospodarczy, bowiem zwolnienia prowadzone w dużych firmach, wstrzymanie procesów rekrutacji i nagminne wypowiedzianie warunków pracy jest szansą dla małych i średnich przedsiębiorstw na pozyskanie wyspecjalizowanych i doświadczonych pracowników z konkurencyjnych branż<sup>14</sup>.

Państwo doceniając gospodarcze znaczenie sektora MSP, stara się stymulować rozwój tych przedsiębiorstw. Zachęca i daje narzędzia władzom lokalnym do tworzenia sprzyjających warunków do działania i rozwoju MSP. Kolejną formą pomocy są dotacje, pożyczki i gwarancje kredytowe.

Istotną rolę w zakresie wspierania działalności i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw odgrywają instytucje pozarządowe, których działalność polega na świadczeniu usług informacyjnych, doradczych i szkoleniowych oraz udzielaniu pomocy finansowej i technicznej MSP. Z roku na rok wzrasta zainteresowanie

<sup>14</sup> *Kryzysy gospodarcze szansą dla małych i średnich przedsiębiorstw (MSP)*, [www.news.antal.com/poland/](http://www.news.antal.com/poland/), [dostęp: 15.10.2011].

przedsiębiorców sektora MSP możliwościami dofinansowania do realizowanych inwestycji. Nadal jednak dość duża liczba małych i średnich przedsiębiorców obawia się konieczności wypełniania skomplikowanych i czasochłonnych wniosków dotacyjnych.

Jak realizowane działania państwa oceniają mali i średni przedsiębiorcy? Według „Raportu z badania warunków funkcjonowania firm z sektora MSP”, opracowanego przez Krajową Izbę Gospodarczą, wynika, że ponad 47% przedsiębiorców sektora MSP uważa, że działania władz publicznych ograniczają się jedynie do składania deklaracji o konieczności usunięcia barier, a jedynie 3,2% spośród badanych firm uznało, że państwo aktywnie je likwiduje. Można zatem powiedzieć, że pomocowe działania państwa, choć niezwykle potrzebne i oczekiwane, są nadal niewystarczające.

#### 4. Podsumowanie

Liczba przedsiębiorstw funkcjonujących w sektorze MSP i intensywność rywalizacji między nimi sprawia, że firmy, które chcą utrzymać lub wzmocnić swoją pozycję na rynku, muszą stale dążyć do zaspokajania potrzeb klientów w sposób pełniejszy i efektywniejszy od konkurencji. Sprostanie tym wymaganiom oznacza dla przedsiębiorstwa konieczność oferowania nowoczesnych i dobrych jakościowo produktów. Dlatego tworzenie i wzmacnianie ich innowacyjności stało się dla małych i średnich przedsiębiorstw zadaniem kluczowym. Zdobyta w ten sposób przewaga konkurencyjna jest trwalsza, bo trudniejsza do skopiowania.

Budowanie potencjału innowacyjnego przedsiębiorstw MSP nie jest jednak zadaniem prostym, głównie ze względu na ograniczoność posiadanych przez nie zasobów. Badania wykazały, że głównymi barierami innowacyjności dla małych i średnich przedsiębiorstw są: trudności w dostępie do finansowania zewnętrznego, ograniczone rynki zbytu, brak dostępu do najnowszych technologii oraz braki kadrowe.

Ekonomiczne znaczenie sektora MŚP sprawia, że państwo w sposób aktywny stara się wspierać jego rozwój. Praktyka gospodarcza pokazuje jednak, że działania podejmowane w tym zakresie są nadal niewystarczające

#### Literatura

Angowski A., *Wpływ otoczenia na rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw na obszarach wiejskich*, Wyd. AR w Lublinie, Lublin 2005.

Baruk J., *Zarządzanie wiedzą i innowacjami*, Adam Marszałek, Toruń 2006.

- Głodek P., Kornecki J., Ropega J., *Funkcjonowanie małych i średnich przedsiębiorstw we współczesnej gospodarce. Wybrane zagadnienia*, Wyd. UŁ, Łódź 2005.
- Hamel G., Prahalad C.K., *Przewaga konkurencyjna jutra*, Business Press, Warszawa 1999.
- Kay J., *Podstawy sukcesu firm*, PWE, Warszawa 1996.
- Kotler Ph., *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Felberg, Warszawa 1999.
- Kryzysy gospodarcze szansą dla małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), [www.news.antal.com/poland/](http://www.news.antal.com/poland/), [dostęp: 15.10.2011].
- Orłowski W., Pasternak R., Flaht K., Szubert D., *Procesy inwestycyjne i strategie przedsiębiorstw w czasach kryzysu*, PARP, Warszawa 2010.
- Plawgo B., Kornecki J., *Wykształcenie pracowników a pozycja konkurencyjna przedsiębiorstwa*, PARP, Warszawa 2010.
- Poznańska P., *Uwarunkowania innowacji w małych i średnich przedsiębiorstwach*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998.
- Schumpeter J., *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.
- Skowronek-Mielczarek A., *Małe i średnie przedsiębiorstwa – źródła finansowania*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- Sobczyk G., *Strategie konkurencji małych i średnich przedsiębiorstw*, Wyd. UŁ, Lublin 2006.
- Sosnowska A., *Czynniki kształtujące konkurencyjność i innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce po roku 2004*, w: *Drogi do sukcesu polskich małych i średnich przedsiębiorstw*, red. A. Sosnowska, S. Łobejko, SGH, Warszawa 2008.
- Sosnowska A., Łobejko S., Kłopotek A., Brdulak J., Rutkowska-Brdulak A., Żbikowska K., *Jak wdrażać innowacje technologiczne w firmie. Poradnik dla przedsiębiorców*, PARP, Warszawa 2005.
- Sosnowska A., *Strategie innowacji w praktyce polskich przedsiębiorstw*, [www.sgh.waw.pl/katedry/kzs](http://www.sgh.waw.pl/katedry/kzs) [dostęp: 12.03. 2010].
- Sosnowska A., *Czynniki kształtujące konkurencyjność i innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce po roku 2004*, w: *Drogi do sukcesu polskich małych i średnich przedsiębiorstw*, red. A. Sosnowska, S. Łobejko, SGH, Warszawa 2008.
- Świtalski W., *Innowacje i konkurencyjność*, WUW, Warszawa 2005.

**Agnieszka Tłuczak**

Uniwersytet Opolski

**Mirosława Szewczyk**

Politechnika Opolska

## **Identyfikacja perspektyw rozwoju klastrów w województwie opolskim – wyniki badań**

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono wyniki badań<sup>1</sup> na temat działalności klastrów w województwie opolskim i możliwości ich rozwoju. Scharakteryzowano przedsiębiorstwa działające na terenie województwa opolskiego, wśród których przeważają z branży spożywczej, chemicznej, metalowej i drzewnej. We wnioskach podkreślono, że wielość podmiotów z danej branży pozwala na funkcjonowanie tych przedsiębiorstw w ramach klastrów, co z kolei ma pozytywny wpływ na budowę przewagi konkurencyjnej na rynku..*

***Słowa kluczowe:** klastry, perspektywy rozwoju, województwo opolskie*

### **1. Wprowadzenie**

W regionie opolskim istnieją korzystne warunki do powstawania i rozwoju klastrów. Z jednej strony jest widoczny potencjał gospodarczy przedsiębiorstw (szczególnie przemysłu), z drugiej – istnieje zainteresowanie firm działalnością

---

<sup>1</sup> Badanie zostało realizowane ramach projektu „Klastry – badania warunków funkcjonowania i możliwości rozwoju w województwie opolskim”. Projekt był realizowany przez Wyższą Szkołę Zarządzania i Administracji w Opolu – w ramach Priorytetu VIII Regionalne Kadry Gospodarki, Działanie 8.1 Rozwój pracowników i przedsiębiorstw w regionie, Poddziałanie 8.1.2 Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie – i współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego – w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – i budżetu państwa.

badawczo-rozwojową i innowacyjnością. W 2011 r. w województwie opolskim zidentyfikowano łącznie 5 klastrów oraz 5 inicjatyw klastrowych. Większość z nich należy do branż przemysłowych, w szczególności do przemysłu spożywczego, co jest zgodne z wizerunkiem województwa opolskiego<sup>2</sup>. Klastry mogą obejmować firmy z różnych branż, działające w ramach pewnego łańcucha wartości. Firmy działające w klastrze są niezależne – konkurują i jednocześnie w niektórych obszarach współpracują ze sobą. W klastrze jest ważna również współpraca przedsiębiorstw z instytucjami otoczenia, takimi jak uczelnie i jednostki badawczo-rozwojowe, placówki edukacyjne, administracja, instytucje certyfikacyjne i inne<sup>3</sup>.

Celem opracowania jest przedstawienie wyników badań na temat identyfikacji perspektyw rozwoju klastrów w województwie opolskim oraz warunków ich funkcjonowania. Badanie zostało przeprowadzone na przełomie kwietnia i maja 2011 r. W badaniach zastosowano technikę CAWI (*Computer Assisted Web Interview*). W tym celu stworzono specjalny elektroniczny wystandaryzowany kwestionariusz, dostępny on-line<sup>4</sup>. W badaniu uczestniczył zespół złożony z piętnastu ekspertów. Zaproszono przedstawicieli uczelni i instytutów naukowo-badawczych, instytucji otoczenia biznesu, centrów transferu technologii, izb przemysłowo-handlowych, klastrów, inkubatorów przedsiębiorczości oraz instytucji wspierających rozwój innowacji i technologii *high-tech*. Eksperti posiadali wiedzę merytoryczną i doświadczenie w zakresie tematyki będącej przedmiotem badania. Wybór jest wysoce adekwatny ze względu na cele, którymi są: identyfikacja branż kluczowych dla rozwoju klastrów w województwie opolskim oraz projekcja tendencji rozwojowych<sup>5</sup>.

## 2. Struktura gospodarcza regionu

Na tle wszystkich województw Opolszczyznę wyróżnia duży potencjał gospodarczy i inwestycyjny oraz szybkie tempo przekształceń własnościowych.

---

<sup>2</sup> E. Karaś, *Analiza inicjatyw klastrowych w województwie opolskim*, w: *Klastry i inicjatywy klastrowe w województwie opolskim*, red. W. Duczmal, W. Potwora, Wyd. IŚ, Opole 2011.

<sup>3</sup> *Polskie klastry i polityka klastrowa – raport otwarcia nt. polskiej polityki klastrowej*, PARP, [www.pi.gov.pl/PARPFiles/file/klastry/Tresci\\_stale/Raport\\_otwarcia\\_nt\\_polskiej\\_polityki\\_klastrowej.pdf](http://www.pi.gov.pl/PARPFiles/file/klastry/Tresci_stale/Raport_otwarcia_nt_polskiej_polityki_klastrowej.pdf) [dostęp: 15.09.2011].

<sup>4</sup> Kwestionariusz był dostępny za pośrednictwem strony internetowej projektu: <http://klastry.wszia.pl> [dostęp: 15.09.2011].

<sup>5</sup> M. Szewczyk, A. Tłuczak, B. Ruszczak, *Organizacja badania „Projekcja inicjatyw klastrowych w województwie opolskim”*, w: *Projekcja inicjatyw klastrowych w województwie opolskim*, red. W. Duczmal, W. Potwora, Wyd. IŚ, Opole 2011.



W regionie opolskim jest zarejestrowanych ok. 100 tys. podmiotów gospodarki narodowej<sup>6</sup>. W gospodarce narodowej województwa opolskiego pracuje ponad 300 tys. osób, z tego ponad 73% w sektorze prywatnym. Wyróżnikiem województwa opolskiego jest znacząca rola przemysłu – prawie 31% wartości dodanej brutto przypada właśnie na ten rodzaj działalności (trzecie miejsce w kraju). Cechą charakterystyczną przemysłu jest jego równomierne rozmieszczenie na obszarze całego województwa oraz zróżnicowana struktura branżowa. Różnorodna struktura przemysłu i długoletnia tradycja produkcji przemysłowej – to atuty rozwojowe regionu. Najwyższym udziałem w produkcji przemysłowej cechuje się przemysł spożywczy (13,2% całej produkcji regionalnej), drugie miejsce zajmuje produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych (jej udział w produkcji sprzedanej przemysłu ogółem wynosi 11,7%). Trzecim działem – ze względu na udział w produkcji sprzedanej przemysłu – jest działalność związana z produkcją wyrobów z surowców niemetalicznych (11,1% produkcji w regionie w stosunku do 4,2% średnio w kraju). W przemyśle spożywczym szczególnie istotną rolę odgrywa: przetwórstwo owoców i warzyw, produkcja wyrobów mleczarskich, a także produkcja wyrobów piekarskich, ciastkarskich i cukierniczych. Przemysł chemiczny bazuje głównie na produkcji podstawowych chemikaliów oraz w mniejszym stopniu na produkcji wyrobów chemii gospodarczej. Produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych jest istotnym elementem potencjału przemysłowego Opolszczyzny (czołowy producent w kraju). Szczególne znaczenie ma również przemysł cementowo-wapienniczy, produkcja wyrobów betonowych oraz gipsowych, a także produkcja szkła i wyrobów ze szkła. Do dominujących branż zaliczyć należy także: przemysł metalowy, motoryzacyjny (związany z produkcją części i akcesoriów), maszynowy oraz przemysł związany z produkcją mebli. Ponadto region zalicza się do czołowych producentów branży koksowniczej oraz energetycznej. Z myślą o inwestorach opolskie gminy przygotowują nowe tereny pod inwestycje, modernizują infrastrukturę techniczną, promują lokalny biznes, tworzą korzystny klimat dla przedsiębiorczości<sup>7</sup>.

### **3. Czynniki sprzyjające rozwojowi oraz ograniczające rozwój klastrów w województwie opolskim**

W literaturze przedmiotu dotychczas przedstawiono różne czynniki mające wpływ na rozwój i kształtowanie się klastrów. Do najważniejszych należy zaliczyć uwarunkowania historyczne, tradycje wynikające z istnienia określonego

<sup>6</sup> Stan na koniec 2010 r.

<sup>7</sup> <http://umwo.opole.pl/serwis/index.php?id=1898> [dostęp: 15.09.2011].

Tabela 1. Ocena znaczenia czynników dla rozwoju klastrów w województwie opolskim (%)

Wyszczególnienie	Nie-istotny	Mało ważny	Średnio ważny	Ważny	Bardzo ważny
Stosowanie preferencji w dostępie do środków finansowych	0	20	27	40	13
Tworzenie centrów technologii, inkubatorów na potrzeby klastrów, komórek organizacyjnych ds. klastrów w urzędach administracji samorządowej	0	0	27	40	33
Kształtowanie infrastruktury technicznej na potrzeby klastrów	0	6	27	40	27
Identyfikacja potencjalnych klastrów	0	7	20	53	20
Działania na rzecz promocji klastrów ze środków publicznych	0	7	40	47	6
Raporty, analizy dotyczące inicjatyw klastrowych i klastrów	0	13	60	13	14
Wskazanie przykładów dobrych praktyk	0	0	13	47	40
Istniejący potencjał branż województwa opolskiego (drzewnej, chemicznej, turystycznej, IT, budowlanej, rolno-spożywczej)	0	0	0	33	67
Specyfika województwa (położenie, świadomość wspólnych celów, mentalność, krótkie kanały informacyjne)	0	0	20	53	27
Istnienie silnego rynku lokalnego	0	0	20	60	20

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

typu działalności na danym obszarze, dostęp do zasobów naturalnych, łatwość dostępu do dużego rynku zbytu oraz do zaplecza naukowo-badawczego<sup>8</sup>. Badając czynniki mające największy wpływ na rozwój klastrów w województwie opolskim, eksperci wymieniają<sup>9</sup>: istniejący potencjał branż województwa opolskiego (drzewnej, chemicznej, turystycznej, IT, budowlanej, rolno-spożywczej) (100%), wskazanie przykładów dobrych praktyk (87%), specyfikę województwa (położenie, świadomość wspólnych celów, mentalność, krótkie kanały informacyjne) (80%), istnienie silnego rynku lokalnego (80%) oraz dostęp do wiedzy, innowacji oraz zasobów (80%) – zob. tab. 1.

Za najmniej ważne czynniki wpływające na rozwój klastrów uznano konkurencyjność gospodarki regionów sąsiednich (47%) oraz raporty, analizy dotyczące inicjatyw klastrowych i klastrów (27%).

<sup>8</sup> S. Dyrda-Macialek, *Badanie marketingowych uwarunkowań funkcjonowania klastrów turystycznych*, Zabrze 2010, s. 67, <http://delibra.bg.polsl.pl/Content/1159/DOKTORAT+-+Sylwia+Dyrda-Macia%C5%82ek+,+Badanie+marketingowych+uwarunkowa%C5%84+funkcjonowania+klastr%C3%B3w+turystyczn.pdf> [dostęp: 15.09.2011].

<sup>9</sup> Pod uwagę wzięto odpowiedzi: średnio ważny, ważny, bardzo ważny.

Tabela 2. Ocena znaczenia potencjalnych barier w rozwoju klastrów w województwie opolskim (%)

Wyszczególnienie	Nie-istotna	Mało ważna	Średnio ważna	Ważna	Bardzo ważna
Finansowanie rozwoju	0	0	20	60	20
Brak przekonania, zaufania przedsiębiorców do przystępowania do inicjatyw klastrowych/klastrów	0	0	0	27	73
Odływ kadr do województw/aglomeracji ościennych (Wrocław, Górny Śląsk) i krajów (Niemcy oraz inne kraje zachodnie UE)	0	13	20	47	20
Silna pozycja regionów sąsiadujących z Opolszczyzną	0	20	53	27	0
Rosnąca konkurencyjność towarów azjatyckich (szczególnie w sektorach tradycyjnych)	0	20	53	27	0
Zbyt mały udział nauki opolskiej w badaniach nad wiodącymi technologiami	0	0	34	33	33
Brak praktycznej współpracy (nauka – gospodarka) w zakresie wdrożeń	0	0	0	40	60
Brak strategii rozwoju firm	0	0	20	47	33
Brak świadomości w zakresie inicjatyw klastrowych/klastrów	0	0	7	60	33
Wielkość województwa	27	27	40	6	0
Dezintegracja i silne zróżnicowanie przestrzenne pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego	0	26	67	7	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

Spośród wielu barier stojących na drodze rozwoju klastrów (zob. tab. 2), za najważniejsze<sup>10</sup> eksperci uważają: brak praktycznej współpracy (nauka – gospodarka) w zakresie wdrożeń (100%), brak przekonania, zaufania przedsiębiorców do przystępowania do inicjatyw klastrowych/klastrów (100%), brak świadomości w zakresie inicjatyw klastrowych/klastrów (93%). Za najmniej znaczące bariery w rozwoju inicjatyw klastrowych w województwie opolskim uznaje się silną pozycję regionów sąsiadujących z Opolszczyzną (27%), rosnącą konkurencyjność towarów azjatyckich (szczególnie w sektorach tradycyjnych) (27%), dezintegrację i silne zróżnicowanie przestrzenne pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (7%), wielkość województwa (6%)<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Pod uwagę wzięto odpowiedzi: ważny, bardzo ważny.

<sup>11</sup> A. Tłuczak, M. Szewczyk, B. Ruszczak, *Organizacja badania...*, s. 139.

#### 4. Wpływ rozwoju klastrów na lokalną gospodarkę

Powstanie i rozwój inicjatyw klastrowych ma niewątpliwie pozytywny wpływ na lokalną gospodarkę (zob. tab. 3). Rozwój klastrów na Opolszczyźnie wywrze największy<sup>12</sup> wpływ na wzmocnienie pozycji firm w jednej lub kilku obecnych w województwie branżach (100%), na tworzenie nowych miejsc pracy, zawodów, kwalifikacji (100%) i na szybszy wzrost gospodarczy województwa (100%). Tworzenie inicjatyw klastrowych wywrze niewielki wpływ na polepszenie współpracy Opolszczyzny z sąsiadującymi województwami oraz regionami czeskimi<sup>13</sup>.

Tabela 3. Ocena wpływu powstania klastrów na lokalną gospodarkę (%)

Wyszczególnienie	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
Wzmocnienie firm w jednej lub kilku obecnych w województwie branżach	20	80	0	0
Powstanie firm w jednej lub kilku nowych dla województwa branżach	13	73	14	0
Specjalizacja małych i średnich przedsiębiorstw	13	80	7	0
Tworzenie nowych miejsc pracy, zawodów, kwalifikacji	20	80	0	0
Lepsze wykorzystanie dotychczasowych walorów województwa	20	53	27	0
Szybszy wzrost gospodarczy województwa	33	67	0	0
Polepszenie współpracy z sąsiadującymi z Opolszczyzną województwami	13	47	40	0
Polepszenie współpracy z sąsiadującymi z Opolszczyzną regionami czeskimi	27	40	33	0
Tworzenie nowych sieci współpracy naukowo-biznesowej, powiązań kooperacyjnych	60	33	7	0
Tworzenie nowych środowisk edukacyjnych, naukowych i tematycznych	46	47	7	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

#### 5. Projekcja rozwoju klastrów w województwie opolskim do 2025 roku

Czynnikiem mającym ogromny wpływ na rozwój klastrów jest sposób finansowania tego działania. Głównymi źródłami finansowania klastrów w woje-

<sup>12</sup> Pod uwagę wzięto odpowiedzi: tak i raczej tak.

<sup>13</sup> A. Tłuczak, M. Szewczyk, B. Ruszczak, *Organizacja badania...*, s. 141.

wództwie opolskim w latach 2015-2025 będą środki własne i środki z funduszy europejskich – łącznie ponad 60% (zob. tab. 4). W opinii badanych można zauważyć, że udział środków z funduszy europejskich w latach 2015-2025 zmniejszy się na korzyść środków własnych.

Tabela 4. Struktura nakładów na rozwój inicjatyw klastrowych/klastrów w województwie opolskim w latach 2015, 2020, 2025 (%)

Finansowanie	2015	2020	2025
Ze środków własnych	23	32	41
Ze środków lokalnych	17	18	19
Ze środków centralnych	15	13	10
Z funduszy europejskich	40	28	15
Z fundacji, stowarzyszeń	2	3	3
Ze środków prywatnych	2	4	7
Ze środków zagranicznych, pozyskanych z innych źródeł niż unijne, współpracy bilateralnej	1	2	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

Eksperci zostali również poproszeni o ocenę liczby klastrów/inicjatyw klastrowych w województwie opolskim i stwierdzili, że:

- w 2015 r. liczba inicjatyw klastrowych oraz klastrów w województwie opolskim wzrosła w porównaniu z 2010 r. o 18%,
- w 2020 r. liczba inicjatyw klastrowych oraz klastrów w województwie opolskim wzrosła w porównaniu z 2010 r. o 25%,
- w 2025 r. liczba inicjatyw klastrowych oraz klastrów w województwie opolskim wzrosła w porównaniu z 2010 r. o 24%.

W swych opiniach eksperci podkreślili różnorodność potencjalnych klastrów w województwie opolskim, z jednej strony wyróżnili klastry skupiające podmioty jednej branży (np. przemysłu spożywczego), a z drugiej – przeciwstawili im klastry skupiające podmioty z kilku branż (np. rolnictwa, rolnictwa ekologicznego, przemysłu spożywczego, handlu, produktów regionalnych, turystyki, zakwaterowania, gastronomii, doradztwa, konsultingu). Stanowi to czynnik, który uzasadnia zainteresowanie władz regionalnych wspieraniem inicjatyw klastrowych. Jako branże, w których najbardziej prawdopodobne jest powstanie klastrów, eksperci wskazali: wytwarzanie energii (w tym ze źródeł odnawialnych), rolnictwo (w tym ekologiczne), przemysł spożywczy, przemysł chemiczny, branżę drzewną oraz turystykę, zakwaterowanie i gastronomię. W przypadku wielu innych branż wskazano odpowiedź: prawdopodobne. Tak stało się m.in. w przypadku technologii informatycznych, branży medycznej, ochrony zdrowia, nauki i szkolnictwa,

budownictwa, transportu, logistyki, innowacyjnych technologii, gospodarowania odpadami, odzysku surowców oraz produktów regionalnych.

Jako branże, w których najbardziej prawdopodobne jest przetrwanie klastrów (jeżeli wcześniej powstaną), eksperci wskazali: wytwarzanie energii (w tym ze źródeł odnawialnych), przemysł spożywczy, przemysł chemiczny, branżę drzewną oraz turystykę, zakwaterowanie i gastronomię. W przypadku wielu innych branż często wskazano odpowiedź: prawdopodobne. Tak stało się m.in. w przypadku rolnictwa (w tym ekologicznego), technologii informatycznych, branży medycznej, ochrony zdrowia, nauki i szkolnictwa, budownictwa, transportu, logistyki, innowacyjnych technologii, gospodarowania odpadami, odzysku surowców oraz produktów regionalnych<sup>14</sup>.

## 6. Podsumowanie

Analiza potencjału klastrów w województwie opolskim wskazuje na szerokie możliwości ich rozwoju. Eksperci uważają, że do czynników mających największe znaczenie dla rozwoju klastrów w Opolskiem, zaliczyć można m.in. istniejący potencjał branż województwa (drzewnej, chemicznej, turystycznej, IT, budowlanej, rolno-spożywczej). Klastry mogą powstawać, gdy na danym terenie określona branża jest odpowiednio licznie reprezentowana. Mimo to w procesie kształtowania struktury klastra pomocne mogą być: identyfikacja potencjalnych klastrów, kształtowanie infrastruktury technicznej na potrzeby klastrów oraz wskazanie przykładów dobrych praktyk.

Czynnikami zagrażającymi rozwojowi klastrów w województwie opolskim są nie tylko te wymienione przez ekspertów jako najistotniejsze (brak praktycznej współpracy nauka–gospodarka w zakresie wdrożeń, brak przekonania, zaufania przedsiębiorców do przystępowania do inicjatyw klastrowych/klastrów, brak świadomości w zakresie inicjatyw klastrowych/klastrów), ale także upływający czas. Deficyt szybkiego, realnego, zakrojonego na odpowiednią skalę wsparcia może prowadzić do spadku zainteresowania tworzeniem klastrów.

Pozytywny wpływ klastrów na gospodarkę województwa opolskiego jest niepodważalny: nie tylko wpływają na umocnienie pozycji firmy w danej branży, ale i na zwiększenie specjalizacji małych i średnich przedsiębiorstw, tworzenie nowych miejsc pracy, zawodów, kwalifikacji, zwiększenie wzrostu gospodarczego oraz poprawę wykorzystania walorów gospodarczo-społecznych, jakimi dysponuje województwo. W ramach badania została dokonana projekcja tendencji rozwojowych klastrów w województwie opolskim. Przewiduje się, że ich liczba

<sup>14</sup> A. Tłuczak, M. Szewczyk, B. Ruszczak, *Organizacja badania...*, s. 141-165.

wzrośnie o 18% w 2015 r., o 25% w 2020 r. (w porównaniu z 2010 r.), a potem nastąpi wyhamowanie tendencji wzrostowej (w 2025 r. przewidywany jest wzrost o 24% w porównaniu z 2010 r.).

## Literatura

- Dyrda-Maciałek S., *Badanie marketingowych uwarunkowań funkcjonowania klastrów turystycznych*, Zabrze 2010, [www.delibra.bg.polsl.pl/Content/1159/DOKTORAT+-+Sylwia+DyrdaMcia%C5%82ek+,+Badanie+marketingowych+uwarunkowa%C5%84+funkcjonowania+klastr%C3%B3w+turystyczn.pdf](http://www.delibra.bg.polsl.pl/Content/1159/DOKTORAT+-+Sylwia+DyrdaMcia%C5%82ek+,+Badanie+marketingowych+uwarunkowa%C5%84+funkcjonowania+klastr%C3%B3w+turystyczn.pdf) [dostęp: 15.09.2011].
- Karaś E., *Analiza inicjatyw klastrowych w województwie opolskim*, w: *Klastry i inicjatywy klastrowe w województwie opolskim*, red. W. Duczmal, W. Potwora, Wyd. IŚ, Opole 2011.
- Tłuczak A., Szewczyk M., Ruszczak B., *Organizacja badania „Projekcja inicjatyw klastrowych w województwie opolskim”*, w: *Projekcja inicjatyw klastrowych w województwie opolskim*, red. W. Duczmal, W. Potwora, Wyd. IŚ, Opole 2011.
- Polskie klastry i polityka klastrowa – raport otwarcia nt. polskiej polityki klastrowej*, PARP, [www.pi.gov.pl/PARPFiles/file/klastry/Trescistale/Raportotwarciantpolskiejpolitykiklastrowej.pdf](http://www.pi.gov.pl/PARPFiles/file/klastry/Trescistale/Raportotwarciantpolskiejpolitykiklastrowej.pdf), [dostęp: 15.09.2011].





**Dariusz Zarzecki**

Uniwersytet Szczeciński

## **Wybrane metody szacowania kosztu kapitału własnego na rynkach międzynarodowych**

***Streszczenie.** W artykule dokonano przeglądu najbardziej popularnych i użytecznych metod szacowania kosztu kapitału w różnych krajach – zarówno modeli opartych na CAPM, jak i innych koncepcjach metodycznych. Zwrócono uwagę, że przy zastosowaniu tej kategorii ekonomicznej w ujęciu transgranicznym, pojawiają się trudności związane m.in. z niedokładnością statystyczną i ograniczonością danych, dlatego istnieje konieczność prowadzenia dalszych badań nad poszukiwaniem rozwiązań dla właściwego szacowania kosztu kapitału dla rynków międzynarodowych.*

***Słowa kluczowe:** szacowanie kosztu kapitału własnego, rating ryzyka, model CAPM, model APM*

### **1. Metody szacowania kosztu kapitału własnego**

Koszt kapitału własnego wyznaczany jest za pomocą wielu różnych metod. W USA i innych krajach o ugruntowanej gospodarce rynkowej na potrzeby szacowania kosztu kapitału własnego najczęściej wykorzystuje się następujące metody:

1. Metodę CAPM – podejście oparte na jednoczynnikowym modelu wyceny (Capital Asset Pricing Model – CAPM).

2. Metodę APM – podejście oparte na wieloczynnikowym modelu wyceny (Arbitrage Pricing Model – APM).

3. Metodę DGM (stopy dywidendy) – podejście oparte na prognozie przyszłej dywidendy i stopy jej wzrostu – Dividend Growth Model – DGM).

4. Metodę DCF – podejście oparte na wyznaczeniu kosztu kapitału na podstawie prognoz analityków, dotyczących przepływów pieniężnych i aktualnej ceny rynkowej akcji (Discounted Cash Flow Method – DCF).

5. Model Fama-Frencha – podejście oparte na trzyczynnikowym modelu wyceny (Fama-French Model).

6. Model Butlera-Pinkertona – podejście oparte na jednoczynnikowym modelu wyceny z wykorzystaniem tzw. bety całkowitej, uwzględniającej całkowite ryzyko spółki, tj. systematyczne i specyficzne (Butler-Pinkerton Model – BPM).

7. Metodę składania – podejście oparte składaniu poszczególnych elementów ryzyka (Build-up Approach).

W teorii szczególnym uznaniem cieszą się dwa sposoby (metody), zwane zamiennie modelami (teoriami), a mianowicie:

– model wyceny aktywów kapitałowych (CAPM – Capital Asset Pricing Model),

– model wieloczynnikowy wyceny aktywów (APM – Arbitrage Pricing Model).

Zastosowanie obu modeli łączy się z wieloma trudnościami, w szczególności z komplikacjami w zakresie pomiaru. Są to jednak modele teoretycznie poprawne, uwzględniają bowiem ryzyko i oczekiwaną inflację. Aby zastosować CAPM, należy oszacować trzy czynniki, które określają finalnie poziom kosztu kapitału własnego. Czynniki te to:

- stopa wolna od ryzyka,
- rynkowa premia z tytułu ryzyka,
- ryzyko systematyczne (rynkowe).

Model CAPM jest powszechnie stosowanym sposobem szacowania kosztu kapitału w krajach rozwiniętych. Dane wyjściowe do wyznaczenia kosztu kapitału konkretnej spółki giełdowej, czyli wolna od ryzyka stopa dyskontowa, oczekiwany zwrot rynkowy i indeks ryzyka (beta) wycenianej firmy, są tam stosunkowo łatwe do uzyskania. W odniesieniu do spółek nie- notowanych problem sprowadza się przede wszystkim do sposobu oszacowania indeksu ryzyka. Formalny zapis modelu CAPM przedstawia się następująco<sup>1</sup>:

$$k = R_f + \beta(R_m - R_f),$$

gdzie:

- $k$  – koszt kapitału własnego netto (po opodatkowaniu),
- $R_f$  – wolna od ryzyka stopa dyskontowa,

<sup>1</sup> Wzór ten można znaleźć w zdecydowanej większości podręczników z dziedziny finansów, analizy finansowej i rachunkowości zarządczej. Zob. np. F.R. Kaen, *Corporate Finance*, Blackwell, Cambridge 1995, s. 294 oraz *Ibbotson Cost of Capital 2009 Yearbook*, Morningstar, Chicago 2009, s. 22.

$R_m$  – oczekiwany zwrot z portfolio rynkowego (średni zwrot z rynku akcji),  
 $\beta$  – indeks ryzyka obrazujący zmienność zwrotów danej spółki w stosunku do zmian zwrotów z rynku.

Model ten jest nazywany niekiedy jednoczynnikowym, z uwagi na występowanie tylko jednej zmiennej mierzącej wrażliwość zwrotów (tj. bety). Za pomocą metody CAPM można uzyskać odmienne wyniki oszacowania w zależności od zastosowanych technik liczenia poszczególnych składowych modelu. Różnice dotyczą rodzaju zastosowanej stopy wolnej od ryzyka (której wybór implikuje również kategorię zastosowanej premii rynkowej), sposobu wyznaczenia premii rynkowej (średnia arytmetyczna lub średnia geometryczna) oraz sposobu obliczania indeksu ryzyka.

Model CAPM służy do wyznaczania kosztu kapitału własnego, który w tym ujęciu jest funkcją indywidualnego indeksu ryzyka, opisującego wrażliwość zwrotów z akcji danej firmy w stosunku do zwrotów z całej gospodarki (zwyczajowo reprezentowanej przez określony indeks giełdowy). Podejście oparte na wieloczynnikowym modelu wyceny (*APM approach*) również umożliwia oszacowanie kosztu kapitału własnego, ale w tym celu wykorzystuje zestaw czynników determinujących ryzykowność danego biznesu<sup>2</sup>. Zestaw ten może być bardzo zróżnicowany, a wśród najczęściej uwzględnianych czynników wymienia się<sup>3</sup>: różnicę w oprocentowaniu długo- i krótkoterminowych obligacji rządowych, stopę inflacji, stopę wzrostu sprzedaży w sektorze produkcyjnym, różnicę między zwrotami z obligacji przedsiębiorstw o wysokim i niskim ryzyku. W praktyce mogą znaleźć zastosowanie również inne, często bardzo specyficzne czynniki: indeks wzrostu cen surowców i komponentów wykorzystywanych w danej branży, poziom dochodów określonych grup ludności, indeks cen energii, indeks cen ropy naftowej, zużycie określonych surowców itp. Formalny zapis modelu APM przedstawia się następująco:

$$k = R_f + \sum_{i=1}^p \beta_i [E\{R_i\} - R_f],$$

<sup>2</sup> Założenia modelu APM (określanego niekiedy skrótem *APT – Arbitrage Pricing Theory*) znajdują się w większości podręczników z zakresu finansów, inwestycji i analizy finansowej. Por. np. R.A. Haugen, *Modern Investment Theory*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1993, s. 260-273.

<sup>3</sup> Por. N.F. Chen, R. Roll, S.A. Ross, *Economic Forces and the Stock Market*, „Journal of Business” 1986, No 59, s. 383-403. Interesującą próbę wykorzystania modelu APM na potrzeby szacowania kosztu kapitału w różnych branżach przemysłu podjęła ponad 20 lat temu grupa badaczy amerykańskich w ramach grantu realizowanego pod auspicjami Institute of Quantitative Research in Finance. Por. M.A. Berry, E. Burmeister, M.B. McElroy, *Sorting Out Risks Using Known APT Factors*, „Financial Analysts Journal” 1988, March-April, s. 29-42.

gdzie:

- $k$  – koszt kapitału własnego netto (po opodatkowaniu),
- $R_f$  – wolna od ryzyka stopa dyskontowa,
- $\beta_i$  – indeks ryzyka obrazujący zmienność zwrotów danej spółki w stosunku do zmian czynnika  $i$ ,
- $p$  – liczba czynników ryzyka uwzględnionych w modelu,
- $[E\{R_i\} - R_f]$  – premia rynkowa z tytułu ryzyka przypisana do  $i$ -tego czynnika.

Model APM nie ma charakteru standardowego, uniwersalnego. Zmienne mogą być różne dla różnych gospodarek, sektorów, grup przedsiębiorstw. Zestaw zmiennych może ulegać zmianie. Jest to z jednej strony wada modelu, ale z drugiej – także zaleta (lepsze dopasowanie modelu do rzeczywistości). Poniżej zaprezentowano oszacowanie kosztu kapitału własnego za pomocą metod CAPM i APM w wybranych spółkach amerykańskich. Pięcioletni model APM zastosowany przez firmę Alcar uwzględnia wrażliwość zwrotów poszczególnych spółek w stosunku do zwrotów następujących czynników:<sup>4</sup>

- krótkoterminowej inflacji (SINF),
- długoterminowej inflacji (LINF),
- poziomu krótkoterminowych stóp procentowych (INT),
- premii z tytułu ryzyka bankructwa (PREM),
- miesięcznego dochodu narodowego brutto (GDP).

Zarówno model CAPM, jak i APM mają swoje ograniczenia. W praktyce wyceny przedsiębiorstw najpopularniejszą metodą jest technika składania<sup>5</sup>. W dalszej części artykułu skoncentrowano się na metodach szacowania kosztu kapitału w aspekcie transgranicznym (międzynarodowym).

## 2. Międzynarodowy model wyceny aktywów kapitałowych (International CAPM)

Szacowanie kosztu kapitału na rynkach międzynarodowych należy do stosunkowo nowych, ciągle rozwijających się obszarów nauki<sup>6</sup>. W teorii są znane

<sup>4</sup> M. Grinblatt, S. Titman, *Financial Markets and Corporate Strategy*, McGraw-Hill, Boston 1998, s. 374.

<sup>5</sup> Więcej na temat tej metody można znaleźć w artykule D. Zarzecki, *Użyteczność metody składania w szacowaniu kosztu kapitału własnego*, „Przegląd Organizacji” 2010, nr 2, s. 36-40. Metody szacowania kosztu kapitału własnego omówiono także w pracy D. Zarzecki, *Metody wyceny przedsiębiorstw*, FRR w Polsce, Warszawa 1999, s. 147-201 i 245-260.

<sup>6</sup> Por. np. A.C. Shapiro, *Foundations of Multinational Financial Management*, Allyn and Bacon, Needham Heights 1991, s. 19-21, 433-439.

– a w praktyce wykorzystywane – różne modele służące temu celowi (*international cost of equity models*). Jednym z najbardziej znanych jest międzynarodowy model wyceny aktywów kapitałowych (International CAPM).

Założenia modelu wyceny aktywów kapitałowych (CAPM) mogą być zastosowane również na rynku międzynarodowym. Definicja portfolio rynkowego może być rozszerzona tak, aby obejmować rynki kapitałowe wszystkich krajów świata. Zgodnie z CAPM oczekiwany zwrot z określonego rodzaju papierów wartościowych, aktywów lub kraju jest równy wolnej od ryzyka stopie plus iloczyn bety (indeksu ryzyka) i rynkowej premii z tytułu ryzyka.

Przekształcając CAPM na międzynarodowy format odzwierciedlający specyficzne ryzyko kraju, model może być zmodyfikowany w ten sposób, że wolna od ryzyka stopa i beta będą odnosiły się do konkretnego, będącego przedmiotem analizy kraju, natomiast premia z tytułu ryzyka ujmowana jest jako premia globalna (światowa). Do oszacowania bety jako baza odniesienia (benchmark) może być wykorzystany światowy rynek kapitałowy<sup>7</sup>.

Kluczowym elementem ograniczającym w analizach prowadzonych w ujęciu międzynarodowym jest okres, za który dostępne są dane historyczne. Istotnym parametrem w modelu CAPM jest premia z tytułu ryzyka, którą szacuje się na podstawie danych historycznych w odpowiednio długim okresie. Na wielu rynkach dostępne dane obejmują jednak okresy znacznie krótsze od postulowanych, co utrudnia lub wręcz uniemożliwia szacowanie premii z tytułu ryzyka (wyliczona w ten sposób premia charakteryzuje się dużym błędem, jest więc mało wiarygodna).

Najpełniejsze dane dotyczące rynków kapitałowych są dostępne w USA, co przemawia za próbami szacowania światowej (globalnej) premii z tytułu ryzyka poprzez odnoszenie jej do statystyk amerykańskich. Można tego dokonać dzieląc amerykańską premię z tytułu ryzyka przez betę na rynku amerykańskim, obliczoną w relacji do rynku światowego (jest to więc indeks obrazujący wrażliwość zmian zwrotów w USA względem zmian zwrotów na rynku światowym)<sup>8</sup>:

$$ERP_W = \frac{ERP_{US}}{\beta_{US}},$$

gdzie:

$ERP_W$  – światowa (globalna) premia z tytułu ryzyka,

$ERP_{US}$  – premia z tytułu ryzyka w USA szacowana na podstawie maksymalnie długiej serii danych dostępnych historycznych,

<sup>7</sup> Zob. np. T.J. O'Brien, W. Dolde, *A Currency Index Global Capital Asset Pricing Model*, „European Financial Management” 2000, Vol. 6, No. 1.

<sup>8</sup> *Stocks, Bonds, Bills and Inflation 2003 Yearbook, Valuation Edition*, Ibbotson Associates, Chicago 2003, s. 164.

$\beta_{US}$  – beta (indeks ryzyka) rynku amerykańskiego w relacji do rynku światowego.

Ibbotson Associates oszacował premię z tytułu ryzyka dla rynku amerykańskiego na poziomie 6,97%, wykorzystując dane z lat 1926-2002. Jeśli przyjmiemy, że obliczany przez Morgan Stanley Capital International (MSCI) indeks światowy dobrze reprezentuje zachowanie rynków międzynarodowych jako całości, to możemy odnieść zwroty z rynku amerykańskiego do zwrotów opisywanych przez indeks światowy. Dane do obliczania indeksu światowego MSCI są dostępne od 1970 r. Amerykańska beta za okres 1970-2002, liczona w oparciu o zwroty miesięczne, wynosi 0,92. Jeśli premia z tytułu ryzyka w USA wynosi 6,97 i amerykańska beta w relacji do rynku światowego wynosi 0,92, wówczas światowa premia z tytułu ryzyka – stosownie do podanego wyżej wzoru – ukształtuje się na poziomie 7,58% (6,97% podzielone przez 0,92)<sup>9</sup>.

Gdyby przyjąć premię z tytułu ryzyka dla rynku amerykańskiego na poziomie 5,0% – tak jak przyjmują to w swojej ostatniej pracy S. David Young i Stephen F. O’Byrne<sup>10</sup> – oraz pozostawić amerykański indeks beta w wysokości 0,90, otrzymalibyśmy znacznie niższą wartość światowej premii z tytułu ryzyka (5,56% = 5,0% podzielone przez 0,90). Różnica jest bardzo istotna i potwierdza znaczenie założenia o sposobie wyznaczania premii z tytułu ryzyka. Debata w tej ważnej i nadal nierozstrzygniętej kwestii przyciąga uwagę wielu teoretyków i praktyków finansów<sup>11</sup>.

Następnym krokiem w zastosowaniu międzynarodowego modelu wyceny aktywów kapitałowych jest obliczenie specyficznego dla konkretnego kraju indeksu beta. Metodologia obliczania bety dla rynków międzynarodowych jest podobna do kalkulacji przeprowadzanej w odniesieniu do spółek krajowych. Wydaje się, że najważniejszym założeniem w tych obliczeniach jest wybór odpowiedniego okresu historycznego. O ile okres pięcioletni może być odpowiedni w przypadku rozwiniętych gospodarek takich, jak Wielka Brytania czy Francja, to w odniesieniu do krajów rozwijających się lub przechodzących transformację wskazane jest zastosowanie krótszego odcinka czasu<sup>12</sup>.

Efekt zastosowania różnych odcinków czasu do obliczania indeksu beta na rynku rozwiniętym (Wielka Brytania) oraz rynkach rozwijających się (Indonezja

<sup>9</sup> Ibidem, s. 66 i 164.

<sup>10</sup> Zob. S.D. Young, S.F. O’Byrne, *EVA and Value-Based Management. A Practical Guide to Implementation*. McGraw-Hill, New York 2001, s. 176.

<sup>11</sup> Zob. np. J. Glassman, K. Hassett, *Stock Prices Are Still Far Too Low*, „Wall Street Journal Europe” 1999, March 18, s. 12.

<sup>12</sup> *Stocks, Bonds, Bills and Inflation 2003 Yearbook ...*, s. 164.

i Meksyk) – zob. tab. 1. Rynki rozwijające się mają bety mniej stabilne w czasie niż rynki rozwinięte.

Tabela 1. Indeksy beta w wybranych krajach obliczone w różnych odcinkach czasu (do września 1998 oraz do września 2002 roku)

Okres	Wielka Brytania		Indonezja		Meksyk	
	do IX 1998	do IX 2002	do IX 1998	do IX 2002	do IX 1998	do IX 2002
60 miesięcy	0,74	0,74	1,67	1,54	1,39	1,39
48 miesięcy	0,67	0,75	1,91	1,71	1,53	1,22
36 miesięcy	0,68	0,78	2,10	0,92	1,67	1,32
24 miesiące	0,71	0,79	2,13	0,37	1,63	1,24

Źródło: *Stocks, Bonds, Bills and Inflation 1999 Yearbook, Valuation Edition*, Ibbotson Associates, Chicago 1999, s. 139; *Stocks, Bonds, Bills and Inflation 2003 Yearbook, Valuation Edition*, Ibbotson Associates, Chicago 2003, s. 164.

Okazuje się, że ogólnie znane problemy z szacowaniem statystycznie istotnych, stabilnych w czasie indeksów ryzyka (beta) są jeszcze bardziej widoczne w obliczeniach analogicznych indeksów w ujęciu międzynarodowym (indeksy ryzyka kraju). Rodzi to uzasadnione wątpliwości odnośnie do wiarygodności i praktycznej użyteczności szacunków uzyskanych za pomocą CAPM. Z obliczeń przeprowadzonych przez Ibbotson Associates wynika, że w niektórych przypadkach indeksy beta są wyraźnie wyższe i bardziej ryzykowne dla gospodarek, które są powszechnie uznawane za wschodzące niż dla gospodarek stabilnych, o silnej i ugruntowanej pozycji na świecie (zob. tab. 2).

Tabela 2. Indeksy beta, statystyka t,  $R^2$  i błąd standardowy w wybranych krajach rozwijających się i rozwiniętych obliczone za okres październik 1997 – wrzesień 2002

Kraj	Beta	Statystyka t	$R^2$	Błąd standardowy
1. Kolumbia	0,30	1,00	0,02	0,30
2. Indie	0,55	12,82	0,09	0,23
3. Indonezja	1,54	3,01	0,14	0,51
4. Polska	1,39	5,39	0,33	0,26
5. Wenezuela	0,81	2,28	0,08	0,36
6. Kanada	1,24	13,03	0,75	0,10
7. Niemcy	1,24	10,74	0,67	0,12
8. Japonia	0,89	6,96	0,45	0,13
9. Wielka Brytania	0,74	13,16	0,75	0,06
10. USA	1,04	25,54	0,92	0,04

Źródło: *Stocks, Bonds, Bills and Inflation 2003 Yearbook, Valuation Edition*, Ibbotson Associates, Chicago 2003, s. 165.

Trudno byłoby zaakceptować i stosować na potrzeby podejmowania decyzji inwestycyjnych indeksy beta oszacowane za pomocą omawianej metody dla takich krajów, jak: Kolumbia, Indie czy Wenezuela. Wyższy błąd standardowy oraz niższa statystyka  $t$  dla indeksów beta w gospodarkach wschodzących wskazują na mniejszą statystyczną istotność uzyskanych szacunków niż w przypadku analogicznych indeksów oszacowanych dla krajów rozwiniętych (Kanada, Niemcy, Japonia, Wielka Brytania, USA). Niższy współczynnik  $R^2$ , odnoszący się do indeksów beta w gospodarkach wschodzących, oznacza, że mniej zwrotów obserwowanych na tych rynkach może być wyjaśnionych zmianami na rynku światowym.

### 3. Model makroekonomiczny

Kolejnym modelem służącym szacowaniu kosztu kapitału na różnych rynkach jest opracowany przez Andrew Clare'a i Paula Kaplana model makroekonomiczny, który uwzględnia specyficzne informacje odnoszące się do danego kraju. Clare i Kaplan utrzymują, że następujące czynniki pomagają objaśnić poziom kosztu kapitału w poszczególnych krajach<sup>13</sup>:

- nadwyżka zwrotów na międzynarodowych rynkach papierów wartościowych (*excess return on world equity markets*),
- stopa wzrostu produktu krajowego brutto (*rate growth of GDP*),
- stopa wzrostu obrotów bieżących (*rate of growth of current account*),
- stopa wzrostu kursu dolara wyrażonego w walucie lokalnej (*rate of growth of dollar/local currency exchange rate*).

Tabela 3. Szacunki kosztu kapitału za pomocą modelu makroekonomicznego według danych z września 1998 (%)

Kraje rozwinięte	Koszt kapitału	Kraje rozwijające się	Koszt kapitału
Kanada	15,76	Kolumbia	23,72
Niemcy	13,82	Indie	24,49
Japonia	13,36	Indonezja	26,36
Wielka Brytania	18,11	Polska	21,26
USA	15,46	Wenezuela	12,15

Źródło: *Stocks, Bonds, Bills and Inflation 1999 Yearbook, Valuation Edition*, Ibbotson Associates, Chicago 1999, s. 142.

<sup>13</sup> Zob. A.D. Clare, s. Kaplan, *A Macroeconomic Model of the Equity Risk Premium*, „Ibbotson Associates' Working Paper”, November 1998. Podano za *Stocks, Bonds, Bills and Inflation 1999 Yearbook, Valuation Edition*, Ibbotson Associates, Chicago 1999, s. 143-144.



Clare i Kaplan rozpatrywali również inne czynniki, na przykład inflację i stopy procentowe. Czynniki te nie okazały się jednak statystycznie istotne. Szacunki kosztu kapitału dokonane na podstawie omawianego modelu dla wybranych krajów rozwiniętych i – porównawczo – rozwijających się – zob. tab. 3.

#### 4. Globalny model wyceny aktywów kapitałowych (Globally Nested CAPM)

Innym z możliwych rozwiązań w zakresie zastosowania modelu CAPM na rynkach międzynarodowych jest odpowiednie rozszerzenie modelu. Sprowadza się to wprowadzenia danych ilustrujących nie tylko interakcje specyficznego ryzyka kraju z gospodarką światową, ale i interakcje ryzyka kraju z gospodarką regionu geograficznego, w którym położone jest dane państwo. W koncepcji tej, przedstawionej przez Clare'a i Kaplana, zakłada się, że jeżeli rynki nie są w pełni zintegrowane, to ryzyko regionalne ma znaczenie. Przykład: dokonując próby szacowania kosztu kapitału własnego dla Polski, należałoby ocenić nie tylko sposób reagowania gospodarki polskiej na zmiany w gospodarce światowej, ale i sposób jej reagowania na zmiany w gospodarce regionalnej (Europa). Podejście to określane jest mianem globalnego modelu wyceny aktywów kapitałowych (Globally Nested CAPM)<sup>14</sup>.

Na przykład dla Meksyku wyniki oszacowania kosztu kapitału prezentują się następująco<sup>15</sup>:

$$k_c = r_f + (\beta_{CW} \times ERP_w) + (\beta_{CR} \times \delta_R) =$$

$$3.55 + (0.95 \times 7.03) + (0.56 \times 14.21) = 18.19\%$$

Data through March 2009.

Source: 2009 Ibbotson® International Cost of Capital Report, Morningstar Inc. (<http://global.morningstar.com/US/CofCResources>). Regression uses Country Credit Ratings from Institutional Investor and market returns from Morgan Stanley Capital International.

Zaletą tego modelu jest fakt, że uwzględnia on inne elementy ryzyka dla poprawy jakości statystycznej równania regresji. W swoim studium badawczym Clare i Kaplan wykazali, że model ten sprawdza się szczególnie dobrze w przypadku regionu Ameryki Łacińskiej. Niestety, wyniki dla innych regionów otrzy-

<sup>14</sup> Por. *Stocks, Bonds, Bills and Inflation 1999...*, s. 140-141.

<sup>15</sup> *Ibbotson SBBi 2010 Valuation Yearbook. Market Results for Stocks, Bonds, and Inflation 1926-2009*, Morningstar Inc., Chicago 2010, s. 118.

mane na podstawie danych regionalnych MSCI nie były równie zachęcające. Za owe słabe wyniki regionalne modelu odpowiada, według niektórych opinii, dobór krajów do obecnie wykorzystywanych *benchmarków* MSCI. Regiony MSCI są konstruowane w głównej mierze wzdłuż granic geograficznych. Jednakże intuicja podpowiada, że lepszym rozwiązaniem dla tego modelu byłyby regiony, które grupują kraje według granic ekonomicznych. Obecnie opracowywane jest studium uzupełniające tego modelu, wykorzystujące zmodyfikowane *benchmarki* regionalne<sup>16</sup>.

## 5. Model ratingu ryzyka kraju (Country Risk Rating Model)

Jednym z problemów związanych z modelami rynkowymi jest ograniczenie ich zastosowania wyłącznie do gospodarek rynkowych. Jednakże w skali całego świata niewiele jest krajów, które dysponują danymi niezbędnymi do obliczenia kosztu kapitału własnego CAPM. Jako rozwiązanie tego i innych problemów dotyczących modelowania, Erb, Harvey i Viskanta zaproponowali model oparty na ratingach kredytowych krajów<sup>17</sup>.

Dwa razy w roku *Institutional Investor* sporządza rating ryzyka kraju (*country risk*) dla ponad 170 krajów na podstawie sondażu przeprowadzanego wśród pożyczkodawców z całego świata. W rezultacie otrzymywana jest zorientowana na przyszłość miara ryzyka dla dużej próby rynków.

Ideą tego podejścia jest to, że przy danych ratingach ryzyka i finansowych stopach zwrotu dla gospodarek rynkowych, powinniśmy być w stanie oszacować oczekiwane stopy zwrotu dla rynków rozwijających się bądź też gospodarek nierynkowych. Dla całej próby gospodarek rynkowych, dla których dostępne są stopy zwrotu i ratingi kredytowe kraju, dokonuje się regresji, w której zmienną zależną jest stopa zwrotu, a niezależną – logarytm naturalny ratingu kredytowego kraju dla poprzedniego okresu. Półroczne dane o ratingach kredytowych są dostępne dla wielu krajów, począwszy od 1979 r. W celu zwiększenia poziomu ufności statystycznej wykorzystywana jest cała historia dostępnych danych. Powstałe w efekcie równanie regresji pozwala oszacować oczekiwaną stopę zwrotu dla dowolnego kraju, mając dany jego rating kredytowy, bez względu na to, czy są dostępne dla niego dane dotyczące stóp zwrotu. Rating ryzyka i oczekiwane stopy zwrotu dla próby krajów rozwiniętych z wykorzystaniem omawianego mo-

<sup>16</sup> Ibidem, s. 118.

<sup>17</sup> C. Erb, C.R. Harley, T. Viskanta, *Country Credit Risk and Global Portfolio Selection*, „Journal of Portfolio Management”, Winter 1995, s. 74-83.

Tabela 4. Ratingi kredytowe krajów oraz oczekiwane stopy zwrotu dla rynków rozwiniętych (dane za okres do marca 2009)

Wyszczególnienie	Kanada	Niemcy	Japonia	WB	USA
Rating kredytowy kraju	91,6	92,6	85,7	88,5	88,0
Oczekiwana stopa zwrotu (%)	8,8	8,6	10,1	9,5	9,6

Tabela 5. Ratingi kredytowe krajów oraz oczekiwane stopy zwrotu dla rynków rozwijających się

Wyszczególnienie	Kolumbia	Indie	Indonezja	Polska	Wenezuela
Rating kredytowy kraju	55,3	59,9	47,5	71,5	40,7
Oczekiwana stopa zwrotu (%)	18,2	16,7	21,0	13,4	23,8

Źródło: *Ibbotson International Cost of Capital Report*, Morningstar Inc. 2009. Regresja wykorzystuje ratingi kredytowe krajów opracowane przez *International Investor* oraz rynkowe stopy zwrotu z *Morgan Stanley Capital International*. Podano za *Ibbotson SBBI 2010 Valuation Yearbook. Market Results for Stocks, Bonds, and Inflation 1926-2009*, Morningstar Inc., Chicago 2010, s. 119.

delu – zob. tab. 4. Oczekiwane stopy zwrotu dla próby krajów o gospodarkach rozwijających się oraz nierynkowych<sup>18</sup> – zob. tab. 5.

## 6. Model oparty na różnicach w rentowności obligacji (Country-Spread Model)

Kolejnym stosowanym obecnie modelem międzynarodowym jest model oparty na różnicach w rentowności obligacji (*country spread*)<sup>19</sup>. Przyjmując wiele form, model ten dodaje do kosztu kapitału własnego, oszacowanego bardziej konwencjonalnymi metodami, odpowiedni dla danego kraju *spread*. Zazwyczaj koszt kapitału własnego szacowany jest na podstawie danych z USA, po czym dodaje się do niego *spread* w celu nadania otrzymanej wartości wymiaru międzynarodowego. W idealnej sytuacji ten *spread* zawiera się między rentownością obligacji zagranicznych denominowanych w dolarach amerykańskich (obligacji Brady'ego) a rentownością obligacji skarbowych rządu USA.

Formalny wzór na szacowanie kosztu kapitału własnego danego kraju, który służy do dyskontowania przepływów pieniężnych wyrażonych w walucie lokalnej, przedstawia się następująco:

<sup>18</sup> *Ibbotson SBBI 2010 Valuation Yearbook. Market Results for Stocks, Bonds, and Inflation 1926-2009*, Morningstar Inc., Chicago 2010, s. 118-119.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 119.

$$k_{local} = R_{fUS} + (R_{localIssue} - R_{fUS}) + [\beta_{US} \times ERP_{US}],$$

gdzie:

$k_{local}$  – koszt kapitału własnego do dyskontowania przepływów pieniężnych wyrażonych w walucie lokalnej,

$R_{fUS}$  – bieżąca rentowność obligacji amerykańskich o identycznym okresie zapadalności jak denominowany w dolarach USA dług wyemitowany przez dany kraj,

$R_{localIssue}$  – bieżąca rentowność obligacji wyemitowanych przez dany kraj denominowanych i spłacanych w dolarach,

$\beta_{US} \times ERP_{US}$  – premia z tytułu ryzyka adekwatna do amerykańskiej spółki operującej w tej samej branży, w której działa, będąca przedmiotem wyceny, spółka z danego kraju.

*Spread* pomiędzy rentownością obligacji ma na celu zmierzenie dodatkowej stopy zwrotu wymaganej dla zrekompensowania dodatkowego ryzyka towarzyszącego inwestycji zagranicznej. Jednakże, chociaż *spread* ten może ujmować przyrost zwrotów związany z ryzykiem kursowym i innymi rodzajami ryzyka charakterystycznymi dla danego kraju, należy zauważyć, że na rynku papierów wartościowych w danym kraju mogą występować dodatkowe rodzaje ryzyka, które nie są ujęte w *spreadzie* rentowności. Niemniej jednak model ten stanowi dobry punkt odniesienia dla sprawdzania innych modeli.

Przykład: założmy, że rentowność denominowanej w dolarach obligacji zagranicznej kraju o gospodarce rozwijającej się jest obecnie o 12% wyższa niż rentowność obligacji skarbowej USA. Szacowany koszt kapitału własnego w USA (na grudzień 2009 r.) z wykorzystaniem modelu CAPM wynosi 11,3% (rentowność długoterminowych obligacji skarbowych USA na grudzień 2009 r. – 4,6%, plus premia z tytułu ryzyka na rynku amerykańskim – 6,7%). A zatem szacowany koszt kapitału dla tego kraju o gospodarce rozwijającej się z wykorzystaniem modelu *country spread* wynosiłby 23,3% (koszt kapitału własnego w USA – 11,3%, plus 12% *spread* dla omawianego kraju).

## 7. Model względnego odchylenia standardowego (Relative Standard Deviation Model)

Prostszym podejściem do obliczania międzynarodowego kosztu kapitału własnego (z ang. *international cost of equity*) jest zastosowanie modelu odchylenia standardowego. W modelu tym odchylenia standardowe rynków międzynarodowych stanowią indeksy oparte na odchyleniu standardowym rynku amerykańskie-

go. Krajom o wyższych odchyleniach standardowych niż w USA przypisywana jest wyższa premia z tytułu ryzyka, proporcjonalnie do ich względnego odchylenia standardowego. Innymi słowy, kraj, w którym odchylenie standardowe stóp zwrotu stanowi dwukrotność odchylenia standardowego stóp zwrotu w USA, jest postrzegany również za dwa razy bardziej ryzykowny niż rynek USA<sup>20</sup>.

$$\sigma_{j,R} = \frac{\sigma_j}{\sigma_{U.S.}},$$

gdzie:

$\sigma_{j,R}$  – względne odchylenie standardowe kraju  $j$ ,

$\sigma_j$  – odchylenie standardowe stóp zwrotu w kraju  $j$ ,

$\sigma_{U.S.}$  – odchylenie standardowe stóp zwrotu w USA.

Tabela 6. Względne odchylenie standardowe

Kraj rozwinięty	Względne odchylenie standardowe	Kraj rozwijający się	Względne odchylenie standardowe
Kanada	1,27	Kolumbia	2,04
Niemcy	1,39	Indie	1,90
Japonia	1,42	Indonezja	3,12
Wlk. Brytania	1,46	Polska	3,50
USA	1,00	Wenezuela	3,13

Źródło: *Ibbotson International Cost of Capital Report*, Morningstar Inc., Chicago 2009. Statystyki dla krajów rozwiniętych wyprowadzono z miesięcznych stóp zwrotów z indeksów MSCI (*Morgan Stanley Capital International*). Statystyki dla rynków wschodzących wyznaczono na podstawie miesięcznych stóp zwrotów z indeksów S & P/IFCG. Podano za *Ibbotson SBBI 2010 Valuation Yearbook. Market Results for Stocks, Bonds and Inflation 1926-2009*, Morningstar Inc., Chicago 2010, s. 120.

Na przykład w grudniu 2008 r. względne odchylenie standardowe stóp zwrotu w Kanadzie wynosiło 1,27 (5,67% / 4,46%), premia z tytułu ryzyka wynosiłaby więc 8,23% (6,47% × 1,27) (różnica wynika z zaokrągleń). Trudność związana z wykorzystaniem tego modelu polega na tym, że generuje on bezzasadnie wysokie miary premii z tytułu ryzyka dla wielu rynków międzynarodowych. Na rynkach rozwiniętych, takich jak brytyjski czy japoński, względne odchylenie standardowe przekracza 1,54. Na mniej rozwiniętych rynkach statystyki te mogą być na jeszcze wyższym poziomie (np. w Polsce jest to 3,76). Względne odchylenie standardowe dla wybranych rynków rozwiniętych i rozwijających się<sup>21</sup> – zob. tab. 6.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 119-120.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 120.

## 8. Podsumowanie

Szacowanie kosztu kapitału, w tym w szczególności kosztu kapitału własnego, należy do ważnych elementów procesu podejmowania decyzji. Niewłaściwie oszacowany koszt kapitału może spowodować rezygnację z wielu atrakcyjnych projektów inwestycyjnych (w przypadku zawyżenia szacunku) bądź podejmowanie projektów o niskiej efektywności (w sytuacji zaniżenia oszacowania). Dodatkową komplikacją jest to, że prawdziwa stopa dyskontowa, którą należałoby dyskontować przyszłe przepływy pieniężne nie jest znana. Zastosowana stopa dyskontowa może być traktowana jako bardziej lub mniej dokładny estymator prawdziwego kosztu kapitału. Z jednej strony poziom stopy dyskontowej jest obiektywizowany historyczną premią z tytułu ryzyka, uzyskiwaną z inwestycji w przedsięwzięcia o zbliżonym ryzyku, a z drugiej – ustalany jest samodzielnie przez poszczególnych użytkowników tej kategorii, co wiąże się z nieuniknionym subiektywizmem i błędami pomiaru.

W teorii i praktyce znane są jeszcze inne niż omówione w artykule modele służące szacowaniu kosztu kapitału w przekroju różnych krajów. Modele te są oparte na odmiennych założeniach i prowadzą najczęściej do uzyskiwania różnych wyników<sup>22</sup>. Problematyka szacowania kosztu kapitału własnego i praktycznego stosowania tej ważnej kategorii ekonomicznej należy do szczególnie złożonych, a w ujęciu transgranicznym (międzynarodowym) – pojawiają się dodatkowe trudności i kontrowersje. Odpowiednie oszacowanie kosztu kapitału dla rynków międzynarodowych stanowi więc wyzwanie, dla którego poszukuje się obecnie kolejnych rozwiązań. Modele kosztu kapitału jako takie dotknięte są problemem niedokładności statystycznej i ograniczoności danych. Jest to jednak tylko część trudności, jakie można napotkać w procesie szacowania kosztu kapitału własnego na arenie międzynarodowej. Prowadzenie dalszych badań i poszukiwań w tym zakresie oraz upowszechnianie wiedzy wśród menedżerów jest więc bez wątpienia ważnym zadaniem stojącym przed teorią.

## Literatura

- Berry M.A., Burmeister E., McElroy M.B., *Sorting Out Risks Using Known APT Factors*. „Financial Analysts Journal” 1988, March–April.  
Chen N.F., Roll R., Ross S.A., *Economic Forces and the Stock Market*. „Journal of Business” 1986, No. 59.

---

<sup>22</sup> Zob. np. L.E. Pereiro, *Valuation of Companies in Emerging Markets. A Practical Approach*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken 2002, s. 99-116 oraz J. Diermeier, B. Solnik, *Global Pricing of Equity*, „Financial Analysts Journal” 2001, No. 4, s. 37-47.

- Clare A.D., Kaplan P., *A Macroeconomic Model of the Equity Risk Premium*, „Ibbotson Associates’ Working Paper” 1998, November.
- Diermeier J., Solnik B., *Global Pricing of Equity*, „Financial Analysts Journal” 2001, No. 4.
- Erb C., Harley C.R., Viskanta T., *Country Credit Risk and Global Portfolio Selection*, „Journal of Portfolio Management” 1995, Winter.
- Glassman J., Hassett K., *Stock Prices Are Still Far Too Low*, „Wall Street Journal Europe” 1999, March 18.
- Grinblatt M., Titman S., *Financial Markets and Corporate Strategy*, McGraw-Hill, Boston 1998.
- Haugen R.A., *Modern Investment Theory*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1993.
- Ibbotson Cost of Capital 2009 Yearbook*, Morningstar Inc., Chicago 2009.
- Ibbotson S&P 500 Valuation Yearbook. Market Results for Stocks, Bonds, and Inflation 1926-2009*, Morningstar Inc., Chicago 2010.
- Kaen F.R., *Corporate Finance*, Blackwell, Cambridge 1995.
- O’Brien T.J., Dolde W., *A Currency Index Global Capital Asset Pricing Model*. „European Financial Management” 2000, Vol. 6, No. 1.
- Pereiro L.E., *Valuation of Companies in Emerging Markets. A Practical Approach*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken 2002.
- Shapiro A.C., *Foundations of Multinational Financial Management*, Allyn and Bacon, Needham Heights 1991.
- Stocks, Bonds, Bills and Inflation 1999 Yearbook, Valuation Edition*, Ibbotson Associates, Chicago 1999.
- Stocks, Bonds, Bills and Inflation 2003 Yearbook, Valuation Edition*, Ibbotson Associates, Chicago 2003.
- Young S.D., O’Byrne S.F., *EVA and Value-Based Management. A Practical Guide to Implementation*, McGraw-Hill, New York 2001.
- Zarzecki D., *Metody wyceny przedsiębiorstw, FRR w Polsce*, Warszawa 1999.
- Zarzecki D., *Użyteczność metody składania w szacowaniu kosztu kapitału własnego*, „Przegląd Organizacji” 2010, nr 2.





# **Finanse publiczne**



**Edyta Dwojak**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

# **Wpływ zmian w podatku od nieruchomości i rolnym na dochody gmin wiejskich województwa pomorskiego i politykę prowadzoną przez władze lokalne**

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono analizę dochodów gmin wiejskich województwa pomorskiego w latach 2002-2005, ze szczególnym uwzględnieniem dochodów z tytułu podatku od nieruchomości. Zaprezentowano również politykę władz lokalnych w zakresie kształtowania stawek podatku od nieruchomości oraz udzielania ulg i zwolnień z podatku, a także zobrazowano konsekwencje finansowe podjętych w tym zakresie decyzji.*

***Słowa kluczowe:** zmiany w ustawodawstwie podatkowym, dochody własne gmin, polityka władz lokalnych, skutki finansowe, ulgi w podatku od nieruchomości, podatek od nieruchomości, podatek rolny*

## **1. Wprowadzenie**

Od 1 stycznia 2003 r. obowiązują akty prawne określające w nowy, inny niż dotychczas sposób zasady kształtowania wymiaru podatku od nieruchomości. Stało się to za sprawą wejścia w życie ustawy z dnia 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>1</sup> oraz ustawy o podatku rolnym z dnia 10 października 2002 r.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 200, poz. 1683.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, Dz.U. nr 200, poz. 1680.

Do dnia dzisiejszego nie dokonano większych zmian w zakresie zasad opodatkowania podatkiem rolnym i od nieruchomości. Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie obowiązujących zmian na przykładzie gmin wiejskich województwa pomorskiego oraz udzielenie odpowiedzi na pytania: jaki wpływ miały wprowadzone zmiany na kształt dochodów własnych gmin?, jaki był charakter polityki władz lokalnych? i czy była ona prowadzona w kierunku wykorzystania narzędzi, które ustawodawca dał samorządom w postaci zwiększania stawek podatku od nieruchomości?

## 2. Najważniejsze zmiany w ustawach o podatkach i opłatach lokalnych oraz o podatku rolnym

W nowym brzmieniu ustawa o podatkach i opłatach lokalnych zawiera w art. 1a słowniczek pojęć ustawowych, mających bardzo duże znaczenie przede wszystkim dla wymiaru podatku od nieruchomości. Wcześniej brak było takiego usystematyzowania pojęć, co powodowało duże problemy interpretacyjne. Najważniejsze zapisy zawarte w art. 1a ustawy dotyczą nowej definicji budynku, która stanowi, że jest to obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych, który posiada fundamenty oraz dach<sup>3</sup>. Tak sprecyzowane pojęcie budynku bardzo mocno zmieniło zasady opodatkowania budynków podatkiem od nieruchomości. Dotychczas wystarczyło, aby budynek był obiektem budowlanym umocowanym w ziemi lub na ziemi, posiadającym ściany lub słupy, lub filary oraz pokrycie dachowe. O kwalifikacji obiektu jako budynku decydowało więc w pierwszej kolejności pokrycie dachowe, które mogło być wsparte zarówno na ścianach, jak i słupach.

W art. 1a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zdefiniowane zostało również pojęcie budowli. Tutaj, podobnie jak w definicji budynku, ustawodawca odwołuje się do przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>4</sup> i zawartego w niej pojęcia budowli. W przypadku gdy budowle znajdują się na posesjach prywatnych i są wykorzystywane przez osoby fizyczne na własne potrzeby, wówczas nie podlegają podatkowi od nieruchomości, natomiast gdy są związane z działalnością gospodarczą, obciążą je podatek wynoszący 2% wartości stanowiącej podstawę obliczenia amortyzacji<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> A.M. Dereń, *Podatki w 2003 r. Omówienie zmian w obowiązujących przepisach podatkowych. Wybrane zagadnienia. Stan prawny na dzień 15.02.2003 r.*, AJG, Bydgoszcz 2003, s. 143.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. nr 156, poz. 1118 z późn. zm.

<sup>5</sup> A.M. Dereń, *Podatki w 2003...*, s. 144.

W znowelizowanej ustawie o podatkach i opłatach lokalnych z 30 października 2002 r. została bardzo zmodyfikowana zasada, zgodnie z którą podatkwowi od nieruchomości podlegają wszystkie grunty, chyba że są opodatkowane podatkiem rolnym lub leśnym. Nowością jest to, że wszystkie użytki rolne, bez względu na to, czy wchodzą w skład gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy o podatku rolnym, nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. To w konsekwencji oznacza, że każdy grunt sklasyfikowany w ewidencji gruntów i budynków, położony nawet w centrum dużego miasta, będzie podlegać podatkwowi rolnemu, chyba że będzie wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej<sup>6</sup>. Dotychczas wszystkie grunty (bez względu na to, czy były sklasyfikowane jako użytki rolne czy nie), których powierzchnia nie przekraczała 1 ha fizycznego<sup>7</sup>, były opodatkowane stawką od 1 m<sup>2</sup> powierzchni. Stawka ta była niższa dla gruntów stanowiących użytki rolne (gruntów użytkowanych rolniczo) i wynosiła od 0,03 w 2000 r. do 0,06 zł w 2002 r. od 1 m<sup>2</sup>. Natomiast dla gruntów tzw. pozostałych (nieposiadających klasy ziemi), takich na których znajdowały się zabudowania bądź stanowiły powierzchnię niezabudowaną, stawka była wyższa i wynosiła maksymalnie w 2002 r. 0,09 zł od 1 m<sup>2</sup> powierzchni. Od 1 stycznia 2003 r. nastąpiły bardzo duże podwyższenia stawki od gruntów pozostałych: z 0,09 zł od 1 m<sup>2</sup> w 2002 r. do 0,30 zł od 1 m<sup>2</sup> w 2003 r., 0,31 w 2004 r., 0,32 w 2005 r. Obecnie w 2011 r. stawka podatku od gruntów pozostałych wynosi 0,41 zł za 1 m<sup>2</sup>.

### 3. Poziom dochodów gmin wiejskich województwa pomorskiego

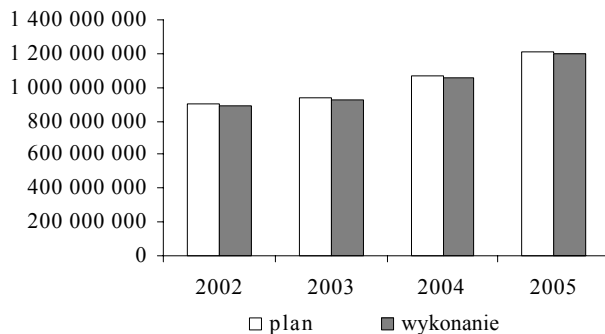
Powierzchnia województwa pomorskiego wynosi 18 310 km, co stanowi 5,9% powierzchni kraju. Północną granicę województwa stanowi 316-kilometrowa linia brzegowa, co stanowi aż 60% linii brzegu morskiego kraju. Administracyjnie województwo podzielone zostało na 123 gminy: 25 miejskich, 17 miejsko-wiejskich i 81 wiejskich.

Do badania nieprzypadkowo zostały wybrane gminy wiejskie województwa pomorskiego. Te gminy posiadają szczególnie atrakcyjne położenie i duże walory turystyczne, dlatego autorka artykułu postanowiła sprawdzić, czy wprowadzone zmiany spowodowały zmniejszenie dochodów z tytułu podatku od nieruchomości oraz jak władze lokalne kształtowały politykę ustalania stawek podatku od nieruchomości, udzielania ulg i zwolnień. Okres objęty badaniem (lata 2002-2005) był wystarczający na zaprezentowanie przedmiotu badań.

<sup>6</sup> L. Etel, *Podatki od nieruchomości*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 56.

<sup>7</sup> ha fizyczny grunt = 10 000 m<sup>2</sup> powierzchni gruntu

Poziom wykonanych dochodów ogółem gmin wiejskich województwa pomorskiego w latach 2002-2005 – zob. rys. 1.

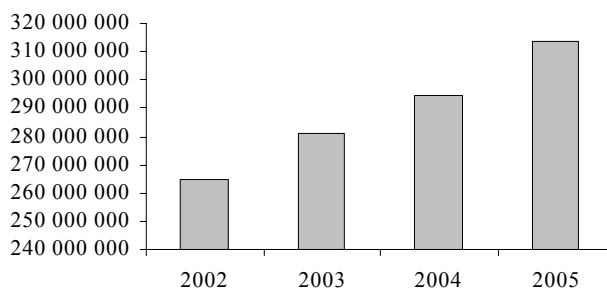


Rysunek 1. Planowane i wykonane dochody ogółem gmin wiejskich województwa pomorskiego w latach 2002-2005

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Rb-27S rocznych sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego za okres 2002-2005.

Wysokość budżetów gmin wiejskich województwa pomorskiego w 2002 r. kształtowała się następująco: 7 gmin posiadało budżet do 5 mln zł, najwięcej, bo aż 38 gmin – do kwoty 10 mln, 16 gmin – do 15 mln zł, 13 gmin – do 20 mln zł, a 7 gmin – do 30 mln zł. W 2005 r. sytuacja finansowa gmin uległa znaczącej poprawie, ponieważ już tylko 1 gmina posiadała budżet nieprzekraczający kwoty 5 mln zł, 29 gmin posiadało budżet do 10 mln zł, 20 gmin – do wysokości 15 mln zł, 9 gmin – do 20 mln zł, 17 gmin – do 30 mln zł i 5 gmin – do 40 mln zł. Pomimo że od 2002 r. – czyli na rok przed wejściem w życie przepisów, które miały wpływ na wysokość dochodów własnych gmin wiejskich, a w konsekwencji również na wysokość struktury dochodów całego budżetu – do 2005 r. wysokość strony dochodowej budżetów gmin wiejskich uległa znacznej poprawie, to można stwierdzić, że gminy wiejskie województwa pomorskiego w badanym okresie były na niskim i średnim poziomie zamożności.

Wpływ na opisaną powyżej sytuację finansową gmin wiejskich województwa pomorskiego w latach 2002-2005 miały również inne czynniki niż zmiany wprowadzone od 1 stycznia 2003 r. w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Analizując przyrost dochodów gmin wiejskich tylko z tytułu podatku od nieruchomości w okresie 2002-2005 (zob. rys. 2), można zaobserwować, że wykazują one widoczną tendencję rosnącą. Wzrost ten jednak nie był aż tak znaczący jak wzrost dochodów ogółem w latach 2002-2005. Udział dochodów z tytułu podatku od nieruchomości we wzroście dochodów ogółem przedstawiał się następująco: w 2003 r.

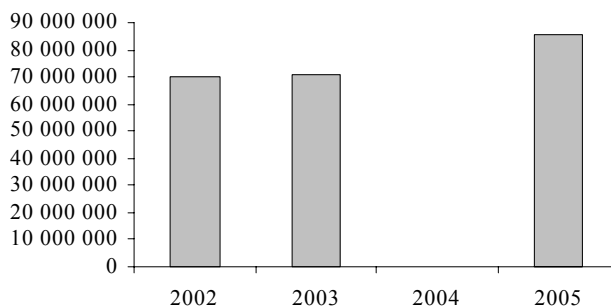


Rysunek 2. Dochody z tytułu podatku od nieruchomości w latach 2002-2005

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Rb-27S rocznych sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego za okres 2002-2005.

– 45,1%, w 2004 r. – 10,4%, a w 2005 r. – 12,8%. Badając szczegółowo wzrost dochodów gmin wiejskich z tytułu podatku od nieruchomości, można zauważyć pewną prawidłowość, a mianowicie: był on zdecydowanie większy w stosunku do osób prawnych, niż w stosunku do osób fizycznych (zob. rys. 3 i 4). Fakt ten potwierdzały już wcześniej przeprowadzoną w tym zakresie analizę na przykładzie gmin wiejskich województwa lubuskiego i lubelskiego. A mianowicie: zmiany w zakresie opodatkowania podatkiem od nieruchomości i rolnym inaczej przedstawiają się w przypadku osób fizycznych i zupełnie inaczej w przypadku osób prawnych. Można użyć nawet takiego stwierdzenia, że osoby prawne, czyli duże firmy, przedsiębiorstwa i spółki wykazują mniejszą wrażliwość na wprowadzone zmiany. Wyjaśnienie takiego stanu rzeczy jest dosyć proste. Osoby prawne, takie jak spółki, nie są podmiotami, które posiadają grunty rolne, łąki czy lasy, często nie posiadają również budynków, które odpowiadają definicji budynku zapisanej w ustawie. Są to podmioty posiadające duże hale produkcyjne, które stoją na gruntach wykorzystywanych na działalność gospodarczą, co oznacza, że nieistotne jest, jaki to grunt i jakiej klasy, tu decydujące znaczenie ma fakt, że jest wykorzystywany na cele działalności gospodarczej, a to w konsekwencji oznacza, że jest opodatkowany stawką określoną od 1 m<sup>2</sup> powierzchni odpowiednio gruntu i budynku związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej. Stawki te są wysokie, najwyższe wśród stawek określonych przez radę danej gminy w uchwale podatkowej na dany rok<sup>8</sup>. W badanym okresie wynosiły odpowiednio: w 2002 r. – 0,60 zł za 1 m<sup>2</sup> (grunt) i 16,83 zł za 1m<sup>2</sup> (budynek), w 2003 r. – 0,62 zł za 1 m<sup>2</sup> (grunt) i 17,31 zł za 1m<sup>2</sup> (budynek), w 2004 r. – 0,63 zł za 1 m<sup>2</sup> (grunt) i 17,42 zł za 1m<sup>2</sup> (budynek) i w 2005 r. – 0,66 zł za 1 m<sup>2</sup> (grunt) i 17,98 zł za 1 m<sup>2</sup> (budynek).

<sup>8</sup> E. Dwojak, *Cienie i blaski wprowadzonych zmian w zakresie podatku rolnego i od nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 31, s. 288.



Rysunek 3. Dochody z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych w latach 2002-2005<sup>9</sup>

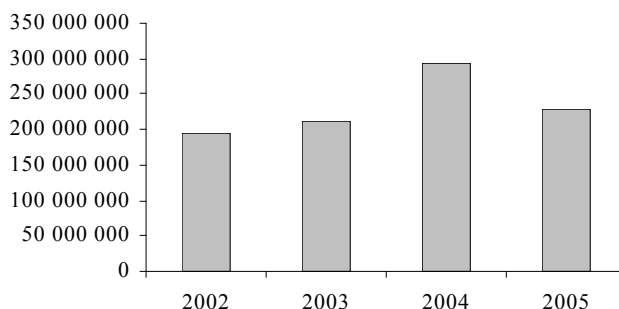
Źródło: opracowanie własne na podstawie Rb-27S rocznych sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego za okres 2002-2005.

Na rysunku 4 widać duże zmniejszenie w 2005 r. poziomu dochodów z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych – o 66 530 212 zł w stosunku do 2004 r. Autorka artykułu, prowadząca badania w przedmiotowym zakresie, nie potrafi wyjaśnić, jakie czynniki spowodowały zmniejszenie wykonanych dochodów.

Reasumując, w badanym okresie dochody gmin wiejskich województwa pomorskiego posiadały tendencję rosnącą zarówno w stosunku do dochodów ogółem, jak i do dochodów z tytułu podatku od nieruchomości. Wprowadzone od

<sup>9</sup> Wykres został zniekształcony przez dane liczbowe z 2004 r., które posiadają wartość 0. Przyczyną tego stanu rzeczy były zapisy wprowadzone w rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz.U. nr 137, poz. 1307), w świetle których usunięty został z klasyfikacji budżetowej rozdział 75 616 o nazwie: wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatków i opłat lokalnych od osób fizycznych. W konsekwencji wszystkie wpływy z wyżej wymienionych podatków zostały uwzględnione w rozdziale 75 615 o nazwie: wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatków i opłat lokalnych. Z uwagi na fakt, że w rozdziale klasyfikacji budżetowej 75 615 o nazwie: wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatków i opłat lokalnych zawsze ewidencjonowane były wpływy dotyczące osób prawnych, na potrzeby analizy przyjęto, że w 2004 r. wpływy z podatku od nieruchomości w całości zostały przypisane do osób prawnych, a w stosunku do osób fizycznych przyjęto wartość zerową. Minister Finansów rozporządzeniem z dnia 20 września 2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. nr 209, poz. 2132) przywrócił do klasyfikacji budżetowej rozdział 75 616 o nazwie: wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatków i opłat lokalnych od osób fizycznych.





Rysunek 4. Dochody z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych w latach 2002-2005

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rb-27S rocznych sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego za okres 2002-2005.

1 stycznia 2003 r. zmiany w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych nie spowodowały spadku dochodów gmin wiejskich z tytułu podatku od nieruchomości.

#### 4. Charakter polityki władz lokalnych w zakresie podatku od nieruchomości

Na tle przedstawionej powyżej sytuacji finansowej gmin wiejskich województwa pomorskiego warto przeprowadzić analizę zachowań władz lokalnych w zakresie wykorzystywania narzędzi określonych w znowelizowanej ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Ustawodawca określając na 2003 r. maksymalną stawkę podatku od nieruchomości – w pozycji: pozostałe grunty – w wysokości 0,30 zł za 1 m<sup>2</sup>, dokonał zwiększenia tej stawki ponad trzykrotnie w stosunku do poziomu, który miał miejsce w 2002 r., tj. 0,09 zł za 1 m<sup>2</sup>. Przeprowadzone badania uchwał organów stanowiących gmin wiejskich województwa pomorskiego w zakresie ustalania wysokości stawek podatku od nieruchomości wykazały, że władze samorządowe gmin z terenu województwa pomorskiego nie wykorzystywały możliwości, jakie zostały nadane im w nowych przepisach, obowiązujących od 1 stycznia 2003 r. Na 81 gmin wiejskich województwa pomorskiego tylko 4 w 2003 r. zastosowały maksymalną stawkę podatku od nieruchomości w pozycji: pozostałe grunty. W 2004 r. i 2005 r. było to 6 gmin: gmina Człuchów z 0,08 zł za 1 m<sup>2</sup> w 2002 r. podwyższyła stawkę do 0,30 zł w 2003 r. i 2004 r., ale w 2005 r. rada gminy obniżyła stawkę do kwoty 0,15 zł za 1 m<sup>2</sup>, gmina Karsin z 0,05 zł za 1 m<sup>2</sup> w 2002 r. podwyższyła stawkę do 0,30 zł za 1 m<sup>2</sup> w 2003 r., 0,31 zł w 2004 r. i 0,32 w 2005 r., gminy Kobylnica i Rzeczenica podwyższyły stawki – wynoszące 0,06 zł i 0,07 zł za 1 m<sup>2</sup> – do 0,30 zł w 2003 r., 2004 r. i 2005 r.,

gmina Słupsk, która dopiero w 2004 r. podwyższyła stawkę do wysokości 0,31 zł za 1 m<sup>2</sup>, z 0,15 zł w 2003 r., i gmina Sztutowo, która od 2005 r. rozpoczęła wykorzystywanie ustawowych narzędzi mających na celu zwiększenie dochodów własnych gminy, wcześniej na terenie gminy obowiązywały stawki na poziomie 0,09 zł, 0,15 zł i 0,20 zł za 1 m<sup>2</sup>.

Analizując przyrosty wysokości stawek podatku od nieruchomości w poszczególnych latach, można wyraźnie zauważyć, że są one malejące. W 2003 r. w stosunku do 2002 r. nastąpił wzrost stawek o 57,65%, w 2004 r. w stosunku do 2003 r. – o 20,95%, a w 2005 r. w stosunku do 2004 r. – o 14,41%. Stawki podatku od nieruchomości w badanym okresie były obniżane przez władze lokalne, a nie podwyższane.

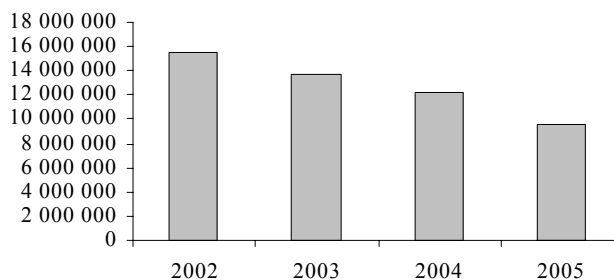
Wnikliwej analizie zostały poddane w badanym okresie nie tylko uchwały rad gmin w zakresie ustalania wysokości stawek podatku od nieruchomości, ale i uchwały określające zakres zwolnień z tytułu podatku od nieruchomości na terenie wszystkich badanych gmin wiejskich województwa pomorskiego. Z przeprowadzonej analizy wynika, że tylko 3 gminy – gmina Krokowa, Lipusz i Osieczna nie podjęły uchwał określających inne ulgi i zwolnienia poza tymi, które zostały określone w ustawie. 20 rad gmin z terenu województwa pomorskiego w swoich uchwałach określiło ulgi dla przedsiębiorców, uzależniając je albo od zamkniętego katalogu zawodów, których one dotyczą, np. szewc, fryzjer, zegarmistrz, szklarz, kowal, tapicer i krawiec (gmina Sulęczyno), albo też okres obowiązywania ulgi był uzależniony od liczby zatrudnionych osób, dotychczas bezrobotnych, z terenu gminy, np. 1 rok – 5 miejsc pracy, aż do 4 lat, przy założeniu, że wzrośnie zatrudnienie o 35 osób (gmina Stegna). Ulgi polegały na całkowitym zwolnieniu z podatku od nieruchomości albo na obniżeniu kwotowym albo procentowym stawki podatku od nieruchomości w pozycji: grunty i budynki wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej. Częściej stosowano obniżenie stawek podatku od nieruchomości. Wszystkie samorządy, które podjęły uchwały w sprawie zwolnień z tytułu podatku od nieruchomości, określiły na pierwszym miejscu zwolnienia o charakterze publicznym, tzn. zwolnienia obiektów zajmowanych przez jednostki organizacyjne gminy, jednostki ochotniczej straży pożarnej, wykorzystywane na działalność kulturalną (gminne domy kultury, wiejskie sale, biblioteki), sportową (boiska i hale sportowe) i służące zaspokajaniu potrzeb mieszkańców gminy – związane z zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków. W uchwałach rad gmin można było znaleźć również zwolnienia z podatku od nieruchomości dotyczące wyłącznie emerytów i rencistów, których jedynym źródłem utrzymania jest emerytura lub renta i którzy przekazali swoje gospodarstwa w zamian za otrzymanie świadczenia społecznego.

Badając uchwały rady gmin w zakresie zwolnień z tytułu podatku od nieruchomości, szczególną uwagę zwrócono na te gminy, na których terenie występowały grunty i budynki o charakterze letniskowym i rekreacyjnym. 16 gmin posiadało na swoim terenie budynki o charakterze letniskowym – rady gmin w uchwałach dokonały zwiększenia stawek podatku z tego tytułu, podwyższając je w stosunku do stawek określonych tak jak dla budynków mieszkalnych, ale już nie dokonano zróżnicowania stawki gruntu poprzez jej zwiększenie, 4 gminy natomiast zróżnicowały stawki poprzez dokonanie ich zwiększenia w związku z posiadaniem na swoim terenie gruntów przeznaczonych na działalność letniskową i rekreacyjną, nie zwiększając przy tym stawek podatku od budynków zajmowanych na cele letniskowe.

Mając na uwadze powyższe dane, można stwierdzić, że polityka prowadzona przez władze lokalne była aktywa. Katalog skonstruowanych w uchwałach rady gmin zwolnień był rozbudowany i uwzględniał potrzeby i możliwości finansowe wspólnoty mieszkającej na terenie danej gminy. Władze lokalne miały świadomość konsekwencji finansowych wynikających z obszernego koszyka ulg i zwolnień określonych w uchwałach. Pogodzenie z jednej strony interesów mieszkańców danej gminy (potencjalnych wyborców), a z drugiej – trudności finansowych, z jakimi borykały się gminy, było bardzo trudnym zadaniem, z którego musiały się wywiązać władze gmin wiejskich. Był to szczególnie ciężki czas dla gmin wiejskich – przygotowywały się do wejścia do Unii Europejskiej, w wielu przypadkach niedoinwestowane w zakresie infrastruktury drogowej i wodno-kanalizacyjnej.

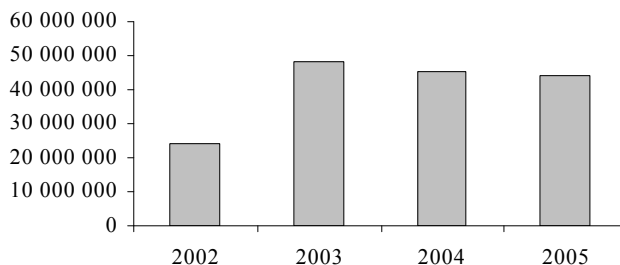
Na rysunku 5 zostały przedstawione skutki finansowe zastosowanych ulg i zwolnień wynikających z uchwał rady gmin podjętych w tym zakresie. Skutki te mają tendencję spadkową, co oznacza, że od 2002 r. stopniowo udzielano coraz mniej ulg i zwolnień z tytułu podatku od nieruchomości. Przy rozbudowanym katalogu ulg i zwolnień, zawartym w uchwale, nie dochodziło najprawdopodobniej do udzielania ulg na indywidualny wniosek podatnika.

Gminy wiejskie województwa pomorskiego nie zaliczały się do grupy bardzo zamożnych samorządów, a mimo to w 2003 r. nie skorzystały w pełni z narzędzi, które ustawodawca zapisał w znowelizowanej ustawie o podatkach i opłatach lokalnych – zwiększanie stawek w podatku od nieruchomości do maksymalnego ustawowego poziomu w pozycji: pozostałe grunty. W 2003 r. blisko o 100% – w stosunku do 2004 r. – uległy zwiększeniu skutki zastosowania przez organy stanowiące poszczególnych gmin wiejskich obniżonych stawek podatku od nieruchomości. W 2004 r. i 2005 r. skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatku od nieruchomości były na wysokim poziomie, ale ulegały stopniowemu obniżeniu.



Rysunek 5. Skutki udzielenia ulg i zwolnień określonych w uchwałach rady gmin w latach 2002-2005

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Rb-27S rocznych sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego za okres 2002-2005.



Rysunek 6. Skutki obniżenia górnych stawek podatkowych w latach 2002-2005

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Rb-27S rocznych sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego za okres 2002-2005.

Analizując skutki finansowe przedstawione na rysunkach 5 i 6, można zauważyć, że polityka władz lokalnych od 2003 r. zmierzała w kierunku udzielania w większym stopniu ulg i zwolnień – polegających na obniżaniu stawek podatkowych – aniżeli całkowitego zwolnienia z podatku.

## 5. Podsumowanie

Badania przeprowadzone na przykładzie gmin wiejskich województwa pomorskiego dowiodły, że znowelizowana od 1 stycznia 2003 r. ustawa o podatkach i opłatach lokalnych nie spowodowała uszczuplenia dochodów gmin z tytułu podatku od nieruchomości – najważniejszych dochodów w strukturze dochodów własnych gmin. Sytuacja ta w dużym stopniu wynika z faktu, że gminy wiejskie

skie województwa pomorskiego nie mają charakteru typowo rolniczego, ponieważ pod względem powierzchni użytków rolnych województwo zajmuje dopiero 10 miejsce w kraju. Nie zaobserwowano również, aby władze gmin z uwagi na szczególnie atrakcyjne położenie i walory turystyczno-krajobrazowe kształtowały stawki podatku od nieruchomości na wysokim poziomie. Polityka prowadzona przez lokalne władze miała charakter aktywny i to ze względu na rozbudowany katalog ulg i zwolnień w zakresie podatku od nieruchomości, a nie ze względu na wykorzystywanie narzędzi, które ustawodawca zapisał samorządom w nowelizacji, czyli możliwość dokonywania dużego zwiększenia stawek podatku od nieruchomości w pozycji: pozostałe grunty.

## Literatura

- Etel L., *Podatki od nieruchomości*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Dereń M., *Podatki w 2003 r. Omówienie zmian w obowiązujących przepisach podatkowych. Wybrane zagadnienia. Stan prawny na dzień 15.02.2003 r.*, AJG, Bydgoszcz 2003.
- Dwojak E., *Cienie i blaski wprowadzonych zmian w zakresie podatku rolnego i od nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 31.
- Rb-27S roczne sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego za okres 2002–2005.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, Dz.U. nr 137, poz. 1307.
- Rozporządzenie z dnia 20 września 2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. nr 209, poz. 2132.
- Uchwały rad gmin wiejskich z województwa pomorskiego, określające stawki podatku od nieruchomości w latach 2002-2005.
- Uchwały rad gmin wiejskich z województwa pomorskiego, określające zakres ulg i zwolnień z podatku od nieruchomości w latach 2002-2005.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. nr 156, poz. 1118 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, Dz.U. nr 200, poz. 1680.
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 200, poz. 1683.



**Paweł Dziekański**

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy  
Jana Kochanowskiego w Kielcach

## **Analiza sytuacji finansowej samorządu jako wyznacznik efektywności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego**

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono zagadnienie analizy finansowej, ze szczególnym uwzględnieniem jej roli w zarządzaniu finansami jednostki samorządu terytorialnego. Podkreślono znaczenie polityki budżetowej, prowadzonej przez samorzady, i jej najważniejszych cech: autonomii i minimalizacji marnowania publicznych funduszy. Ukazano korzyści, jakie daje zastosowanie analizy – narzędzia dostarczającego informacji i pozwalającego kontrolować procesy i zjawiska finansowe.*

***Słowa kluczowe:** analiza finansowa, efektywność organizacji, efektywność ekonomiczna, samorząd*

### **1. Wprowadzenie**

Przebudowa polskiej gospodarki, zainicjowana w 1989 r. pociągnęła za sobą bardzo wiele zmian. Przejście z gospodarki centralnie sterowanej do rynkowej wymagało dostosowania gospodarczego, społecznego i organizacyjnego Polski do wymogów gospodarki wolnorynkowej państw wyżej rozwiniętych. Taką transformację przeprowadzono również na szczeblu organizacji samorządowej państwa. Zmiany dotyczyły struktury organizacyjnej samorządów, na które przeniesiono istotną część zadań publicznych wykonywanych do tej pory bezpośrednio przez struktury państwowe.

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi gospodarkę finansową, wpływającymi na działalność jednostki samorządu terytorialnego (JST) są: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>, ustawa o finansach publicznych<sup>2</sup>, ustawa o dochodach JST<sup>3</sup>, samorządowe ustawy ustrojowe<sup>4</sup> oraz sporządzona w Strasburgu Europejska Karta Samorządu Terytorialnego<sup>5</sup>. Podstawowym problemem, jaki napotyka obecnie gmina (JST) jest kwestia szczupłości środków finansowych w stosunku do potrzeb zgłaszanych przez społeczność. Sytuacja ta wymusza zatem konieczność limitowania zadań w sposób rzeczowy (liczy się czas i finanse), a to ogranicza możliwości aktywnego zarządzania rozwojem gminy, zmniejsza efektywność wykorzystania posiadanych środków finansowych oraz nie sprzyja stabilizacji prowadzonej przez JST gospodarki finansowej. Gmina działa i wykonuje swoje zadania publiczne na podstawie budżetu. Skupia on znaczną część gospodarki finansowej JST, a jako akt prawny – można powiedzieć, że całość. Większość decyzji podejmowanych przez JST ma swoje odzwierciedlenie w budżecie bieżącym lub budżetach lat następnych.

Celemartykułujestidentyfikacjazależności między analizą sytuacji finansowej a efektywnością ekonomiczną JST, wskazanie na konieczność podjęcia działań w zakresie oceny gospodarności i efektywności, a także ocena miarodajności analizy finansowej w tym zakresie.

## 2. Istota i znaczenie samorządu terytorialnego

Jednostkę samorządu terytorialnego można określić mianem systemu posiadającego pewien zbiór danych wejściowych i wyjściowych, zawartych w opisach struktury administracyjnej. System ten zależy od obowiązującego prawa, systemów zewnętrznych, obecnego ustroju politycznego, a przede wszystkim od ludzi znajdujących się w tym systemie i w nim gospodarujących. Od osób zarządzają-

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2003 r., nr 15, poz. 148 z późn. zm., ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 169, poz. 1420 z późn. zm.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 2003, poz. 1966 z późn. zm.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590.

<sup>5</sup> Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.



cych w dużej mierze zależy wynik gospodarowania powierzonymi zasobami finansowymi, ludzkimi oraz środkami produkcji. Na nich spoczywa odpowiedzialność za dobre wykorzystanie zastanych warunków naturalnych, społecznych i gospodarczych<sup>6</sup>. W ujęciu syntetycznym JST (organizacja publiczna) została zdefiniowana przez Barbarę Kożuch „jako społeczno-ekonomiczny system, którego podsystemy celów i wartości, materialno-techniczny i podsystem struktury, a przede wszystkim podsystem zarządzania i relacje z otoczeniem wyróżniają się publicznością jako immanentną cechą odróżniającą ją od innych typów organizacji”<sup>7</sup>.

Istotą samorządu terytorialnego jest powierzenie określonych spraw publicznych samym zainteresowanym, czyli zrzeszeniu obywateli zorganizowanych z mocy ustawy. Samorząd terytorialny jest jedną z najważniejszych instytucji w państwie demokratycznym, w którym dekoncentracja zadań publicznych należy do kanonu myśli politycznej<sup>8</sup>. Jak wskazuje Konstytucja RP „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”<sup>9</sup>, jednocześnie „wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Samorząd terytorialny jest powoływany do realizacji wykonawczych funkcji państwa. Przedmiotem samorządu terytorialnego jest zatem administracja państwowa. Państwo nakłada na wspólnoty samorządowe obowiązek (jest to zarazem uprawnienie) wykonywania administracji państwowej. To że samorząd terytorialny wykonuje administrację państwową nie budzi już żadnych wątpliwości. Zadania z zakresu tej administracji wykonywane są przez administrację rządową i samorząd terytorialny. Działalność rządu i samorządu jest w swej materialnej treści jednorodząjowa i nosi państwowy charakter. Co prawda, wraca się do podziału zadań na własne i zlecone (ewentualnie powierzone), wyprowadzając własny zakres działania gminy, z przysługującego jej prawa podmiotowego, ale nawet w tym przypadku nie kwestionuje się państwowego charakteru zadań wynikających z tego zakresu<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> A. Becker, *Analiza efektywności gospodarowania województw Polski*, [www.ue.katowice.pl/images/user/file/katedra\\_ekonomii/a.beckeranaliza\\_efektywnosci\\_gospodarowania\\_wojewodztw\\_polski.pdf](http://www.ue.katowice.pl/images/user/file/katedra_ekonomii/a.beckeranaliza_efektywnosci_gospodarowania_wojewodztw_polski.pdf) [dostęp: 27.07.2011].

<sup>7</sup> B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne. Istota i zakres pojęcia*, „Współczesne Zarządzanie” 2002, nr 2, s. 27.

<sup>8</sup> Por. M. Kulesza, *Samorząd terytorialny. Wprowadzenie*, C.H. Beck, Warszawa, 1995, s. 14.

<sup>9</sup> Art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji RP, za: Balasiński, *Orzecznictwo TK dotyczące samorządu terytorialnego po roku obowiązywania Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 12, s. 48.

<sup>10</sup> Por. K. Pająk, *Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane aspekty jego funkcjonowania*, Wyd. AB, Bydgoszcz 2003.

### 3. Efektywność organizacji, efektywność finansowa

Efektywność organizacji jest pojęciem trudnym do zdefiniowania i zmierzenia. Poszczególne osoby i grupy osób różnie postrzegają efektywność, a stosowane miary mają charakter paradoksalny. Pojawiająca się w tle niejasność powiązań pomiędzy kompetencjami organizacji a jej efektywnością nie zawsze prowadzi do przewagi konkurencyjnej, wynikającej z powodu trudności w naśladowaniu, lecz częstokroć przyczynia się do błędów pomiaru. Efektywność organizacji jest nie tyle funkcją okoliczności, ile akumulacją skutków świadomych wyborów. Najbardziej oczywiste jest ujęcie finansowe, w którym chodzi głównie o to, aby trwała rentowność prowadzonych biznesów spełniała oczekiwania aktualnych i potencjalnych właścicieli.

Efektywność (ang. *efficiency*) jest określana jako rezultat podjętych działań, opisywany relacją uzyskanych efektów do poniesionych nakładów. Oznacza najlepsze efekty np. produkcji, dystrybucji, sprzedaży, promocji. Pomiar i badanie efektywności stanowi główny przedmiot rachunku ekonomicznego<sup>11</sup>. Efektywność należy do właściwości przesądzających o istocie przedsiębiorstwa jako podmiotu gospodarującego, warunkuje ona funkcjonowanie organizacji i determinuje jej rozwój<sup>12</sup>.

Według Paula A. Samuelsona i Williama D. Nordhaus<sup>13</sup> efektywność to najbardziej skuteczne zastosowanie zasobów społeczeństwa w procesie zaspokajania braków i potrzeb ludzi. Zdaniem Jamesa Stonera, Edwarda Freemana i Daniela Gilberta<sup>14</sup>, to miara sprawności i skuteczności, miara tego, w jakim stopniu osiąga się wyznaczone cele. W *Słowniku ekonomicznym przedsiębiorcy*<sup>15</sup> efektywność określono jako najlepsze rezultaty w produkcji, dystrybucji i usługach, uzyskane po najniższych kosztach.

W tym kontekście Marcin Bielski<sup>16</sup> wyróżnił dwa podejścia w ocenie efektywności gospodarowania: celowościowe i systemowe. W pierwszym z nich przedmiotem oceny jest stopień realizacji założonych celów, a w drugim – stopień wykorzystania zasobów. Pierwsza z tych ocen może być utożsamiana z angiel-

<sup>11</sup> Strona internetowa NeoInfo, [www.neoinfo.pl/ekonomia/efektywnosc.html](http://www.neoinfo.pl/ekonomia/efektywnosc.html) [dostęp: 27.07.2011].

<sup>12</sup> G. Osbert-Pociecha, *Relacja między efektywnością i elastycznością organizacji*, w: *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, red. T. Dudycz, Ł. Tomaszewicz, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 337-349.

<sup>13</sup> P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 2, WN PWN, Warszawa 1999.

<sup>14</sup> J.A. Stoner, E.R. Freeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1997.

<sup>15</sup> *Słownik ekonomiczny przedsiębiorcy*, red. Z. Dowgiałło, Znicz, Szczecin 2000.

<sup>16</sup> M. Bielski, *Organizacje. Istota, struktury, procesy*, Wyd. UŁ, Łódź 1997; M. Bielski, *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa 2002.

skim terminem *effectiveness*, oznaczającym efektywność, skuteczność, celowość, a miarą tak rozumianej efektywności jest stopień przybliżania się założonych celów do rezultatów prowadzonej działalności. Natomiast druga ocena – utożsamiana z terminem *efficiency*, czyli sprawność, wydajność, oszczędność – jest mierzona jako relacja między osiągniętymi rezultatami a poniesionymi nakładami. Jednoczesne ujmowanie tych dwóch rodzajów ocen pozwala stwierdzić, że efektywność organizacji zwiększa się wraz ze wzrostem stopnia realizacji celów i zmniejszaniem się nakładów niezbędnych do ich realizacji.

Geary Rummler i Alan R Brache<sup>17</sup> zaproponowali odniesienie efektywności organizacyjnej do trzech poziomów: organizacji, procesu i stanowiska pracy.

Powszechnie stosowane metody oceny efektywności opierają się na podejściu: wskaźnikowym, które sprowadza się do konstruowania relacji pomiędzy różnymi wielkościami (np. wskaźniki: zadłużenia, płynności finansowej czy rentowności)<sup>18</sup>, parametrycznym, które opiera się na metodach ekonometrycznych i wprowadza do oceny efektywności funkcję produkcji<sup>19</sup>, nieparametrycznym, w którym wykorzystuje się procedurę programowania liniowego, natomiast nie uwzględnia się wpływu czynnika losowego na efektywność obiektów oraz potencjalnych błędów pomiaru, a także nie analizuje się zależności pomiędzy nakładami i wynikami<sup>20</sup>.

Efektywność finansowa to takie zgrabne określenie, które kojarzy się z gospodarnością, wydolnością i dobrym wykorzystaniem posiadanych środków. Można więc podejść do tematu praktycznie – jak odnieść efektywność finansową do praktyki prowadzenia organizacji? <sup>21</sup>. Efektywność finansowa jest bardzo szerokim pojęciem. To nie tylko przepływ pieniędzy, ale i wiele aspektów życia organizacji. W każdej organizacji zawsze powinno znajdować się miejsce na doskonalenie zarządzania procesami, a takie właśnie procesy wpływają na zwiększenie efektywności finansowej<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> G.A. Rummler, A.P. Brache, *Podnoszenie efektywności organizacji*, WN PWN, Warszawa 2000.

<sup>18</sup> D. Zarzecki, *Wykorzystanie wskaźników finansowych w ocenie przedsiębiorstwa. Podstawowe zagadnienia*, Interbook, Szczecin 1997, s. 8-9.

<sup>19</sup> M. Kisielewska, *Charakterystyka wybranych metod pomiaru efektywności bazujących na krzywych efektywności*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2005, s. 4 i n.

<sup>20</sup> J. Adamczyk, T. Nitkiewicz, *Programowanie zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2007, s. 120.

<sup>21</sup> J. Wiejak, *Efektywność finansowa w biznesie*, [www.financefirmy.wordpress.com/2011/02/03/efektywnosc-finansowa-w-biznesie/](http://www.financefirmy.wordpress.com/2011/02/03/efektywnosc-finansowa-w-biznesie/) [dostęp: 27.07.2011].

<sup>22</sup> Por. [www.prowadzefirme.pl/efektywnosc-finansowa.php](http://www.prowadzefirme.pl/efektywnosc-finansowa.php) [dostęp: 5.09.2011].

#### 4. Analiza finansowa wyznacznikiem efektywności organizacji

Analiza jest metodą postępowania naukowego, która polega na dzieleniu danej całości na części i następnie rozpatrywaniu każdej z nich osobno<sup>23</sup>. Jest ona metodą poznawania obiektów i zjawisk złożonych przez ich podział na elementy proste i zbadanie powiązań między tymi elementami, szczególnie zależności przyczynowo-skutkowych<sup>24</sup>.

Analiza finansowa gminy to dostarczenie informacji niezbędnych do dokonania wyboru (optymalnego z punktu widzenia kosztów, poziomu nakładów inwestycyjnych i bezpieczeństwa zwrotu) wieloletniego wariantu zadłużenia gminy, wskazania dopuszczalnego i bezpiecznego poziomu przyszłego zadłużenia gminy, oceny długoterminowych skutków budżetowych obsługi zadłużenia, prezentacji możliwości przyspieszenia (czasowego zwiększenia) nakładów inwestycyjnych ponad bieżąco wygospondarowane nadwyżki – z uwzględnieniem faktu generowania przez dług dodatkowych wydatków budżetowych na jego obsługę (odsetki).

Do zadań analizy finansowej budżetu JST zalicza się<sup>25</sup>: informowanie o strukturze dochodów w przekroju źródeł, kontrolę bieżącą płynności finansowej, kontrolę równowagi finansowej, ocenę efektywności wykorzystania środków budżetowych.

#### 5. Analiza finansowa gmin powiatu ostrowieckiego

W ostatnich latach jednostkom samorządu terytorialnego przekazano wiele nowych zadań, nie zapewniając wystarczających kwot subwencji i dotacji ani nie tworząc nowych źródeł dochodów własnych.

W wyniku transformacji społeczno-gospodarczo-ustrojowej gmina stała się podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Gminę wyposażono w odrębny majątek oraz zapewniono jej gwarantowane ustawowo źródła dochodów. Wykonuje ona zadania publiczne w imieniu własnym i na własny rachunek. Ma tym samym samodzielność stanowienia budżetu, jako podstawy gospodarki finansowej gminy. Gospodarka finansowa gminy jest pojęciem bardzo pojemnym. To nie

<sup>23</sup> *Encyklopedia powszechna*, t. 1, PWN, Warszawa 1973, s. 87.

<sup>24</sup> M. Sierpińska, T. Jachna, *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, WN PWN, Warszawa 1997, s. 9.

<sup>25</sup> P. Roman, *Analiza finansowa budżetu samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 6, s. 50.

tylko działania związane z pobieraniem dochodów i dokonywaniem wydatków w celu realizacji postawionych przed gminą zadań, ale i ustalanie polityki fiskalnej, planowanie finansowe<sup>26</sup>, prowadzenie ewidencji finansowej – obejmującej rachunkowość<sup>27</sup>, sprawozdawczość oraz analizę finansową<sup>28</sup>.

Podstawowym warunkiem odpowiedniego wykonywania przez gminę zadań jest wyposażenie jej w odpowiednie środki finansowe. Podstawy nowoczesnego systemu zarządzania finansami publicznymi są oparte na fundamentalnych zasadach, tj. jawności, przejrzystości, celowości i gospodarności oraz pełnej demokratycznej kontroli nad wykorzystaniem środków publicznych<sup>29</sup>.

Zdolność kreacji dochodów własnych gmin jest pochodną możliwości i umiejętności wykorzystania lokalnych instrumentów interwencjonizmu samorządowego. Powodzenie stosowania takich instrumentów zależy od potencjału endogenicznych zasobów gminy, korzyści lokalizacyjnych, struktury funkcjonalnej – decydującej o skali i strukturze relacji z otoczeniem gminy, a także od społeczności lokalnych oraz kompetencji i kreatywności lokalnych władz samorządowych. Najszerzą grupę instrumentów, poprzez które gmina wpływa na otoczenie, stanowią narzędzia polityki fiskalnej – obejmujące działania władzy lokalnej podejmowane w ramach dochodów budżetu gminy.

Jak przedstawia się struktura dochodów gmin powiatu ostrowieckiego – zob. tab. 1. Dochody własne w gminach w 2009 r. stanowią od 15,18% (Waśniów) do 62,02% (Ostrowiec Św.), dotacje od 17,49% (Ostrowiec Św.) do 34,14% (Waśniów), zaś subwencje od 20,49% (Ostrowiec Św.) do 52,34% (Ćmielów).

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego są odzwierciedleniem realizowanych przez nie zadań. Wielkość poszczególnych rodzajów wydatków zależy od kierunku i zakresu zadań powierzonych JST do wykonania. Badanie wydatków budżetowych danej JST wiąże się z określeniem zadań<sup>30</sup>. Wydatki publiczne można analizować pod względem makroekonomicznym – są to wydatki, które mają wpływ na koniunkturę gospodarczą. W ujęciu mikroekonomicznym są badane jako skutek realizacji określonych programów państwowych na szczeblu

<sup>26</sup> Planowanie jest niezbędnym warunkiem prowadzenia wszelkiej działalności. Planowanie finansowe umożliwia rozpoznanie dostępności funduszy i kosztów ich pozyskania, niezbędnych do realizacji zamierzeń sfery rzeczowej, co stwarza podstawy do wyznaczenia dopuszczalnych ram tych zamierzeń.

<sup>27</sup> Rachunkowość finansowa pokazuje, jak władze lokalne wykorzystują posiadane środki finansowe, dostarcza informacji liczbowych dla GUS i administracji centralnej o finansowej działalności podejmowanej przez JST.

<sup>28</sup> J. Gluminska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyd. UŚ, Katowice 2003, s. 219.

<sup>29</sup> W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik*, Presspublica, Warszawa 1996, s. 3-4.

<sup>30</sup> A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin*, Wyd. UG, Gdańsk, 1997, s. 142.

centralnym i samorządu terytorialnego oraz skutek zmian w poziomie i strukturze wydatków i efektywności realizacji dzięki nim celów polityki gospodarczej i społecznej państwa. Wydatki charakteryzują się dużą sztywnością i nie można ich zmienić wtedy, gdy koniunktura gospodarcza się zmienia. Zmiana struktury oznacza zmianę w celach polityki wydatkowej JST.

Tabela 1. Struktura dochodów gmin powiatu ostrowieckiego, dochody na 1 mieszkańca

Wyszczególnienie	Ostrowiec Świętokrzyski		Bodzechów		Bałtów	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Dochody ogółem [%]	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Dochody własne razem [%]	62,24	62,02	32,95	28,76	27,84	29,43
Dotacje ogółem (celowe + dotacje §§ 200, 620) [%]	17,77	17,49	24,00	27,03	21,36	23,16
Subwencja ogólna razem	19,99	20,49	43,04	44,21	50,79	47,41
Środki z budżetu Unii Europejskiej [%]	0,69	0,86	0,28	6,07	0,33	2,45
Dochody na 1 mieszkańca ogółem [zł]	2124,55	2294,36	2094,07	2320,32	2162,61	2709,34
Wyszczególnienie	Waśniów		Kunów		Ćmielów	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Dochody ogółem [%]	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Dochody własne razem [%]	18,56	15,18	27,50	27,55	30,06	25,78
Dotacje ogółem (celowe + dotacje §§ 200, 620) [%]	27,47	34,14	28,6	25,76	21,63	21,88
Subwencja ogólna razem	53,97	50,68	43,9	46,69	48,31	52,34
Środki z budżetu Unii Europejskiej [%]	0,23	10,79	4,3	2,58	0,35	0,66
Dochody na 1 mieszkańca ogółem [zł]	2399,87	2851,21	2192,53	2343,90	2043,22	2228,85

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych uzyskanych z Banku Danych Lokalnych GUS, [www.stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.hier?p\\_id=832635&p\\_token=-209161099](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.hier?p_id=832635&p_token=-209161099) [dostęp: 30.12.2011].

Analiza struktury dochodów gmin powiatu ostrowieckiego (zob. tab. 2) przedstawia wydatki bieżące (ogółem), które w 2009 r. wynosiły w gminach od 66,31% (Waśniów) do 91,14% (Ćmielów). Obsługa długu publicznego w 2009 r. stanowiła w badanych gminach od 0,06% (Ćmielów) do 0,58% (Kunów), a wydatki na inwestycje w 2009 r. – 8,86% (Ćmielów) i 33,69% (Waśniów).

Ograniczoność zasobów, jakie pozostają do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli oraz nieograniczone potrzeby społeczności lokalnych tworzą warunki, w których niezbędna jest racjonalna i efektywna gospodarka finansowa. To z kolei wymaga stosowania nowoczesnych metod i narzędzi zarządzania finansami, z których gminy korzystają w coraz większym stopniu i przypominają już sprawnie zarządzane firmy. Jednym z takich instrumentów jest wieloletni plan inwestycyjny.

Tabela 2. Struktura wydatków gmin powiatu ostrowieckiego, dochody na 1 mieszkańca

Wyszczególnienie	Ostrowiec Świętokrzyski		Bodzechów		Bałtów	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Wydatki z budżetu ogółem [%]	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Wydatki majątkowe ogółem [%]	19,41	29,54	19,19	16,12	16,88	26,80
Wydatki majątkowe inwestycyjne [%]	19,41	28,17	19,19	16,12	16,88	26,80
Wydatki bieżące ogółem [%]	80,59	70,46	80,81	83,88	83,12	73,20
Wydatki bieżące na wynagrodzenia [%]	29,95	26,89	31,68	32,82	35,74	29,81
Obsługa długu publicznego [%]	0,69	0,36	0,15	0,17	0,00	0,34
Wydatki na 1 mieszkańca [zł]	2099,72	2551,84	2124,36	2286,33	2515,01	3263,82
Wyszczególnienie	Waśniów		Kunów		Ćmielów	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Wydatki z budżetu ogółem [%]	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Wydatki majątkowe ogółem [%]	16,22	33,69	12,35	11,68	7,18	8,86
Wydatki majątkowe inwestycyjne [%]	16,22	33,69	12,35	11,68	7,18	8,86
Wydatki bieżące ogółem [%]	83,78	66,31	87,65	88,32	92,82	91,14
Wydatki bieżące na wynagrodzenia [%]	32,78	26,78	33,28	34,30	35,89	35,29
Obsługa długu publicznego [%]	0,29	0,19	0,58	0,27	0,15	0,06
Wydatki na 1 mieszkańca [zł]	2301,30	3096,11	2019,26	2335,81	1988,70	2257,17

Źródło: jak do tabeli 1.

Analiza równowagi finansowej pokazuje stopień samodzielności finansowej oraz zdolność do pokrycia zadłużenia długoterminowego. Wzrost poszczególnych wskaźników analizy świadczy o większym stopniu finansowania wydatków budżetowych przez poszczególne grupy dochodów gminy. Samodzielność JST jest tym większa, im dłuższy jest czas, przez jaki dochody własne pokrywają wydatki budżetu gminy. Malejący poziom wskaźnika dotacji (zob. tab. 3) jest związany z ograniczeniem kontroli administracji centralnej nad gospodarką finansową i strukturą zadań JST, co można rozumieć jako wzrost samodzielności finansowej JST.

Analiza równowagi finansowej pokazuje wysoki stopień samodzielności finansowej gminy Ostrowiec Świętokrzyski oraz jej wysoką zdolność do pokrycia zadłużenia długoterminowego. Wzrost poszczególnych wskaźników analizy świadczy o większym stopniu finansowania wydatków budżetowych przez poszczególne grupy dochodów gminy.

Wskaźnik samodzielności finansowej w latach 2008-2009 spadał, co oznacza malejącą samodzielność badanych gmin. W latach 2008-2009 poziom wskaźnika dotacji w Ostrowcu Świętokrzyskim, Ćmielowie, Kunowie spada, w gminach Bodzechów, Bałtów i Waśniów wzrasta, co wiąże się ze zwiększeniem kontroli

administracji centralnej nad gospodarką finansową i strukturą zadań JST – można to rozumieć jako osłabienie samodzielności finansowej JST.

Tabela 3. Wskaźniki równowagi budżetowej

Gminy	Samodzielność finansowa <sup>a</sup>		Podatki centralne <sup>b</sup>		Subwencje <sup>c</sup>		Dotacje <sup>d</sup>	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Ostrowiec Świętokrzyski	62,98	55,76	29,39	21,28	20,22	18,42	17,98	15,73
Bodzechów	32,48	29,18	15,05	12,81	42,43	44,87	23,66	27,43
Bałtów	23,94	24,43	10,68	8,78	43,68	39,35	18,37	19,23
Waśniów	19,35	13,98	6,42	3,91	56,28	46,67	28,65	31,44
Kunów	29,86	27,65	13,09	10,02	47,66	46,85	29,86	27,65
Ćmielów	30,88	25,45	12,35	9,12	49,63	51,68	22,23	21,61

<sup>a</sup> Samodzielność finansowa = (dochody własne/wydatki budżetowe) × 100

<sup>b</sup> Podatki centralne = (udział w podatkach centralnych/wydatki budżetowe) × 100

<sup>c</sup> Subwencje = (subwencje/wydatki budżetowe) × 100

<sup>d</sup> Dotacje = (dotacje/wydatki budżetowe) × 100

Źródło: P. Roman, *Analiza finansowa budżetu samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 6 s. 52, obliczenia własne na podstawie danych uzyskanych z Banku Danych Lokalnych GUS, [www.stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.hier?p\\_id=832635&p\\_token=-209161099](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.hier?p_id=832635&p_token=-209161099) [dostęp: 30.12.2011].

Tabela 4. Wskaźniki rotacji środków budżetowych

Gminy	Cykl rotacji dochodów budżetowych (własnych) <sup>a</sup>		Cykl rotacji nadwyżki budżetowej <sup>b</sup>		Cykl rotacji dochodów budżetowych (ogółem) <sup>c</sup>	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Ostrowiec Świętokrzyski	226,72	200,73	4,26	-36,32	364,26	323,68
Bodzechów	116,94	105,06	-5,13	5,35	354,87	365,35
Bałtów	86,19	87,94	-50,44	-61,16	309,56	298,84
Waśniów	69,67	50,32	15,42	-28,48	375,42	331,52
Kunów	107,48	99,53	30,89	1,25	390,89	361,25
Ćmielów	111,17	91,64	9,87	-4,52	369,87	355,48

<sup>a</sup> Cykl rotacji dochodów budżetowych (własnych) = (dochody własne/wydatki budżetowe) × 360

<sup>b</sup> Nadwyżka budżetowa = (nadwyżka 'deficyt'/wydatki budżetowe) × 360

<sup>c</sup> Cykl rotacji dochodów budżetowych (ogółem) = (dochody ogółem/wydatki budżetowe) × 360

Źródło: P. Roman, *Analiza finansowa budżetu samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 6, s. 52, obliczenia własne na podstawie danych uzyskanych z Banku Danych Lokalnych GUS, [www.stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.hier?p\\_id=832635&p\\_token=-209161099](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.hier?p_id=832635&p_token=-209161099) [dostęp: 30.12.2011].



Czynniki oddziałujące na równowagę budżetową mają charakter<sup>31</sup> ekonomiczny, tzn. rozwój gospodarczy, rodzaje i konstrukcja podatków, poziom wydatków na sferę publiczną, usługi społeczne, rozwój organizacyjny, ogólna budowa systemów finansów publicznych uwzględniająca zasady i tytuły przepływu dochodów i wydatków, rozwój techniczny, czyli techniki planowania i gromadzenia budżetowego zarówno dochodów, jak i wydatków oraz rozwój polityczny wynikający z realizacji strategii przyjętej przez władze.

Analiza rotacji środków budżetowych ma na celu rozpoznanie stopnia wykorzystania dochodów budżetowych JST (zob. tab. 4). Gdy długość rotacji cyklu przekracza 360 dni, świadczy to o całkowitym pokryciu wydatków dochodami danego roku budżetowego i wystąpieniu nadwyżki budżetowej<sup>32</sup>, taka sytuacja miała miejsce w 2009 r. w Bodzechowie i Kunowie.

Samodzielność JST jest tym większa, im dłuższy jest czas, przez jaki dochody własne pokrywają wydatki budżetu gminy. W przypadku gminy Ostrowiec Świętokrzyski (zob. tab. 4) dochody własne wystarczyły gminie na ok. 200 dni funkcjonowania w 2009 r.

## 6. Podsumowanie

Współczesnym finansom samorządowym należy przypisać ważną rolę w zaspokajaniu potrzeb wspólnot lokalnych i regionalnych. Największe znaczenie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego powinna mieć minimalizacja marnotrawienia publicznych środków finansowych przeznaczonych na wykonywanie zadań. Uzasadnione są zatem poznanie zjawisk finansowych, procesów i problemów związanych z gospodarowaniem zasobami finansowymi, ich ocena oraz poprawna interpretacja uzyskanych wyników. Narzędziem, które można wykorzystać do kontroli i które pomoże w planowaniu – jest analiza. Jej wyniki stanowią podstawę do weryfikacji słuszności decyzji podjętych w przeszłości oraz ustalenia punktu wyjścia zamierzeń bieżących i przyszłościowych.

Za wskaźniki istotne z punktu widzenia oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego należy uznać wskaźniki struktury dochodów i wydatków – liczone jako udział poszczególnych źródeł dochodów w dochodach ogółem – oraz grup wydatków w wydatkach ogółem; przedmiotem ich oceny jest struktura i stabilność wpływów i wydatków w danym czasie, a wyniki prowadzonej analizy pozwalają dokonać oceny prognoz finansowych.

<sup>31</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa, 1999, s. 223.

<sup>32</sup> Por. P. Roman, *Analiza finansowa...*, s. 50 i n.

Analiza danych zawartych w budżecie gminy stanowi podstawę racjonalizacji wykorzystania ograniczonych zasobów, co jest szczególnie ważne w przypadku działań JST, od których wymaga się ciągłej poprawy efektywności w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych oraz kształtowania rozwoju. Budżet nie jest więc tylko aktem normatywnym, ale stanowi też instrument efektywnego zarządzania finansami gminy. Jest to możliwe, gdy są wykorzystywane odpowiednie metody oceny jego realizacji, do których zaliczyć należy w szczególności analizę finansową.

## Literatura

- Adamczyk J., Nitkiewicz T., *Programowanie zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2007.
- Becker A., *Analiza efektywności gospodarowania województw Polski*, [www.ue.katowice.pl/images/user/File/katedra\\_ekonomii/a.beckeranaliza\\_efektywnosci\\_gospodarowania\\_wojewodztw\\_polski.pdf](http://www.ue.katowice.pl/images/user/File/katedra_ekonomii/a.beckeranaliza_efektywnosci_gospodarowania_wojewodztw_polski.pdf) [dostęp: 27.07.2011].
- Bielski M., *Organizacje. Istota, struktury, procesy*, Wyd. UŁ, Łódź 1997.
- Bielski M., *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Drwiłło A., Gliniecka J., *Finanse gmin*, Wyd. UG, Gdańsk, 1997.
- Encyklopedia powszechna*, t. 1, PWN, Warszawa 1973.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 .
- Gluminska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyd. UŚ, Katowice 2003.
- Kisielewska M., *Charakterystyka wybranych metod pomiaru efektywności bazujących na krzywych efektywności*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2005.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Kożuch B., *Zarządzanie publiczne. Istota i zakres pojęcia*, „Współczesne Zarządzanie” 2002, nr 2.
- Kulesza M., *Samorząd terytorialny. Wprowadzenie*, C.H. Beck, Warszawa, 1995.
- Misiąg M., *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik*, Presspublica, Warszawa 1996.
- Osbert-Pociecha G., *Relacja między efektywnością i elastycznością organizacji*, w: *Efektywność — rozważania nad istotą i pomiarem*, red. T. Dudycz, Ł. Tomaszewicz, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2007 .
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa, 1999.
- Pająk K., *Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane aspekty jego funkcjonowania*, Wyd. AB, Bydgoszcz 2003.
- Roman P., *Analiza finansowa budżetu samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 6.
- Rummler G.A., Brache A.P., *Podnoszenie efektywności organizacji*, WN PWN, Warszawa 2000.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, t. 2, WN PWN, Warszawa 1999.
- Sierpińska M., Jachna T., *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, WN PWN, Warszawa 1997.
- Słownik ekonomiczny przedsiębiorcy*, red. Z. Dowgiałło, Znicz, Szczecin 2000.
- Stoner J.A., Freeman E.R., Gilbert D.R., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1997.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 2003, poz. 1966 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2003 r., nr 15, poz. 148 z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 169, poz. 1420 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590.

Wiejak J., *Efektywność finansowa w biznesie*, [www.financefirmy.wordpress.com/2011/02/03/efektywnosc-finansowa-w-biznesie/](http://www.financefirmy.wordpress.com/2011/02/03/efektywnosc-finansowa-w-biznesie/) [dostęp: 27.07.2011].

Zarzecki D., *Wykorzystanie wskaźników finansowych w ocenie przedsiębiorstwa. Podstawowe zagadnienia*, Interbook, Szczecin 1997.



**Magdalena Kalisiak-Mędelska  
Jacek Chądzyński**

Uniwersytet Łódzki

## **Aspekt instytucjonalny funkcjonowania administracji samorządowej na przykładzie gmin województwa łódzkiego – wnioski z badań**

***Streszczenie.** Administracja publiczna jest skomplikowanym system składającym się z ludzi, zasobów i procesów, którego głównym zadaniem jest realizacja szerokiego spektrum zadań publicznych. Współcześnie proces świadczenia usług publicznych wymusza ciągłą zmianę i potrzebę sięgania po nowe narzędzia. W niniejszym artykule szczególną uwagę zwrócono na rodzaj i zakres instrumentarium wykorzystywanego przez władze lokalne w procesie zarządzania gminą. Podstawą podjętych rozważań są wyniki badań przeprowadzonych przez Autorów w gminach województwa łódzkiego w ostatnim kwartale 2008 r.*

***Słowa kluczowe:** administracja samorządowa, władza lokalna, rozwój lokalny, zarządzanie gminą, instrumenty polityki rozwoju lokalnego*

### **1. Wprowadzenie**

Warunki, w których funkcjonują władze lokalne podlegają stałym i dynamicznym zmianom. Globalizacja, regionalizacja, wzrost świadomości i oczekiwań wszystkich uczestników życia publicznego wymagają od władz nowego spojrzenia na proces zarządzania (rządzenia). Przekształceniu musi ulec także sama władza: z dotychczasowego administratora, wykonującego rutynowe działania i narzucającego określony porządek i kontrolę, powinna się stać liderem zmian, moderatorem, koordynatorem, arbitrem, a jednocześnie partnerem dla innych lokalnych aktorów. Zgodnie ze światowymi trendami i postulatami „dobrego rządzenia” proponuje się, by władza lokalna opierała swoje działania na

szeroko rozumianej współpracy. Władza lokalna powinna być zatem koordynatorem wszelkich przedsięwzięć prorozwojowych, przy czym nie na zasadzie narzucania konkretnych rozwiązań, a raczej poprzez inspirowanie do podejmowania różnorodnych działań zmierzających do zaistnienia pożądanych zmian, przy jednoczesnej pomocy w ich realizacji.

Warto również wskazać na inne funkcje władzy lokalnej. Są one dla członków wspólnot samorządowych niejednokrotnie istotnym punktem odniesienia w procesie kształtowania ich własnych opinii. Ujawniane przez przedstawicieli władzy lokalnej postawy wobec ważnych zjawisk oraz procesów politycznych, społecznych i ekonomicznych są przez obywateli akceptowane bądź odrzucone, zawsze jednak są poddawane analizie i odnoszone do ich własnych działań. Ponadto członkowie danej społeczności lokalnej często oczekują od władzy wskazówek dotyczących sposobów postępowania w zmieniającej się rzeczywistości społeczno-ekonomicznej i politycznej<sup>1</sup>.

„Zbrojnym ramieniem” każdej władzy lokalnej jest administracja samorządowa, stanowiąca złożony system składający się z ludzi, procesów oraz posiadanych zasobów, którego głównym zadaniem jest realizacja różnorodnych zadań publicznych. Rola współczesnej administracji nie ogranicza się zatem do wykonywania prawa. Jest ona bowiem także organizatorem odpowiednich warunków sprzyjających skutecznemu wypełnianiu przypisanych jej funkcji. Sprawność, z jaką te funkcje są sprawowane, w istotny sposób przyczynia się do rozwoju terytorialnego danej jednostki.

W celu zidentyfikowania podstawowych czynników determinujących sposób funkcjonowania współczesnej administracji zostało przygotowane i zrealizowane badanie zatytułowane „Aspekt instytucjonalny funkcjonowania administracji samorządowej na przykładzie gmin województwa łódzkiego”. Szczególną uwagę zwrócono w nim na rodzaj i zakres zastosowanego instrumentarium w procesie kierowania urzędami gmin oraz na pojawiające się ograniczenia w jego wykorzystaniu. Odniesiono się również do spraw z zakresu polityki kadrowej prowadzonej w urzędach gmin objętych badaniem. Ponadto uwzględniono wybrane kwestie związane z organami wykonawczymi gmin, jako tymi, które decydują o sposobie podległej im administracji. Analizie poddano m.in. wiek, płeć, wykształcenie, kwalifikacje, doświadczenie zawodowe, przynależność polityczną osób pełniących funkcję wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta w badanych gminach. W badaniu świadomie pominięto organy stanowiąco-kontrolne, przyjmując założenie, że ich wpływ na kierowanie urzędem jest niewielki. Badanie

---

<sup>1</sup> D. Niedźwiedzki, *Władze lokalne – znaczenie w procesie kształtowania postaw prointegracyjnych*, UKiE, Warszawa 2006, [www.ukie.gov.pl/www/serce.nsf/DocByWykazZmian/7E89F10125F55659C12571E8003188D3?open](http://www.ukie.gov.pl/www/serce.nsf/DocByWykazZmian/7E89F10125F55659C12571E8003188D3?open) [dostęp: 13. 09. 2006].

koncentrowało się również na wybranych obszarach polityki rozwoju lokalnego wraz z oceną wykorzystania i przydatności jej instrumentów.

## 2. Metodyka badań

Omawiane badanie zostało przeprowadzone przez autorów niniejszego opracowania w okresie od września do listopada 2008 r. Kwestionariusz ankiety został skierowany przede wszystkim do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz sekretarzy wszystkich 177 gmin województwa łódzkiego<sup>2</sup>. Jej elektroniczna forma<sup>3</sup> miała wpłynąć na większą końcową zwrotność ankiet, jednakże okazała się dla sporej części badanych barierą, która skutecznie zniechęciła ich do jej wypełnienia (odesłano jedynie 15 ankiet). Dopiero wersja „papierowa”, wysłana tradycyjną pocztą, spotkała się ze zdecydowanie większym odzewem i dzięki temu, w efekcie końcowym, zebrano 67 uzupełnionych ankiet, co stanowi 37,9% wszystkich gmin wchodzących w skład województwa łódzkiego. Z gmin wiejskich pochodziło 46 ankiet, 13 z miejsko-wiejskich, a 6 z gmin miejskich. Spośród 3 miast na prawach powiatu uzyskano odpowiedzi z 2. Biorąc pod uwagę proporcje w ramach poszczególnych rodzajów gmin, w badaniu mamy do czynienia z nadreprezentacją gmin miejskich (w tym miast na prawach powiatu) i miejsko-wiejskich, w stosunku do gmin wiejskich<sup>4</sup>. Z punktu widzenia możliwości analizowania uzyskanych wyników ten fakt należy ocenić pozytywnie.

## 3. Ocena funkcjonowania władz gminnych i podległej administracji

Ocena działalności władz publicznych coraz częściej staje się przedmiotem różnorodnych badań. Z jednej strony wiele z nich potwierdza pozytywne przeobrażenia w ich funkcjonowaniu, wzrost zainteresowania nowoczesnymi me-

<sup>2</sup> Dokonano następującego podziału gmin: ze względu na ich charakter (miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie, miasta na prawach powiatu), ze względu na wielkość mierzoną liczbą mieszkańców (poniżej 5000, 5000-9999, 10 000-19 999, 20 000-49 999, 50 000 i więcej).

<sup>3</sup> Ankieta została przygotowana w formie elektronicznej, pozwalającej na bezpośrednie jej wypełnienie po „wejściu” we wskazany link. Odesłane informacje miały być zebrane i opracowane przez specjalistyczną firmę zajmującą się tego typu usługami.

<sup>4</sup> Udział poszczególnych rodzajów gmin w całej zbiorowości i wśród przebadanych gmin (dane w nawiasach): wiejskie – 75,7% (68,7%), miejsko-wiejskie – 14,1% (19,4%), miejskie – 8,5% (8,9%), miasta na prawach powiatu – 1,7% (3%).

todami i instrumentami zarządzania, a z drugiej – zmianę optyki postrzegania władz przez samych obywateli. Oczywiście badania tego rodzaju nie dają pełnego obrazu, niemniej jednak dostarczają ważnych informacji zarówno z punktu widzenia obywatela, jak i samych władz.

Praktycznie wszystkie gminy biorące udział w badaniu są kierowane przez osoby posiadające długoletni staż (od 12 do 30 lat) w administracji publicznej. Charakteryzują się one bogatym doświadczeniem zawodowym, zdobytym na różnych stanowiskach urzędniczych w administracji czy też w ramach pełnienia funkcji przewodniczących wcześniejszych zarządów gmin, czy też radnych właściwych organów stanowiąco-kontrolnych. Dla wielu wójtów, burmistrzów, prezydentów miast<sup>5</sup> bieżąca kadencja (2006-2010) nie jest ich pierwszą kadencją jako organu wykonawczego. Niejednokrotnie, od momentu reaktywacji samorządu terytorialnego w 1990 r., tę funkcję sprawują w sposób nieprzerwany. Każdy z omawianych wójtów powołał swoich zastępców, w liczbie wynikającej z zapisów ustawy o samorządzie gminnym<sup>6</sup>.

Rozpatrując organ wykonawczy pod kątem wykształcenia, płci oraz opcji politycznych osób piastujących tę funkcję, nie występują zasadnicze odchylenia od widocznych tendencji w skali województwa łódzkiego czy też kraju. Ponad połowa badanych wójtów legitymowała się wykształceniem wyższym magisterskim, uzupełnianym w ramach studiów podyplomowych z zakresu zarządzania, administracji, prawa czy marketingu. Można przypuszczać, choć badanie nie wykazało tego wprost, iż w przypadku gmin wiejskich wójt posiada kierunkowe wykształcenie o profilu rolniczym. W odniesieniu do płci organów wykonawczych nie obserwuje się również zaskakujących wyników, w 66 przypadkach tę funkcję piastowali mężczyźni.

Respondenci raczej niechętnie odpowiadali na pytania związane z reprezentowaną opcją polityczną. Trudno jest jednoznacznie wskazać powody takiej sytuacji. Może to wynikać z niskiej identyfikacji społeczeństwa z funkcjonującymi na scenie politycznej partiami albo z „niechęci” do identyfikacji z konkretnym ugrupowaniem politycznym (być może badani chcą, by oceniać ich po efektach podejmowanych działań, a nie w kontekście przynależności partyjnej). Ci, którzy jednak odpowiedzieli na pytanie dotyczące opcji politycznej, wskazali głównie na Polskie Stronnictwo Ludowe (jedynie w dwóch przypadkach wskazano odpowiedź – bezpartyjny). Należy tutaj podkreślić, iż w ostatnich wyborach samorządowych blisko 20% wybranych w województwie łódzkim wójtów, burmistrzów

---

<sup>5</sup> W dalszej części opracowania będzie używać się jedynie określenia „wójt”, rozumiejąc przez to pojęcie także burmistrza i prezydenta miasta.

<sup>6</sup> Art. 26a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.



i prezydentów miast wywodzi się z tego ugrupowania bądź też jest przez nie popieranym<sup>7</sup>.

Od 2002 r. organ wykonawczy posiada znacznie szerszy zakres samodzielności działania. Niezwykle istotne stają się zatem relacje z radą gminy, jako organem stanowiąco-kontrolnym. Badanie nie wykazało jednak, pomimo pojawiających się głosów o możliwości wystąpienia konfliktów na linii rada – wójt, takich zjawisk. Badani ocenili wzajemną współpracę jako bardzo dobrą lub dobrą. Jedyne jedna gmina określiła ją jako zadowalającą. W żadnej z ankietowanych gmin nie udzielono negatywnych odpowiedzi. Odnosząc te wyniki do badań z 2005 r. można przypuszczać, iż coraz częściej organom wykonawczym udaje się wypracować z radnymi właściwy kompromis ponad podziałami politycznymi<sup>8</sup>.

Sprawność działania organów wykonawczych determinowana jest w dużej mierze szeroko rozumianą jakością aparatu administracyjnego. Należy jednak pamiętać, iż jest to sprzężenie zwrotne, bowiem postawa organu wykonawczego, jego wiedza, doświadczenie, kompetencje nie pozostają bez wpływu na sposób organizacji i funkcjonowania podległego im urzędu.

Praktycznie we wszystkich gminach, które uczestniczyły w badaniu, podjęto działania zmierzające do modernizacji, usprawnienia organizacji urzędu. Zmiany dotyczyły przede wszystkim usprawnienia obsługi mieszkańców, już funkcjonujących oraz nowych podmiotów gospodarczych, polityki w zakresie podejścia do klienta, polityki jakości, racjonalizacji struktury organizacyjnej urzędu i jego pracy przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii.

W 48 badanych gminach skoncentrowano się na poprawie obsługi mieszkańców poprzez utworzenie nowego biura obsługi klienta, usprawnienie dotychczas istniejącego czy też dostosowanie godzin pracy urzędu do potrzeb interesantów (34 wskazania). Jedyne w nielicznych przypadkach sygnalizowano konieczność uproszczenia procedury obsługi interesanta (18 wskazań), przełamywania barier architektonicznych ułatwiających korzystanie z urzędu osobom niepełnosprawnym czy matkom z dziećmi (13 wskazań). Usprawnienia obsługi podmiotów gospodarczych wprowadziły 43 gminy. W tym przypadku starano się również stworzyć jak najdogodniejsze warunki do zapewnienia kompleksowej obsługi, poprzez powoływanie nowych komórek obsługi i wsparcia lub komórek specjalnie dedykowanych potencjalnym inwestorom. Należy jednak podkreślić, że

---

<sup>7</sup> Wykaz wybranych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w województwie łódzkim, Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa 2006, [www.static.wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/xls/lodzkie.xls](http://www.static.wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/xls/lodzkie.xls) [dostęp: 23. 09. 2008].

<sup>8</sup> A. Dybowska, M. Kalisiak-Mędelska, A. Podgórnica-Krzykacz, *Sprawność funkcjonowania administracji samorządowej w świetle badań. Studium przypadku województwa dolnośląskiego i łódzkiego*, w: *Współczesne aspekty zarządzania i marketingu*, red. S. Zajączkowski, H. Węgrzyn, Wyd. WSM w Legnicy, Legnica 2006, s. 98.

główną bolączką wskazywaną przez gminy w obszarze obsługi podmiotów gospodarczych jest złożoność procedur.

Jednym ze sposobów usprawniania pracy urzędu było wprowadzenie internetowej ścieżki załatwiania spraw. Gminy zarówno w odniesieniu do mieszkańców (12 wskazań), jak i podmiotów gospodarczych (26 wskazań) umieściły wybrane usługi na platformie elektronicznej. Nie zdecydowano się jednak na uruchomienie specjalnej infolinii, za pomocą której interesanci mogliby uzyskać niezbędne i aktualne informacje. Taką funkcję pełniły w badanych gminach strony internetowe, przy czym nie zawsze są one na bieżąco aktualizowane. W przypadku pozostałych obszarów zmian, jakie zostały ujęte w pytaniach o poprawę mechanizmów obsługi mieszkańców i podmiotów gospodarczych, uzyskano następujące wyniki:

- dodatkowe dyżury pracowników – 7 wskazań,
- utworzenie punktów informacyjnych – 5 wskazań,
- wdrożenie kompleksowego systemu rozpatrywania skarg i wniosków – 3 wskazania.

Niestety tego rodzaju usprawnienia znalazły zastosowanie jedynie w nielicznych urzędach. Natomiast w 4 gminach spośród 55<sup>9</sup> nie dokonano żadnych zmian, argumentując to specyfiką małego urzędu, gdzie wszystkie sprawy załatwiane są „od ręki” na poszczególnych stanowiskach pracy, trudnymi warunkami lokalowymi, względami finansowymi, niewielką liczbą działających na terenie gminy podmiotów gospodarczych czy też, co wydaje się nie do końca zrozumiałe, kłopotami, m. in. z wpisem do ewidencji lub określeniem działalności zgodnie z wykazem PKD. Władze badanych gmin nie były także zainteresowane badaniem satysfakcji klientów indywidualnych (jedynie 4 gminy wskazały taką potrzebę) ani instytucjonalnych (3 wskazania).

Ciekawe jest również to, iż gminy nisko oceniły przydatność systemów zarządzania jakością. Zarówno badania z 2008 r., jak i te z 2005 r. wskazują na małe zainteresowanie tego rodzaju programami, do tego stopnia, że wiele z nich, w momencie badania, nie planowało nawet ich wdrożenia. Zauważalną formą aktywności gmin na tym polu była certyfikacja pracy urzędu, pozostająca jednak bardziej w fazie planowania (10 wskazań), niż rzeczywistego wykorzystania (2 wskazania). Metody CAF (*Common Assessment Framework* – powszechny model oceny), podobnie jak TQM (*Total Quality Management* – kompleksowe zarządzanie jakością) nie wprowadziła żadna z badanych gmin. Na etapie „przymiarek” do wdrożenia metody CAF były tylko 3, a TQM – 2 gminy. Na etapie planowania znalazły się także działania związane ze standaryzacją świadczo-

---

<sup>9</sup> Przesłane przez wspomnianą powyżej firmę opracowanie nie spełniało oczekiwań badaczy, a zebrane dane zostały przekazane jedynie w formie zestawienia zbiorczego, stąd też brak możliwości włączenia ich do szczegółowej analizy razem z danymi uzyskanymi z ankiet pocztowych.

nych usług (16 wskazań) oraz opracowaniem ich katalogu (10 wskazań). Ich przydatność gminy sklasyfikowały jako dużą w odniesieniu do standaryzacji usług (9 wskazań), wysoką dla katalogu usług (12 wskazań).

Spora część badanych gmin nie podjęła jakichkolwiek działań zmierzających do podniesienia jakości obsługi interesantów. Uzasadniano to najczęściej brakiem takiej potrzeby – zdaniem władz istniejące w urzędzie rozwiązania nie budziły dotychczas żadnych zastrzeżeń. O tyle jest to zastanawiające, że tylko w 3 spośród badanych urzędów przeprowadzane były analizy efektywności i skuteczności świadczenia usług administracyjnych, w 21 były one w fazie planowania, a 29 w ogóle nie przewidywało ich wprowadzenia. Podobnie sytuacja wyglądała z rozkładem odpowiedzi na pytanie o monitoring funkcjonowania urzędu. Z 52 gmin, jakie udzieliły na to pytanie odpowiedzi, aż 38 wskazań było negatywnych. Dziwi zatem aż tak duży stopień zadowolenia władz, tym bardziej że – jak wspomniano wcześniej – właściwie nie monitoruje się oczekiwań interesantów indywidualnych i instytucjonalnych wobec pracy urzędu.

Respondenci jednak jako główną przyczynę wszelkich inicjowanych usprawnień podawali właśnie rosnące oczekiwania interesantów w stosunku do administracji lokalnej (47 wskazań). Niewiele mniej gmin, bo 42, jako przyczynę wskazywało intensywny rozwój nowoczesnych technik informatycznych i teleinformatycznych. Wśród innych sygnalizowanych pobudek wdrożonych zmian w urzędzie znalazły się także:

- dodatkowe zadania do realizacji – 36 wskazań,
- przeobrażenia w zakresie zadań publicznych – 20 wskazań,
- dostosowanie do wymogów Unii Europejskiej – 20 wskazań,
- rosnąca konkurencja między gminami – 6 wskazań,
- sprzeciw mieszkańców wobec wzrastających opłat za świadczone usługi w stosunku do ich jakości – 1 wskazanie<sup>10</sup>.

Przeszkodą w usprawnieniu pracy urzędu w 6 przypadkach była trudna sytuacja finansowa, przy czym niedofinansowanie upatrywane było przez ankietowanych jako główna bariera funkcjonowania urzędu (33 wskazania), obok nadmiernego biurokratyzmu (34 wskazania). Ponadto skarżono się na niedoetatyzowanie (19 wskazań), złe warunki lokalowe (14 wskazań) oraz brak wykwalifikowanych pracowników (9 wskazań).

Jedynie 3 urzędy usprawniły zarządzanie swoją administracją, bazując na doświadczeniach zagranicznych. Może to być efektem małego rozeznania w tej dziedzinie (np. niewielka skala popularyzacji rozwiązań zagranicznych) lub też brakiem racjonalnego uzasadnienia ich wykorzystania w warunkach polskich.

<sup>10</sup> Liczba wskazań nie sumuje się do 55, respondenci mogli bowiem wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Głównymi inicjatorami zmian zachodzących w urzędach był przede wszystkim organ wykonawczy (45 wskazań). W 13 przypadkach jako współinicjatorów wymieniono kadrę kierowniczą urzędu, rzadziej zaś pracowników urzędu i radnych (odpowiednio 4 i 3 wskazania). W omawiany proces nie zostali włączeni, bądź nie odczuwali takiej potrzeby, lokalni przedsiębiorcy oraz mieszkańcy. Tylko w jednej gminie sugestie mieszkańców zainicjowały działania zmierzające do podniesienia sprawności funkcjonowania urzędu.

Władze lokalne w swojej działalności nierzadko potrzebują wsparcia ze strony obywateli, a zarazem dość często narzekają na ich niewielkie zaangażowanie i zainteresowanie sprawami lokalnymi. Przyczyn tego upatruje się z jednej strony przede wszystkim w poczuciu samych obywateli o ich niewielkim wpływie na losy swojej gmin, z drugiej – same gminy nie zawsze przywiązywały większą wagę do kreowania swojego pozytywnego wizerunku, który przekłada się na uznanie, zaufanie oraz akceptację społeczeństwa w stosunku do władz. Spośród badanych jednostek w 31 podjęto działania w ramach zewnętrznego *public relations*, a jedynie w 14 takie, które były ukierunkowane na pracowników urzędu. W pierwszym przypadku działania te polegały głównie na budowaniu jawnej i przejrzystej polityki komunikacji pomiędzy władzami a obywatelami, klientami (spotkania z mieszkańcami, strony WWW, konferencje prasowe, targi itp.), w drugim zaś ich zakres był węższy. Ograniczał się do wprowadzenia identyfikatorów dla pracowników, obowiązku noszenia schludnego, stonowanego ubioru czy też ustanowienia zasad obsługi klienta (ta odpowiedź pojawiała się najczęściej) i organizacji stosownych szkoleń w tym zakresie.

#### **4. Wykorzystanie instrumentów polityki rozwoju lokalnego i ocena ich przydatności przez gminy**

Podmioty odpowiedzialne za rozwój określonego terytorium powinny tworzyć politykę jego rozwoju, korzystając przy jej kształtowaniu i realizacji ze wszystkich dostępnych i przydatnych w danych warunkach instrumentów ten rozwój stymulujących<sup>11</sup>. Ich wykorzystywanie to nie chwilowa moda czy widzimisię, a potrzeba, której zaspokojenie może przynieść wymierne korzyści. Podstawą wszelkich działań prorozwojowych jest oczywiście wyznaczenie sobie celów, które chcemy osiągnąć, adekwatnych do konkretnych potrzeb oraz za-

<sup>11</sup> Podmiotami odpowiedzialnymi za prowadzenie polityki rozwoju na poziomie lokalnym są samorządy powiatowe i gminne, które realizują ją za pomocą strategii rozwoju oraz innych dostępnych im instrumentów. Zob. art. 3 i 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. nr 227, poz. 1658 z późn. zm.

sobów i środków, którymi terytorium dysponuje lub przy pewnych nakładach może dysponować<sup>12</sup>. Osiągnięcie tych celów jest możliwe m.in. właśnie dzięki właściwemu doborowi instrumentów i dobremu ich przygotowaniu. Monitoring ich stosowania i ewaluacja osiąganych wyników pozwala natomiast na szybkie i skuteczne dostosowywanie przyjętych w nich rozwiązań do zmieniających się warunków.

Istnieje wiele definicji i klasyfikacji instrumentów polityki rozwoju. Na potrzeby niniejszego opracowania została wykorzystana definicja autorstwa W.J. Bringmanna, który uznaje za instrumenty polityki „prawnie określone możliwości dostępne organizacjom publicznym (władzom rządowym i lokalnym) do sterowania pewnymi procesami, w wyniku których następuje osiągnięcie pożądaných efektów (celów) lub też mogą to być wielkości, za pomocą których można wpływać na procesy w celu osiągnięcia pożądanęj sytuacji”<sup>13</sup>.

Zaprezentowane w dalszej części artykułu wyniki dotyczą wykorzystania i oceny przydatności przez badane jednostki tylko wybranych, z przedstawionej pokrótce bogatej palety, instrumentów polityki rozwoju lokalnego<sup>14</sup>.

Z udzielonych odpowiedzi wynika wyraźnie, że najbardziej rozpowszechnionymi instrumentami będącymi w ich posiadaniu w momencie badania były: wieloletni plan inwestycyjny oraz strategia rozwoju gminy (zob. tab. 1). Wydaje się jednak, że tak duża liczebność w większym stopniu wynikała z konieczności ich posiadania w procedurze wnioskowania o środki unijne, niż ze świadomości i wiary w przydatność tych narzędzi w procesie rozwoju lokalnego. Potwierdzeniem jest niższy, zwłaszcza w przypadku strategii rozwoju, odsetek gmin, które wysoko oceniły stopień przydatności tych dokumentów w kreowaniu i realizacji polityki rozwoju (zob. tab. 2).

Porównując wyniki zebrane w tabeli 1 z tymi, które dotyczą oceny przydatności instrumentów, o które byli pytani przedstawiciele badanych gmin, widać pewną konsekwencję ze strony respondentów – zależność pomiędzy posiadaniem i wykorzystywaniem jakiegoś instrumentu a wysoką oceną jego przydatności jest wyraźna. Wśród wszystkich 12 rodzajów instrumentów, które posiadały badane

---

<sup>12</sup> Podejmując decyzje w sprawie określenia, a później realizacji przyjętych celów rozwoju nie należy jednak zapominać o miejscu danego systemu (układu) lokalnego w szerszym, zhierarchizowanym systemie gospodarczym i terytorialnym oraz ukształtowanych w nim i akceptowanych przez lokalną społeczność systemach wartości. Dopiero identyfikacja i analiza tych elementów powinna być podstawą do podejmowania dalszych działań. T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, WN PWN, Warszawa 1999, s. 29.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 32.

<sup>14</sup> Oceniając przydatność poszczególnych instrumentów, badani mieli odpowiedzieć sobie na pytanie: czy i w jakim stopniu dany instrument wpływa lub mógłby wpływać na realizację przyjętych przez władze badanej gminy założeń polityki rozwoju lokalnego, a w konsekwencji na rozwój tego terytorium?

gminy<sup>15</sup>, ani razu nie zdarzyło się, aby odsetek wskazań na wysoką ocenę przydatności (odpowiedzi – duża i średnia) wśród gmin posiadających dany instrument był niższy od 75%. Wahał się od 77,8 % do 100% (przy czym w 10 przypadkach był wyższy od 90%). Potwierdziło się również założenie dotyczące zależności odwrotnej, w której brak instrumentu w gminie przekłada się na niską ocenę jego przydatności (odpowiedzi – mała i brak). Odsetek wskazań na niską ocenę przydatności wśród gmin nieposiadających danego instrumentu sięgał od 66,7% do 100% (przy czym w przypadku 12 na 15 wskazywanych w tabelach 1 i 2 instrumentów był on wyższy od 80%).

Tabela 1. Wykorzystanie wybranych instrumentów rozwoju w badanych gminach

Lp.	Rodzaj instrumentu	Wprowadzony	W planach	Nieplanowany
1.	Budżet zadaniowy	13	19	23
2.	Wieloletni plan finansowy	26	11	18
3.	Wieloletni plan inwestycyjny	<b>50</b>	1	4
4.	Strategia rozwoju gminy	46	6	3
5.	Monitoring realizacji strategii	9	<b>24</b>	22
6.	Plan zagospodarowania przestrzennego*	23	12	20
7.	Prognoza dochodów i wydatków bieżących	34	16	5
8.	Program wspierania przedsiębiorczości	4	17	34
9.	Program rozwoju instytucjonalnego	0	7	<b>48</b>

\* Autorom badania chodziło o plan pokrywający swym zasięgiem obszar całej gminy lub przynajmniej wszystkich terenów inwestycyjnych wskazanych w obowiązującym w gminie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Niestety sposób sformułowania pytania przyczynił się do rozbieżności w jego interpretacji przez respondentów badania.

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Próbując znaleźć więcej zależności, w ramach analizy sprawdzono również, czy i jak na posiadanie i ocenę przydatności wpływają: wielkość gminy – liczona liczbą mieszkańców, wielkość urzędu – liczona liczbą osób w nim zatrudnionych (zwłaszcza w kontekście instrumentów zarządzania urzędem). Dodatkowo założono, że z im większej liczby instrumentów gmina korzysta, tym lepsza jest ogólna ocena przydatności wszystkich, w tym również tych, które nie są w posiadaniu gminy.

Okazuje się, że wbrew pozorom, stopień posiadania i wykorzystywania jakiegoś instrumentu nie wzrasta proporcjonalnie wraz ze wzrostem wielkości gminy. Spośród 15 badanych instrumentów tylko w przypadku 4 (26,7%) wystąpiła taka zależność, gdzie w każdej następnej grupie (od gmin najmniejszych do naj-

<sup>15</sup> Włączając w to omawiane już wcześniej instrumenty związane z usprawnianiem funkcjonowania administracji, jak np. system standaryzacji świadczonych usług.

Tabela 2. Ocena przydatności wybranych instrumentów rozwoju przez badane gminy

Lp.	Rodzaj instrumentu	Duża	Średnia	Mała	Brak
1.	Budżet zadaniowy	21	9	1	24
2.	Wieloletni plan finansowy	25	13	0	17
3.	Wieloletni plan inwestycyjny	42	9	0	4
4.	Strategia rozwoju gminy	34	14	2	5
5.	Monitoring realizacji strategii	13	11	3	28
6.	Plan zagospodarowania przestrzennego	41	6	3	5
7.	Prognoza dochodów i wydatków bieżących	19	14	2	20
8.	Program wspierania przedsiębiorczości	9	10	5	31
9.	Program rozwoju instytucjonalnego	3	12	4	36

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

większych wg przyjętego i wskazanego wcześniej podziału na 5 grup) odsetek gmin posiadających dany instrument nie był niższy niż w poprzedniej. Miało to miejsce w przypadku strategii/programu wspierania przedsiębiorczości, systemu standaryzacji i katalogu świadczonych usług oraz norm ISO. W przypadku budżetu zadaniowego i wieloletniego planu inwestycyjnego (WPI) grupami o najwyższym odsetku posiadanych tego typu dokumentów były gminy do 5 tys. mieszkańców oraz 50 tys. mieszkańców i więcej. Większy wpływ na poziom posiadania wskazanych w ankiecie instrumentów miała wielkość urzędu mierzona liczbą zatrudnionych w nim osób. W przypadku 7 na 15 rodzajów instrumentów można było zaobserwować zwiększanie się odsetka ich posiadania wraz ze wzrostem wielkości urzędu. W samej grupie instrumentów zarządzania urzędem ta zależność okazała się jeszcze wyższa, bo ma miejsce w 4 na 7 przypadków.

Nie potwierdziło się natomiast jednoznacznie założenie, że z im większej liczby instrumentów gmina korzysta, tym lepsza jest ogólna ocena przydatności wszystkich, w tym również tych, które nie są w posiadaniu gminy. W przypadku 27 gmin taką zależność udało się zaobserwować, ale w pozostałych przypadkach z odpowiedzi ankietowanych przedstawicieli badanych jednostek wynikało, iż liczba wysokich ocen przydatności prezentowanych w tabelach 1 i 2 instrumentów była niższa (21 przypadków) lub co najwyżej jednakowa (7 przypadków) z liczbą posiadanych i wykorzystywanych przez nie narzędzi polityki rozwoju lokalnego.

Podsumowując, można zatem stwierdzić, że poziom posiadania instrumentów wykorzystywanych w polityce rozwoju lokalnego nie był na koniec 2008 r. zbyt wysoki. Lepiej wypadł pod tym względem odsetek gmin, które planowały wprowadzenie nowych instrumentów. To powinno nastrajać optymistycznie, bo gminy, miejmy nadzieję, miały już lub dopiero będą miały okazję przekonać się „na własnej skórze”, że wprowadzenie określonego instrumentu potrafi przy-

nieść dla gminy wymierne korzyści. Można zatem wierzyć, że proces tworzenia i realizacji polityki rozwoju lokalnego odbywa się z wykorzystywaniem w coraz większym stopniu dostępnych instrumentów, będąc w efekcie rozwojem intensywniejszym i bardziej trwałym. Choć – jak już wspomniano – trzeba pamiętać, że powinny to być rozwiązania odpowiadające specyfice, zasobom i potrzebom konkretnej jednostki.

## 5. Działania gmin w zakresie wspierania przedsiębiorczości

Z punktu widzenia rozwoju każdej jednostki samorządu terytorialnego, obecność na jej terenie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą jest kwestią niezwykle istotną. Dają one miejsca pracy dla członków lokalnej społeczności, pozwalając pozyskiwać środki niezbędne do zaspokojenia ich podstawowych potrzeb życiowych, a w części przypadków, również podnoszenia swojego statusu materialnego i poziomu życia. Funkcjonowanie przedsiębiorstw i ich kondycja gospodarcza przekłada się także na wielkość dochodów budżetów jednostek samorządowych – w postaci wszelkich lokalnych danin publicznych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wpływów z podatku od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, oraz udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i osób prawnych.

Na dobrą sprawę każda decyzja władz lokalnych ma bardziej lub mniej znaczący wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej, ale bez wątplenia jedną z ważniejszych kwestii jest możliwość poznania planowanej polityki władz wobec przedsiębiorców. Władze mogą i powinny ją wyartykułować w postaci strategii rozwoju lokalnego, strategii rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności, studiów i planów zagospodarowania przestrzennego, które znalazłyby odzwierciedlenie w takich dokumentach, jak budżet, wieloletni plan inwestycyjny i wieloletni plan finansowy. Równie istotne jest, aby przyjęte w nich założenia były rzeczywiście realizowane.

Dla przedsiębiorców (również i tych potencjalnych) niebagatelne znaczenie ma również czas, który muszą poświęcić na kontakty z urzędnikami i oczekiwanie na wymagane prawem dokumenty. Wszelkie usprawnienia w tym zakresie są zawsze przyjmowane z dużą aprobatą ze strony środowiska biznesu. Ważne jest też utrzymywanie kontaktów z przedsiębiorcami, wysłuchiwanie ich i reagowanie na pojawiające się nowe potrzeby, pomaganie (w zakresie własnych możliwości) w rozwiązywaniu ich problemów. Chodzi w tym miejscu oczywiście wyłącznie o działania zgodne z prawem i powszechnie przyjętymi zasadami etycznymi.

Spośród 67 przebadanych gmin, 55 (82,1%) posiadało opracowaną i przyjętą strategię rozwoju lokalnego, a kolejnych 8 (11,9%) planowało opracowanie ta-



kiego dokumentu w najbliższym czasie. Najlepiej pod tym względem wypadły gminy miejskie, w przypadku których wszystkie uporały się już z pracami nad strategią. Najgorzej zaś wypadły gminy wiejskie, spośród których 8 nie posiadało jeszcze strategii rozwoju. Na osobne rozpatrzenie zasługuje przypadek jednego z dwóch biorących udział w badaniu miast na prawach powiatu, w którym do tej pory nie udało się władzom opracować dokumentu, który uzyskałby akceptację ze strony radnych. W gminie o takiej wielkości i co za tym idzie, złożoności, brak długookresowej strategii rozwoju, która wyznaczałaby główne cele i kierunki działań, wydaje się czymś co najmniej zaskakującym.

Każda dobra strategia rozwoju lokalnego powinna uwzględniać kwestie rozwoju przedsiębiorczości i kierunków działań władz w tym zakresie, ale wydzielenie tego dokumentu w postaci strategii czy programu wspierania przedsiębiorczości daje wyraźny sygnał przedsiębiorcom, że pomoc w ich działalności stanowi jeden z priorytetów władz lokalnych, że myśląc o rozwoju terytorium dostrzegają znaczenie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Niestety tylko 5 gmin (7,5%) posiadało sformalizowaną wersję takiego dokumentu, przy czym w tej grupie nie było żadnej gminy wiejskiej. Spośród tego rodzaju gmin, 17 planowało jego przygotowanie, ale 28 nie miało nawet takiego zamiaru. W sumie gmin planujących opracowanie w najbliższym czasie strategii było 21, a niewidzących takiej potrzeby i nieplanujących jej tworzenia – 40. Najlepiej wypadły oba miasta na prawach powiatu, które nie tylko taki dokument posiadały, ale i uznawały go solidarnie za bardzo przydatny z punktu widzenia możliwości przyczyniania się do rozwoju przedsiębiorczości w ramach swoich terytoriów. Biorąc pod uwagę, że są to jednocześnie jednostki nie tylko największe pod względem liczby mieszkańców, ale i liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarczych, taka sytuacja nie może specjalnie dziwić. Najmniej przychylnie na temat przydatności strategii/programu rozwoju przedsiębiorczości wyrażali się respondenci reprezentujący gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, uzasadniając to skalą zjawiska, czyli niewielką liczbą podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie ich gminy. Według nich nie było potrzeby opracowywania takiego dokumentu, bo w ich przypadku nie jest on w ogóle przydatnym instrumentem, który miałby przynieść jakieś korzyści, np. w postaci zwiększenia liczby działających przedsiębiorstw. Nie do końca można się zgodzić z takimi opiniami, bo być może prace nad przygotowaniem takiego opracowania ukazałyby nowe perspektywy rozwoju, możliwości przyciągnięcia biznesmenów poszukujących odpowiedniego miejsca pod swoją działalność. Trzeba przecież pamiętać, że przedsiębiorczości nie można utożsamiać tylko z działalnością produkcyjną, a nawet w przypadku takiej działalności mogą się znaleźć obszary, w których korzyści z lokalizacji na terenie zurbanizowanym nie będą aż tak istotne i zaofiarowanie ulg i ułatwień w uruchomieniu działalności na terenach wiejskich może je przedsiębiorcy zrekompensować.

Bez wątpienia realizowana przez władze lokalne polityka finansowa może być czynnikiem sprzyjającym lokowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej na tym, a nie innym terytorium. Takie działania, jak chociażby inwestycje w podnoszenie poziomu kapitału ludzkiego, infrastrukturę techniczną czy wykorzystywanie lokalnych podmiotów gospodarczych do ich realizacji sprzyjają rozwojowi przedsiębiorczości. Z omówionych już we wcześniejszej części niniejszego tekstu odpowiedzi dotyczących posiadania i wykorzystania budżetu zadaniowego, WPF czy WPI nie wynika, jak wyglądał podział i źródła środków przeznaczanych na inwestycje czy też jakie były priorytety inwestycyjne, a umożliwiłoby to podjęcie próby oceny wykorzystania instrumentów polityki finansowej gmin.

Przy pracach nad omawianymi instrumentami władze mogą współpracować z wyspecjalizowanymi instytucjami, w tym zajmującymi się pomocą dla przedsiębiorców. Zakres tej współpracy nie musi się wcale ograniczać do przygotowywania tych ważnych – z punktu widzenia rozwoju – dokumentów. W przypadku organizacji posiadających status pożytku publicznego, mogą one przejmować część zadań gminy, w zamian uzyskując środki na ich realizację (w części lub nawet całości ponoszonych kosztów)<sup>16</sup>. Biorąc pod uwagę, że np. w przypadku organizacji zajmujących się wspieraniem przedsiębiorczości i innowacyjności, które z reguły są bliżej przedsiębiorców, na bieżąco z ich problemami, efekty ich działań są niejednokrotnie lepsze niż w przypadku jednostek publicznych, zwłaszcza tworzonych przez władze *ad hoc*, bez głębszego zrozumienia problemu i wiedzy merytorycznej osób tam zatrudnianych, a i koszty mogą się okazać niższe od generowanych przez własne komórki organizacyjne.

Spośród badanych gmin na współpracę z instytucjami zajmującymi się wspieraniem przedsiębiorczości zdecydowało się 16 gmin (23,9%). Jeszcze gorzej wypadła współpraca z instytucjami naukowo-badawczymi, które mogą przecież, poprzez swoją działalność i obecność w nich specjalistów z różnych dziedzin, pomóc w opracowywaniu instrumentów polityki rozwoju, w analizach bieżącej sytuacji wybranych obszarów życia społeczno-gospodarczego czy też zaproponować rozwiązania mogące podnosić innowacyjność lokalnych przedsiębiorstw. Poza tym współpraca z wymienionymi typami instytucji jest wymagana dla możliwości pełnego wykształcenia się systemu sieciowego, który stanowi z kolei niezbędny element wspomnianego wcześniej środowiska przedsiębiorczości. Większą popularnością cieszyła się współpraca z instytucjami szkoleniowo-doradczymi, zajmującymi się pomocą w pozyskiwaniu środków unijnych czy realizacją kursów i szkoleń z tych środków finansowanych. Z tego typu podmiotami współpracuje 46 gmin (68,7%), co przy 6 gminach (9%) współpracujących z instytucjami naukowo-badawczymi jest wielkością więcej niż znaczącą.

<sup>16</sup> Zob. art. 11-19 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. nr 96, poz. 873 z późn. zm.

Respondenci pytani o to, w jakim stopniu współpraca z opisanymi powyżej instytucjami dotyczyła stymulowania procesów rozwoju przedsiębiorczości, wskazali poprzez udzielone odpowiedzi, że w niewielkim. Tylko w 10 przypadkach (14,9%) taki był jej cel. Zdecydowanie częściej badani wskazywali na współpracę w przygotowaniu strategii rozwoju lokalnego – 33 odpowiedzi, czyli prawie połowa wszystkich przebadanych. Jednocześnie był to najczęściej podejmowany rodzaj współpracy. Następne w kolejności były: tworzenie systemu elektronicznej administracji, pozyskiwanie środków unijnych i zarządzanie projektami (odpowiednio: 27, 21 i 17 odpowiedzi).

Powiedzenie „czas, to pieniądz” jest w przypadku przedsiębiorców bardzo adekwatne. Zwłaszcza w przypadku mikroprzedsiębiorców, którzy nie zatrudniają żadnego pracownika lub zaledwie kilku, czas poświęcony na załatwianie tzw. spraw urzędowych powoduje jednocześnie brak lub ograniczenie możliwości zarobkowania z prowadzenia tej działalności. Stąd też mechanizmy zmierzające do usprawnienia ich obsługi będą przekładać się na poziom satysfakcji i oceny atrakcyjności inwestycyjnej poszczególnych jednostek.

Spośród wszystkich 67 gmin, 59 (88,1%) wprowadziło jakieś usprawnienia. Te, które tego nie uczyniły, a były to głównie gminy wiejskie, brak zmian tłumaczyły najczęściej brakiem potrzeby zmieniania czegokolwiek, gdyż istniejące rozwiązania organizacyjne, przy tak małej liczbie przedsiębiorców i zgłaszanych przez nich spraw, w zupełności wystarczają. Przeprowadzone zmiany dotyczyły natomiast najczęściej możliwości załatwienia spraw drogą internetową (31 przypadków, 46,3%) oraz dostosowania godzin pracy urzędu do potrzeb przedsiębiorców (18 przypadków, 26,9%). W kolejnej, pod względem liczby wskazań, grupie znalazły się dość ściśle powiązane ze sobą: uproszczenie procedur obsługi klienta oraz utworzenie specjalnej komórki zajmującej się obsługą i wsparciem podmiotów gospodarczych (odpowiednio 12 i 11 wskazań, 17,9% i 16,4%). Niestety wprowadzenie monitoringu satysfakcji klientów i badania oczekiwań potencjalnych inwestorów to jedno z najrzadziej podejmowanych działań. W pierwszym przypadku jest to 6 wskazań (9%), a w drugim 4 (6%). Szkoda, bo dzięki takim rozwiązaniom władza i jej urzędnicy mogliby lepiej rozpoznawać potrzeby przedsiębiorców, szybciej na nie reagować i móc słuszność podjętych decyzji oraz wyboru zastosowanych rozwiązań szybko zweryfikować i ewentualnie zmodyfikować.

Wydaje się, że gminy mają świadomość znaczenia obecności podmiotów gospodarczych dla ich rozwoju i starają się coraz lepiej realizować swoje zadania w tym zakresie. Choć mówienie o tym, że jest dobrze i nie ma już czego zmieniać, byłoby dużym nadużyciem. Trzeba jeszcze sporo poprawić i żeby dowiedzieć się, czym badane gminy powinny się zająć w pierwszej kolejności, trzeba byłoby spytać o to przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność na terenie tych gmin bądź próbowali to uczynić. Znając życie, ich ocena działań władz lokalnych

byłaby często mniej pozytywna od tej, którą władze wystawiają same sobie (zwłaszcza tam, gdzie gminy nie zdecydowały się na stworzenie systemu badania oczekiwań i monitorowania satysfakcji klienta). Z zebranego materiału wynika, że oprócz częstszego i uważniejszego zbierania informacji na temat potrzeb i oczekiwań przedsiębiorców, powinny chociażby wzmocnić współpracę z instytucjami mogącymi pomóc w stymulowaniu procesów rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności na terenie gminy oraz wytyczyć cele i usystematyzować kierunki podejmowanych działań w postaci strategii wspierania przedsiębiorczości.

Pomoc dla przedsiębiorców jest tym bardziej istotna, że muszą się oni wciąż zmagać ze skutkami ogólnoświatowego kryzysu i niewłaściwa polityka ze strony władz lokalnych może się stać swego rodzaju jęczyciem u wagi, który zadecyduje o stopniowym popadaniu przez nich w coraz większe kłopoty, w konsekwencji doprowadzając nawet do ich upadłości. Poza tym dobre rozwiązania na tym polu mogą pomóc przetrwać w tak trudnych czasach już istniejącym przedsiębiorstwom i umożliwić start nowym podmiotom, a przecież taka sytuacja będzie korzystna dla wszystkich zainteresowanych stron.

## 6. Podsumowanie

Niniejsze badanie nie wyczerpało w pełni całej problematyki funkcjonowania władz lokalnych i sprawności podległej im administracji. Może stanowić jednak przyczynek do zastanowienia się nad kondycją lokalnej administracji samorządowej w województwie łódzkim i być punktem wyjścia do dalszych badań, np. porównawczych z gminami innych województw.

Jak wykazują poświęcone temu zagadnieniu badania, ocena działalności władz lokalnych nie zawsze bywa pozytywna. Z badań zrealizowanych przez CBOS pod koniec 2007 r. wynika np., że najlepiej były postrzegane przez mieszkańców władze małych miast. Nie jest bowiem wykluczone, że małe miasta stwarzają swoim władzom większe możliwości rzeczywistego wpływu na rozwój miejscowości. Badani z największych ośrodków miejskich dobrze ocenili swoje miasta, a jednocześnie źle ocenili ich władze. Mogło to wynikać nie tyle z pragmatycznego punktu widzenia, ile z politycznego. Hipotezę o politycznym charakterze niezadowolenia z lokalnej administracji potwierdza w dużej mierze fakt, że mieszkańcy dużych miast znacznie częściej (niż ludność wiejska czy mniejszych ośrodków) podkreślali dbałość władz samorządowych przede wszystkim o swoje partykularne interesy i swoich partii. Miasta od 50 do 100 tys. mieszkańców charakteryzowały się natomiast najgorszymi ocenami zarówno swojej sytuacji, jak i działalności swoich władz. Słuszne wydaje się więc także konfrontowanie sta-

nowiska i działań władz lokalnych z potrzebami mieszkańców i przedsiębiorców w celu potwierdzenia słuszności – bądź też nie – dotychczas podejmowanych przedsięwzięć.

## Literatura

- Dybowska A., Kalisiak-Mędelska M., Podgórnjak-Krzykacz A., *Sprawność funkcjonowania administracji samorządowej w świetle badań. Studium przypadku województwa dolnośląskiego i łódzkiego*, w: *Współczesne aspekty zarządzania i marketingu*, red. S. Zajączkowski, H. Węgrzyn, Wyd. WSM w Legnicy, Legnica 2006.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, WN PWN, Warszawa 1999.
- Niedźwiedzki D., *Władze lokalne – znaczenie w procesie kształtowania postaw prointegracyjnych*, UKIE, Warszawa 2006, [www.ukie.gov.pl/www/serce.nsf/DocByWykazZmian/7E89F10125F55659C12571E8003188D3?open](http://www.ukie.gov.pl/www/serce.nsf/DocByWykazZmian/7E89F10125F55659C12571E8003188D3?open) [dostęp: 13.09.2006].
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. nr 96, poz. 873 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. nr 227, poz. 1658 z późn. zm.
- Wykaz wybranych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w województwie łódzkim*, PKW, Warszawa 2006, [www.static.wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/xls/lozkie.xls](http://www.static.wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/xls/lozkie.xls) [dostęp: 23.09.2008].



**Janina Kotlińska**

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

## **Finansowanie rozwoju lokalnego i regionalnego a poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego**

***Streszczenie.** Artykuł przedstawia analizę możliwości finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego przez władze samorządowe w aspekcie przepisów prawnych kształtujących od 1990 r. dopuszczalny poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce poprzez: ustalone wskaźniki zadłużenia i wyłączenia w tym zakresie, podstawę obliczania wskaźników zadłużenia, cele zaciągania zobowiązań przez JST i rodzaje tytułów dłużnych zaliczanych do długu JST.*

***Słowa kluczowe:** rozwój lokalny, limity zadłużenia JST, nadwyżka operacyjna, opinie RIO*

### **1. Wprowadzenie**

Rozwój kojarzony jest z ewolucją, postępem, czymś nowym, ulepszonym, wyższą jakością, większymi możliwościami. Nie bez powodu więc mówi się i pisze o nim w aspekcie podejmowanych inwestycji (zarówno tzw. twardych, jak i miękkich). Działania te z reguły wymagają poniesienia znacznych nakładów finansowych. W przypadku rozwoju lokalnego i regionalnego ciężar finansowania inwestycji spoczywa przede wszystkim na organach samorządowych.

Celem opracowania jest analiza możliwości finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego przez władze samorządowe w kontekście przepisów prawnych kształtujących od 1990 r. dopuszczalny poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce poprzez ustalone wskaźniki zadłużenia i wyłącze-

nia w tym zakresie, podstawę obliczania wskaźników zadłużenia, cele zaciągania zobowiązań przez JST i rodzaje tytułów dłużnych zaliczanych do długu JST.

## **2. Przepisy dotyczące finansów sektora finansów publicznych a możliwość zaciągania zobowiązań przez JST (czyli limity, które w rzeczywistości nie muszą ograniczać)**

Od początku funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce ustawodawca w różny sposób próbuje ograniczać (z reguły ilościowo) zaciąganie przez nie zobowiązań. Do 1998 r. regulacje z tego zakresu znajdowały się w ustawach dotyczących dochodów gmin i były zdecydowanie bardziej liberalne od tych, które pojawiły się w 1999 r. w regulacjach prawnych dotyczących finansów publicznych.

W latach 1990-1998 gminy mogły zaciągać kredyty i pożyczki na finansowanie wydatków niezajdujących pokrycia w dochodach gminy (czyli na inwestycje) do wysokości określonej w budżecie na dany rok<sup>1</sup>. Obsługa tego zadłużenia, czyli wydatki na spłatę rat kredytów i pożyczek z odsetkami w latach 1990-1993 nie mogła przekroczyć 5% wydatków planowanych w budżecie gminy na ten rok<sup>2</sup>. W latach 1994-1998 koszty tej obsługi powiększone o potencjalne kwoty wynikające z udzielonych przez gminę poręczeń i gwarancji oraz należne odsetki, a także wykup wyemitowanych papierów wartościowych, a pomniejszone o spłatę rat kredytów i pożyczek, a także odsetki od zaciągniętych przez gminę kredytów i pożyczek, dla których ustanowiono zabezpieczenie na majątku gminy<sup>3</sup>, nie mogło przekraczać 15% planowanych dochodów budżetowych gminy<sup>4</sup>. W pierwszych latach funkcjonowania samorządu terytorialnego zmieniła się nie tylko podstawa limitująca koszty obsługi zadłużenia (z wydatków na dochody JST), ale i koszty z tego tytułu, w których zaczęto uwzględniać potencjalne zadłużenie wynikające z udzielanych poręczeń i gwarancji.

Od 1999 r. do 2013 r. obowiązuje w Polsce w zasadzie jednolity sposób ograniczania zadłużenia wszystkich JST i związków komunalnych, złagodzony nieco z początkiem 2004 r. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, do koń-

<sup>1</sup> Art. 22, ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 roku oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. nr 89, poz. 518 i art. 23, ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, t.j. Dz.U. z 1998 r., nr 30, poz. 600.

<sup>2</sup> Art. 23 ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. nr 89, poz. 518.

<sup>3</sup> W późniejszym okresie wyłączenie takie w przepisach prawnych już się nie pojawiło.

<sup>4</sup> Art. 24, ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, t.j. Dz.U. z 1998 r., nr 30, poz. 600.



ca 2013 r. łączne zadłużenie danej JST na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% wykonanych dochodów tej jednostki w danym roku, a w poszczególnych kwartałach roku – 60% dochodów planowanych<sup>5</sup>. Łączna kwota płatności z tytułu obsługi zadłużenia JST nie może w danym roku przekroczyć 15% planowanych przez nie dochodów budżetowych w danym roku, a jeżeli relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczy pułap 55% – to nie może ona wynosić więcej niż 12%. Ograniczenie to nie dotyczy obsługi obciążeń wynikających ze zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia wskazanej relacji<sup>6</sup>.

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej (UE) limity związane z maksymalną kwotą zadłużenia oraz dopuszczalną wysokością rocznej kwoty obciążeń wynikających ze spłaty długu zostały złagodzone<sup>7</sup>. Od maja 2004 r. do końca 2005 r. ograniczeń dotyczących zadłużenia nie stosowało się do zobowiązań zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności UE. Gdy określone w umowie środki nie zostały jednak przekazane lub orzeczonej został ich zwrot, JST nie mogła zaciągnąć zobowiązań i udzielać poręczeń do czasu spełnienia obu warunków dotyczących limitów zadłużenia<sup>8</sup>. Od 2006 r. ograniczeń dotyczących maksymalnego zadłużenia JST nie stosuje się w odniesieniu do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami już nie tylko unijnymi<sup>9</sup>. Wskazanych wyłączeń od 2007 r. nie stosuje się po zakończeniu

<sup>5</sup> Kwartalne limitowanie zadłużenia JST wprowadzono ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz.U. nr 93, poz. 890.

<sup>6</sup> Art. 113 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 155, poz. 1014 z późn. zm., a od 2006 r. – art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

<sup>7</sup> Modyfikację limitów należy traktować jako instrumenty państwa, wspierające zdolność JST do absorpcji środków unijnych i środków z pomocy udzielonej przez państwa EFTA.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz.U. nr 93, poz. 890.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 5, ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. są to: środki przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych, środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybołówstwa; środki: Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich; niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), tj. Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Szwajcarskiego Mechanizmu Finansowego.

programu, projektu lub zadania realizowanego z tych środków i otrzymaniu refundacji dokonanych wydatków<sup>10</sup>.

Od maja 2004 r. do końca 2005 r. ograniczeń dotyczących obsługi zadłużenia JST nie stosowano analogicznie w odniesieniu do kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności Unii Europejskiej, a także emitowanych w tym celu papierów wartościowych<sup>11</sup>. Od 2006 r. do płatności związanych z obsługą długu nie zalicza się: spłat rat kapitałowych od kredytów lub pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych, zaciąganych lub emitowanych w celu pokrycia utraty płynności finansowej budżetu (zobowiązań krótkoterminowych); potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez JST poręczeń oraz gwarancji. Ponadto ograniczeń tych (limit 15% lub 12%) nie odnosi się też do poręczeń i gwarancji udzielanych samorządowym osobom prawnym wykonującym zadania JST, z wykorzystaniem bezzwrotnych środków zagranicznych<sup>12</sup>.

Od 2014 r. będzie obowiązywał jeden indywidualny limit zadłużenia, stanowiący o maksymalnych środkach JST<sup>13</sup>, jakie mogą one przeznaczyć na jego obsługę<sup>14</sup>. W tym przypadku jednak ustawodawca zdecydował, że ograniczeń wynikających z ustalenia tego limitu nie stosuje się – tak jak poprzednio – do (art. 243, ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.): wykupu papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem bezzwrotnych środków zagranicznych, z wyłączeniem jednak odsetek od tych zobowiązań, a także poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem tych środków. Wyłączenie to obowiązuje jednakże w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków.

Mimo istnienia rozwiązań limitujących zadłużenie JST i koszty jego obsługi, w ciągu ponad 20 lat w JST wiele się zmieniło. Podejmowanych było wiele

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 249, poz. 1832.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

<sup>13</sup> Ten limit dla gmin może pomniejszać zadłużenie związku komunalnego, którego są one członkiem – patrz art. 244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

<sup>14</sup> Ibidem, art. 243.

przedsięwzięć inwestycyjnych, realizowanych dzięki wykorzystaniu przez JST różnych przychodów zwrotnych. W początkowym okresie – ze względu na rodzaj inwestycji (budowa sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, oczyszczalni ścieków) – były to źródła preferencyjne, a potem coraz częściej instrumenty o charakterze komercyjnym. Przychody z kredytów i pożyczek uzupełniały środki własne JST, które z czasem stały się niezbędne do zapewnienia ich wkładu własnego przy aplikowaniu o środki z UE (najpierw w ramach programów pomocy przedakcyjnej, a potem w ramach funduszy strukturalnych itp.).

Zadłużenie JST zaczęło rosnąć, ale do przekroczenia ustawowych limitów było jeszcze daleko. Fakt ten wynika z trzech powodów. Przy stałych limitach wzrost zadłużenia JST jest możliwy wówczas, gdy: 1) zwiększać się będzie wielkość stanowiąca punkt odniesienia dla tych limitów (dochody JST), 2) zostaną wprowadzone wyłączenia, które pozwolą nie wliczać do zadłużenia JST lub kosztów jego obsługi odpowiednio: pewnego rodzaju przychodów i rozchodów, 3) JST będą wykorzystywać takie instrumenty dłużne, które w myśl istniejących uregulowań prawnych nie są zaliczane do długu JST.

Zarówno w obecnym stanie prawnym, jak i tym, z którym zmierzyć się przyjdzie samorządowcom z początkiem 2014 r., punktem odniesienia do obliczania maksymalnego zadłużenia, kosztów jego obsługi są dochody ogółem danej JST, co już z założenia budzi wiele kontrowersji. W puli tych dochodów znajdują się bowiem zarówno dochody własne JST, z którymi jest związany znaczny zakres samodzielności finansowej tych jednostek<sup>15</sup>, dochody uzupełniające, w tym część mająca charakter uznaniowy, jak i część o z góry określonym przeznaczeniu, a także dochody pochodzące z zagranicy. Bardzo kontrowersyjne jest więc odnośzenie poziomu zadłużenia JST do całości tych dochodów, choćby ze względu na niepewność związaną z pozyskaniem części z tych wpływów, przeznaczeniem ich i powiązaniem z konkretnym kierunkiem wydatków, niekoniecznie związanym z rozwojem. Dodatkowo od 2014 r. (a w rzeczywistości już od 2011 r., gdyż lata 2011-2013 będą stanowiły podstawę do wyliczenia indywidualnego wskaźnika poziomu zadłużenia JST w 2014 r.) każda JST będzie mogła zwiększyć swoje możliwości zaciągania zobowiązań, uzyskując dochody ze sprzedaży majątku<sup>16</sup>. Ustawodawca poprzez regulacje zawarte w art. 243 obowiązującej ustawy o finansach publicznych wskazuje bowiem, co mają zrobić władze samorządowe, aby móc zaciągać więcej zobowiązań. Powstaje tylko pytanie: czy środki na inwestycje są potrzebne, skoro JST wyzbywa się majątku, który częstokroć te inwe-

<sup>15</sup> Jeśli, jak ustawodawca, uznamy, że dochodami własnymi JST są wpływy z udziałów w podatkach państwowych (PIT i CIT), to i ta część dochodów własnych JST – zwłaszcza w dobie kryzysu finansowego – staje się coraz mniej pewna.

<sup>16</sup> Patrz wzór zamieszczony w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, op. cit.

stycje warunkuje? Osobną kwestią są wyłączenia z kwoty długu i kosztów jego obsługi.

Zarówno w obowiązującej ustawie o finansach publicznych, jak i wcześniejszych regulacjach tego rodzaju można było znaleźć rozwiązania, które nakazywały nie wliczać do poziomu zadłużenia JST pożyczek i kredytów zaciąganych na inwestycje współfinansowane bezzwrotnymi środkami pochodzącymi z zagranicy. Jeśli więc władze samorządowe z determinacją i powodzeniem aplikowały o te środki, praktycznie mogły nie mieć zadłużenia branego pod uwagę przy obliczaniu stopnia wykorzystania limitów z tego zakresu. Powodowało i powoduje to pewnego rodzaju uludę, gdyż w myśl przepisów prawnych dana JST mogła zaciągnąć jeszcze wiele zobowiązań (do przekroczenia limitów miała jeszcze daleko), w rzeczywistości jednak jej zdolność do spłaty zobowiązań mogła być już zachwiana, a nawet mogła ona już nie mieć zdolności kredytowej. W związku z powyższym w stosunkowo niezręcznej sytuacji są składy orzekające RIO, które wydają opinię o możliwości spłaty zobowiązania planowanego do zaciągnięcia przez daną JST. Odnoszą się one do tego, jak dana JST spełnia ustawowo określone limity zobowiązań (uwzględniając ustawowe wyłączenia), asekurując się przy tym zapisem, że spłaci ona planowane zobowiązanie pod warunkiem uzyskania zaplanowanych dochodów, a poziom jej zadłużenia w kolejnych latach nie spowoduje przekroczenia ustawowych limitów. RIO wydają więc pozytywne opinie o możliwości spłaty długu przez JST, a te się zadłużają, mając niejako przyzwolenie organu nadzoru. Czy jednak respektowanie limitów zadłużenia jest gwarancją spłaty zobowiązania? Czy JST może utracić płynność finansową i zbankrutować? Jak wysokie jest zadłużenie JST? Czy rośnie lawinowo i czy dominuje w sektorze finansów publicznych? Pytań tego rodzaju można postawić wiele. Powstają one w obawie przed rozwojem wydarzeń według czarnego scenariusza, co ma miejsce obecnie w Grecji.

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego stale rośnie. Wzrasta też sukcesywnie dług sektora finansów publicznych i coraz bliżej mu do drugiego progu ostrożnościowego. Wzrost ten nie jest jednak spowodowany zwiększoną aktywnością pożyczkową sektora samorządowego, a w szczególności wszystkich dużych miast, jak często sugerują tytuły artykułów prasowych. W latach 1999-2010 zadłużenie sektora samorządowego stanowiło zaledwie 0,93-3,86% PKB<sup>17</sup>. Średnio w tym okresie 45% tego zadłużenia przypadało na miasta na prawach

---

<sup>17</sup> Dane liczbowe podawane w niniejszym opracowaniu zostały zaczerpnięte ze sprawozdań finansowych JST, umieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) [dostęp: 11.10.2011] lub wyliczone przez autorkę na ich podstawie. Ze względu na ograniczone ramy artykułu, tabele z tymi danymi (dotyczące zadłużenia sektora finansów publicznych, zadłużenia JST, dochodów i wydatków inwestycyjnych JST w latach 1999-2010, a także korelacji tych wielkości) nie zostały w nim zamieszczone.

powiatu, a ok. 43% – na gminy. JST, które pojawiły się w ramach struktur samorządowych z początkiem 1999 r., choć mają niższe zadłużenie, to dynamika jego wzrostu jest ogromna. Zadłużenie powiatów w badanym okresie wzrosło 1000-krotnie (z 55 mln zł do blisko 5,5 mld zł), a województw samorządowych 2000 razy (z 23 mln zł do prawie 4,3 mld zł), co wskazuje na ogromne potrzeby finansowe tych JST i ograniczoność przyznanych im środków finansowych. Czy w związku z tym obawa o rosnące zadłużenie sektora finansów publicznych, a raczej dążenie do nie utracenia zdolności kredytowej przez daną JST powinno być powodem do limitowania poziomu zadłużenia tych ostatnich? Jaki sens ma też wiązanie poziomu maksymalnych kosztów obsługi zadłużenia JST z sytuacją finansową budżetu państwa<sup>18</sup>, skoro takich rozwiązań nie ma w innych krajach UE? Czy nowy limit zadłużenia nawiązuje do kondycji finansowej JST, jej zdolności kredytowej?

Koncepcja nadwyżki operacyjnej<sup>19</sup>, która ma stanowić o możliwościach inwestycyjnych i zadłużeniowych JST, jest rozwiązaniem zasługującym na uwagę, ale ustalanie jej na podstawie dochodów ogółem i nieuwzględnianie w kosztach obsługi zadłużenia, tych związanych ze środkami unijnymi, z pewnością nie oddaje rzeczywistych możliwości zaciągania zobowiązań przez JST. Samorządowym sposobem na „obejście” limitów zadłużenia jest z kolei korzystanie przez nie z nowoczesnych instrumentów dłużnych, tj. takich, których nie wlicza się do poziomu zadłużenia (obligacje przychodowe). Do 2011 r. były to także umowy z odroczonym terminem płatności (na kształt umów z kredytem kupieckim).

### **3. Wpływ przepisów dotyczących dochodów JST na możliwość zaciągania przez nie zobowiązań (czyli jak ustawodawca skutecznie w ramach istniejących limitów zwiększa lub bardziej ogranicza możliwości zaciągania zobowiązań przez JST)**

Przyglądając się przepisom prawnym określającym system dochodów JST w Polsce, można zauważyć, że ustawodawca stanowiąc te dochody, w rzeczywistości przesądził o tym, w jakich okresach zadłużenie JST zwiększa się (przy

<sup>18</sup> Art. 79, ust. 1, pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., op. cit.

<sup>19</sup> Już w 2002 r. A. Borodo pisał, że: „Stan zdolności finansowej i płynności w regulowaniu bieżących zobowiązań – zarówno w danym roku, jak i w perspektywie kolejnych lat [...] daje odpowiedź na pytanie, czy ekonomiczne granice zadłużenia są wyczerpane czy też nie”. A. Borodo, *Kredyty, pożyczki i obligacje jako źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny a banki*, red. A. Borodo, TNOiK, Toruń 2002, s. 31.

niezmienionych jego wskaźnikach). Przyjęte rozwiązanie, czyli coś na kształt automatycznych stabilizatorów koniunktury, miałyby jednak rację bytu, gdyby odnosić je do wielkości, na które JST mają wpływ. W rzeczywistości tak jednak nie jest. Samodzielność władz samorządowych w odniesieniu do dochodów jest ograniczona. Dodatkowo odnoszenie możliwości zadłużenia JST do wielkości prognozowanych (dochodów) może częstokroć oznaczać, że zostały przeszacowane (zaplanowane dochody z różnych powodów do budżetu nie wpłynęły).

Gminy dodatkowe możliwości zadłużenia zyskały z początkiem 1999 r. i 2004 r., kiedy to wzrosły ich dochody z tytułu udziałów w podatkach państwowych (wskaźnik obliczania udziału w PIT z 16% wzrósł początkowo do 26,7%, a następnie do 39,34%, natomiast w przypadku CIT wzrósł z 5% do 6,71%). Jak wiadomo, wpływ władz lokalnych na wysokość dochodów budżetowych z tego tytułu jest ograniczony. Wskaźnik, na podstawie którego określa się wysokość tych dochodów jest ustalany odgórnie. Wzrost w 2004 r. udziałów w PIT i CIT poprawił też możliwości zadłużania się powiatów i województw samorządowych<sup>20</sup>. Potwierdzają to dane dotyczące zadłużenia JST.

Dochody z podatków państwowych mają jednak wadę – są ściśle uzależnione od koniunktury gospodarczej. Kryzys finansowy z 2007 r. dotarł już do JST (wpływy z udziałów w podatkach państwowych były niższe niż pierwotnie planowano) i obniżył możliwości ich zadłużania się. Czy jednostki te są przygotowane (chodzi o spełnianie wskaźników) na drugą falę tego kryzysu? Czy lata 2011-2013 to czas, kiedy większość z nich będzie po raz ostatni prowadzić działania inwestycyjne? Trudno jednoznacznie odpowiedzieć. Analiza wieloletnich planów finansowych (WPF) JST jednak nie pozwala z optymizmem patrzeć w inwestycyjną przyszłość jednostek samorządowych w Polsce.

Osobną kwestię stanowią zmiany form organizacyjno-prawnych podmiotów sektora finansów publicznych, których wprowadzenie w 2010 r. spowodowało zwiększenie możliwości zaciągania zobowiązań gmin i powiatów. Związane to było z likwidacją funduszy celowych z zakresu ochrony środowiskach (na tych szczeblach JST) i włączeniem środków tych funduszy do budżetów tych jednostek.

---

<sup>20</sup> Dla powiatów wskaźnik do wyliczenia wpływów z udziałów w PIT wzrósł z 1% w latach 1999-2003 do 8,42% w 2004 r., a od 2005 r. wynosi 10,25%. Województwa samorządowe dopiero z początkiem 2004 r. zyskały dodatkowe źródło dochodów w postaci udziału w PIT, liczonego od tamtej pory początkowo według wskaźnika 1,4%, a od 2010 według wskaźnika 1,6%. Od 2004 r. wzrósł wskaźnik do obliczania udziałów powiatów w CIT (z 1,5% na 1,6%), po czym spadł od 2010 r. do poziomu 1,4%. W przypadku województw samorządowych wskaźnik ten w latach 2004-2007 wyniósł 15,9% (wcześniej wynosił 0,5%), w latach 2008-2009 wyniósł 14%, a od 2010 r. wynosi 14,75% – Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526 z późn. zm.

#### **4. Klasyfikacja tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (czyli jak ograniczyć możliwości zaciągania zobowiązań JST bez zmian ustawowych)**

Z art. 72, ust. 1, obowiązującej ustawy o finansach publicznych wynika, że państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów: 1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek, 3) przyjętych depozytów, 4) wymagalnych zobowiązań (wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem. Pojęcie to zostało znacząco rozszerzone przez rozporządzenie Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 r.<sup>21</sup>

Zgodnie z regulacjami przywołanego rozporządzenia, w obecnej definicji do tytułów dłużnych stanowiących o wielkości długu publicznego należą także – zaliczane do kategorii kredytów i pożyczek – umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umowy nienazwane, o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Trudno odmówić racjonalności ekonomicznej ustawodawcy, który rozszerzył w ten sposób zakres długu samorządowego. Zobowiązania wynikające z leasingu stanowią faktyczne zadłużenie, a JST w ostatnich latach coraz częściej finansowały się tzw. kredytem kupieckim, a więc zawierały umowy skutkujące zobowiązaniami wieloletnimi<sup>22</sup>. Nasuwa się jednak pytanie o legalność przywołanego rozporządzenia, w kontekście możliwości rozszerzenia w nim ustawowej definicji długu. Ponadto przepis wprowadzono kilkanaście dni przed rozpoczęciem roku budżetowego, w sytuacji przygotowanych już projektów uchwał budżetowych na 2011 r. i projektów WPF, gdy nawet część JST podjęła już obie te uchwały.

<sup>21</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikowania tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, Dz.U. nr 252, poz. 1692.

<sup>22</sup> B. Filipiak, *Ograniczenia i uwarunkowania w zaciąganiu długu w JST w świetle zmian systemowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2010, z. 141, s. 329.

Wskazana zmiana definicyjna spowodowała, że niektóre z JST być może przekroczyły ustawowo nałożone limity zadłużenia, a inne niebezpiecznie zbliżyły się do dopuszczalnej granicy. Tym prostym sposobem ustawodawca zapewne bardziej ograniczył możliwości zaciągania zobowiązań przez JST, niż wprowadzeniem z początkiem 2014 r. indywidualnych limitów zadłużenia. W długu JST znajdują się teraz zobowiązania, których do tej pory nie wykazywano, a które są związane z nowymi instrumentami dłużnymi, z powodzeniem wykorzystywanymi w sektorze prywatnym. Wprowadzenie w życie przepisów rozporządzenia nie dało też wrażenia dbałości o stabilność i przewidywalność warunków gospodarowania majątkiem przez samorządy, a także poczucia stabilności warunków, w jakich są podejmowane decyzje ekonomiczne.

## **5. Przeznaczenie środków pochodzących z pożyczek i kredytów zaciąganych przez JST (czyli czy przychody zwrotne finansują inwestycje, rozwój lokalny i regionalny)**

Do października 2003 r. JST w Polsce mogły zaciągać zobowiązania na finansowanie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu i finansowanie wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach. W październiku 2003 r. do celów tych dopisano spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów<sup>23</sup>. Od 2010 r. (art. 89, ust. 1, pkt 4 obowiązującej ustawy o finansach publicznych) JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe dodatkowo na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Dług generują jedynie zobowiązania długoterminowe<sup>24</sup>, a z rozwojem są związane zobowiązania zaciągane na finansowanie deficytu<sup>25</sup> i wyprzedzające finansowanie. Potwierdzają to dane liczbowe.

---

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 17 października 2003 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, Dz.U. nr 189, poz. 1851. Rolowanie długu – prawnie dopuszczalne, ale w myśl limitów zadłużenia JST praktycznie niemożliwe. W roku, w którym zaciągane jest zobowiązanie w tym właśnie celu, kumulują się zobowiązania i koszty obsługi obu pożyczek, prowadząc do przekroczenia obowiązujących ilościowych limitów zadłużenia JST.

<sup>24</sup> Zobowiązania zaciągnięte na sfinansowanie przejściowego deficytu spłacane są do końca roku budżetowego (kalendarzowego).

<sup>25</sup> Deficyt może wynikać jedynie z braku środków na wydatki majątkowe. Zgodnie bowiem z art. 242 ustawy o finansach publicznych, wydatki bieżące JST nie powinny przekraczać dochodów bieżących, powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.



Porównując wydatki inwestycyjne poszczególnych JST w 2010 r. z zaciąganymi przez nie zobowiązaniami, okazało się, że przeznaczono na nie mniej środków w danym roku niż pożyczono, a przecież przychody zwrotne nie są jedynym źródłem finansowania inwestycji (mogą to być dochody własne JST, dotacje celowe itd.). Na tej podstawie można stwierdzić, że w tamtym okresie długiem finansowano działalność bieżącą JST<sup>26</sup>, wbrew racjonalności gospodarowania środkami publicznymi<sup>27</sup>. Przychody zwrotne służyły też rolowaniu i konwersji zadłużenia, a więc wzrost zadłużenia JST w ostatnich latach wcale nie musiał wskazywać na prowadzoną przez władze samorządowe działalność inwestycyjną czy podejmowanie działań w kierunku rozwoju lokalnego czy regionalnego. Rodzi się jednak pytanie: czy rolownie długu JST nie ograniczy możliwości inwestycyjnych JST od 2014 r.? Rozwiązanie, które mogło pomóc JST obsłużyć zadłużenie, może więc paradoksalnie ograniczyć ich możliwości inwestycyjne w kolejnych latach.

## 6. Podsumowanie

Rozwój lokalny i regionalny wymaga nakładów finansowych. Możliwości inwestycyjne JST zależą zarówno od ustawodawcy, jak i samych zainteresowanych, którym przychodzi prowadzić gospodarkę finansową gmin, powiatów czy województw samorządowych.

W latach 1990-2010 ustawodawca nie tylko ograniczał zaciąganie zobowiązań przez JST (limity zobowiązań), ale też wprowadzał regulacje, które te ograniczenia łagodziły (wyłączenia z limitów, zwiększanie puli dochodów JST poprzez wzrost wskaźników do obliczania udziałów w podatkach państwowych i włączanie do budżetów gmin i powiatów środków gminnych i powiatowych funduszy celowych), wpływając na liczbę i wartość realizowanych przez nie przedsięwzięć inwestycyjnych. JST – poruszające się w granicach prawa – równie skutecznie mogły zarówno zwiększać swoje możliwości zadłużenia (aplikując o bezzwrotne środki z zagranicy), jak i zmniejszać (pożyczając środki na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań). Działania państwa i władz samorządowych zmierzały więc do podwyższania lub obniżania poziomu zadłużenia JST i kosztów jego obsługi z punktu widzenia limitów zadłużenia, niestety nie z punktu widzenia zdolności kredytowej i możliwości inwestycyjnych.

<sup>26</sup> Regulacji zawartych w art. 242 obowiązującej ustawy o finansach publicznych nie znajdziemy we wcześniejszych aktach prawnych tego rodzaju.

<sup>27</sup> Spostrzeżenie takie można znaleźć też w: J. Adamiak, *Dług sektora finansów JST w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2010, z. 141, s. 304.

## Literatura

- Adamiak J., *Dług sektora finansów JST w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2010, z. 141.
- Borodo A., *Kredyty, pożyczki i obligacje jako źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny a banki*, red. A. Borodo, TNOiK, Toruń 2002.
- Filiipiak B., *Ograniczenia i uwarunkowania w zaciąganiu długu w JST w świetle zmian systemowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2010, z. 141.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikowania tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, Dz.U. nr 252, poz. 1692.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 roku oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. nr 89, poz. 518.
- Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, t.j. Dz.U. z 1998 r., nr 30, poz. 600.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 155, poz. 1014 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 października 2003 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, Dz.U. nr 189, poz. 1851.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz.U. nr 93, poz. 890.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 249, poz. 1832.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

**Iwona Ładysz**

Dolnośląska Szkoła Wyższa

## **Zarządzanie bezpieczeństwem finansowym metropolii wrocławskiej – wybrane aspekty**

**Streszczenie.** *W artykule ukazano możliwości podnoszenia pozycji Wrocławia w systemie osadniczym Polski w ramach posiadanej zdolności do bezpiecznego realizowania zadań ze środków budżetowych. Podjęto próbę oceny stabilności polityki finansowej realizowanej przez władze samorządowe oraz poziomu bezpieczeństwa finansowego miasta Wrocławia. Cele artykułu to analiza stanu budżetu metropolii wrocławskiej oraz ocena sposobu zarządzania bezpieczeństwem finansowym miasta.*

**Słowa kluczowe:** *metropolia, bezpieczeństwo ekonomiczne, bezpieczeństwo finansowe, deficyt budżetowy, dług publiczny*

### **1. Wprowadzenie**

O metropolii najogólniej można powiedzieć, że jest to wielkie miasto o pewnych charakterystycznych cechach<sup>1</sup>, które na skutek występujących procesów globalizacyjnych i umiędzynarodowienia gospodarki wykształciło się jako następstwo kolejnego etapu rozwoju wielkich ośrodków miejskich. Metropolię odróżnia od wielkiego miasta, tudzież aglomeracji miejskiej, międzynarodowe znaczenie takiego układu osadniczego oraz jego udział w globalnych procesach gospodar-

---

<sup>1</sup> Szerzej B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, WN Scholar, Warszawa 2002, s. 225.

czych<sup>2</sup>. Należy zwrócić uwagę, że każda metropolia jest aglomeracją, biorąc pod uwagę jej cechy morfologiczne, natomiast nie każda aglomeracja<sup>3</sup> jest metropolią. Wynika to z faktu, że nie wszystkie aglomeracje wykształciły struktury, funkcje i relacje z otoczeniem, generujące cechy metropolitalne. Zatem w większym stopniu podkreśla się wymiar funkcjonalny<sup>4</sup> metropolii niż kryteria morfologiczne. Rozrost przestrzenny i demograficzny aglomeracji nie jest warunkiem jedynym i wystarczającym do przekształcenia jej w metropolię. Dużo większe znaczenie mają zaawansowane przemiany urbanizacyjne, a także procesy integracji funkcjonalno-przestrzennej.

W przypadku miast metropolitalnych konieczne jest wykształcenie tzw. funkcji metropolitalnych. Metropolie powinny tworzyć odpowiednie dla rozwoju sektora informacyjnego środowisko innowacyjne, łączyć w swoim obrębie relacje gospodarcze, technologiczne, instytucjonalne i społeczne między podmiotami. Michel Bassand podaje, że wyznacznikiem metropolitalności są cechy danej jednostki, tj. doskonałość świadczonych na jej terenie usług, posiadanie potencjału innowacyjnego oraz wyjątkowość tego miasta<sup>5</sup>. Ponadto konieczne jest stworzenie warunków do dalszego rozwoju sektora usług (instytucje i usługi związane z pośrednictwem finansowym, mediami, telekomunikacją, zarządzaniem gospodarką, nauką i badaniami, sztuką, kulturą, a także administracją publiczną) oraz potencjału innowacyjnego (instytucje związane z wytwarzaniem i przetwarzaniem informacji: uniwersytety, instytuty badawcze, laboratoria)<sup>6</sup>. Zdaniem Bohdana Jałowieckiego metropolia jest siedzibą międzynarodowych i krajowych firm i instytucji o rozwiniętych relacjach z zagranicą, centrum środków masowego przekazu o rozbudowanej infostrukturze i infrastrukturze, świadczy też usługi wyższego rzędu<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> I. Ładysz, *Konkurencyjność obszarów metropolitalnych w Polsce – na przykładzie wrocławskiego obszaru metropolitalnego*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 47.

<sup>3</sup> Szerzej o pojęciu aglomeracji miejskiej ibidem, s. 45-47; R. Korcelli, A. Gawryszewski, A. Potrykowska, *Przestrzenna struktura ludności Polski. Tendencje i perspektywy*, PAN, Warszawa 1992; S. Leszczycki, P. Eberhardt, S. Herman, *Aglomeracje miejsko-przemysłowe w Polsce 1966-2000*, „Biuletyn KPZK”, z. 67, PAN, Warszawa 1971; A. Majer, *Miasta Ameryki – kryzys i polityka odnowy*, „Studia”, t. CVII, PAN, Warszawa 1999.

<sup>4</sup> Szerzej A. Klasik, *Rola metropolii w rozwoju regionalnym*, w: *Metropolitalne funkcje Krakowa*, red. J. Purchla, MCK, Kraków 1998; J. Słodczyk, *Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia*, Wyd. UO, Opole 200.

<sup>5</sup> M. Bassand, *Métropolisation et inégalités sociales*, Presses polytechniques eg universitaires romandes, Lausanne 1997, za B. Jałowiecki, *Polskie miasta w procesie metropolizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 1, WN Scholar, Warszawa 2005, s. 5.

<sup>6</sup> P. Śleszyński, *Funkcje metropolitalne Warszawy – zarys problematyki*, w: I. Jażdżewska, *Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni*, Wyd. UŁ, Łódź 2003, s. 119-145.

<sup>7</sup> B. Jałowiecki, *Społeczna przestrzeń metropolii*, WN Scholar, Warszawa 2000, s. 32.

Celem artykułu jest ukazanie zmian w postrzeganiu Wrocławia w systemie osadniczym kraju i wzrostu znaczenia pełnionych przez tę jednostkę funkcji, ponadto ocena sposobu wykorzystania środków budżetowych pod kątem bezpieczeństwa finansowego metropolii wrocławskiej podczas realizacji strategicznych zamierzeń władz miasta.

## 2. Miejsce Wrocławia w systemie osadniczym kraju

Według badań Komisji Europejskiej można wyróżnić trzy grupy funkcjonalnych obszarów metropolitalnych: metropolie MEGA, europejskie lokomotywy wzrostu, silne MEGA, potencjalne MEGA i słabe MEGA<sup>8</sup>. Z polskich miast jedynie Warszawa jest zaliczana do potencjalnych MEGA, czyli miast mniej konkurencyjnych i bardziej peryferyjnych niż silne MEGA<sup>9</sup>. Natomiast Wrocław, tak jak Kraków, metropolia katowicka, Gdańsk – Gdynia – Sopot, Poznań, Łódź i Szczecin jest zaliczany do słabych MEGA, czyli często mniejszych miast od pozostałych ośrodków wzrostu, najmniej konkurencyjnych i zarazem najbardziej peryferyjnych oraz mających w dodatku stosunkowo słabo rozwinięte zasoby ludzkie. Natomiast zgodnie z przyjętymi kryteriami ESPON, dotyczącymi delimitacji metropolii i obszarów metropolitalnych w Polsce, Wrocław także można zakwalifikować do miana metropolii obok takich miast, jak: Warszawa, konurbacja Katowic, konurbacja Gdańska, Poznań, Kraków, Łódź, Szczecin. Z kolei według badań przeprowadzonych na użytek *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju* w Polsce potencjalnie istnieje 10 takich miast rdzeniowych, wśród których wymieniany jest także Wrocław<sup>10</sup>.

Wrocław jest centralnym ośrodkiem Dolnego Śląska. Jest jednostką samorządu terytorialnego drugiego stopnia i jednostką podziału administracyjnego kraju. Pełni funkcję miasta na prawach powiatu, realizując przypisane mu zadania na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>11</sup>. Miasto wykształciło się na skutek zachodzących w dziejach procesów społecznych,

<sup>8</sup> Szerzej European Commission, *Interim Territorial Cohesion Report*, OOPEC, Luxembourg 2004, J. Borowiec, *Miasta w polityce spójności Unii Europejskiej*, w: *Kierunki transformacji społeczno-ekonomicznej przestrzeni Polski ze szczególnym uwzględnieniem obszarów metropolitalnych*, red. M. Łyszczak, K. Wilk. „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2005, nr 1087.

<sup>9</sup> Miasta stosunkowo duże, konkurencyjne i dysponujące często silnym kapitałem ludzkim.

<sup>10</sup> Pozostałe miasta to: Warszawa, Łódź, Kraków, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin, Katowice. Szerzej M. Smętkowski, *Delimitacja obszarów metropolitalnych w Polsce – nowe spojrzenie*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 2, WN Scholar, Warszawa 2005.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowy, Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.

kulturowych, cywilizacyjnych, gospodarczych i politycznych. Koncentrowały się one głównie w obrębie Wrocławia, na co wpłynęły zarówno czynniki naturalne, związane z lokalizacją samego miasta, jak i inne czynniki, np.: dostępne rynki zbytu, położenie na przecięciu szlaków komunikacyjnych, rozbudowanie funkcji ośrodka administracyjnego, naukowego, edukacyjnego, kulturowego czy miejsca kultu religijnego. Znaczenie Wrocławia sukcesywnie wzrasta, a co za tym idzie, w większym stopniu zaczyna oddziaływać na społeczną i ekonomiczną strukturę Dolnego Śląska. Współcześnie coraz częściej zwraca się uwagę na ukształtowanie się tzw. wrocławskiego obszaru metropolitalnego, powiązanego funkcjonalnie z miastem centralnym.

Metropolia wrocławska ma bardzo wysoki potencjał rozwojowy. Na przestrzeni ostatnich pięciu lat osiągnęła najlepsze wskaźniki dynamiki rozwoju gospodarczego wśród 11 największych miast Polski<sup>12</sup>. Wrocław bardzo umiejętnie wykorzystuje swoje mocne strony, jakimi są: sprawne zarządzanie i planowanie strategiczne, sukces w kreacji dobrego wizerunku miasta, potencjał kulturalny i społeczny i wysoka atrakcyjność inwestycyjna<sup>13</sup>. Przyczynia się to do pełnienia funkcji rzeczywistego, silnego centrum społecznego, kulturalnego, naukowego i gospodarczego. Jednocześnie jest biegunem wzrostu regionu, a jego rola w gospodarce makroregionu w południowo-zachodniej Polsce ciągle się umacnia. Podnoszenie znaczenia miasta łączy się z koniecznością podjęcia przez władze samorządowe szerszych działań mających na celu przeciwdziałanie ewentualnym zagrożeniom, m. in. dla bezpieczeństwa ekonomicznego miasta i regionu<sup>14</sup>. Wiąże się to z zabezpieczeniem dobrobytu, swobodnego dostępu do środków finansowych i zasobów, które gwarantują stabilny i zrównoważony rozwój podmiotów bezpieczeństwa. Zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego (w tym także finansowego) jest konieczne dla utrzymania pozycji Wrocławia na arenie międzynarodowej<sup>15</sup>.

Władze Wrocławia zaplanowały i starają się skutecznie wdrożyć przyjętą strategię rozwoju, aktualizując jej zapisy, gdyż przez pierwsze lata po jej uchwaleniu w małym stopniu odzwierciedlała prowadzoną politykę lokalną. Obecnie można zauważyć duże sukcesy w kształtowaniu wizerunku i promocji miasta<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> *Raporty na temat wielkich miast Polski. Wrocław*, PricewaterhouseCoopers, Warszawa 2010.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo w teoriach stosunków międzynarodowych*, w: *Bezpieczeństwo europejskie: koncepcje, instytucje, implikacje dla Polski*, red. J. Czaputowicz, Ararat, Warszawa 1997, s. 76.

<sup>15</sup> *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. S. Dębski, B. Górka-Winter, PISM, Warszawa 2003, s. 24.

<sup>16</sup> Szerzej I. Ładysz, J. Ładysz, *Wizerunek metropolii wrocławskiej*, w: *Kreatywne miasto – kreatywna aglomeracja*, red. A. Klasik, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2009, s. 181-188.

Adam Mikołajczyk z Brief for Poland przeprowadził sondaż, z którego wynika, że najbardziej kreatywnym miastem w Polsce jest właśnie Wrocław<sup>17</sup>. Wynika to z mnóstwa działań i podjętych akcji promocyjnych oraz realizowanych nowoczesnych *eventów*. Pozwalają one dostosować się miastu gospodarczo i społecznie do globalnych uwarunkowań ekonomicznych i zwiększają otwartość kulturową, angażując przy okazji społeczność lokalną.

Przygotowania do Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012 także są swoistą promocją Wrocławia zarówno w kraju, jak i za granicą. Zwłaszcza że miasto wygrało rywalizację o organizację tej imprezy sportowej z ośrodkami, które mają znacznie silniejszą tradycję piłkarską, jak np. Kraków czy Chorzów. 10 września 2011 r. odbyła się prestiżowa walka między mistrzem świata wagi ciężkiej federacji WBC Vitalim Klitschką a Tomaszem Adamkiem na nowym Stadionie Miejskim we Wrocławiu. Przygotowania do imprez sportowych także wymusiły na władzach miasta wykorzystanie atutu, jakim jest lokalizacja geopolityczna Wrocławia. Konieczne stało się więc podjęcie inwestycji infrastrukturalnych, pozwalających na połączenie metropolii wrocławskiej z całym kontynentem. Zapewnienie bezpieczeństwa poprzez zwiększenie przepustowości dróg i rozładowanie gęstości ruchu w centrum Wrocławia, budowę estakady, obwodnicy śródmiejskiej i obwodnicy autostradowej, rozbudowę portu lotniczego stały się niezbędne, biorąc pod uwagę skalę zadań, które próbuje realizować metropolia wrocławska. W koncepcjach jest też budowa metra, jednakże byłaby to bardzo złożona i trudna inwestycja, opcją jest rozbudowanie sieci tramwajowej.

Wrocław zaczyna pełnić coraz silniej także funkcję kulturalną. Jest miejscem organizowania największych otwartych sylwestrów w Polsce, proponując ciekawszą ofertę niż stolica kraju – Warszawa. Działania władz skutkują bardzo dużymi sukcesami. Wrocław został ogłoszony Europejską Stolicą Kultury 2016. O zdobyciu tytułu zdecydował bardzo zaawansowany program rewitalizacji miasta, zaangażowanie w dialog międzyreligijny i międzykulturalny oraz dynamiczny rozwój gospodarki. Wygrana jest dużym sukcesem, z którego miasto będzie musiało umieć skorzystać, co w dużej mierze zależy od zaangażowania władz publicznych i zapewnienia bezpieczeństwa finansowego miastu, aby sprostać zadaniu. Ponadto obecnie są realizowane programy zachęcające ludzi ze środowisk wykluczonych do udziału w wydarzeniach kulturalnych poprzez np. program Obligacji Kulturalnej, Europejski Paszport Kulturalny, kongres pod hasłem „Kultura dla obywateli”.

Metropolia wrocławska stara się również podnieść swoją rangę w sieci osadniczej miast europejskich. Miasto jest zrzeszone w stowarzyszeniu EUROCITIES,

<sup>17</sup> [www.scribd.com/doc/54766954/Klasa-Kreatywna](http://www.scribd.com/doc/54766954/Klasa-Kreatywna) [dostęp: 3.08.2011].

które wspiera współpracę miast europejskich. Zasięg oddziaływania Wrocławia przekroczył granice województwa dolnośląskiego i obejmuje także regiony przygraniczne krajów sąsiednich, czyli Czech i Niemiec. Metropolia w tym celu wykorzystuje budowanie współpracy partnerskiej między miastami. Od połowy 2002 r. nawiązała stosunki z jedenastoma miastami, które są położone na dwóch kontynentach, w dziesięciu krajach. Na przykład dwa leżą w Niemczech (Wiesbaden i Drezno), jedno w Holandii (Breda), jedno we Francji (La Vienne), jedno w Stanach Zjednoczonych (Charlotte), jedno w Meksyku (Guadalajara), jedno w Izraelu (Ramat Gan), w Czechach (Hradec Kralove), na Litwie (Kowno), Ukrainie (Lwów) oraz na Białorusi (Grodno). Do tej pory miasto było uznawane raczej za metropolię krajową, a nawet regionalną, natomiast wzrost zasięgu przestrzennego pełnionych przez nie funkcji powoduje, że staje się obszarem, gdzie powstają nowoczesne strategie ekonomiczne i wzrasta aktywność gospodarcza. Rozwój współpracy wiąże się nie tylko z szeregiem korzyści gospodarczych, społecznych i politycznych dla miasta, ale i z pojawieniem się nowego typu zagrożeń dla bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa finansowego miasta metropolitalnego.

### 3. Analiza dochodów i wydatków metropolii wrocławskiej

Wrocław zyskuje miano metropolii, gdyż opiera się na nowoczesnej, innowacyjnej gospodarce zorientowanej na wiedzę i kulturę. W tym wypadku Wrocław posiada bardzo pozytywny wizerunek jednostki cieszącej się ogromnymi sukcesami, o imponującej skali inwestycji finansowych i wysokiej przedsiębiorczości społeczności lokalnej. Świadczy o tym też fakt, że od 2008 r. wysokość wydatków inwestycyjnych z budżetu miasta corocznie przekracza miliard złotych. Władze samorządowe wykazują się także dużą skutecznością w pozyskiwaniu środków z funduszy Unii Europejskiej.

Przed metropolią stoi jeszcze szereg wyzwań, takich jak zwiększenie bezpieczeństwa publicznego i znalezienie środków na dalsze finansowanie rozwoju oraz zwiększenie skuteczności i umiejętności korzystania z instrumentów niezwiązanych z zadłużeniem miasta. Dlatego kwestie zarządzania bezpieczeństwem finansowym w kontekście rozwoju Wrocławia powinny być w większym stopniu analizowane i brane pod uwagę przez władze samorządowe.

Zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego wymaga uwzględnienia obok czynników technologicznych, ekologicznych, informacyjnych, militarnych także czynników finansowych. Te ostatnie odgrywają bardzo istotną rolę w kontekście kształtowania stosunków międzynarodowych, funkcjonowania na danym obszarze wielkich korporacji międzynarodowych, które stanowią coraz poważniejszą siłę wpływającą na rynki i rządy krajów i regionów. Wrocław pełniąc funkcje



metropolitalne wymaga włączenia tego miasta do sieci ośrodków, które pełnią funkcje o charakterze ponadnarodowym. Funkcje metropolitalne świadczą bowiem o randze miasta w przestrzeni społeczno-ekonomicznej. W związku z tym wzrost znaczenia Wrocławia w krajowej sieci osadniczej wymagał znalezienia środków na spełnienie, zawartych w strategii rozwoju, aspiracji władz samorządowych.

W strukturze dochodów metropolii wrocławskiej zasadnicze znaczenie mają wpływy osiąmane od jego mieszkańców, co wynika ze wzrostu aktywności gospodarczej mieszkańców miasta i daje możliwość wzrostu stopnia zaspokajanych potrzeb społecznych. W 2010 r. dochody ogółem budżetu Wrocławia sięgały ponad 3,1 mld zł, czyli były nieco wyższe niż średnia krajowa. Wrocław, zaraz po Warszawie, osiągał najlepsze wskaźniki finansowania budżetowego. W ostatnim czasie znacznie wzrosły także dochody bieżące miasta: o blisko 9% w stosunku do 2009 r. Wskaźniki dynamiki i zmian w dochodach i wydatkach w 2000 r., w 2005 r. i 2010 r. – zob. tab. 1.

Tabela 1. Dochody i wydatki budżetowe metropolii wrocławskiej

Wyszczególnienie	Wskaźnik dynamiki o stałej podstawie (rok 2000) w %	Wskaźnik dynamiki o stałej podstawie (rok 2000) w %	Tempo zmian w stosunku do roku 2000 w %	Tempo zmian w stosunku do roku 2000 w %
	2005	2010	2005	2010
Dochody ogółem	144	213	44	113
Dochody majątkowe*		118*		18*
Dochody własne	191	274	91	174
Subwencje ogólne (razem)	101	138	1	38
Dotacje celowe z budżetu państwa ogółem	45	83	-55	-17
Dotacje otrzymane z funduszy celowych ogółem	4812	590	4712	490
Wydatki z budżetu ogółem	117	203	17	103
Wydatki majątkowe ogółem	91	253	-9	153

\* Z uwagi na brak wcześniejszych danych podstawą wyliczeń jest 2007 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Regionalnych.

Jak pokazuje tabela 1, tempo zmian dochodów ogółem w 2005 r. w stosunku do 2000 r. wynosiło 44%, natomiast w 2010 r. w stosunku do roku bazowego wzrosło aż o 113%. Największe wpływy miasto osiągnęło z udziału w podatkach

stanowiących dochody budżetu państwa, a dokładniej: w podatku dochodowym od osób fizycznych, poza tym bardzo duże znaczenie mają dochody z majątku, dochody podatkowe – ustalone i pobierane na podstawie odrębnych ustaw niż ustawa o podatkach i opłatach lokalnych<sup>18</sup>. W ostatnim roku z uwagi na trudną sytuację gospodarczą kraju dochody budżetowe Wrocławia wykazywały się pewnymi skrajnościami. Z jednej strony silnie skorelowane z poziomem rozwoju gospodarczego dochody budżetowe uległy zmniejszeniu, a z drugiej - można było zauważyć stabilne wpływy z podatków lokalnych. Wyraźnie wzrosły dochody z podatku od nieruchomości, z tytułu opłat oraz dochody z majątku. W tym ostatnim przypadku był to efekt przygotowanych ofert terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jedno- i wielorodzinną oraz sprzedaż nieruchomości przeznaczonych pod usługi i aktywność gospodarczą.

Największe pozytywne zmiany zanotowano w przypadkach: dotacji otrzymanych z funduszy celowych z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej; wpływów z udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, a także w wysokości otrzymywanej subwencji ogólnej, w tym przede wszystkim jej części oświatowej.

Fundusze miasta Wrocławia obejmowały sumę środków własnych i dotacji oraz subwencji, które miasto otrzymuje z budżetu państwa. Korzystanie z tych źródeł finansowania zadań nie pociąga za sobą wzrostu zadłużenia Wrocławia, ale należy pamiętać, że są to środki ograniczone. Poza tym można je zwiększać tylko poprzez podnoszenie wysokości podatków i opłat lokalnych, co z kolei negatywnie wpływa na poziom przedsiębiorczości i klimat prowadzenia działalności gospodarczej. Dlatego w długim okresie takie działania władz samorządowych mogą się okazać nieopłacalne.

Wzrost znaczenia metropolii wrocławskiej w systemie osadniczym kraju oraz zwiększenie liczby funkcji o zasięgu ponadnarodowym pociąga za sobą wzrost wydatków budżetowych. Wydatki ogółem miasta Wrocławia w 2010 r. wyniosły blisko 3,8 mld zł. Sukcesem był niższy wzrost wydatków bieżących (o blisko 6%) w 2010 r. niż dochodów bieżących. Ta dodatnia różnica nazywana jest nadwyżką bieżącą i stanowi jedno z kryteriów oceny wiarygodności kredytowej miast oraz jest warunkiem uchwalenia budżetu według ustawy o finansach publicznych<sup>19</sup>.

W latach 2000-2010 wyraźnie wzrosły wydatki budżetu Wrocławia, a szczególnie w ostatnich latach wydatki inwestycyjne – o blisko 153%. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach miasta ogółem był w ostatnich latach jednym

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. nr 9, poz. 31 z późn. zm.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

z najwyższych w Polsce i wyniósł 26% wydatków ogółem. Wskazuje to na utrzymywanie prorozwojowej struktury wydatków, realizacji wielu zadań inwestycyjnych, związanych między innymi z przygotowaniem do EURO 2012. Analizując wydatki budżetowe w badanym okresie, można zauważyć, że największy udział mają wydatki na transport i łączność, następnie na oświatę i wychowanie, nieco niższe na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska oraz gospodarkę mieszkaniową.

Szczególnie ważnym elementem budżetu po stronie wydatków bieżących była obsługa zadłużenia w związku z późniejszym uruchomieniem kredytów, wysoką płynnością finansową oraz przeprowadzeniem operacji zamiany części zadłużenia zaciągniętego w trakcie kryzysu finansowego w 2009 r. na finansowanie z mniejszym oprocentowaniem.

Z uwagi na znaczny zakres świadczonych przez miasto Wrocław usług na rzecz społeczności lokalnej, regionalnej oraz wykraczających poza zasięg terytorialny kraju konieczne stało się także pozyskiwanie środków pochodzących z rynku finansowego. Korzyścią z takiej formy finansowania zadań jest realizacja znacznie większych inwestycji przez Wrocław niż pozwalają na to środki budżetowe, jednakże wiązało się to ze wzrostem zadłużenia miasta.

Wrocław sięgał również do pozyskiwania środków na rozwój w ramach umów o partnerstwie publiczno-prywatnym. W Polsce ciągle niewiele inwestycji jest realizowanych z wykorzystaniem możliwości, które daje ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>20</sup>. Postępowanie o udzielenie zamówienia udało się np. przy budowie parkingu podziemnego we Wrocławiu, wraz z infrastrukturą pod placem na Nowym Targu. Miasto rozważa umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym przy realizacji inwestycji takich, jak baseny, cmentarz komunalny, budowa dwóch mostów przez Odrę i Oławę. Należy jednak pamiętać, że inwestorzy prywatni są niestety w mniejszym stopniu zainteresowani tego typu projektami, z uwagi na ich słabe przygotowanie lub skłonność do przenoszenia na nich większego ryzyka związanego z inwestycją.

#### 4. Ocena stanu zadłużenia Wrocławia

Sytuacja Wrocławia w zakresie możliwości realizacji przez miasto funkcji metropolitalnych zależy od wielkości dochodów, skali wydatków, a także źródeł finansowania licznych inwestycji. Analiza budżetowa wykazuje, że inwestycje podejmowane przez władze samorządowe we Wrocławiu są finansowane prze-

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100.

de wszystkich ze środków zewnętrznych. Jest to niekorzystna sytuacja, bowiem łączy się z systematycznym zadłużaniem miasta. W związku z tym władze samorządowe, zarządzając bezpieczeństwem finansowym metropolii, powinny w większym stopniu starać się o pozabudżetowe możliwości finansowania inwestycji.

W latach 2007-2010 podpisano szereg umów z Urzędem Miasta Wrocławia oraz spółkami miejskimi na realizację zadań przy wykorzystaniu funduszy unijnych. Pod względem sumy środków unijnych pozyskanych przez polskie metropolie Wrocław pojawia się w czołówce rankingów. Jest to atut miasta, gdyż są to bezzwrotne dotacje, które pozwalają podnieść jakość życia mieszkańców, jeśli się uda zgromadzić tzw. wkład własny dla projektu. Jednakże analizując dane statystyczne, można zauważyć, że miasto osiągało w 2009 r. najwyższe zadłużenie wśród największych miast Polski, pretendujących do miana metropolii. Łączne zadłużenie wynosiło aż 67%, co skutkuje ograniczeniem możliwości dalszego zadłużania się przez Wrocław. Zgodnie z ratingiem agencji Fitch, miasto ma co prawda zdolność do płacenia rat i odsetek, z większą możliwością obniżenia jakości walorów przy wystąpieniu zmian w koniunkturze gospodarczej i sytuacji politycznej, ale zostało ocenione na poziomie BBB+, czyli niestety nie jest to dobra ocena ratingowa.

W 2010 r. udało się uzyskać wysokie dochody. Władze starały się na tyle kontrolować wydatki budżetowe, że uzyskano niższy deficyt budżetowy niż zakładany w uchwale budżetowej. Dzięki temu udało się nieznacznie obniżyć deficyt budżetowy do poziomu 57%, natomiast wskaźnik obsługi zadłużenia wyniósł blisko 13%, co było skutkiem zmiany kredytów – w 2009 r. – na obligacje. Należy jednak pamiętać o przyjętych na siebie zobowiązaniach finansowych związanych z EURO 2012 oraz tytułem Europejskiej Stolicy Kultury. Dają one z jednej strony duży prestiż miastu, a z drugiej – łączą się z obowiązkami finansowymi i koniecznością ściślejszego zarządzania bezpieczeństwem finansowym metropolii.

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że władze miasta nie obawiają się wysokiego stanu zadłużenia budżetu miejskiego, aczkolwiek dane te są alarmujące, ponieważ nie było tak wysokiego zadłużenia od siedmiu lat. Poza tym polskie prawo nie pozwala, aby zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego przewyższało próg 60% rocznych dochodów. Ostatni raz taka sytuacja miała miejsce w 2003 r. Uspokajający ma być fakt, że wydatki inwestycyjne są efektem projektów związanych np. z organizacją EURO 2012. Obecnie wydatki inwestycyjne są na bardzo wysokim poziomie, aczkolwiek w dużej mierze są finansowane przy wykorzystaniu pozyskanych środków z Unii Europejskiej. Po 2012 r. wydatki ogółem powinny systematycznie spadać, a w związku z tym zadłużenie powinno obniżyć się do poziomu poniżej

50%. Kolejny z progów ostrożnościowych i sanacyjnych, zawarty w ustawie o finansach publicznych, mówi, że prawny limit obsługi zadłużenia nie może przekraczać 15% rocznych dochodów miasta. We Wrocławiu poziom ten jest jedynie nieznacznie niższy.

Podsumowując, można pozytywnie ocenić chęć władz samorządowych do zdywersyfikowania form finansowania zadań, a co za tym idzie, także ryzyka (walutowego i stóp procentowych), poprzez wykorzystanie środków z emisji obligacji, z kredytów bankowych na rynku krajowym oraz z kolejnej transzy kredytu inwestycyjnego z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Działania te stanowią element długoterminowego zarządzania budżetem Wrocławia, mającego na celu obniżenie kosztów obsługi zadłużenia w kolejnych latach. Działania podejmowane przez władze Wrocławia są bardzo ważne dla możliwości rozwoju rynku lokalnego, ograniczania zadłużenia, deficytu i możliwości swobodnego kształtowania polityki budżetowej tej jednostki samorządu terytorialnego w kolejnych latach.

## 5. Podsumowanie

Można powiedzieć, że Wrocław ma dość dobrze zarządzany budżet miasta, a władze radzą sobie z pozyskiwaniem środków z funduszy Unii Europejskiej. Jednakże na skutek licznych inwestycji realizowanych przez władze samorządowe, bardzo się podniósł poziom zadłużenia. Spowodowało to z kolei ograniczenia w możliwości pozyskiwania w kolejnych latach środków finansowych z rynku.

W takiej sytuacji należy przede wszystkim wykorzystywać w przyszłości pozabilansowe formy finansowania inwestycji. Najlepszym sposobem byłoby korzystanie z możliwości wynikających z partnerstwa publiczno-prywatnego, które można dodatkowo połączyć ze środkami z funduszy Unii Europejskiej. Dobrym rozwiązaniem jest także koncesja na roboty budowlane i usługi, leasing operacyjny czy forfaiting.

Projekty partnerstwa publiczno-prywatnego pozwalają zwiększyć dostępność środków na realizację przedsięwzięć pożytku publicznego, a także przejąć część ryzyka przez sektor prywatny. Wymagają jednak dużego zaangażowania władz samorządowych w proces ich projektowania, wdrażania i zarządzania. Projekty tego typu są alternatywą świadczenia usług użyteczności publicznej w sytuacjach, gdy możliwe jest uzyskanie wyższej wartości dodanej z przedsięwzięcia w zestawieniu z innymi podejściami oraz w przypadku istnienia skutecznej struktury wdrażania.

## Literatura

- Bassand M., *Métropolisation et inégalités sociales*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne 1997.
- Borowiec J., *Miasta w polityce spójności Unii Europejskiej*, w: *Kierunki transformacji społeczno-ekonomicznej przestrzeni Polski ze szczególnym uwzględnieniem obszarów metropolitalnych*, red. M. Łyszczak, K. Wilk. „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2005, nr 1087.
- Czaputowicz J., *Bezpieczeństwo w teoriach stosunków międzynarodowych*, w: *Bezpieczeństwo europejskie: koncepcje, instytucje, implikacje dla Polski*, red. J. Czaputowicz, Ararat, Warszawa 1997.
- European Commission, *Interim Territorial Cohesion Report*, OOEPEC, Luxembourg 2004.
- Jałowiecki B., *Polskie miasta w procesie metropolizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 1, WN Scholar, Warszawa 2005.
- Jałowiecki B., *Spoleczna przestrzeń metropolii*, WN Scholar, Warszawa 2000.
- Jałowiecki B., Szczepański M.S., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, WN Scholar, Warszawa 2002.
- Klasik A., *Rola metropolii w rozwoju regionalnym*, w: *Metropolitalne funkcje Krakowa*, red. J. Purchla, MCK, Kraków 1998.
- Korcelli R., Gawryszewski A., Potrykowska A., *Przestrzenna struktura ludności Polski. Tendencje i perspektywy*, PAN, Warszawa 1992.
- Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. S. Dębski, B. Górka-Winter, PISM, Warszawa 2003.
- Leszczycki S., Eberhardt P., Herman S., *Aglomeracje miejsko-przemysłowe w Polsce 1966-2000*, „Biuletyn KPZK”, z. 67, PAN, Warszawa 1971.
- Ładysz I., *Konkurencyjność obszarów metropolitalnych w Polsce – na przykładzie wrocławskiego obszaru metropolitalnego*, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Ładysz I., Ładysz J., *Wizerunek metropolii wrocławskiej*, w: *Kreatywne miasto – kreatywna aglomeracja*, red. A. Klasik. Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2009.
- Majer A., *Miasta Ameryki – kryzys i polityka odnowy*, „Studia”, t. CVII, PAN, Warszawa 1999.
- Raporty na temat wielkich miast Polski. Wrocław*, PricewaterhouseCoopers, Warszawa 2010.
- Słodczyk J., *Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia*, Wyd. UO, Opole 2001.
- Smętkowski M., *Delimitacja obszarów metropolitalnych w Polsce – nowe spojrzenie*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 2, WN Scholar, Warszawa 2005.
- Śleszyński P., *Funkcje metropolitalne Warszawy – zarys problematyki*, w: I. Jażdżewska, *Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni*, Wyd. UŁ, Łódź 2003.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. nr 9, poz. 31 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.

**Monika Wakuła**

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

**Artur Jacek Kożuch**

Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

## **Możliwości wykorzystania analizy finansowej w gminach**

***Streszczenie.** W artykule omówiono zagadnienie zarządzania finansami w gminach, ze szczególnym uwzględnieniem analizy finansowej, która jest źródłem cennych informacji. Opisano podstawowe kierunki dokonywanych analiz (analizę strukturalną, analizę płynności finansowej i zadłużenia, analizę samodzielności finansowej oraz atrakcyjności) i korzyści płynące z ich zastosowania, do których należą m.in. ocena stanu finansów gminy z punktu widzenia racjonalności i efektywności gospodarowania i ograniczenie błędnych decyzji.*

***Słowa kluczowe:** analiza finansowa, zarządzanie finansami, budżet, gmina*

### **1. Wprowadzenie**

Zarządzanie finansami w podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego wymaga posiadania wszechstronnych informacji. Właściwe informacje rozstrzygają o skuteczności i ekonomiczności planowanych działań oraz o stopniu realizacji zadań. Informacje są potrzebne do podejmowania zarówno strategicznych decyzji dotyczących dalszego funkcjonowania i rozwoju gminy, jak i decyzji bieżących.

Do dokonywania skutecznych wyborów działania niezwykle pomocne może się okazać wykorzystanie przez władze samorządowe analiz finansowych, których głównym celem jest ocena stanu finansów z punktu widzenia racjonalności i efektywności gospodarowania.

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę wskazania możliwości i kierunków zastosowania takich analiz w podstawowej jednostce samorządu terytorialnego. W tym celu wykorzystano współczesne teorie zarządzania finansami lokalnymi, uzupełnione teoretycznymi i praktycznymi doświadczeniami związanymi z analizą finansową jako narzędziem oceny działalności organizacji gminnych.

## 2. Pojęcie analizy finansowej

Przez pojęcie „analiza” w ogólnym ujęciu rozumie się rozczłonkowanie, rozdzielanie, rozbiór złożonego przedmiotu badawczego na elementy składowe w celu lepszego poznania i wyjaśnienia owego złożonego przedmiotu za pomocą poznania jego części składowych<sup>1</sup>. Analiza, która zajmuje się badaniem zjawisk gospodarczych określana jest mianem analizy ekonomicznej. W tym ujęciu jest ona narzędziem poznawania rzeczywistości gospodarczej oraz oceny przebiegu i rezultatów procesów gospodarczych.

Zasadniczą częścią analizy ekonomicznej jest analiza finansowa. W początkowym etapie swojego rozwoju występowała ona wyłącznie w praktyce i w relacji do danych zawartych w podstawowych sprawozdaniach finansowych pełniła funkcje dokumentacyjno-objaśniające<sup>2</sup>.

Analiza finansowa skupia się na badaniu kondycji finansowej jednostki. Jest ona ściśle związana z szeroko rozumianą rachunkowością i całym systemem informacji ekonomicznej, wykorzystującym odpowiednio przetworzone dane księgowe i statystyczne. Analiza ta dotyczy całokształtu finansowych aspektów funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego, co powoduje, że obejmuje ona swoim zainteresowaniem stan i rozwój finansów, a także analizę i diagnozę finansowych skutków zadań podejmowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz służących ich realizacji poszczególnych działań, składających się na procesy realne.

Dokonana za pomocą analizy finansowej ocena sytuacji finansowej gminy jest informacją o skuteczności i efektywności gospodarowania środkami publicznymi. Prowadzi to do wniosku, że efektywność jednostki samorządowej i jej sytuacja finansowa są ściśle ze sobą powiązane. Wysoka efektywność wpływa bowiem na dobrą sytuację finansową i odwrotnie.

---

<sup>1</sup> M. Dynus, B. Kołosowska, P. Prewysz-Kwinto, *Analiza finansowa przedsiębiorstwa*, TNOiK, Toruń 2005, s. 9.

<sup>2</sup> M. Walczak, *Prospektywna analiza finansowa przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1998, s. 47.



Do podstawowych zadań stawianych przed analizą finansową w gminach zalicza się<sup>3</sup>:

- przeprowadzenie wstępnej i rozwiniętej analizy sprawozdań finansowych,
- dokonanie analizy wskaźnikowej dotyczącej płynności finansowej, samodzielności finansowej, zadłużenia,
- sporządzenie analizy wyniku budżetowego oraz finansowego i czynników go kształtujących,
- dokonanie oceny procesów inwestycyjnych i źródeł ich finansowania.

Identyfikacja zadań stawianych przed analizą finansową powoduje, że dla zapewnienia jakości prowadzonych ocen słuszne jest podzielenie prac analitycznych na cztery podstawowe etapy:

1. Etap pierwszy – analiza wstępna – opiera się na określeniu przedmiotu, obiektu, zakresu, źródeł informacji, celu badań oraz adresatów analiz.

2. Etap drugi – ogólne poznanie przedmiotu badań – wymaga zebrania, usystematyzowania i zweryfikowania informacji; etap ten kończy się wstępną diagnozą badanego zjawiska.

3. Etap trzeci – badania szczegółowe – wiąże się z potrzebą postawienia wstępnej hipotezy i wyznaczenia modelu kształtowania się badanego zjawiska; obejmuje on rozłożenie przedmiotu badania na elementy składowe, a następnie przeprowadzenie badania tych elementów w czasie i przestrzeni.

4. Etap czwarty – wykonanie ostatecznej diagnozy badanego zjawiska – obejmuje sformułowanie wniosków służących przygotowaniu projektu decyzji dotyczącej usprawnienia jednostki lub umocnienia pozytywnych tendencji w zakresie funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego; zasadniczym celem tego etapu jest usunięcie stwierdzonych dysfunkcji oraz umocnienie zmian określonych jako korzystne i pożądane.

Uzyskanie w wyniku przedstawionych etapów informacji o aktualnym stanie kondycji finansowej podmiotów podsektora samorządowego jest jednym z podstawowych czynników warunkujących skuteczność działań służących osiągnięciu postawionych celów. Z tego powodu zainteresowanie menedżerów tych organizacji winno być ukierunkowane na wdrażanie i ciągle poszerzanie obszarów objętych procesami analitycznymi w gminie.

### **3. Zakres i obszary wykorzystania analizy finansowej w gminach**

Jednym z warunków efektywnego działania jednostek samorządu terytorialnego jest wykorzystanie wyników dogłębnej analizy zjawisk finansowych. Do jej

<sup>3</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, WN PWN, Warszawa 2006, s. 139.

przeprowadzenia niezbędny jest przejrzysty i efektywny system gromadzenia i przetwarzania różnego rodzaju informacji, który dostarcza danych umożliwiających ocenę przebiegu alokacji i dystrybucji środków publicznych oraz ułatwia ich kontrolowanie pod względem celu wydatkowania, terminowości i zgodności kwot planowanych z wykonanymi.

Podstawowe kierunki analiz weryfikujących sprawność zarządzania finansami lokalnymi to: analiza strukturalna, analiza płynności finansowej i zadłużenia, analiza samodzielności finansowej oraz analiza atrakcyjności gminy. Zapewnienie odpowiedniej informacji wynika z jakości systemu sprawozdawczości jednostki samorządowej, który w aktualnych warunkach funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce obejmuje sformalizowane w obowiązujących aktach prawnych sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania finansowe.

Zgodnie z art. 18 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych sporządzają sprawozdanie z wykonania zadań związanych z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem. W szczególności dotyczą one: gromadzenia dochodów i przychodów publicznych, wydatkowania środków publicznych, finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zaciągania zobowiązań angażujących środki publiczne, zarządzania środkami publicznymi, zarządzania długiem, rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej (UE). Sprawozdania te są określane mianem sprawozdań budżetowych.

Sprawozdawczość finansowa jednostek samorządowych obejmuje natomiast bilans, rachunek zysków i strat (wariant porównawczy) oraz zestawienie zmian w funduszu jednostki. Podstawę prawną sporządzania sprawozdań finansowych stanowi rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych.

Sporządzane w jednostkach gminnych sprawozdania finansowe i budżetowe można poddać wstępnym badaniom, które polegają na analizie struktury pionowej dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów.

Analiza dochodów pozwala uzyskać szczegółowy obraz źródeł pochodzenia dochodów finansujących poszczególne rodzaje zadań. Uzyskane informacje mogą stanowić istotną pomoc w identyfikacji szerokiej gamy problemów, z którymi w tym obszarze może się spotkać jednostka samorządowa, jak np. osłabiające działanie wewnętrznych procedur lub polityki uchwałodawczej, niewystarczający pobór dochodów, spadek dochodów własnych w dochodach ogółem.

Analiza struktury wydatków ma natomiast dostarczyć informacje dotyczące celów, na jakie samorząd przeznaczał w badanym okresie środki finansowe. Pozwala ona zarówno na identyfikację poziomu wydatków bieżących i inwestycyjnych, jak i na dogłębne poznanie struktury wydatków w tych obszarach, co jest podstawowym warunkiem oceny kosztowności realizowanych zadań. Jest to

zadanie szczególnie istotne w sytuacji braku lub znacznego ograniczenia możliwości identyfikacji efektów działania jednostek samorządowych.

Prace analityczne w ramach wstępnej oceny sprawozdań finansowych mogą być prowadzone zarówno w ujęciu statycznym, jak i dynamicznym. Analiza statyczna dotyczy badania struktury dochodów i wydatków w wybranym momencie. Za pomocą analizy dynamicznej można natomiast ocenić dynamikę oraz kierunek zmian zarówno w układzie globalnym, jak i w relacji do poszczególnych elementów układu dochodów i wydatków. Podstawą prac w układzie dynamicznym jest określanie relacji pomiędzy stanem aktualnym a danymi obrazującymi stan tych samych kategorii analitycznych w kilku poprzednich okresach budżetowych.

Przeprowadzenie dynamicznej analizy strukturalnej daje ogólny obraz sytuacji finansowej danej gminy. Identyfikacja aktualnych relacji między bazą dochodową i przychodową a wartością realizowanych zadań i związanych z nią przepływami strumieni pieniężnych powoduje, że analizy struktury są bardzo przydatne w sferze zarządzania finansami. Dzięki odpowiednio prowadzonemu postępowaniu można dużo wcześniej dostrzec zagrożenia dla sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, a następnie określić i podjąć niezbędne kroki naprawcze.

Uzupełnieniem analizy wstępnej sprawozdań finansowych w gminie jest analiza wskaźnikowa. Doświadczenia praktyki gospodarczej powodują, że można ją zaliczyć do najpopularniejszych metod pomiaru i oceny kondycji finansowej<sup>4</sup>.

Ogólny cel analizy wskaźnikowej jest zbieżny z celem analizy finansowej, cele szczegółowe odnoszą się natomiast do każdego przejawu finansowej działalności gminy poprzez wyjaśnianie przyczyn zmian płynności finansowej, równowagi finansowej, zadłużenia. Taka charakterystyka omawianego narzędzia oceny sytuacji finansowej jednostek samorządowych powoduje, że stanowi ono niezbędne – z perspektywy jakości prowadzonych prac analitycznych – uzupełnienie analizy podstawowych dokumentów finansowych. Zasadnicze znaczenie przypisuje się – w ramach analizy wskaźnikowej – badaniu wzajemnych relacji zachodzących między poszczególnymi elementami sprawozdań finansowych, co powoduje, że zaleca się stosowanie tego instrumentu do<sup>5</sup>:

– standaryzowania analizy i jej wyników, co ma duże znaczenie dla zewnętrznych odbiorców uzyskiwanych informacji, gdyż przedstawia taki sam obraz sytuacji finansowej różnym zainteresowanym podmiotom,

<sup>4</sup> E. Siemińska, *Finansowa kondycja firmy, metody pomiaru i oceny*, Poltext, Warszawa 2003, s. 72.

<sup>5</sup> Por. B. Pomykalska, P. Pomykalski, *Analiza finansowa przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2007, s. 66.

- przeprowadzania, ujętych analizą, benchmarków, stwarzając możliwość porównań z przeciętnymi wskaźnikami dla danej grupy jednostek samorządowych lub z innymi zainteresowanymi tego rodzaju współpracą gminami,
- badania trendów i progresji w ciągu kilku lat, co ułatwia planowanie wieloletnie, umożliwiając rozpoznanie tzw. wąskich gardeł i wcześniejszą reakcję na spodziewane zagrożenia.

Stanowiąca istotny element badania analitycznego – w ramach analizy wskaźnikowej – płynność finansowa określa zdolność danego podmiotu do osiągnięcia przepływów pieniężnych, umożliwiających regulowanie wymagalnych zobowiązań i pokrywanie niespodziewanych wydatków gotówkowych<sup>6</sup>. Prowadzona w tym obszarze analiza ma na celu dostarczenie informacji niezbędnych do dokonania wyboru wariantu, na podstawie którego samorząd będzie prowadził politykę pozyskania źródeł na sfinansowanie realizacji zadań i programów gospodarczych oraz obsługę zadłużenia. Uzyskane informacje z jednej strony wskazują możliwości zwiększania stanu zobowiązań, a tym samym wzrostu zadłużenia jednostki, natomiast z drugiej – potencjał służący wygenerowaniu nadwyżki finansowej na spłatę zobowiązań bądź realizację nowych zadań<sup>7</sup>.

Analiza struktury budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce pozwala stwierdzić, że poziom finansowania potrzeb społecznych w wielu przypadkach znacznie przekracza możliwe do osiągnięcia dochody budżetowe. W związku z tym powstają potrzeby pożyczkowe samorządu, w szczególności związane z finansowaniem deficytu. Poza tym w trakcie roku budżetowego występuje brak czasowej harmonizacji wpływów dochodów budżetowych i realizowanych wydatków (tzw. bieżący niedobór budżetu). Ocena poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego ma zatem charakter formalny (ustawowy) i ekonomiczny. Ograniczenia prawne zadłużania się samorządów reguluje ustawa o finansach publicznych. Oceny ekonomiczne natomiast polegają na badaniu zdolności kredytowej i płynności finansowej.

Analiza zdolności kredytowej – ze względu na swoją istotność i znaczenie – winna być jednym z podstawowych obszarów badania stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego. Jest ona jednym z ważniejszych instrumentów pozwalających na weryfikację poziomu ryzyka związanego z obsługą długu komunalnego gminy. Zdolność kredytową posiadają bowiem takie podmioty, a wśród nich jednostki samorządu terytorialnego, których majątek oraz przewidywana

<sup>6</sup> D. Wędzki, *Strategie płynności finansowej przedsiębiorstwa*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 34.

<sup>7</sup> B. Filipiak, *Kierunki zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego a problemy utrzymania płynności finansowej*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 3, s. 29.

aktywność działania zapewnią wypłacalność gwarantującą zwrot kredytu wraz z należnymi odsetkami w ustalonych terminach<sup>8</sup>.

Podsumowując, należy zatem wyraźnie zaznaczyć, że analiza finansowa w jednostkach samorządowych jest instrumentem, bez którego wydaje się niemożliwe skuteczne osiągnięcie zamierzonych celów i zapewnienie racjonalności w wykorzystaniu środków publicznych. Jest to jeden z zasadniczych czynników determinujących ciągle poszukiwanie nowych obszarów, które należy objąć prowadzonymi badaniami, by zapewnić sukces wspólnocie samorządowej.

#### **4. Bariery ograniczające zastosowanie analizy finansowej i możliwości ich przewycięzania**

Systematyczne stosowanie analizy finansowej w podstawowej jednostce samorządu terytorialnego jest warunkiem szybkiego rozpoznania symptomów pogarszającej się sytuacji finansowej, rozpoznania obszarów i miejsc, w których następuje to pogorszenie, a także podjęcia działań zapobiegających temu zjawisku. W polskich samorządach to narzędzie racjonalizacji gospodarki budżetowej jest wykorzystywane relatywnie rzadko i przy znacznym ograniczeniu zakresu prac analitycznych. Wynika to w głównej mierze ze stosowanego w tych jednostkach administracyjnego (tradycyjnego) modelu zarządzania finansami, który charakteryzuje się ukierunkowaniem na tworzenie budżetu liniowego i planowanie jednoroczne<sup>9</sup>. W budżecie tym dochody wykazywane są według źródeł, a wydatki – zgodnie z klasyfikacją budżetową. Dział, rozdział i paragraf są jedynym kryterium, które przesądza o celowości dokonania danego wydatku.

Skupianie uwagi menedżerów publicznych na administrowaniu zapewniającym zachowanie dyscypliny budżetowej powoduje, że analiza finansowa ma bierny charakter w kształtowaniu polityki służącej zaspokajaniu bieżących potrzeb mieszkańców i określaniu kierunków rozwoju.

Wykorzystywanie przez większość gmin administracyjnego modelu zarządzania, a tym samym znikomego zastosowania analizy wskaźnikowej, wynika w znacznym stopniu z niedostatecznego przygotowania pracowników pionów finansowych. Uwidacznia się to już przy tworzeniu projektu budżetu, który

---

<sup>8</sup> A. Bury, I. Czechowska, H. Mikulski, R. Pastusiak, B. Pomykalska, M. Wypych, *Finanse przedsiębiorstwa z elementami zarządzania i analizy*, Absolwent, Łódź 1996, s. 201,

<sup>9</sup> A. Kożuch, *Istota i zakres zarządzania finansami lokalnymi*, w: *Współczesne problemy zarządzania finansami lokalnymi*, red. K. Brzozowska, A. Kożuch, Fundacja WZ, ISP UJ, Kraków 2006, s. 17.

winien być oparty na znajomości aktualnej sytuacji finansowej. Jest to zasadniczy warunek zachowania zgodności planowanych wydatków i rozchodów z celami jednostki samorządowej, co stanowi o racjonalności wydatkowania środków publicznych. Tymczasem w polskich samorządach do głównych błędów popełnianych już w fazie konstrukcji planu dochodów i wydatków można zaliczyć<sup>10</sup>:

- brak u skarbnika strategicznej wizji w zakresie tworzenia założeń do budżetu (bierna akceptacja propozycji organu wykonawczego),
- tworzenie planu wydatków na podstawie nierealnych założeń odnośnie do planu dochodów,
- planowanie wydatków bieżących bez uwzględnienia tempa wzrostu dochodów,
- brak zastosowania nowoczesnych technik do tworzenia budżetów na lata przyszłe.

Przedstawione bariery w stosowaniu analizy finansowej w jednostkach samorządowych pozwalają zwrócić szczególną uwagę na zmiany spowodowane wprowadzeniem ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>11</sup>, która wprowadziła od 2011 r. obowiązek sporządzania wieloletniej prognozy finansowej (WPF) w gminach. Prognoza taka powinna być realna i zawierać szczegółowe objaśnienia przyjętych wartości, co powoduje, że prace planistyczne winny zapewnić szczegółowość zgodną z art. 226 ust. 1 i 2 u.f.p. Sam sposób prezentacji danych i ich zestawienia jest kwestią dowolną, choć wymagane jest, by prognozy wielkości obejmowały dla każdego roku odrębnie<sup>12</sup>:

- kwotę dochodów globalnie oraz w podziale na dochody bieżące i majątkowe, przy czym w ramach dochodów majątkowych wyszczególnia się też ich kategorię w postaci wpływów (dochodów) ze sprzedaży majątku,
- kwotę wydatków globalnie oraz w podziale na wydatki bieżące i majątkowe – z wyróżnieniem kwot związanych z realizacją przedsięwzięć wieloletnich – przy czym w ramach wydatków bieżących wyodrębnia się także wydatki na obsługę długu, na spłatę gwarancji i poręczeń, na wynagrodzenia i naliczane od nich składki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządowej,
- wynik budżetu jednostki samorządowej, czyli nadwyżkę lub deficyt oraz przeznaczenie nadwyżki i sposób sfinansowania deficytu,

<sup>10</sup> R. Arendarski, *Możliwości wykorzystania analiz finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7/8.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 17, poz. 1240.

<sup>12</sup> Zawartość WPF omówiono szerzej w opracowaniu *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J. Salachna, ODiDK, Gdańsk 2010, s. 714-715.

– kwoty przychodów i rozchodów z uwzględnieniem długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia, przy czym nie sprecyzowano tu szczegółowości opracowania tych danych, a potrzeba uwzględniania kwot dłużnych wymaga, by zarówno w odniesieniu do przychodów zwrotnych, jak i rozchodów rozróżnić co najmniej kwotę łączną tych wielkości dotyczących środków podlegających i niepodlegających zwrotowi,

– kwotę długu jednostki samorządowej, z uwzględnieniem ograniczającej zadłużenie tej jednostki relacji opisanej w art. 243 u.f.p., oraz sposób sfinansowania spłaty długu.

Zapewnienie realności prognoz zawartych w WPF wiąże się z obowiązkiem załączenia objaśnień do ujętych w poszczególnych pozycjach wartości oraz wyjaśnienie przyczyn odchyłeń pomiędzy wartościami ujętymi w prognozie dla kolejnych lat jej obowiązywania. Specyfika funkcjonowania jednostki samorządowej, w szczególności wynikająca z obowiązku równoważenia budżetów, wymaga także, by uzasadnić wybór źródeł finansowania ewentualnego deficytu.

Przedstawione wymagania wskazują zatem, że sporządzenie wieloletniej prognozy finansowej nie jest możliwe bez przeprowadzenia kompleksowej analizy finansowej. Zmiana przepisów regulujących finanse podsektora samorządowego jest więc istotnym krokiem zmieniającym stosowany model zarządzania finansami lokalnymi, powodując presję na wdrażanie rozwiązań modelu strategicznego (aktywnego). Opiera się on na planowaniu wieloletnim i budżecie zadaniowym, a analiza finansowa stanowi w nim podstawowy element oceny bieżącej sytuacji finansowej oraz potencjału inwestycyjnego w różnych scenariuszach funkcjonowania i rozwoju jednostek samorządu terytorialnego.

Istotne znaczenie dla aktywizacji samorządów w stosowaniu analizy finansowej mają również potrzeby związane z zadłużaniem się tych organizacji. Stosowane ustawowe limity zadłużenia nie zawsze wpływają na poprawę racjonalności gospodarowania środkami publicznymi. Ocena sytuacji finansowej samorządów wskazuje bowiem, że w podsektorze samorządowym funkcjonuje wiele podmiotów, które posiadają silną bazę ekonomiczną i utrzymują odpowiednią płynność finansową, a w związku z tym mogłyby one znacznie przekroczyć bariery ustawowe przy zaciąganiu długu. Występują również gminy, które posiadają gorszą sytuację społeczno-gospodarczą, co może skutkować utratą płynności już na niższym poziomie niż przewiduje ustawa. Dlatego też za słuszne wydaje się wprowadzenie od 2014 r. wskaźnika zadłużenia obliczonego indywidualnie dla każdej gminy. Spowoduje to uzależnienie zdolności kredytowej od wyniku operacyjnego i może wpłynąć na lepsze zarządzanie budżetem bieżącym, a jednocześnie zobliguje jednostki samorządowe do poszerzania zakresu prac prowadzonych w ramach analizy finansowej.

## 5. Podsumowanie

Zarządzanie finansami i podejmowanie decyzji w tym zakresie jest niemożliwe bez uzyskania przejrzystej informacji na temat kształtowania się zjawisk finansowych. Znajomość technik planistycznych oraz zasad sporządzania analiz finansowych w gminie przyczynia się do usprawnienia tego procesu, umożliwiając rozpoznanie rzeczywistej sytuacji finansowej, poprawiając jakość decyzji w zakresie zaciągania zobowiązań i określając ich wpływ na przyszły stan finansów. Umożliwia to w dodatku ograniczenie błędnych decyzji, które mogą w przyszłości skutkować pogorszeniem się sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, stanowiąc podstawowy warunek wydajności, oszczędności i skuteczności w działaniach służących zaspokajaniu potrzeb członków społeczności lokalnych.

Warunki funkcjonowania polskich jednostek samorządu terytorialnego powodują występowanie nie tylko wielu barier ograniczających stosowanie analizy finansowej, ale i szans służących jej wdrażaniu i rozwojowi. W większości przypadków bariery są wynikiem przewagi prawno-administracyjnego podejścia do zarządzania w organizacjach gminnych, co powoduje skupianie uwagi na zachowaniu dyscypliny budżetowej i ograniczanie zainteresowania analizą finansową wspierającą aktywne podejmowanie decyzji i przyjmowanie za nie odpowiedzialności i obejmującą całość organizacji. Jest to jednocześnie powód braku zainteresowania kształtowaniem odpowiedniej jakości kapitału ludzkiego, umożliwiającego prowadzenie analiz i prawidłowe wykorzystywanie ich efektów.

Istotnym czynnikiem zmieniającym zastany stan rzeczy jest proces racjonalizacji finansów publicznych, który poprzez wdrożenie rozwiązań związanych z budżetowaniem zadaniowym, uzupełnieniem wieloletnią prognozę finansową, zmienia obowiązujący w zarządzaniu finansami lokalnymi model zarządzania, skupiając uwagę menedżerów publicznych na szerokim wykorzystaniu instrumentów ułatwiających proces podejmowania decyzji.

## Literatura

- Arendarski R., *Możliwości wykorzystania analiz finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7/8.
- Bury A., Czechowska I., Mikulski H., Pastusiak R., Pomykalska B., Wypych M., *Finanse przedsiębiorstwa z elementami zarządzania i analizy*. Absolwent, Łódź 1996.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, WN PWN, Warszawa 2006.
- Dynus M., Kołosowska B., Prewysz-Kwinto P., *Analiza finansowa przedsiębiorstwa*, TNOiK, Toruń 2005.



- Filipiak B., *Kierunki zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego a problemy utrzymania płynności finansowej*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 3.
- Kożuch A., *Istota i zakres zarządzania finansami lokalnymi*, w: *Współczesne problemy zarządzania finansami lokalnymi*, red. K. Brzozowska, A. Kożuch, Fundacja WZ, ISP UJ, Kraków 2006.
- Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J. Salachna, ODiDK, Gdańsk 2010.
- Pomykalska B., Pomykalski P., *Analiza finansowa przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2007.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych, Dz.U. nr 128, poz. 861.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz.U. nr 20, poz. 103.
- Siemińska E., *Finansowa kondycja firmy, metody pomiaru i oceny*, Poltext, Warszawa 2003.
- Sobieszekoda-Gołąbek Z., *Sprawozdawczość budżetowa i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 1/2.
- Swianiewicz P., *Co to znaczy bezpieczne zadłużenie jednostki samorządowej?*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 1/2.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 17, poz. 1240.
- Walczak M., *Prospektywna analiza finansowa przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1998.
- Wędzki D., *Strategie płynności finansowej przedsiębiorstwa*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002.



# Abstracts

## Problems of Development of Enterprises

Anna Bagińska

### **Knowledge Management as a Factor in the Development of Enterprises**

In an era of knowledge is very important to proper management of workforce skills, requiring their continuous development and upgrading of skills and competencies. In Poland, the reported decline in spending on education and improvement of personnel representing labor costs and simultaneously increase the number of people participating in non-school forms of education. The article presents an analysis of knowledge management in enterprises in the field of finance and to increase skills and competencies of employees.

Edyta Bombiak

### **Human Capital as a Factor in the Development of Enterprises in the Region**

Effective management requires the effective use of all resources company. A specific resource is human capital. People are the most valuable capital of the organization, because they are creative, entrepreneurial and have the ability to develop their potential. Effective human capital management must nevertheless take into account the difference in comparison with other company's resources and be aimed at creating conditions enabling employees to use their abilities for the benefit of the company.

Olga Braziewicz-Kumor, Piotr Bury

### **Budget Revenue Instruments Directed at Business Support Used by Gminas in the Świętokrzyskie Voivodship in 2004-2010**

Because of the role that business can play in local development, local governments should stimulate its growth so as to get the most significant impact on the region's economic performance. A great advantage of the local governments, especially those of the basic level, over any other institution in supporting the business is their ability to use the broadest set of tools. Gminas, as the only local governments, can shape their own revenue by reducing the tax burden. It is a difficult tool: it can stimulate the investment activities of entrepreneurs but at the same time limit the investment power of the gmina itself. The paper shows how the świętokrzyskie gminas, compared with all Polish ones, use the budget revenue instruments to support business.

Katarzyna Brodzińska

### **European Union Funds as a Tool of Stimulating Entrepreneurship in Regions**

The aim of the paper was the assessment of impact of EU funds on the development of the SMEs sector in Poland. The conducted analysis proved that in 2004-2010 years the number of enterprises increased in all provinces with the exception of Podlasie and Łódź. Moreover, the indicator of the number of enterprises calculated per 1000 inhabitants shows the smaller level of development of entrepreneurship in eastern voivodeship. However, it is important that entrepreneurs just from these provinces pointed out the highest activity in applying for European Union funds within analyzed support programs. It is possible to suppose that those actions will contribute to the improvement of competitiveness of these regions.

Hanna Czaja-Cieszyńska, Małgorzata Cieciora

### **The application of the International Financial Reporting Standard for Small and Medium-sized Entities in Poland – the Results of Empirical Studies**

The intensified flow of capital, technology, goods, services and human capital between countries caused the need to standardize financial reporting also for small and medium-sized enterprises. In 2009 International Accounting Standard Board (IASB) published the International Financial Reporting Standard for Small and Medium-sized Entities (IFRS for SME's) as a result of long and complicated research.

The idea of applying IFRS for SMEs in Poland raises deep concerns and doubts. This is why the article includes the results of empirical studies. In 2010 the following groups: entrepreneurs, their financial and accounting service and financial institutions were surveyed. The scientific aim of conducted research has been to judge the conception of accounting standardization for micro, small and medium-sized enterprises, with a special emphasis on benefits and problems of implementation IFRS for SME's in Poland.

Marek Czyż

### **Factoring as a Factor of Entrepreneurship Development**

Factoring is a financial services, which – as shown in paper – is an important tool in entrepreneurship development, mainly by eliminating payments default and increasing financial liquidity. Thanks to its features, a company using factoring services may gain competitive advantage, that can be achieved through improving receivables rotation, and decreasing need for external funds. Factoring services market in Poland is growing dynamically. The number of clients as well as the value of purchased receivables are increasing.

The article aims to analyze factoring as a mean of companies' development and factoring market in Poland. In conclusion it is proven that factoring is growing rapidly.

Karolina Gałązka

### **Helping the Local Government for Small and Medium-sized Enterprises in the Region of Lublin**

Lublin is one of the poorest regions in Polish in 2006 was also the region with the lowest regional GDP in the European Union. Underdeveloped sector of small and medium enterprises, poor road infrastructure are all factors that also affect low investment attractiveness of the region.

The article presents the role of local government in shaping the economic potential of the example the region of Lublin. Presented to local development based on statistical information, and formulates conclusions regarding the role of local authorities in raising and using European Union funds.

Agnieszka Ginter

### **Project „Time for Business” as a Chance of Local Initiative**

Union's support is very important for local development in Poland, especially the European Social Fund. This fund supports the project which is called „Time for business”. The project is a chance of local development, especially in Siedlce district, Łosice district, Sokołów Podlaski district and Siedlce city. Project „Time for businesses” is a financial support for initiative people, which are creative and want to run a business.

Dariusz Głuszczyk

### **Financing of Regional Innovation Activity of Companies – Oslo Manual (Third Edition) Statistics and Modification Proposals**

Identification of sources and barriers of financing innovation activity of companies on the regional level involves application of appropriate research procedures. The Oslo Manual defines these activities in the universal dimension, i.e. in relation to the entire scope of research on innovation activity (expenditures, cooperation, factors influencing innovation activity, etc. and effects of innovation). These issues, however, are numerous and inconsistent, which leads to generalizations. We must make them more precise by looking at the sources and barriers of financing innovation activity. The first part of the article presents proposals in this matter. Subsequently, the article focuses on the analysis of data on funds and barriers of financing innovation activity – the solutions of the Oslo Manual and the Central Statistical Office. The drawbacks of these statistics seem to eliminate the proposed systematics of sources and barriers of covering the costs of innovation processes.

Halina Kałuża

### **Diversity of the Entrepreneurship Indicator's Value in the Communes of the Siedlce District**

The article analyses the SME sector development trends in the years 2004 and 2010 in the Siedlce county. In 2004, 3866 business entities across the Siedlce county were registered in the REGON system (National Official Register of Business Entities). In 2010, the number of business entities increased by 1082 companies. The study also attempts to assess the level of entrepreneur-

ship, establishing a rating of communes for the Siedlce county. For the purposes of analysis, entrepreneurship index was used. Entrepreneurship indicator was presented as a number of registered enterprises for 1000 inhabitants in the production age.

Konrad Kochański

### **Do SME Should Take Advantage of Management Accounting?**

First part of the article is devoted to concerns of activities of SME. A general characteristics of the SME sector in Poland is introduced. The author presents conditions for their activities in Poland, especially with respect to their development in the environment. Next part of the article concerns introduction of management accountancy influencing efficiency processes. The role of management accountancy, as well as its nature as an instrument of rising a trading company efficiency, is presented. The last part presents conditions of application the management accountancy in SME in order to raise its effectiveness on the market.

Krzysztof Łobos, Mirosława Szewczyk

### **A Comparative Study of the Economic Effectiveness of Companies Involved in Manufacture of Fabricated Metal Products in Opolskie Voivodship**

In this study the results of the economic efficiency of companies manufacturing fabricated metal products in Opolskie Voivodship have been presented. The economic efficiency is operationalized in the following research by selected financial ratios. The main purposes of the study are: (1) to find the major differences between clusters of companies, (2) to present the major factors of observed differences. The study uses data from Monitor Polski B. Ward method and k-means are used.

Adam Marcysiak, Agata Marcysiak

### **The Impact of the Technical Infrastructure for the Development of Small and Medium Enterprises in the Province of Mazovia and Podlasie**

This paper attempts to provide infrastructure as determinants of entrepreneurship development in the regions. Analysis of selected elements of infrastructure and the number of operators in the Mazovia and Podlasie was carried out, broken down by sub-regions and counties. It was shown that the technical infrastructure is the factor that most contributes to the economic development regions.

Agata Marcysiak, Adam Marcysiak

### **The Level and Diversity of Production and Economic Results in the Polish Transport**

The article attempts to year variation of scale of production and economic results in Polish transport. Presents the results of the activities of different sectors of transport and their impact on economic development. The results of freight transport by truck in 2010, which was the best financial terms for the industry. Consideration was given to existing threats, which may adversely affect the activities of transport firms.

Henryk Salmonowicz

**Irregularity of Port Services as a Reason of Trans-shipment Fluctuation  
in Sea Ports of Szczecin and Świnoujście during 2006-2010**

The article analyzes the impact of specific characteristics of the production of port services to change the size of cargo per year, month and a week at sea ports of Szczecin and Swinoujscie. Attention was drawn to the specific nature of the production of port services and port business. Reference was made to the specific port service companies. Characterized sea ports of Szczecin and Swinoujscie, especially their cargo turnover. An analysis and evaluation of the port handling the scale of fluctuations in the years 2006 and 2010.

Bogna Sawicka

**The Effectiveness of Management in a Regulated Market Competition  
on the Example of Urban Transport Services**

The purpose of this article is to present dilemmas connected with the calculation of compensation for the public transport services.

The article shows that the existing legal provisions concerning the calculation of the compensation have defects both in the application as well as on their economic merits. In operation since 2009 in Poland communication services financing model does not lead to the competitive behavior of the operators and more efficient use of public funds. The most significant drawbacks of this system are: cost-plus pricing formula used in the calculation of compensation, the lack of confrontation of the compensation with the market prices of services, lack of efficiency and resource use control system, guaranteeing a fixed rate of return on capital.

Małgorzata Sosińska-Wit

**Financing Innovation of Small Businesses with EU Funding  
in the Region of Lublin**

This article presents the economic situation businesses of the region of Lublin. The purpose of this article is to present the finances barriers existing in the economic market, hinder the development of small sized businesses. Assessment was presented to the funding of businesses. It shows also how businesses can take advantage of assistance offered by the European Union. Some empirical data comes from a survey conducted among 150 companies operating in the region of Lublin.

Anna Spoz

**The Main Barriers to Innovation in Small and Medium Enterprises**

The sector of small and medium enterprises is very important for the Polish economy. The power of its pro-developmental impact on the economy increases with the increase of the competitiveness of these enterprises. The article discusses the issue of innovation in companies as the main source of competitive advantage in the market. This kind of advantage is also the most

enduring one. The author also presents the most important barriers to the process of building or strengthening the innovative potential of small and medium enterprises.

Agnieszka Tłuczak, Mirosława Szewczyk

### **Identify Prospects for the Development of Clusters in the Opole Region – Results of Survey**

The aim of the study was to identify potential trends and create powerful visions on cluster development in Opole Voivodeship up to the year 2025. Opinions on the future cluster development in Opole Voivodeship gave a starting point to build scenarios that can assist the process of cluster development.

Dariusz Zarzecki

### **Selected Methods of Estimating International Cost of Equity**

Estimation of cost of equity for international markets is a developing area of theory and practice. The concept of the capital asset pricing model (CAPM) can be applied to the international market. To do so, the CAPM must be converted to a country-specific international format. The risk-free rate and beta are specific to the country being analyzed and the equity risk premium is calculated on a worldwide basis. Beta should be estimated using the world equity market as the market benchmark. The concept seems to be interesting and attractive but application is more complicated and difficult. The paper provides a review of the most popular and useful international cost of equity estimation methods – both CAPM and non-CAPM based models.

## **Public Finance**

Edyta Dwojak

### **The Influence of Changes in the Real Estate Tax and the Farm Tax on the Income of Rural Communes in the Pomorskie Province and on the Policy of Local Governments**

This article presents the analysis of the income of rural communes in the Pomorskie Province in the years 2002–2005 with particular regard to the income from the real estate tax. It also presents the policy of local governments concerning the structuring of the real estate tax rates and the granting of tax relief and exemptions, as well as the financial consequences of decisions made in this respect.



Paweł Dziekański

**Analysis of the Financial Situation of Local Government  
as a Determinant of Economic Efficiency of Self-government Units**

An important role in meeting the needs of local and regional communities should be assigned to the cotemporary local government finances. The great importance for the board of territorial self-government units should have minimization of wasting of public funds which are intended for performing tasks. For this reason, it is reasonable to gain knowledge about financial phenomena, processes and problems related to financial resource management, their evaluation and correct interpretation of the results. Tool that can be used to provide control and at the same time will allow to enter to the planning function is the analysis.

Magdalena Kalisiak-Mędelska, Jacek Chądzyński

**Institutional Aspect of Public Administration – Review of Researches Carried out  
in Communes of Łódzkie Voivodship**

Public administration is a complicated system consist of people, processes and assets, which main task is to fulfil various public duties. The administration must change itself and use modern tools to fulfil these tasks in the best way and to satisfy the needs of local community. This article presents the results of researches which were carried out to analyze organization, methods and tools of local development policy in communes, and cities in łódzkie voivodship.

Janina Kotlińska

**Financing of Local and Regional Development  
Versus Local Government Debt Level**

About the local and regional development, we can talk in the context or as a result of making investments. The financing of these investments is on the shoulders of local government.

The purpose of this article is to analyze the possibility of financing local and regional development by local authorities in the context of legislation since 1990, which forms an acceptable level of debt by local governments in Poland: the debt ratio and exclusions in this scope; basis for calculating the debt ratios; targets by local government commitment and types of debt instruments classified as local government's debt.

Iwona Ładysz

**Financial Security Management Metropolis Wrocław – Chosen Aspects**

Importance of metropolises of Wrocław in the settlement system of the country steadily increased. The purpose of the article was to show the changes in the perception of Wrocław in the settlement system of the country, the growing importance of Wrocław's functions and the evaluation of the use of budgetary resources under the financial security of your account in the implementation of the Wrocław metropolitan strategic plans by the city.

Monika Wakuła, Artur Jacek Kozuch

### **Opportunities of Applying Financial Analysis in a Commune**

Finance managing is a decision process which requires wide-ranging information. The most valuable data may come from the results of conducted financial analyses, whose main aim is to evaluate the financial situation of a commune taking into account rationality and economic efficiency. Basic directions of the analysis focusing on a commune economy are: the structural analysis, the analysis of financial liquidity and indebtedness, the analysis of financial independence and attractiveness. Conducting financial analysis in self-governing territorial units will enable to limit wrong decisions which may result in deteriorating the financial situation.