

e-Finanse : finansowy kwartalnik
internetowy
Nr 2/2007

Jan Monkiewicz PhD

Professor, University of Banking
and Insurance in Warsaw.
Warsaw Technical University,
Department of Management.

Polish financial sector in the transformation period: foreign direct investments*

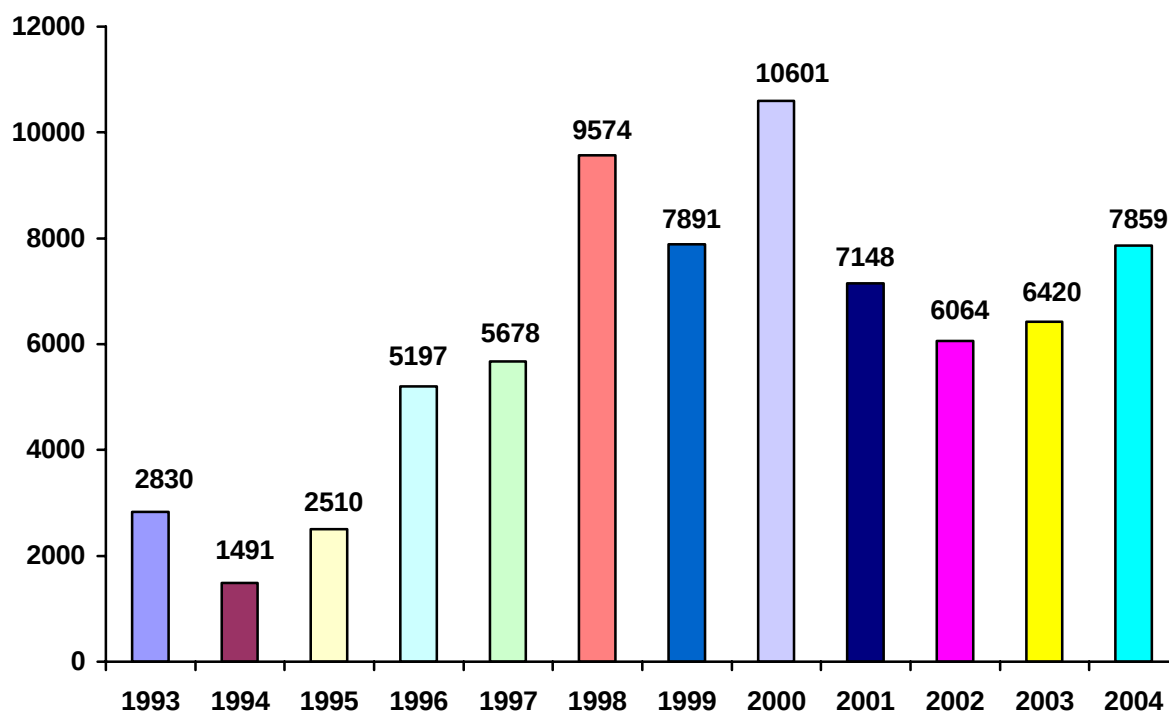
Foreign direct investments in the financial sector

Foreign direct investments in Polish transformation

Foreign direct investments (FDI) play both a fundamental and instrumental role in the transformation process. This was at least the truth with regard to the post-Soviet Central and East European economies including Poland. It provided necessary capital, know-how, new markets and market conduct spirit, characteristic for the market economy.

Cumulative total value of FDI in Poland (FDI stock) reached by the end of 2004 was at the level of 84,5 billion USD. The size of annual inflows varied reaching its maximum in the year 2000 and stabilizing thereafter at the level of ca 6-7 billion USD annually (see Fig 5).

Fig 5 Inflow of FDI into Poland (in millions USD)



Source: PAIIZ

* Paper presented at the International Conference on Transformation and Development, University of Washington, Seattle, 2006.

Over 50% of the inflow in recent years are greenfield initiatives of which share is clearly climbing at the expense of acquisitions and especially privatisation deals of which share in 2004 fell to only 17% of the total. This would mean that the period characterized by merely change of ownership (privatisation) has been replaced by the period characterized by new investments.

Foreign-owned corporations play today an important role in the Polish economy. In 2003 their overall capital investments totalled 46 billion zloties which constituted over 41% of the total capital outlays in the national economy. They were responsible at the same time for over 75% of the capital outlays in the manufacturing industry¹. Foreign-owned companies generated in 2003 around 54,5% of Polish export and over 61% of the country's imports. They employed in total in 2003 over 1 million people.

The largest share of FDI stock belongs to the EU-15 based companies which are in control of about 74% of its total value by 2004². They are followed by US-based investors and thereafter by international institutions, EBRD in particular which invested in Poland by 2004 over 4 billion USD. In sum, Poland attracted by 2004 investors from 35 countries and representing over 1100 companies. It is interesting to note that traditional directions of origin of foreign investors were in the course of 2005 supplemented by large investment projects implemented by Indians (steel industry) and Ukrainians (motor industry). It could indicate the beginning of a new era in this respect.

As far as EU-15 based investors are concerned a clear leadership position belongs to French companies (Telecom, Michelin, Carrefour, Casino, Auchan, Lafarge, Saint Gobain) which invested over 16 billion USD. They are followed by Dutch (United Pan – Europe Communications, ING Group, BP, Heineken) with FDI stock of over 10 billion USD /see table 12/.

Out of 80,6 billion USD invested in Poland by 2004 over 41,4% were allocated to the manufacturing industry. The leading role in this regard belongs to the investments in transport equipment (ca 21% of the total manufacturing industry investments), mainly motor industry, food processing, drinks and tobacco (ca 21% of the total manufacturing), building materials industry (ca 13%) and electric and optical equipment (ca 10%)³. Investments in the manufacturing industry were followed by the financial sector which attracted by the end of 2004 ca 19 billion USD which represents 23,4% of the total FDI stock in Poland. Biggest investors in this area include:

- European Bank for Reconstruction and Development (4 billion USD),
- KBC Bank (1,7 billion USD),
- Hypo und Vereinsbank (1,3 billion USD),
- Citigroup (1,3 billion USD).

Table 12. FDI stock in Poland in 2004 by country of origin ^{a)}

Country of origin	million USD	% of total	number of investors
France	16 026,1	19,9	101
Netherlands	11 154,2	13,8	126
USA	10 163,7	12,6	118
Germany	10 149,5	12,6	258
International	4 648,7	5,8	14
United Kingdom	4 337,2	5,4	56
Italy	4 089,3	5,1	67
Sweden	3 715,2	4,6	60
Belgium	2 902,6	3,6	27
Denmark	2 096,2	2,6	50
Total	80 649,8	100,0	1101

^{a)} covering only investment projects with the value exceeding 1 million USD

Source: MGIP

¹ Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce według stanu na koniec 2004 roku, MGIP, Warszawa 2005 p. 6

² Bezpośrednie inwestycje zagraniczne ... op. cit. p. 18

³ Bezpośrednie inwestycje zagraniczne ... op. cit. 27

The third most important area of FDI is trade (ca 12% of FDI stock) followed by transport and communication (9,7%). Details are provided in Fig. 6.

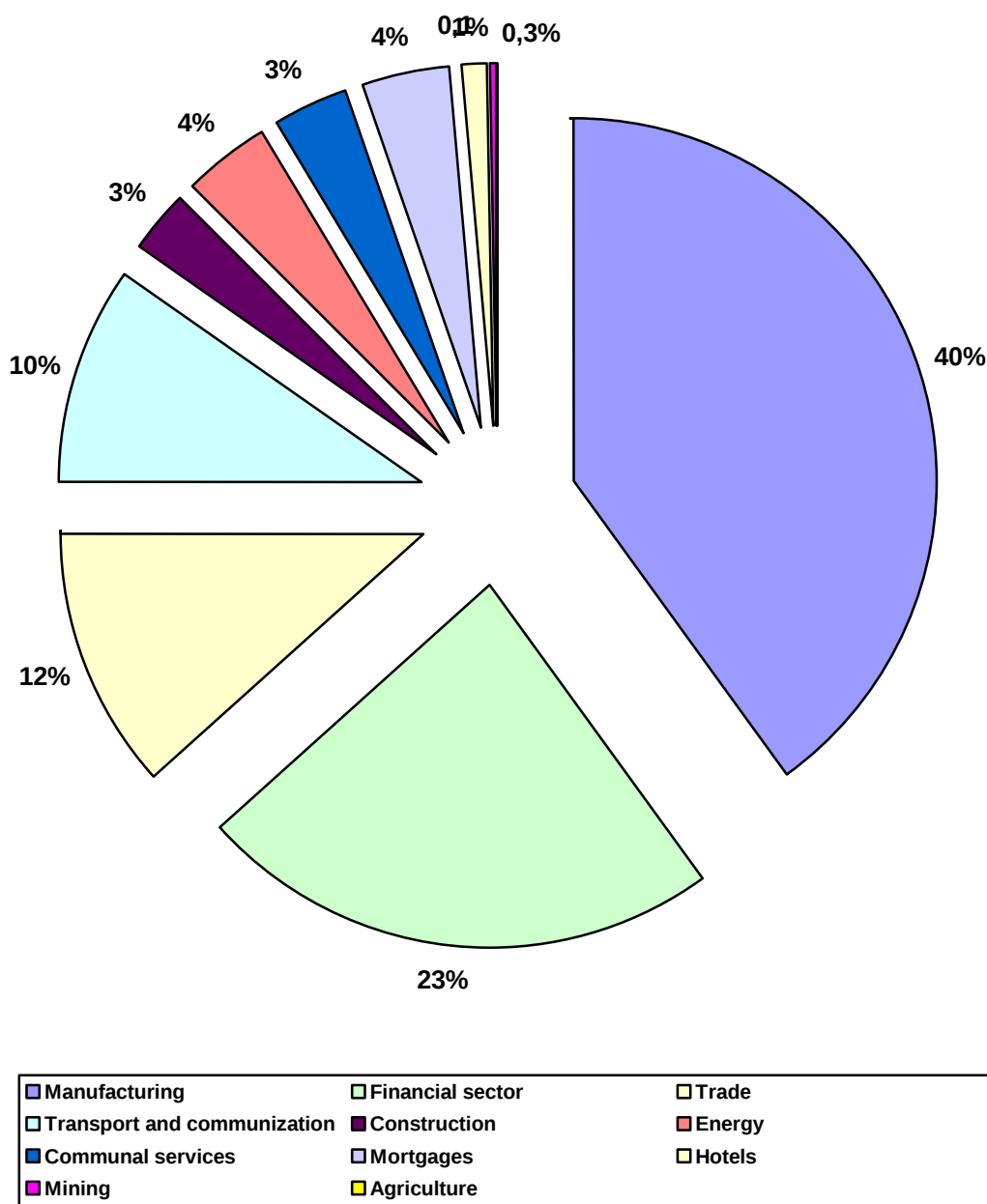


Fig 6. Sectoral structure of FDI stock in Poland (end 2004)

Source: PAIIZ

The role of foreign direct investments in the financial sector

As indicated before, the financial sector attracted roughly a quarter of FDI allocated to Poland. There are no official figures on the sectoral distribution of the said investments however one could make some estimations on the basis of the share capital owned. According to the available information, its value for the above three segments of the financial sector reached by the end of 2004 11,353

million zloties. Out of this amount, of which 7086 million zloties were accounted for in the banks, 3352 million zloties were recorded in insurance and 1097 million zloties were recorded in the pension industry.

Table 13. Foreign direct investments in the Polish financial sector 2004 (%)

	Banking sector		Insurance ^{a)}		Pension Funds	
	Capital	Assets	Capital	Assets	Capital	Assets
Total foreign investors	63,0	67,6	72,1	42,1	71,3	76,7
Germany	11,5	18,9	27,8	7,6	12,4	7,0
Italy	1,8	11,3	1,9	0,2	0,9	1,1
Austria	3,6	11,3	1,9	2,5	9,5	3,4
Belgium	10,6	5,1	1,0	4,4	-	-
Netherlands	5,7	7,9	4,2	5,0	5,5	26,3
Finland	-	-	5,8	0,2	13,8	3,6
France	2,2	2,4	1,2	0,3	0,5	0,7
UK	1,4	0,1	4,5	11,6	9,2	22,2
EU-15 total	51,3	58,6	65,1	33,6	60,4	65,2
US	9,0	8,6	7,7	8,5	6,2	9,0

^{a)} only direct foreign ownership

Source: NBP, KNUiFE

Hence it means that by now 60% of the invested capital was attracted by the banking sector, 29% by the insurance industry and the remaining 11% by the pension industry.

Assessing this structure from the point of view of the existing structure of the view of the Polish financial sector assets, we should note clear under-representation of the banking sector investments in the share capital. As indicated before, banks are in control of over 74% of the country's financial assets, by 14% points more than its level in the foreign owned capital. At the same time one should underline a clear over-representation of the insurance industry-related investments as in 2004 this industry represented only 10,8% of the total financial assets of the country, whereas its share in foreign owned capital in the financial sector accounted for nearly 30% of the total. To put it in a different perspective: the capital/ asset productivity measured by a relation of share capital to the assets controlled (capital related "price" of the assets) in the banking sector was around two cents for one dollar of assets (7086 mln PLN to 363.713 mln PLN) whereas in the insurance industry it was ca 10,5 cents for one dollar of assets (3352 mln PLN to 32.705 mln PLN). In the case of the pension funds relevant figures are the same as in the banking sector.

An immediate question comes to mind regarding the reasons for such differences: are they industry-specific and simply reflect a higher capital/output ratio in the insurance industry? Or may be there are some other forces in operation? To what extent may this result from the two different paths of the foreign capital penetration in the said industries: acquisitions of the existing State-owned stakes in the case of the banking industry versus greenfield projects in the insurance industry? And if this is the case, why then are pension fund-related investments as productive as in banking whereas they were completely greenfield projects? One possible explanation is that in the case of the insurance industry foreign investors were forced to compete against the market dominating and powerful PZU Group whereas in the case of the pension sector the whole industry has been set up from scratch. Thus the existing difference may simply represent the cost of PZU. These hypotheses require certainly much more empirical research before any final conclusion is made.

As far as the geographical structure of investments is concerned, the EU-15 clearly dominate the scene, controlling roughly over 50% of the financial assets of the country. Among EU-15 countries the leading position is occupied by Germany, followed by the Netherlands, Belgium and Austria. An astonishingly low share is recorded except for Germany by other large EU-15 countries: Italy, France and the United Kingdom. France, topping the list of foreign investors in Poland, is far behind the leaders in the financial sector. From outside of the EU-15, substantial share belongs to the inves-

tors from the United States. It is worth noting that eight EU-15 countries and the US account for nearly 100% of the invested foreign capital. The inner circle thus is very limited.

Foreign investments in the financial sector have been accomplished via two different strategic routes: privatization projects in the case of the banking industry and greenfield projects in the case of the insurance and pension industries. In a sense then in the first case it was the State who decided on the deals whereas in the second case it was the market, with the notable exception of PZU.

The State sold in 2000 to Dutch-based Eureko 30% of its shares for 700 million Euro, estimating the overall value of the company at around 10 billion PLN. Four years later Towers Perrin, a leading international expert on the insurance industry, valued the company at a level of about twice as much. Cumulated net income of the company in 2000-2004 reached the level of ca 6,8 billion PLN and 2,5 billion more is expected in 2005. Nearly the same amount as the estimated value of the company in the year 2000. Hence there is a widely held belief that the company was seriously undervalued in the course of the privatization project and the whole transaction was mismanaged in economic terms.

As mentioned before, foreign banks have acquired a dominant position via participation in the privatization of the State-owned banks from 1993 to 2000. During the first phase between 1993-1997 the concept of gradual privatization based on minority participation of foreign banking institutions was applied. In 1998-2000 the abrupt change of the policy took place and the bulk of the remaining major State-owned banks was sold to majority foreign shareholders⁴.

Until 2004 no new privatization-led transaction was recorded. In 2004 however in the wake of rehabilitation of a major State owned-bank, the Bank for Food Economy (BGŻ), 50,3% of the shares have been acquired by Rabobank (NL) and EBRD. Thus the overall number of majority State-owned banks decreased since then to four (PKO BP, BGK, Bank Pocztowy and BOŚ).

When analysing various characteristics of foreign direct investments in the Polish financial sector it should be underlined that an overwhelming majority of the investors have come from large international capital groups. The Polish market therefore represents only as a rule a small part of their overall operations.

Assessment of the role foreign direct investments in the financial and in particularly the banking sector remains a highly debated issue in Poland⁵. It also attracts international attention⁶. There are both arguments in favour, which support the use of FDI and others – against, which discourage.

On the positive side it is first of all underlined that FDI broadens the capital base of the financial industry and banking sector in particular. It is of utmost importance in view of the fragility of the financial system, to permit poorer countries to set up sound and well-capitalized institutions. It may also in parallel provide a resolution via takeovers for troubled financial institutions.

FDI may additionally positively affect transfer of financial know-how and bring about increased operational efficiency via enhanced corporate standards, quality of risk management and improved market offerings. Foreign investors may also contribute to the upgrading of prudential and compliance standards.

- All these positive effects were recorded in Poland to varying degrees.
- There are however also some risks of adverse impact. They include inter alia
 - the danger of crowding out local financial institutions by more efficient foreign ones,
 - the danger of abuse of market position and inadequate market offering which is of particular concern in the case of heavily concentrated industry,
 - the danger of inadequate civic spirit and the sense of social responsibility⁷,

⁴ Farnox M., Lanteri M., Schmidt J. – Foreign direct investment in the Polish financial sector, Case study prepared for the CGFS Working Group on Financial Sector FDI, June 2004 p. 3

⁵ Poznański K. – Wielki przekręt. Klęska polskich reform, Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Warszawa 2000, Szelańska A. – Kapitał zagraniczny w polskich bankach, Poltext, Warszawa 2004, Jaworski W. (red) Banki w Polsce. Wyzwania i tendencje rozwojowe, Poltext, Warszawa, 2001

⁶ See for example Poret P. – Making FDI and financial sector policies mutually supportive, OECD Global Forum on International Investment, Mexico City, 26-27 November 2001

⁷ Poret P. – Making FDI ... op cit. p 4

- Their appearance becomes a real danger only under the circumstances of high foreign capital dependency.

As far as Poland is concerned these hypothetical side effects have not until now been empirically proven though it seems that both policymakers and the people have become more alert and sensitive with regard to the high penetration level by foreign investors of the country's financial system⁸. In a recent article in "Gazeta Bankowa" for example – a leading representative of the new governing coalition in Poland – critically reports about the high dividends level of leading foreign-owned banks which paid out in 2004 alone over 2,5 billion zloties (ca 800 million USD) representing ca 80% of the profits due, thus decreasing their own investment base. Particularly regrettable is the dividend policy of Citibank which transmits abroad in recent years over 90% of its profits. The author concludes by saying that foreign shareholders apparently indicate their unwillingness for long-term market and product development and their preference for "juicing the lemon"⁹.

⁸ evidence includes the long lasting conflict between Eureko and the State Treasury over PZU

⁹ Skrzypek S. – Zmierzch dywidendy, Gazeta Bankowa, 21-27/11/2005 p. 15 see also Farnox Metal ... op cit pp 10-18.

dr Krzysztof Czubocha

Zakład Nauk Humanistycznych
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Jarosławiu

Dr Małgorzata Paszkowska

Katedra Prawa
WSliZ w Rzeszowie

Finansowanie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Finansowanie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) Unii Europejskiej ma bardzo istotne znaczenie dla funkcjonowania organizacji. Po pierwsze, WPZiB dotyka w istotny sposób problemu suwerenności państw członkowskich. Tradycyjnie uważano, że prowadzenie własnej polityki zagranicznej należy do podstawowych atrybutów suwerenności państwa. W związku z tym część państw Unii Europejskiej zawsze opierała się wzmocnieniu współpracy w ramach WPZiB, obawiając się ograniczenia swojej suwerenności. Z kolei sposoby finansowania WPZiB Unii Europejskiej wywierają istotny wpływ na możliwości kontrolowania tej polityki przez państwa członkowskie. Chodzi o to, do jakiego stopnia państwa członkowskie mogą kontrolować swoje wpłaty do budżetu i wydatki w ramach WPZiB. Po drugie, Unia Europejska pragnie odgrywać rolę jednego z najważniejszych gospodarczych, politycznych i militarnych centrów współczesnego świata. Uwidocznili się to chociażby w zmianie nazwy pozycji budżetowej związanej z WPZiB, która została obecnie określona jako „globalny partner.” Nie ulega wątpliwości, że jeżeli Unia Europejska pragnie odgrywać wiodącą rolę w świecie, to procesy decyzyjne w ramach WPZiB oraz sposoby jej finansowania muszą ulec zmianie, wzmożona aktywność międzynarodowa wymaga bowiem podejmowania szybkich decyzji (co wiąże się z problemem jednomyślności w organizacji) oraz znacznych nakładów finansowych.

Rozwój WPZiB Unii Europejskiej

Współpraca państw członkowskich Wspólnot Europejskich w dziedzinie polityki zagranicznej była traktowana jako sprawa niezwykle istotna od początku istnienia Wspólnot. Początkowo ograniczano się jednak tylko do dyskusji, a dyskusja ta nie była łatwa, ponieważ niektóre państwa członkowskie obawiały się utraty kontroli nad własną polityką zagraniczną. Koncepcja federalistyczna konkurowała z koncepcją koordynacyjną. W połowie 1959 r. zapoczątkowano spotkania ministrów spraw zagranicznych. W 1969 r. odbywały się konferencje szefów państw i rządów, podczas których omawiano niektóre problemy związane z polityką zagraniczną. Ważnym wydarzeniem z historii integracji europejskiej w zakresie spraw związanych z polityką zagraniczną i bezpieczeństwem był raport Davignona przedstawiony w 1970 r. Zgodnie z przyjętym raportem ministrowie spraw zagranicznych mieli się odąd spotykać co pół roku w celu przedyskutowania najważniejszych problemów związanych z polityką zagraniczną i zagadnieniami militarnymi. Przewidziano także nadzwyczajne

sesje ministrów spraw zagranicznych¹. Datę przyjęcia raportu Davignona uważa się za inaugurację współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej. W 1986 r. przyjęto Jednolity Akt Europejski (wszedł w życie w 1987 r.), który powołał do życia Europejską Współpracę Polityczną (art. 30.), mającą polegać na współpracy międzyrządowej².

Przełomowym wydarzeniem w procesie rozwoju WPZiB Unii Europejskiej było przyjęcie Traktatu z Maastricht³ (1992 r.), który powołał do życia Unię Europejską. Unia Europejska opiera się na trzech filarach. Filar II obejmuje współpracę w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, która opiera się na dorobku Europejskiej Współpracy Politycznej, zapoczątkowanej Jednolitym Aktem Europejskim. Zatem ratyfikacja traktatu z Maastricht (1993 r.) formalnie zapoczątkowała WPZiB Unii Europejskiej. W następnych latach postanowienia Traktatu z Maastricht odnoszące się do WPZiB zostały zmienione znacząco traktatem amsterdamskim⁴ (podpisany w 1997 r., a wszedł w życie w 1999 r.) oraz w niewielkim stopniu traktatem nicejskim⁵ (podpisany w 2001 r., a wszedł w życie w 2003 r.)⁶.

Traktatem amsterdamskim ustanowiono Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB, wprowadzono instrument wspólnych strategii oraz pojęcie wzmocnionej współpracy. WPZiB stała się częściowo polityką unijną, a nie tylko i wyłącznie polityką państw członkowskich. Traktat amsterdamski był istotny dla rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej, ponieważ na jego mocy Unia może realizować tzw. zadania lub misje petersberskie. Termin ten odnosi się do możliwości podjęcia operacji humanitarnych i ratowniczych, pokojowych oraz mających na celu opanowanie kryzysu lub przywrócenie pokoju⁷.

Traktatem nicejskim usankcjonowano działalność Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa. Rozszerzono też możliwości podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów. Dotyczyło to specjalnych przedstawicieli oraz zawierania umów międzynarodowych w ramach WPZiB⁸.

Wreszcie w 2004 r. podpisano Traktat Konstytucyjny⁹, zwany także Konstytucją dla Europy. Jedną z intencji twórców Konstytucji było umożliwienie odegrania Unii Europejskiej „wiodącej roli w nowym łańdźwie światowym” oraz zapewnienie jej roli stabilizującej w wielobiegunowym świecie. Twórcy Traktatu Konstytucyjnego mieli zatem wielkie ambicje co do przyszłej roli Unii Europejskiej w świecie. W celu skoordynowania działań państw członkowskich Unii Europejskiej w ramach WPZiB utworzono stanowisko ministra spraw zagranicznych Unii Europejskiej. Nowe stanowisko wzbudziło szczególnie wiele kontrowersji, ponieważ państwa członkowskie posiadają swoich ministrów spraw zagranicznych, a zatem nowy zapis w Traktacie Konstytucyjnym był traktowany przez część państw członkowskich jako zamach na ich suwerenność. Ponadto projekt Traktatu Konstytu-

¹ Z.M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska. Łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy*, Temida 2, Białystok 2005, s. 633-636.

² T.C. Salmon, *European Political cooperation*, [w:] *Encyclopedia of the European Union*, red. D. Dinan, Lynne Rienner Publishers, Colorado 2000, s. 218; Z.J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Wyd. UMCS, Lublin 2006, s. 561. Treść art. 30.: *Jednolity Akt Europejski*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004, s. 25-27.

³ Treść uregulowań traktatowych odnoszących się do WPZiB: A. Łazowski, *Traktaty europejskie. Wprowadzenie*, Oficyna Wydawnicza Brandta, Bydgoszcz – Warszawa 2003, s. 42-54.

⁴ Treść uregulowań traktatowych odnoszących się do WPZiB: *Traktat z Amsterdamu*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004, s. 11-18.

⁵ Treść uregulowań traktatowych odnoszących się do WPZiB: *Traktat z Nicei*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004, s. 284-286.

⁶ H. Mościcka, *II filar Unii Europejskiej – wybrane aspekty instytucjonalne*, [w:] *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2005, s. 455-456.

⁷ J. Ruskowski, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, [w:] *Leksykon integracji europejskiej*, red. M. Bielska-Łach, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 413; *Słownik Unii Europejskiej*, red. W. Głuch, Wyd. EUROPA, Wrocław 2003, s. 318. Termin misje lub zadania petersberskie pochodzi od wzniesienia Petersberg znajdującego się w pobliżu Bonn, gdzie mieści się rezydencja rządu RFN. W 1992 r. we wspomnianej rezydencji sformułowano tzw. deklarację petersberską, która upoważniała Unię Zachodnioeuropejską do „stosowania środków służących zapobieganiu konfliktom i opanowywaniu sytuacji kryzysowych, włączając w to działania podejmowane przez OBWE i Radę Bezpieczeństwa ONZ.” *Słownik...*, *op.cit.*, s. 318.

⁸ Z.J. Pietraś, *op.cit.*, s. 72-73; H. Mościcka, *op.cit.*, s. 455-456.

⁹ Treść uregulowań traktatowych odnoszących się do WPZiB: *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004, s. 144-154.

cyjnego przewiduje zniesienie trójfilarowej konstrukcji Unii Europejskiej. Oznacza to, że WPZiB zostanie połączona z innymi funkcjami Unii Europejskiej, stając się jedną z wielu polityk unijnych¹⁰.

Ewolucja finansowania WPZiB Unii Europejskiej

Sam fakt prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej przez Unię Europejską budzi nieufność niektórych państw członkowskich. Szczególne zastrzeżenia w tym względzie miała zawsze Wielka Brytania. Od momentu rozszerzenia organizacji o państwa Europy Środkowo-Wschodniej (2004 r.) także kraje znajdujące się w dawnej sferze wpływów ZSRR wyrażają obawy o swoje bezpieczeństwo w związku z kierunkiem rozwoju WPZiB Unii Europejskiej¹¹. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera problem finansowania wydatków w ramach WPZiB. Jeżeli wydatki te w całości miałyby być finansowane z kasy unijnej, to doszłoby do tego, że państwa, które nie zgadzają się z aktualnym kursem WPZiB, musiałyby ponosić wydatki na prowadzenie tej polityki. Zatem pieniądze z budżetu państwa byłyby wydatkowane niezgodnie z interesem państwowym niektórych państw Unii. W konsekwencji suwerenność tych państw mogłaby być zagrożona. Innym istotnym problemem jest kwestia organów unijnych uprawnionych do wydatkowania funduszy w ramach WPZiB. Jeżeli miałyby to być Parlament Europejski, to rządy państw członkowskich utraciłyby wpływ na decyzje o wydatkowaniu własnych funduszy w ramach WPZiB.

Utworzenie WPZiB Unii Europejskiej spowodowało konieczność uregulowania zasad finansowania tej polityki, która od 1992 r. uzyskuje status odrębnego, II filaru Unii Europejskiej. Broniąc swojej suwerenności, Wielka Brytania nie zgodziła się na utworzenie odrębnej pozycji budżetowej dla finansowania WPZiB. Powodem był fakt, iż Parlament Europejski ma szczególnie duży wpływ na wydatkowanie funduszy w ramach WPZiB. Wielka Brytania nie chciała dopuścić do wzmocnienia roli Parlamentu Europejskiego. W rezultacie na mocy art. 28. Traktatu o Unii Europejskiej podzielono wydatki na dwie grupy. Wydatki administracyjne, mające pokrywać koszty funkcjonowania instytucji wspólnotowych, miały być pokrywane z budżetu wspólnotowego. Natomiast wydatki operacyjne mogły być pokrywane albo (1) z budżetu wspólnotowego, albo (2) przez państwa członkowskie na podstawie ustalonych przez Radę kryteriów. Rada podejmowała taką decyzję jednomyślnie¹². Zazwyczaj włączano wydatki operacyjne do budżetu wspólnotowego. W rezultacie WPZiB była w 75% finansowana z budżetu wspólnotowego, a w 25% przez państwa członkowskie. Efektem było wprowadzenie nowej pozycji budżetowej „Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa”. Rozwiązanie to nie było jednak ostateczne, ponieważ wiele wydatków finansowano w ramach I filaru. Problem polegał na tym, że decyzje w I filarze zapadają często kwalifikowaną większością głosów, a w II filarze – zazwyczaj jednomyślnie. Sytuacja ta powodowała komplikacje w funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a „Rada w przypadku każdego wydatku operacyjnego musiała podejmować decyzję odrębną”¹³.

Zasady finansowania WPZiB uległy zmianie na mocy traktatu amsterdamskiego w zakresie wydatków na cele operacyjne. Wydatki operacyjne finansowane są z budżetu unijnego z dwoma wyjątkami. Pierwszy wyjątek polega na tym, że wydatki związane z akcjami militarnymi oraz obronnością nie są finansowane z budżetu unijnego. Ponadto budżet wspólnotowy nie jest obciążany kosztami operacji, jeżeli w wyniku jednomyślnego głosowania Rada ustali odmiennie zasady finansowania¹⁴.

¹⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Common_Foreign_and_Security_Policy.

¹¹ Rozwój WPZiB Unii Europejskiej zmierza m.in. w kierunku strategicznego partnerstwa z Rosją, co związane jest z zamiarem zapewnienia sobie przez Unię Europejską dostaw ropy naftowej i gazu z Rosji. Sprawa ta jest niezwykle istotna ze względu na duże uzależnienie państw Unii od dostaw energii z Rosji, która zaspokaja w około 26% jej potrzeby energetyczne. Zbliżenie czołowych państw Zachodu z Rosją budzi obawy byłych państw satelickich ZSRR o swoje bezpieczeństwo narodowe. Innym istotnym problemem jest polityka dystansowania się przez Unię Europejską od Stanów Zjednoczonych, co prowadzi do osłabienia NATO. Również w tym przypadku chodzi o potencjalne zagrożenie ze strony Rosji dla byłych państw bloku sowieckiego.

¹² Z.J. Pietraś, *op.cit.*, s. 583.

¹³ *Ibidem*, s. 583-584.

¹⁴ D. Dinan, *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, Lynne Rienner Publishers, Colorado 2005, s. 595; J. Barcz, *II filar Unii Europejskiej – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*.

W obu wyżej wskazanych przypadkach państwa członkowskie finansują działania Unii w ramach WPZiB według produktu narodowego brutto. Jednakże jeżeli jakieś państwo nie zamierza brać udziału w danej operacji militarnej, to może skorzystać z instytucji konstruktywnego wstrzymania się od głosu oraz złożyć w tej sprawie deklarację. Po spełnieniu tych wymogów państwo nie jest zobowiązane do finansowania określonej operacji Unii Europejskiej¹⁵. Wydatki operacyjne w ramach WPZiB są zatem wydatkami nieobligatoryjnymi.

Odpowiednie uregulowania traktatowe w wyżej wspomnianych sprawach przedstawiają się następująco (art. 28. Traktatu o Unii Europejskiej):

1. „Wydatki administracyjne ponoszone przez instytucje w związku z wykonywaniem postanowień zawartych w niniejszym tytule są pokrywane z budżetu Wspólnot Europejskich.
2. Wydatki operacyjne ponoszone w związku z wprowadzeniem w życie tych postanowień są również pokrywane z budżetu Wspólnot Europejskich, z wyjątkiem wydatków przypadających na operacje mające wpływ na kwestie wojskowe i polityczno-obronne oraz przypadków, gdy Rada, stanowiąc jednomyślnie, postanowi inaczej.

Jeżeli wydatki nie są pokrywane z budżetu Wspólnot Europejskich, ponoszą je Państwa Członkowskie według kryterium produktu krajowego brutto, chyba że Rada, stanowiąc jednomyślnie, postanowi inaczej. Państwa Członkowskie, których przedstawiciele w Radzie złożyli formalne oświadczenie na podstawie artykułu 23., ustęp 1., drugi akapit, nie są zobowiązane do wnoszenia wkładu w finansowanie operacji mających wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne”¹⁶.

Postanowiono także stworzyć nową pozycję w budżecie unijnym, która jest rozdziałem dotyczącym WPZiB. Dzieli on wydatki na wynikające z decyzji przyjętych, przewidywanych, ale nieprzyjętych, oraz nieprzewidywanych i nieprzyjętych. Wprowadzono także strukturę wydatków, która obejmuje koszty:

- obserwowania i organizowania wolnych wyborów i innych działań związanych z procesem demokratycznej tranzycji,
- funkcjonowania dyplomatycznych przedstawicielstw Unii,
- zapobiegania konfliktom, umacniania pokoju i bezpieczeństwa,
- wspierania procesów rozbrojeniowych,
- uczestniczenia w konferencjach międzynarodowych,
- koszty działań nieprzewidywalnych i pilnych – te ostatnie nie mogą jednak przekraczać jednej piątej całości wydatków¹⁷.

Przewidziano także procedurę koncyliacyjną w przypadkach konieczności odstąpienia od planowanych wydatków oraz zasady informowania Parlamentu w sprawach finansowych skutków podejmowanych działań. Rola Parlamentu Europejskiego w Unii Europejskiej bezustannie rośnie, szczególnie w sprawach budżetowych. W związku ze zmianami finansowania WPZiB Unii Europejskiej (włączenie finansowania WPZiB do budżetu Unii) Parlament Europejski podjął próbę uzyskania większego wpływu na finansowanie tej polityki poprzez udzielanie odrębnych zezwoleń odnośnie finansowania kolejnych działań operacyjnych. Spotkało się to jednak ze zdecydowanym oporem rządów państw członkowskich, które uważają II filar Unii Europejskiej za filar międzyrządowy, a nie wspólnotowy¹⁸.

W sumie można zaobserwować tendencję wzmacniania dyscypliny budżetowej w odniesieniu do wydatków związanych z finansowaniem WPZiB Unii Europejskiej. Jednocześnie państwa członkowskie organizacje nie zdecydowały się na wprowadzenie zasady obligatoryjności ponoszenia wydatków na cele operacyjne. Oznacza to, że pomimo trwających już pięćdziesiąt lat procesów integracyjnych państwa członkowskie niechętnie pozbywają się swoich uprawnień w zakresie samodziel-

Zagadnienia systemowe, red. J. Barcz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 80; B. Chmiel, *Instytucjonalizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 83-84; Z.J. Pietraś, *op.cit.*, s. 584.

¹⁵ R.H. Ginsberg, *Common Foreign and Security Policy*, [w:] *Encyclopedia of the European Union*, red. D. Dinan, Lynne Rienner Publishers, Colorado 2000, s. 84; B. Chmiel, *op.cit.*, s. 84.

¹⁶ Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, uwzględniająca postanowienia Traktatu z Nicei oraz Traktatu Akcesyjnego z 16 kwietnia 2003 r.: A. Łazowski, *op.cit.*, s. 53-54. Treść całego traktatu: *ibidem*, s. 33-69.

¹⁷ Z.J. Pietraś, *op.cit.*, s. 584-585.

¹⁸ J. Barcz, *op.cit.*, s. 80; M. Cuthbert, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, London 2006, s. 8-9.

nego prowadzenia polityki zagranicznej. Ciągłe jeszcze uważa się, że prowadzenie samodzielnej polityki zagranicznej jest podstawowym atrybutem suwerennego państwa. Znamienny jest tu przypadek Francji, która tradycyjnie opowiadała się za wzmocnieniem WPZiB Unii Europejskiej. W 2004 r. do Unii Europejskiej wstąpiły państwa Europy Środkowo-Wschodniej. W związku z tym Francja zaczęła obawiać się kierunku, w jakim mogłaby podążać WPZiB Unii Europejskiej. Potencjalnie Francja może bowiem utracić przewodnią rolę w rozszerzonej Wspólnocie. W rezultacie Francja nie opowiedziała się za obligatoryjnym uczestnictwem państw członkowskich we wszystkich działaniach w ramach WPZiB¹⁹.

Największe państwa Unii Europejskiej, na czele z Francją, chciałyby, aby organizacja prowadziła jednolitą WPZiB, co miałyby umożliwić Unii Europejskiej odgrywanie czołowej roli we współczesnym świecie. Miałyby to być rola mocarstwowa. Unia Europejska jest już powszechnie uważana za światowe mocarstwo w dziedzinie gospodarczej. Ambicją największych państw Unii jest uczynienie z organizacji mocarstwa politycznego, które współdecydowałoby o losach współczesnego świata. Unia Europejska miałaby się stać globalnym graczem, a jednocześnie przeciwwagą dla unilateralizmu Stanów Zjednoczonych. Unia ma osiągnąć polityczny wpływ w świecie, który odpowiadałby jej gospodarczemu znaczeniu. Problem polega na tym, że aby Unia Europejska mogła spełniać taką rolę, należałoby wydatkować z budżetu znacznie większe środki niż dotychczas. W latach 2000-2006 wydatki na WPZiB stanowiły 5% wydatków budżetowych Unii Europejskiej i były zapisane w dziale budżetowym „działania zewnętrzne”. W nowej perspektywie budżetowej na lata 2007-2013 zmieniono nazwę pozycji budżetowej, z której będzie finansowana WPZiB. Pozycja ta nosi obecnie nazwę „Unia Europejska jako partner globalny”. W związku z ambicjami odegrania wiodącej roli w polityce międzynarodowej zwiększono środki budżetowe przeznaczone na WPZiB. Budżet WPZiB wyniesie 50 mld euro, przy czym wydatkowane środki będą wzrastały z każdym rokiem, od 6,280 mld euro w 2007 r. do 8,070 mld w 2013 r. Zatem dla całej perspektywy finansowej 2007-2013 wydatki na WPZiB wzrosną do 6% budżetu Unii Europejskiej. Pomiędzy rokiem 2007 a 2013 wydatki wzrosną o 28%²⁰. Pozornie wydaje się zatem, że mamy do czynienia ze znacznymi wzrostami, jednak jeżeli weźmiemy pod uwagę mocarstwowe ambicje Unii Europejskiej, sumy te nie wydają się ani znaczące, ani wystarczające. Wystarczy wspomnieć, że dwie największe pozycje w budżecie unijnym – polityka regionalna oraz rolnictwo – pochłoną według nowej perspektywy finansowej odpowiednio 380 i 371 mld euro.

Celami Unii Europejskiej w zakresie WPZiB jest promowanie stabilności, zapobieganie konfliktom oraz rozwiązywanie sytuacji kryzysowych, zrównoważony wzrost, walka z biedą, większa spójność polityki międzynarodowej. Unia Europejska przewidziała kilka instrumentów finansowych, za pomocą których cele WPZiB mają być zrealizowane. Są to: Instrument przedakcesyjny, Europejski instrument partnerstwa i sąsiedztwa, Instrument współpracy ekonomicznej i na rzecz rozwoju, Instrument pomocy humanitarnej, Instrument makrofinansowej pomocy oraz Instrument stabilizacji²¹. Instrument przedakcesyjny ma zastąpić dotychczasowe instrumenty wspomagające rozwój przyległych państw członkowskich Unii Europejskiej, do których należą PHARE, ISPA i SAPARD²².

W ostatnich latach Unia Europejska finansowała w ramach WPZiB następujące operacje:

- wojskowa operacja w Bośni-Hercegowinie,
- misja policyjna w Macedonii,
- misja policyjna w Kinszasie (Demokratyczna Republika Kongo),
- misja w Iraku,
- misja mająca na celu zreformowanie sektora bezpieczeństwa w Demokratycznej Republice Kongo,
- cywilno-wojskowa misja w Farfurze (Sudan), wspomagająca Unię Afrykańską,
- misja monitorująca w indonezyjskiej prowincji Aceh,

¹⁹ R.H. Ginsberg, *op.cit.*, s. 84. B. Chmiel, *op.cit.*, s. 29-30.

²⁰ K. Sajdak, *Negocjacje w sprawie nowej perspektywy finansowej na lata 2007-2013 i ich znaczenie dla Polski*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 1(170), s. 10-13.

²¹ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/134004.htm>.

²² <http://www.etuc.org/a/1835>.

- misja w Gruzji²³.

Ponadto Unia Europejska aktywnie angażuje się w rozwiązywanie problemów dotyczących bezpieczeństwa międzynarodowego w szerszym tego słowa znaczeniu. Przykładowo finansuje odbudowę Iraku oraz przeznaczyła środki finansowe na przeprowadzenie wolnych wyborów w ramach przywracania demokracji w Iraku²⁴. Unia żywo interesuje się także bliskowschodnim procesem pokojowym. Jej działania polegają m.in. na wsparciu finansowym dla wyborów prezydenckich w Palestynie oraz na zabiegach dyplomatycznych mających na celu wdrożenie planu pokojowego dla regionu (tzw. Mapa Drogowa), a także popieraniu rozwiązania konfliktu izraelsko-palestyńskiego poprzez utworzenie państwa palestyńskiego współżyczącego pokojowo z Izraelem²⁵.

WPZiB Unii Europejskiej i jej finansowanie w świetle Traktatu Konstytucyjnego

W 2004 r. zakończono prace nad Konstytucją dla Europy, jednak już w połowie 2005 r. Traktat Konstytucyjny uznano za „martwy”, co było związane z odrzuceniem go w referendum we Francji i Holandii. W tej sytuacji rodzi się pytanie dotyczące celowości analizowania uregulowań Traktatu Konstytucyjnego, odnoszących się do WPZiB Unii Europejskiej. W rzeczywistości Traktat Konstytucyjny ma, według czołowych państw Unii, tak duże znaczenie dla dalszego funkcjonowania organizacji, że już w czerwcu 2006 r. Rada Europejska podjęła decyzję w sprawie podjęcia działań zmierzających do „rewitalizacji” Konstytucji. Na drugie półrocze 2006 r. przypadła prezydencja fińska, która postawiła sobie za cel podjęcie działań w sprawie Traktatu Konstytucyjnego²⁶.

Od tego czasu gremia unijne nie przestają mówić o potrzebie usprawnienia procesu decyzyjnego Unii Europejskiej, jeżeli organizacja ma sprawnie działać w warunkach ciągle rosnącego liczebnie członkostwa. Dla wszystkich jest oczywiste, że właśnie Traktat Konstytucyjny przewidywał usprawnienie procedury decyzyjnej. Przewidywane były różne scenariusze działań w sprawie Konstytucji. W związku z tym, że społeczeństwa Francji i Holandii odrzuciły Konstytucję z powodu niezadowolenia z polityki wewnętrznej swoich rządów oraz obaw związanych z rozszerzeniem Unii Europejskiej²⁷, proponowano powtórne referenda w sprawie tego samego Traktatu Konstytucyjnego, licząc na zmianę nastrojów społecznych we Francji i Holandii. Inna propozycja przewidywała zmianę nazwy Traktatu Konstytucyjnego poprzez usunięcie słowa konstytucja. Wreszcie w styczniu 2007 r. premier Niemiec, A. Merkel, przedstawiła ambitny plany prezydencji Niemiec w odniesieniu do Traktatu Konstytucyjnego. Nowy projekt Konstytucji ma być przedstawiony najpóźniej do końca 2008 r., przy czym zmiany mają być nieznaczne i nie mają odnosić się do procesu decyzyjnego. A. Merkel jest za utrzymaniem regulacji dotyczących WPZiB, przewidzianych w Traktacie Konstytucyjnym, włącznie z utrzymaniem stanowiska ministra spraw zagranicznych Unii²⁸. W celu uniknięcia problemów związanych z zatwierdzeniem Traktatu Konstytucyjnego w referendum proponuje się też, aby Traktat Konstytucyjny był zatwierdzany przez parlamenty państw członkowskich²⁹. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że silne dążenie największych państw Unii Europejskiej do usprawnienia funkcjonowania organizacji doprowadzi w końcu do zatwierdzenia Konstytucji dla Europy przez państwa członkowskie, a obowiązujący dokument będzie się różnił nieznacznie w stosunku do projektu z 2004 r. odnośnie WPZiB. Z powyższych względów warto przeanalizować uregulowania konstytucyjne dotyczące WPZiB.

²³ <http://europa.eu/generalreport/en/2005/rg108.htm>. Część z wyżej wymienionych operacji została już zakończona.

²⁴ <http://europa.eu/generalreport/en/2005/rg109.htm>.

²⁵ <http://europa.eu/generalreport/en/2005/rg110.htm>.

²⁶ J. Piotrowski, *Przewodnictwo Finlandii w radzie Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 6(175), s. 3.

²⁷ M. Paszyński, *Francuskie i holenderskie „nie” – przyczyna, czy następstwo kryzysu Unii europejskiej?*, „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 6(163), s. 20-22.

²⁸ Najnowsze sondaże Eurobarometru wskazują, że poparcie dla Traktatu Konstytucyjnego we Francji wynosi 56%, a w Polsce – 63%. Ponad 50% obywateli popiera Traktat Konstytucyjny we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, gdzie wynosi ono 40%. Gorzej przedstawia się sprawa z poparciem dla integracji europejskiej, które w najważniejszych państwach Unii wynosi odpowiednio: 22% we Francji, 24% w Wielkiej Brytanii oraz 28% w Niemczech. D. MacShane, *An Unhappy Anniversary*, „Newsweek” 2007, January 22, s. 19.

²⁹ A. Moravcsik, *No Power to the People*, „Newsweek” 2007, February 5, s. 21.

Największe kontrowersje wzbudza stanowisko ministra spraw zagranicznych Unii, który ma reprezentować organizację w stosunkach międzynarodowych.

Zgodnie z artykułem III-296 Traktatu Konstytucyjnego:

- Minister spraw zagranicznych Unii, który przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych, przyczynia się swoimi propozycjami do wypracowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz zapewnia wykonanie decyzji europejskich przyjętych przez Radę Europejską i Radę.
- Minister spraw zagranicznych Unii reprezentuje Unię w zakresie spraw odnoszących się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Prowadzi dialog ze stronami trzecimi w imieniu Unii oraz wyraża jej stanowisko w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych.

W wykonywaniu swojego mandatu minister spraw zagranicznych Unii jest wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych³⁰.

Jeżeli chodzi o finansowanie WPZiB Unii Europejskiej, to Traktat Konstytucyjny nie narusza wcześniej obowiązujących zasady podejmowania decyzji jednomyślnie w sprawach wojskowych i obronnych. Oznacza to, że jeżeli jakieś państwo członkowskie złoży formalne oświadczenie, to „nie jest zobowiązane do wnoszenia wkładu w finansowanie operacji mających wpływ na kwestie wojskowe i obronne”³¹. Dotyczy to przypadków wydatków niepokrywanych z budżetu Unii. Natomiast wydatki administracyjne i operacyjne, które nie są związane z kwestiami wojskowymi i obronnymi, są pokrywane z budżetu Unii.

Nowością są uregulowania artykułu III-313, ustęp 3. Traktatu Konstytucyjnego. Dotyczą one szybkiego dostępu do środków finansowych w celu natychmiastowego finansowania misji w ramach WPZiB. W tym celu ma zostać utworzony fundusz początkowy, znajdujący się w gestii ministra spraw zagranicznych Unii z upoważnienia Rady.

Według wspomnianego artykułu:

„Rada przyjmuje decyzję europejską ustanawiającą szczególne procedury w celu zapewnienia szybkiego dostępu do środków budżetowych Unii przeznaczonych na natychmiastowe finansowanie inicjatyw w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zwłaszcza działań przygotowawczych do misji wymienionych w artykułach I-41, ustęp 1. i III-309. Rada stanowi po konsultacji z Parlamentem Europejskim.

Działania przygotowawcze do misji, o których mowa w artykułach I-41, ustęp 1. i III-309, które nie obciążają budżetu Unii, są finansowane z funduszu początkowego utworzonego ze składek Państw Członkowskich.

Rada na wniosek ministra spraw zagranicznych Unii przyjmuje większością kwalifikowaną decyzje europejskie ustanawiające:

- warunki tworzenia i finansowania funduszu początkowego, w szczególności wysokość środków przekazywanych funduszowi,
- warunki zarządzania funduszem początkowym,
- warunki kontroli finansowej.

Jeżeli misja zaplanowana zgodnie z artykułem I-41, ustęp 1. i artykułem III-309 nie może być finansowana z budżetu Unii, Rada upoważnia ministra spraw zagranicznych Unii do wykorzystania tego funduszu. Minister spraw zagranicznych Unii składa Radzie sprawozdanie z wykonania tego upoważnienia”³².

Zatem w przypadku potrzeby nagłej interwencji w ramach WPZiB minister spraw zagranicznych Unii będzie miał do dyspozycji środki finansowe w postaci funduszu początkowego. Uregulowania Traktatu Konstytucyjnego w zakresie WPZiB zmierzają do ujednolicenia polityki zagranicznej Unii Europejskiej w celu przekształcenia Europy w wiodącą siłę polityczną współczesnego świata. Temu samemu celowi są podporządkowane uregulowania odnoszące się do finansowania WPZiB Unii Europejskiej. Znaczne kompetencje przyznane ministrowi spraw zagranicznych Unii oraz

³⁰ *Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy, op.cit.*, s. 145.

³¹ *Ibidem*, s. 153.

³² *Ibidem, op.cit.*, s. 153-154.

utworzenie funduszu początkowego mają na celu umożliwienie szybkiej interwencji w różnych regionach świata bez potrzeby uruchamiania długotrwałej procedury negocjacyjnej w ramach Unii Europejskiej.

Zakończenie

W ostatnich latach WPZiB znajdowała się pod przemożnym wpływem Francji i Niemiec, które postanowiły przekształcić Unię Europejską w światowe mocarstwo. Szczególnie Francja próbowała używać zasobów całej Unii do prowadzenia polityki zagranicznej zgodnej ze swoimi interesami oraz tworzyć w ten sposób na arenie międzynarodowej wrażenie swojej mocarstwowości³³. Problem przewodnictwa Francji i Niemiec w zakresie WPZiB ujawnił się szczególnie wyraźnie podczas ataku Stanów Zjednoczonych na Irak w 2003 r. W związku z wojną w Zatoce Perskiej Francja i Niemcy próbowały wymusić na pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej zdystansowanie się od polityki Stanów Zjednoczonych³⁴. Wola odgrywania roli światowego mocarstwa pociąga za sobą konieczność znacznych wydatków finansowych w skali Unii Europejskiej oraz poszczególnych członków organizacji. W tej kwestii trzeba stwierdzić, że przewidziane wydatki na WPZiB dla perspektywy finansowej na lata 2006-2013 są zbyt skromne, aby Unia Europejska mogła odegrać rolę mocarstwa światowego. Zaplanowane wydatki to około 50 mld euro w ciągu całej perspektywy finansowej. W tym kontekście wystarczy wskazać, że sama wojna w Iraku kosztowała już Stany Zjednoczone kilkaset miliardów dolarów.

Ponadto, mocarstwowość oznacza także konieczność uczestniczenia w operacjach przywracania pokoju, inaczej mówiąc – w wojnach. Chodzi tutaj głównie o tzw. interwencje humanitarne w obronie prześladowanej ludności oraz interwencje związane z walką z terroryzmem. Obserwując rzeczywistość międzynarodową, łatwo zauważyć, że w takich przypadkach Unia Europejska woli ograniczać się do misji policyjnych i udziału w odbudowie zniszczonych wojną państw, natomiast ciężar prowadzenia wojny spada na NATO lub Stany Zjednoczone. Zatem budżet przeznaczony na WPZiB jest zbyt niski, a ponadto brakuje woli politycznej odnośnie zaangażowania Unii Europejskiej w konflikty zbrojne. Zaangażowanie to jest tym mniej prawdopodobne, że finansowanie takich operacji nie jest obowiązkowe dla państw członkowskich i w większości środki muszą być wydatkowane z budżetów państw członkowskich, a nie z budżetu unijnego.

Finansowanie WPZiB ma też wpływ na układ sił pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej. W tym zakresie czołową pozycję zajmuje Rada. Parlament Europejski podejmował próby zwiększenia swojej roli odnośnie spraw budżetowych w ramach WPZiB, ale próby te nie powiodły się. Oznacza to, że finansowanie WPZiB Unii Europejskiej znajduje się w gestii rządów państw członkowskich, a nie wybranego w demokratycznych wyborach Parlamentu Europejskiego. Rządy państw członkowskich nie życzą sobie, aby ich suwerenność w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa była zbyt ograniczana na rzecz Unii Europejskiej. W związku z tym żadne państwo członkowskie nie może zostać zmuszone do finansowania w ramach WPZiB operacji związanych ze sprawami bezpieczeństwa i obrony. Państwa, które nie chcą mieć wkładu finansowego w operacje wojskowe, mogą skorzystać z instytucji konstruktywnego wstrzymania się od głosu, co oznacza, że decyzja Unii nie jest blokowana, ale dane państwo nie bierze udziału w finansowaniu danej operacji. Sprawa wygląda podobnie według projektu Traktatu Konstytucyjnego.

Literatura

Barcz J., *II filar Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.

³³ W. Żelazny, *Modele integracji europejskiej: nawigacja między Europą państw a Europą regionów*, [w:] *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, red. P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 1998, s. 50.

³⁴ K. Czubocho, *Zagadnienie suwerenności państwowej a procesy integracyjne w ramach struktur europejskich*, „Jarosławskie Studia Społeczne” 2006, nr 1, s. 21-23.

- Chmiel B., *Instytucjonalizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003.
- Cuthbert M., *European Union Law*, Sweet & Maxwell, London 2006.
- Czubocha K., *Zagadnienie suwerenności państwowej a procesy integracyjne w ramach struktur europejskich*, „Jarosławskie Studia Społeczne” 2006, nr 1.
- Dinan D., *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, Lynne Rienner Publishers, Colorado 2005.
- Doliwa-Klepacki Z.M., *Integracja Europejska. Łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy*, Temida 2, Białystok 2005.
- Ginsberg R.H., *Common Foreign and Security Policy*, [w:] *Encyclopedia of the European Union*, red. D. Dinan, Lynne Rienner Publishers, Colorado 2000.
- Jednolity Akt Europejski*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004.
- Łazowski A., *Traktaty europejskie. Wprowadzenie*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Warszawa 2003.
- MacShane D., *An Unhappy Anniversary*, „Newsweek” 2007, January 22.
- Moravcsik A., *No Power to the People*, „Newsweek” 2007, February 5.
- Mościcka H., *II filar Unii Europejskiej-wybrane aspekty instytucjonalne*, [w:] *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2005.
- Nicoll W., *Budget*, [w:] *Encyclopedia of the European Union*, red. D. Dinan, Lynne Rienner Publishers, Colorado 2000.
- Paszyński M., *Francuskie i holenderskie „nie” – przyczyna, czy następstwo kryzysu Unii Europejskiej?*, „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 6(163).
- Pietraś Z.J., *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Wyd. U MCS, Lublin 2006.
- Piotrowski J., *Przewodnictwo Finlandii Radzie Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 6(175).
- Ruszkowski J., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, [w:] *Leksykon integracji europejskiej*, red. M. Bielska-Łach, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Sajdak K., *Negocjacje w sprawie nowej perspektywy finansowej na lata 2006-2013 i ich znaczenie dla Polski*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 1(170).
- Salmon T.C., *European Political Cooperation*, [w:] *Encyclopedia of the European Union*, red. D. Dinan, Lynne Rienner Publishers, Colorado 2000.
- Słownik Unii Europejskiej*, red. W. Głuch, Wyd. EUROPA, Wrocław 2003.
- Traktat z Amsterdamu*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004.
- Traktat z Nicei*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004.
- Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004.
- Żelazny W., *Modele integracji europejskiej: nawigacja między Europą państw a Europą regionów*, [w:] *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, red. P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 1998.

Strony Internetowe

- <http://en.wikipedia.org/wiki/Common-Foreign-and-Security-Policy>.
- <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/134004.htm>.
- <http://www.etuc.org/a/1835>.
- <http://europa.eu/generalreport/en/2005/rg108.htm>.
- <http://europa.eu/generalreport/en/2005/rg109.htm>.
- <http://europa.eu/generalreport/en/2005/rg110.htm>.

dr Tomasz Skica

Katedra Finansów i Bankowości

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie

Podstawowe wymiary relacji samorządu gminnego z sektorem małych i średnich przedsiębiorstw

Podstawy prawne funkcjonowania samorządu gminnego – wybrane zagadnienia

Instytucja samorządu terytorialnego ma wielowiekową i bogatą tradycję. Podobnie kształtuje się sytuacja związana z próbami wyodrębnienia podłoża powstania oraz kierunków ewoluowania pojęcia „samorząd”. Studia literatury przedmiotu wskazują na rozpiętość czasową oraz przestrzenną wzmianek odwołujących się do „instytucji” samorządu. Jedne ze źródeł informacji nawiązują do czasów starożytnej Grecji i Rzymu, inne natomiast upatrują początków idei samorządności w średniowiecznym państwie feudalnym. Etymologia słowa „samorząd” wywodzi się z niemieckiego pojęcia *selbsterwaltung*, oznaczającego w dosłownym tłumaczeniu „samodzielny zarząd”¹. Dopelnieniem pierwszego członu omawianego zagadnienia, oddającym istotę idei decentralizacji władzy publicznej, jest pojęcie „gminy” – definiowanej jako podstawowa jednostka podziału terytorialnego kraju². Niezależnie jednak od przyjętego ujęcia definicyjnego spójny pozostaje cel, dla którego wyodrębnia się szczebel samorządowy, a jest nim „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania oraz zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych, na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”³.

W bardzo zbliżony sposób pojęcie samorządu lokalnego uregulowane zostało w treści *Światowej deklaracji samorządu lokalnego*, przyjętej przez Międzynarodowy Związek Władz Lokalnych w Rio de Janeiro, we wrześniu 1985 r. Art. 2. Deklaracji stanowi, iż samorząd lokalny oznacza „prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej. Prawo to powinno być egzekwowane przez osoby indywidualne i ciała przedstawicielskie wybrane w demokratycznych, powtarzanych co pewien czas, powszechnych i równych wyborach”⁴. Jednocześnie w treści art. 1. oraz 3. zaznaczono, że zarówno zasada samorządu lokalnego, jak i podstawowe kompetencje władz lokalnych, winny zostać zawarte w konstytucji bądź ustalone w drodze ustawowej.

Zaledwie miesiąc później (15 października 1985 r.) kraje członkowskie Stałej Konferencji Gmin i Regionów Europy, funkcjonującej w ramach Rady Europy (obecnie noszącej nazwę Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych), przyjęły dokument tzw. *Europejską kartę samorządu terytorialnego*. Odzwierciedleniem intencji polskiego prawodawcy w zakresie reorganizacji dotychczasowego ustroju terytorialnego państwa jest preambuła powołanego wyżej dokumentu, zgodnie z którą „istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla za-

¹ Pojęcie „samorząd” (*selbsterwaltung*) utożsamia się z osobą pruskiego ministra – Heinrich Karl baron von Stein (1757-1831) – który upatrywał sposobów ratunku dla chylących się ku upadkowi Prusom w „samorządzie” – definiowanym jako partycypacja obywateli w sprawowaniu władzy publicznej. Na podst. *Niemiecko-Polskiego leksykonu międzynarodowego słownictwa prawniczo-administracyjnego*, seria P, t. II, Monachium-Bonn 1994.

² Pojęcie gminy wywodzi się z niemieckiego *gemeinde* – oznaczającego formę reprezentacji oraz gospodarowania (zarządzania) wsią lub miastem, będącą konsekwencją sąsiedztwa i wspólnoty interesów.

³ T. Milczarek, *Samorząd gminny*, Wyd. Prawno-Ekonomiczne INFOR, Warszawa 1999, s. 8.

⁴ *World Wide Declaration of Local Self Government*, The International Union of Local Authorities (IULA), Declaration adopted by the IULA Council in Toronto, June 1993.

rzządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela”⁵. Podobne stanowisko wyrażają M. Kulesza oraz H. Izdebski, według których instytucja samorządu terytorialnego – w szczególności zaś samorządu gminnego – znajduje bezpośrednie umocowanie w czynniku obywatelskim⁶. Oznacza to, że istotą samorządu „jest powierzenie zarządu sprawami publicznymi samym społecznościom terytorialnym (...), działającym przez swoich przedstawicieli. Jest więc samorząd instytucją wyzwalającą inicjatywę i odpowiedzialność za losy własnego środowiska, jest także szkołą gospodarności i demokracji”⁷.

Aktem prawnym otwierającym w Polsce drogę do restytucji samorządu terytorialnego była ustawa z 31 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁸, w treści której znalazły się m.in. następujące stwierdzenia: „Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (...) oraz Rzeczypospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu (...)”⁹. Na podbudowie powyższych zapisów 8 marca 1990 r. uchwalona została ustawa o samorządzie terytorialnym¹⁰. Wówczas to po okresie 40 lat funkcjonowania systemu jednolitych organów władzy i administracji państwowej (rad narodowych) reaktywowany został na szczeblu gminnym samorząd terytorialny. Uchwalenie ustawy o samorządzie terytorialnym nałożyło się w czasie z nowelą Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1990 r.¹¹, która poświęciła omawianym zagadnieniom osobny rozdział – podkreślając tym samym doniosłość znaczenia konieczności decentralizacji dotychczasowych struktur administracji publicznej. Niemniej jednak, każde z dotychczas podejmowanych działań związanych z reaktywowaniem samorządu terytorialnego odnosiło się wyłącznie do szczebla gminnego. Dopiero Mała Konstytucja z 17 października 1992 r.¹² „wprowadziła trójpodział władzy (aczkolwiek nie do końca konsekwentnie), stając w samym tytule, że jest to – ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym”¹³.

W roku 1998 pierwotna nazwa ustawy (o samorządzie terytorialnym) otrzymała nowe brzmienie na mocy przepisów ustawy z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa¹⁴. Finalnie – począwszy od 1 stycznia 1999 r. – aktem prawnym wyznaczającym ramy prawno-ustrojowe działalności samorządu gminnego w Polsce jest ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵. Jak wyżej wykazano – jej uchwalenie stanowiło początek reformy ustrojowej kraju, kwintesencją której jest aktualnie funkcjonujący trójstopniowy podział terytorialny państwa¹⁶. Zawarta w treści ustawy koncepcja samorządu terytorialnego nawiązując do tradycji polskich, spełnia jednocześnie wymagania stawiane samorządowi w *Europejskiej*

⁵ *Europejska karta samorządu terytorialnego* z 15 października 1985 r., DzU z 1994 r., nr 124, poz. 607.

⁶ Zob. szerzej na ten temat: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999, s. 181.

⁷ M. Kulesza, *Słowo wstępne*, [w:] A. Wiktorowska, *Polska bibliografia prawnicza samorządu terytorialnego 1840-1983*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1986, s. 12.

⁸ DzU z 1989 r., nr 75, poz. 444, z późn. zm.

⁹ Na podst. art. 1. ustawy z 31 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, DzU z 1989 r., nr 75, poz. 444, z późn. zm.

¹⁰ DzU z 1996 r., nr 13, poz. 74, z późn. zm.

¹¹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 1990 r., nr 16, poz. 94, z późn. zm.

¹² DzU z 1992 r., nr 84, poz. 426, z późn. zm.

¹³ H. Zięba-Załuśka, *Zarys ustroju administracji lokalnej w latach 1918-1996*, [w:] *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej. Wybrane zagadnienia*, red. H. Zięba-Załuśka, Wyd. Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1999, s. 16.

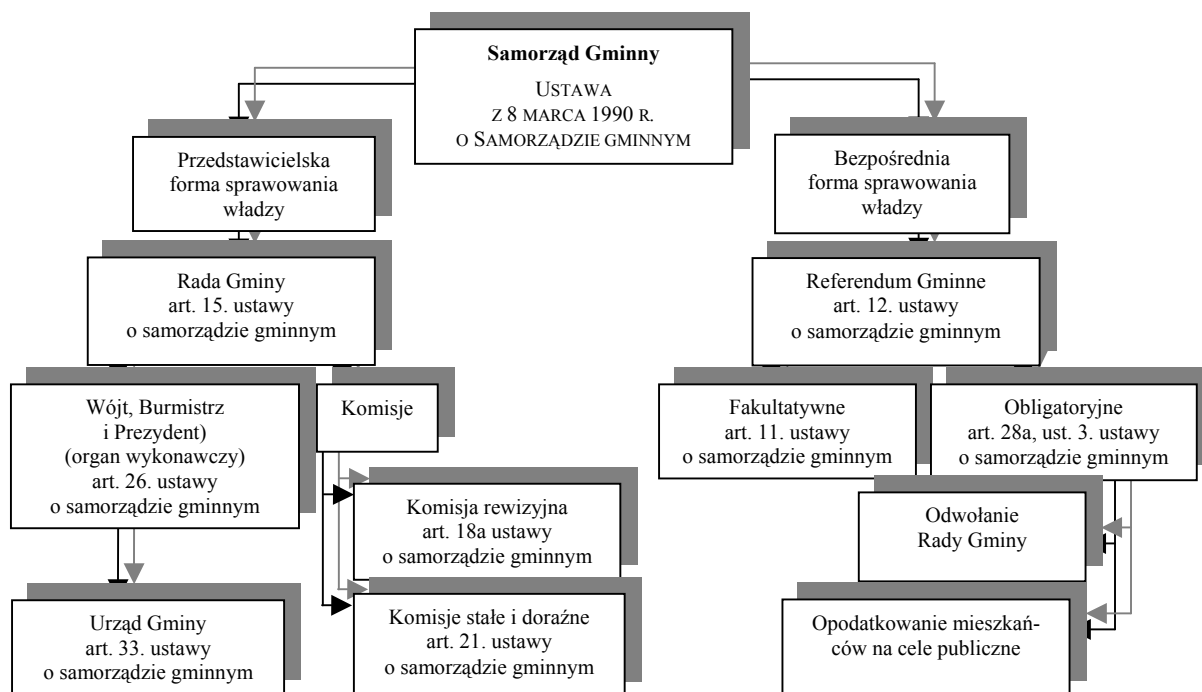
¹⁴ DzU z 1998 r., nr 162, poz. 1126, z późn. zm.

¹⁵ DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

¹⁶ Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, DzU z 1998 r., nr 96, poz. 603, z późn. zm.

karcie samorządu terytorialnego, przez co zapewnia Polsce integralność ww. rozwiązań, adekwatną dla europejskich systemów ustrojowych¹⁷.

Schemat 1. Samorząd gminny. Prezentacja wybranych postanowień ustawy o samorządzie gminnym.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie schematu H. Zięba-Załucka, Zarys ustroju administracji lokalnej w latach 1918-1996, [w:] Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej. Wybrane zagadnienia, red. H. Zięba-Załucka, Wyd. Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1999, s. 92.

Interpretacja zapisów ustawy o samorządzie gminnym pozwala zauważyć, że gmina to podmiot prawa posiadający kompetencje z zakresu prawa administracyjnego oraz osobowość prawa cywilnego¹⁸ – wyposażony w uprawnienia umożliwiające zarządzanie sprawami publicznymi. Potwierdzeniem niniejszej wykładni jest art. 15. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹⁹, zgodnie z którym ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Oznacza to, że w obszarze właściwości gminy pozostaje uczestnictwo w realizacji zadań z zakresu administracji publicznej, a przy tym domniemanie właściwości w zakresie realizacji wszystkich spraw publicznych o zasięgu lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6. ustawy ustrojowej)²⁰. Fakt ten z kolei potwierdza, iż ustawodawca, dokonując restytucji samorządu terytorialnego, kierował się przede wszystkim założeniem o efektywności oddolnego identyfikowania oraz zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych. Stąd też analogicznie jak w poprzedniej ustawie zasadniczej, również w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., prawodawca poświęcił w całości zagadnieniu samorządu terytorialnego osobny rozdział (tj. rozdział VII).

Ustawa o samorządzie gminnym to tylko jedna z szeregu regulacji stanowiących o ustroju gminy. Pomimo tego, iż jest ona niewątpliwie najważniejsza, to funkcjonowanie zdecentralizowanych struktur samorządowych, a w szczególności podstawowej jednostki podziału terytorialnego, jaką jest

¹⁷ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa historia i współczesność*, Wyd. KUL, Lublin 1999, s. 300.

¹⁸ W. Kisiel, *Wprowadzenie*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 17.

¹⁹ DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483, z późn. zm.

²⁰ Rozdział 2 ustawy o samorządzie gminnym zawiera katalog spraw z zakresu administracji publicznej objętych zakresem działania gminy.

gmina, wymaga szerszego spojrzenia na konstrukcję podstaw prawnych. Niezwykle istotnego znaczenia nabierają akty wykonawcze do ustawy o samorządzie gminnym oraz odwołania do regulacji zawartych w innych przepisach rangi ustawowej, nawiązujących bezpośrednio lub pośrednio do funkcjonowania samorządu gminnego. Istotna część rozwiązań dotyczących ustroju gmin znalazła odzwierciedlenie w ustawie z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta²¹. Powołana ustawa wprowadziła nową, całkowicie odbiegającą od rozwiązań funkcjonujących na płaszczyźnie powiatów i województw, konstrukcję jednoosobowego organu wykonawczego – pochodzącego z bezpośrednich wyborów obywateli i mogącego być przez nich odwołanym w drodze referendum²².

Kolejnymi aktami prawnymi o randze ustrojowej, decydującymi o funkcjonowaniu struktur samorządowych na poziomie gminnym, są: ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym²³, ustawa z 16 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw²⁴ oraz ustawa z 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych²⁵. Zaprezentowane regulacje stanowią ośnowę, na której budowane są podstawy samorządności lokalnej. O ile bowiem ustawa o samorządzie gminnym stanowi trzon w zakresie działalności samorządu terytorialnego, o tyle ogół pozostałych aktów prawnych (zarówno rangi ustawowej, jak i niższej) umożliwia osadzenie go w realiach gospodarczych oraz rynkowych, sprawiając, że przypisane ustawowo kompetencje znajdują możliwość praktycznej realizacji²⁶.

W analizie podstaw prawnych funkcjonowania samorządu gminnego nie sposób pominąć przepisów wyznaczających ramy gospodarki środkami publicznymi. Począwszy od 1 stycznia 2004 r., aktem prawnym regulującym strukturę dochodów w samorządzie terytorialnym jest ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁷. Ustawa ta otwiera zupełnie nowy wymiar w zakresie dotychczasowych uregulowań dotyczących gospodarki środkami publicznymi²⁸, a charakter oraz specyfika zawartych w niej rozwiązań stanowią podstawę dynamizacji działań rozwojowych wspólnot samorządowych.

Katalog aktów prawnych stanowiących o ustroju samorządu gminnego uwzględnia również ustawy odnoszące się nie tyle wprost do samorządu terytorialnego, ile do instytucji integralnie związanych z samorządem, tj. regionalnych izb obrachunkowych²⁹ oraz samorządowych kolegiów odwoławczych³⁰. Wskazane wyliczenie nie ma charakteru enumeratywnego, a problematyka funkcjonowania samorządu gminnego ma zdecydowanie szerszy charakter. Stąd też na podłoże legislacyjne, stanowiące o możliwości funkcjonowania oraz współdziałania samorządu gminnego, wpływ ma również wiele innych regulacji, wśród których wymienić należy chociażby ustawę z 20 grudnia

²¹ DzU z 2002 r., nr 113, poz. 984, z późn. zm.

²² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 71.

²³ Dz.U z 2000 r., nr 88, poz. 985, z późn. zm.

²⁴ DzU z 2003 r., nr 159 poz. 1547, z późn. zm.

²⁵ DzU z 2000 r., nr 91, poz. 1009, z późn. zm.

²⁶ Dokonując przeglądu regulacji traktujących o podstawach prawnych działalności samorządu gminnego, należy nadmienić, że całkowicie odmiennym aktem prawnym, mającym charakter *stricte* ustrojowy, jest ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy, która zawężając zasięg oddziaływania do obszaru Warszawy w jej granicach administracyjnych, stanowi o umocowaniu prawnym funkcjonowania samorządu gminnego. Swoistym dopełnieniem regulacji normatywnych, odnoszących się do kwestii podłoża prawnego działalności samorządu gminnego, jest jego statut oraz ewentualne statuty jednostek pomocniczych gmin, a także gminnych jednostek organizacyjnych, stowarzyszeń samorządowych i związków komunalnych.

²⁷ DzU z 2003 r., nr 203, poz. 1966, z późn. zm.

²⁸ Zob. więcej na ten temat w: T. Skica, *Struktura dochodów w samorządzie gminnym na podstawie regulacji wprowadzanych ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „e-Finanse” 2005, nr 1.

²⁹ Ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, DzU z 2001 r., nr 55, poz. 856, z późn. zm. oraz ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, DzU z 2005 r., nr 14, poz. 114, z późn. zm.

³⁰ Ustawa z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, DzU z 2001 r., nr 79, poz. 856, z późn. zm.

1996 r. o gospodarce komunalnej³¹, ustawę z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³², jak również ustawę z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³³.

Zaprezentowane zestawienie aktów normatywnych stanowi przegląd najważniejszych unormowań ustawowych oraz ponadustawowych traktujących o problematyce prawnego umocowania działalności samorządu gminnego. Nie wyczerpuje tym samym całości zagadnień dotyczących omawianej tematyki. Należy jednakże podkreślić, że przeprowadzona weryfikacja podstaw działalności samorządu gminnego – dokonana w oparciu o katalog ustaw ustrojowych – daje legitymację ku dalszym, bardziej wnikliwym i dogłębnym analizom poznawczym w zakresie interpretowanej materii.

Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd gminny

Podjmując zagadnienie wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny, konieczne staje się przeprowadzenie swoistej systematyki znaczeniowej zaprezentowanego pojęcia oraz wskazanie obszarów działalności samorządu terytorialnego, których one dotyczą. Zagadnienie wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny stanowi kluczowy z punktu widzenia współdziałania struktur samorządowych ze środowiskiem lokalnych przedsiębiorców aspekt rynkowej roli samorządu terytorialnego. Umiejscowienie wskazanych działań na poziomie funkcjonowania samorządu gminnego nie ma charakteru przypadkowego. Gmina jest „usytuowana” najbliżej obywatela, a zatem podmiotu, na rzecz którego zorientowana jest jej działalność.

Decentralizacja administracji publicznej przyjęła za wyznacznik swojej roli przeniesienie ciężaru w zakresie zawiadywania sprawami publicznymi na poziom lokalny – tworząc tym samym podwaliny społeczeństwa obywatelskiego, w którym za sprawą wyborów oraz referendum mieszkańcy mają możliwość decydowania o aspektach i kierunkach rozwoju społeczno-gospodarczego. Właściwość samorządu gminnego w zakresie inicjowania działań związanych z rozwojem przedsiębiorczości wynika bezpośrednio z konstytucyjnych cech samorządu terytorialnego, odnoszących się m.in. do:

- uregulowania zakresu zadań (kompetencji) należących do właściwości samorządu terytorialnego w przepisach rangi ustawowej,
- zogniskowania głównego celu działalności samorządu terytorialnego na zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności lokalnych,
- ustanowieniu zasady subsydiarności jako wyznacznika realizacji spoczywających na samorządzie terytorialnym kompetencji³⁴.

Nawiązując do identyfikacji roli gminy w zakresie stymulowania rozwoju przedsiębiorczości, należy zauważyć, iż w opinii władz lokalnych znaczenie oddziaływania jednostek samorządu terytorialnego na rozwój inicjatyw gospodarczych wśród ogółu czynników pobudzających przedsiębiorczość znajduje się dopiero na czwartej pozycji. W opinii ankietowanych gmin zdecydowanie silniej na rozwój przedsiębiorczości wpływa działalność regulacyjna państwa (system podatkowy, poziom zadłużenia publicznego), ogólny stan gospodarki krajowej oraz poziom zamożności społeczeństwa³⁵.

³¹ DzU z 1997 r., nr 9, poz. 43, z późn. zm.

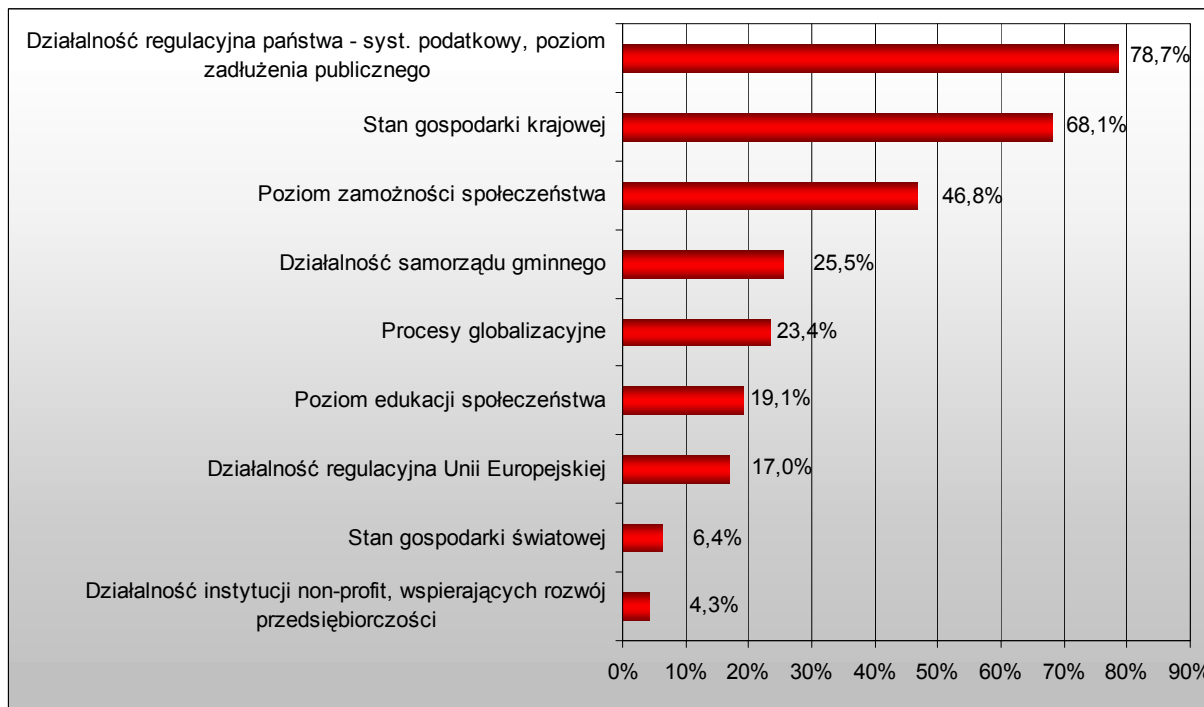
³² DzU z 2005 r., nr 249, poz. 2104, z późn. zm.

³³ DzU z 2002 r., nr 9, poz. 84, z późn. zm.

³⁴ Zob. więcej na ten temat: E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998, s. 6.

³⁵ Zob. więcej na ten temat: T. Skica, J. Strojny, W. Tabasz, K. Witkowski, *Samorząd gminny a rozwój przedsiębiorczości. Podkarpaccy samorządowcy wobec uwarunkowań wzajemnych relacji*, Instytut Gospodarki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Rzeszów 2004 (raport z przeprowadzonych badań – materiały niepublikowane).

Wykres 1. Czynniki, które w opinii samorządowców determinują rozwój sektora MŚP.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

Wspieranie inicjatyw przedsiębiorczych przez samorząd terytorialny ma na celu eliminowanie barier rozwoju gospodarczego oraz pobudzanie aktywności społecznej przy wykorzystaniu posiadanych narzędzi wspierania przedsiębiorczości³⁶. Mówiąc o instrumentarium stymulowania lokalnej gospodarki, należy uznać za zasadne nakreślenie płaszczyzn (odpowiadających stosowanym narzędziom), w ramach których przejawiają się działania związane ze wspieraniem rozwoju gospodarczego wspólnot lokalnych. „Można tutaj wymienić zarówno takie instrumenty, które bezpośrednio uzależnione są od decyzji lokalnych władz, oraz takie, które związane są z aktywnością samorządu, chociaż bezpośrednio od niego nie zależą. Skuteczność każdego instrumentu jest uzależniona od dobrej diagnozy problemów i barier występujących w danym środowisku”³⁷. W praktyce oznacza to, że katalog instrumentów wspierania inicjatyw gospodarczych rozkłada się dwubiegunowo, obejmując narzędzia ściśle związane z decyzyjnością władz lokalnych oraz te, które co prawda wiążą się z funkcjonowaniem samorządu, aczkolwiek nie są od niego bezpośrednio zależne – stanowią pochodną działań podejmowanych przez gminy.

Władze lokalne, inicjując działania służące wspieraniu przedsiębiorczości, muszą uwzględnić szereg czynników i przesłanek, które warunkują formę oraz charakter podejmowanych przedsięwzięć. Wśród wskazanej grupy determinant istotną rolę odgrywają tzw. czynniki zewnętrzne oraz wewnętrzne. „Do najważniejszych czynników zewnętrznych zaliczyć można: globalizację gospodarki i ogólnoświatową konkurencję o inwestycje zagraniczne (...), powiązania gospodarcze Polski z zagranicą oraz restrukturyzację polskiej gospodarki”³⁸. Natomiast grupę czynników wewnętrznych tworzy m.in. specyfika lokalnego sektora MŚP, dostępna infrastruktura, właściwości lokalnego rynku pracy oraz potencjał rozwojowy branż funkcjonujących w obrębie gminy. Wskazane rozróżnienie nie ma charakteru zamkniętego. Stanowi natomiast przegląd kluczowych czynników decydujących o stosowanych przez gminę narzędziach oraz – co zdecydowanie ważniejsze – efektywności zasto-

³⁶ R. Kamiński, *Stymulowanie rozwoju gospodarczego*, Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT, Warszawa 2003, s. 18.

³⁷ R. Kamiński, *op.cit.*, s. 18-19.

³⁸ W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg i M. Tomalak, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, PAB-Font s.c., Warszawa 2000, s. 7.

sowanego instrumentarium wspierania przedsiębiorczości. Nawiązując do wyodrębnionych determinant, należy zauważyć, że aktywność władz samorządowych w obszarze stymulowania sektora lokalnych podmiotów gospodarczych obejmuje, z jednej strony, identyfikację barier uniemożliwiających pełne wykorzystanie posiadanego potencjału, z drugiej natomiast – dostosowanie adekwatnego do zakładanych celów instrumentu (bądź grupy instrumentów), zapewniających jego osiągnięcie. Istotnego znaczenia nabiera również dopasowanie instrumentów służących rozwojowi przedsiębiorczości do potrzeb otoczenia gospodarczego gminy. Tutaj z kolei szczególnie ważna jest kwestia dialogu środowisk przedsiębiorców oraz przedstawicieli władz lokalnych. Dzięki niemu możliwe staje się asymilowanie ww. działań do zgłaszanych potrzeb, a przez to budowanie swego rodzaju pomostu w zakresie aktualnych i przyszłych przedsięwzięć rozwojowych, np. projektów partnerstwa publiczno-prywatnego³⁹.

Instrumenty wspierania przedsiębiorczości można podzielić za R. Kamińskim na dwie grupy obejmujące instrumenty dochodowe oraz instrumenty wydatkowe⁴⁰. Do katalogu dochodowych instrumentów wspierania przedsiębiorczości zalicza się:

- stosowanie ulg i zwolnień podatkowych, jak również obniżanie stawek maksymalnych w podatkach lokalnych,
- ustalanie niskiego poziomu opłat lokalnych,
- prowadzenie polityki ograniczonego wzrostu cen za usługi komunalne.

Praktyka współpracy samorządów gminnych z przedsiębiorcami dowodzi, iż instrumenty dochodowe same w sobie nie stanowią wystarczającej zachęty do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, natomiast ich znaczenia nie można przecenić, jeżeli chodzi o budowanie „kompleksowego systemu wsparcia” podmiotów gospodarczych. Narzędzia dochodowe odgrywają znacznie większą rolę jako komponent całościowego systemu zorientowanego na wspieranie przedsiębiorczości aniżeli jako pojedynczy instrument. Argumentując „za” i „przeciw” stosowaniu instrumentów dochodowych, należy dodać, że polityka władz gminnych w obszarze wspierania przedsiębiorczości bierze swój początek już na etapie decydowania o poziomie stawek podatków lokalnych. Rozważając wprowadzenie instrumentów dochodowych, należy posłużyć się najprostszym rachunkiem ekonomicznym (tj. stosunkiem ponoszonych nakładów do zakładanych efektów), może się bowiem okazać, że ulga, która ma stanowić zachętę dla lokalizacji działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę na terenie danej gminy, stanowi bardzo mały impuls dla samego przedsiębiorcy, a w przypadku struktury dochodowej budżetu gminy może decydować o jej istotnym uszczupleniu, co z kolei znajduje odbicie w zakresie realizacji pozostałych zadań gminy.

W katalogu instrumentów dochodowych zawiera się również kompetencja do tego, aby „odraczać, umarzać, rozkładać na raty oraz zaniechać poboru w zakresie podatków i opłat (...). Z punktu widzenia przedsiębiorcy najistotniejsza jest nie wysokość stawek czy ulg, co stałość i przejrzystość stosowanych rozwiązań fiskalnych. Istotne jest, by potencjalni inwestorzy już na etapie wstępnych rozmów mogli zapoznać się z systemem ulg i preferencji, z których można korzystać przy spełnieniu określonych warunków”⁴¹. Ponadto, w opinii R. Kamińskiego, znacznie większe oddziaływanie na podmioty gospodarcze oraz efektywność podejmowanych działań związanych ze wspieraniem przedsiębiorczości przynosi tzw. umiarkowany poziom opłat pobieranych za usługi komunalne aniżeli stosowanie wyłącznie systemu obniżonych podatków lokalnych⁴².

³⁹ Więcej na ten temat piszą: T. Borys, *Partnerstwo publiczno-prywatne w koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 4; M. Kulesza, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 2; P. Swianiewicz, *Partnerstwo publiczno-prywatne a współczesne tendencje zmian w samorządach lokalnych*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 2; L. Piestrzyńska, *Moda czy konieczność*, „Współnota” 2003, nr 26.

⁴⁰ Analogiczną klasyfikację zaprezentowali specjaliści Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową (W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg i M. Tomalak) w opracowaniu zatytułowanym *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, będącym sentencją procesu badawczego obejmującego analizę efektywności budżetowych i pozabudżetowych instrumentów wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny.

⁴¹ W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg i M. Tomalak, *op.cit.*, s. 9.

⁴² R. Kamiński, *op.cit.*, s. 18 i nast.

Drugą grupę narzędzi wspierania przedsiębiorczości stanowią tzw. instrumenty wydatkowe, do których zalicza się:

- wydatki inwestycyjne, podnoszące atrakcyjność inwestycyjną gminy,
- wspieranie przedsięwzięć i instytucji służących rozwojowi gospodarczemu (np. ośrodków wspierania biznesu, centrów promocji przedsiębiorczości oraz inkubatorów przedsiębiorczości),
- instrumenty informacyjno-promocyjne (np. informowanie o potencjalnych partnerach przedsięwzięć gospodarczych, udzielanie informacji na temat firm świadczących usługi biznesowe czy ostatecznie promowanie walorów gospodarczych gminy oraz jej potencjału rozwojowego)⁴³,
- inicjowanie współpracy samorządu lokalnego z samorządem gospodarczym (opracowanie strategii rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, uwzględniającej strategię inwestycyjną oraz promocyjną – w tym również promowanie lokalnych przedsiębiorców),
- podejmowanie współpracy władz samorządowych ze środowiskiem – otoczeniem zewnętrznym gminy (np. inicjowanie współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, zarówno w kraju, jak i za granicą)⁴⁴.

Najważniejszym instrumentem wydatkowym są nakłady inwestycyjne. Infrastruktura techniczna, a przede wszystkim dobrej jakości drogi, nowoczesne systemy wodociągów i kanalizacji oraz oczyszczalnie ścieków, stanowią atut, którym wciąż może poszczycić się niewiele gmin. Ze względu na to, że o lokalizacji inwestycji na terenie danej gminy decyduje szereg czynników (nie tylko infrastrukturalnych), istotne jest to, aby działania inwestycyjne podejmowane przez władze gminy stanowiły odwzorowanie realnych potrzeb przedsiębiorców. W przeciwnym razie poniesione nakłady nie znajdują odzwierciedlenia w zakładanych rezultatach, a wydatkowane środki można byłoby efektywniej spożytkować, przeznaczając je na inny cel. Stąd też (analogicznie, jak miało to miejsce w odniesieniu do omawianych instrumentów dochodowych) istotnego znaczenia nabiera konieczność podtrzymywania stałego dialogu ze środowiskiem lokalnych przedsiębiorców.

Wśród pozostałych elementów katalogu wydatkowych narzędzi stymulowania przedsiębiorczości wymienić należy instrumenty służące wspieraniu przedsięwzięć i instytucji oddziałujących na rozwój gospodarczy gminy. Coraz częściej doceniane są inicjatywy łączące współdziałanie władz publicznych i prywatnych (partnerstwo publiczno-prywatne). Rosnącym zainteresowaniem cieszą się nowoczesne formy zarządzania środkami publicznymi (budżet zadaniowy). Rozwojowi ulegają również praktyki inicjowania i współtworzenia przez podmioty publiczne i organizacje pozarządowe swego rodzaju platform współpracy, owocujących dynamizacją rozwoju społeczno-gospodarczego wspólnot gminnych.

W bezpośredniej relacji do omówionej grupy narzędzi pozostają instrumenty informacyjno-promocyjne, a także te służące nawiązywaniu współpracy w zakresie wspierania przedsiębiorczości pomiędzy samorządem lokalnym a samorządem gospodarczym oraz organizacjami pozarządowymi. Ponadto, rozwój przedsiębiorczości nie powinien być sztucznie zawężany wyłącznie do granic administracyjnych gminy. Wręcz przeciwnie – dynamika procesów rozwojowych pociąga za sobą szereg działań ukierunkowanych na zewnątrz. Stąd też z punktu widzenia władz samorządowych ważna jest nie tylko identyfikacja czynników decydujących o lokalizacji inwestycji na terenie danej gminy, ale również znajomość przesłanek warunkujących rozprzestrzenianie efektów prowadzonej działalności gospodarczej poza jej granice. Wśród katalogu czynników decydujących o lokalizacji i rozprzestrzenianiu się inwestycji wymienić należy m.in.:

- zasoby wykwalifikowanej siły roboczej,
- przykłady udanych przedsięwzięć inwestycyjnych,

⁴³ Zob. więcej na ten temat: *Spółki z udziałem zagranicznym w środowisku lokalnym*, raport z badania opinii inwestorów zagranicznych i przedstawicieli władz lokalnych przeprowadzonego przez Centrum Badań Marketingowych (CBM) INDICATOR, Warszawa 1995.

⁴⁴ W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg i M. Tomalak, *op.cit.*, s. 10-16.

- dobre i efektywne podłoże współpracy przedsiębiorców i władz samorządowych,
- wsparcie ze strony partnerów lokalnych,
- zaplecze instytucjonalne oraz infrastrukturalne,
- chłonność lokalnego rynku⁴⁵.

Nawiązując do ww. determinant oraz istoty współdziałania jednostek sektora publicznego na rzecz rozwoju gospodarczego, nie sposób pominąć rozwiązań wprowadzanych ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W treści powołanego aktu ustawodawca wprowadził rozwiązania służące łączeniu i współdziałaniu samorządów na poziomie gminnym i powiatowym. Przepisy ustawy stanowią, iż „w odniesieniu do gmin i powiatów powstałych wskutek połączenia dwóch lub więcej jednostek, wskaźnik udziału we wpływach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w okresie 5 lat, począwszy od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym podjęto decyzję o połączeniu, będzie zwiększony o pięć punktów procentowych. (...) Niewątpliwym profitem wynikającym z konsolidacji dwóch bądź więcej gmin lub powiatów jest możliwość bardziej efektywnego oddziaływania na potencjalną lokalizację podmiotów gospodarczych (a przez to pozyskiwanie nowych źródeł dochodów), kreowania podstaw społeczeństwa obywatelskiego czy w konsekwencji podejmowania wspólnych projektów i inicjatyw o wymiarze zarówno lokalnym, jak i ponad lokalnym”⁴⁶.

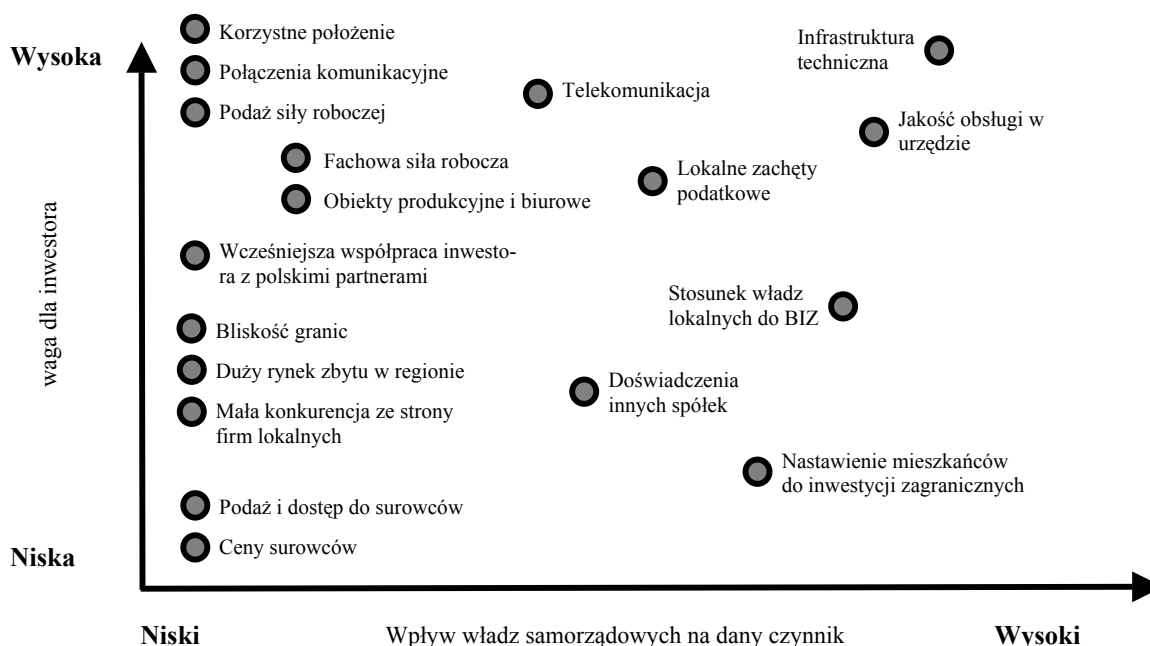
Wykorzystywanie wskazanych instrumentów oprócz skutków w obszarze stymulowania inicjatyw przedsiębiorczych rzutuje na jakość, a przede wszystkim skuteczność prowadzonej polityki budżetowej. Nie bez znaczenia pozostaje również otwartość samorządu gminnego na możliwości współdziałania międzykomunalnego. Zakres form oraz płaszczyzn wzajemnej współpracy podmiotów sektora publicznego ulega postępującej ekspansji. Szczególnie istotną rolę odgrywa tutaj kwestia globalizacji struktur społecznych i gospodarczych, a wraz z nią jawiący się trend po stronie gospodarczych inicjatyw ponadnarodowych oraz współpracy transgranicznej.

Zamieszczony niżej schemat 2 prezentuje zależność pomiędzy wagą poszczególnych czynników decydujących o lokalizacji inwestycji (istotnych z punktu widzenia potencjalnego inwestora) a wpływem władz samorządowych na każdy z czynników z osobna.

⁴⁵ R. Kamiński, *op.cit.*, s. 19. Zob. szerzej na ten temat: M. Bąk, M. Grabowski, P. Kulawczuk, M. Nowicki, M. Wargacki, E. Wojnicka, *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionalny*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości SA, Warszawa 2001, s. 8 i nast.

⁴⁶ T. Skica, *Struktura dochodów w samorządzie gminnym na podstawie regulacji wprowadzanych ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „e-Finanse” 2005, nr 1, s. 8.

Schemat 2. Wpływ władz samorządowych na czynniki lokalizacji przedsiębiorstwa na terenie gminy.



Źródło: W. Dziemianowicz, Rola władz samorządowych w przyciąganiu kapitału zagranicznego, [w:] Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce, red. Z. Ołasiński, PWE, Warszawa 1998.

Wskazane determinanty lokalizacji przedsiębiorstw na terenie gminy stanowią przesłankę do konstruowania planów, programów oraz strategii wykorzystujących zaplecze infrastrukturalne i organizacyjne do działań rozwojowych projektowanych nie tylko w wymiarze lokalnym, lecz również regionalnym, a nawet ponadnarodowym. Zaprezentowany schemat wskazuje na to, jak istotne znaczenie dla kreowania rozwoju wspólnot lokalnych ma fakt współdziałania organów władz samorządowych z instytucjami otoczenia biznesu. Potwierdzeniem wskazanej prawidłowości jest stwierdzenie W. Dziemianowicza, w opinii którego „trudno jest przecenić rolę instytucji otoczenia biznesu (IOB) dla lokalnej gospodarki. Wystarczy przypomnieć, że E.J. Blakely (...) w swojej koncepcji rozwoju lokalnego umieszcza tego typu organizacje wśród czterech filarów rozwoju. To instytucje otoczenia biznesu mogą wspierać rozwój sieci korporacyjnych, pozyskiwanie zewnętrznych środków i dyfuzję innowacji”⁴⁷.

Powołując się na wyniki badań przeprowadzonych na reprezentatywnej próbie gmin Podkarpacia⁴⁸, można zauważyć, że gminy stosują w praktyce instrumenty wspierania sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Zawarte w ankiecie pytania traktujące o stymulowaniu inicjatyw przedsiębiorczych w relacji do ogółu działań podejmowanych przez samorząd gminy zostały ujęte w formie indeksu „Ocena stopnia wykorzystania instrumentów wspierania sektora MŚP przez samorząd gminy”, którego ilustracją jest zamieszczona niżej tab. 1.

⁴⁷ W. Dziemianowicz, T. Kierkowski, R. Knopik, *op.cit.*, s. 29.

⁴⁸ T. Skica, J. Strojny, W. Tabasz, K. Witkowski, *Samorząd gminny a rozwój przedsiębiorczości. Podkarpaccy samorządowcy wobec uwarunkowań wzajemnych relacji*, *op.cit.*

Tab. 1. Budowa indeksu „Ocena stopnia wykorzystania instrumentów wspierania sektora MŚP przez samorząd gminny”.

Budowa indeksu „Ocena stopnia wykorzystania instrumentów wspierania sektora MŚP przez samorząd gminny”.	Alfa Cronbacha	
Czy w gminie, w której sprawuje Pan (i) urząd, samorząd wspiera rozwój małych i średnich przedsiębiorstw przez politykę w sferze produktów lokalnych?	0,8198	0,8283
Czy w gminie, w której sprawuje Pan (i) urząd, samorząd wdraża strategię rozwoju lokalnego, która kładzie nacisk na wspieranie sektora małych i średnich przedsiębiorstw ze strony gminy?	0,8068	
Czy w gminie, w której sprawuje Pan (i) urząd, samorząd inwestuje głównie w te obszary, które ułatwiają funkcjonowanie przedsiębiorstw?	0,8009	
Czy w gminie, w której sprawuje Pan (i) urząd, samorząd angażuje się we współfinansowanie przedsięwzięć gospodarczych?	0,7962	
Czy w gminie, w której sprawuje Pan (i) urząd, samorząd współpracuje z lokalnymi przedsiębiorcami, np. w obszarze realizacji zadań inwestycyjnych?	0,8072	
Czy w gminie, w której sprawuje Pan (i) urząd, samorząd inicjuje działalność szkoleniowo-doradczą na rzecz przedsiębiorców lub zainteresowanych rozpoczęciem działalności gospodarczej?	0,8285	
Czy w gminie, w której sprawuje Pan (i) urząd, samorząd wspiera sektor małych i średnich przedsiębiorstw, inicjując działalność lokalnych funduszy poręczeń i gwarancji kredytowych?	0,8091	
Czy w gminie, w której sprawuje Pan (i) urząd, samorząd promuje region na arenie województwa, kraju, a także za granicą?	0,7968	

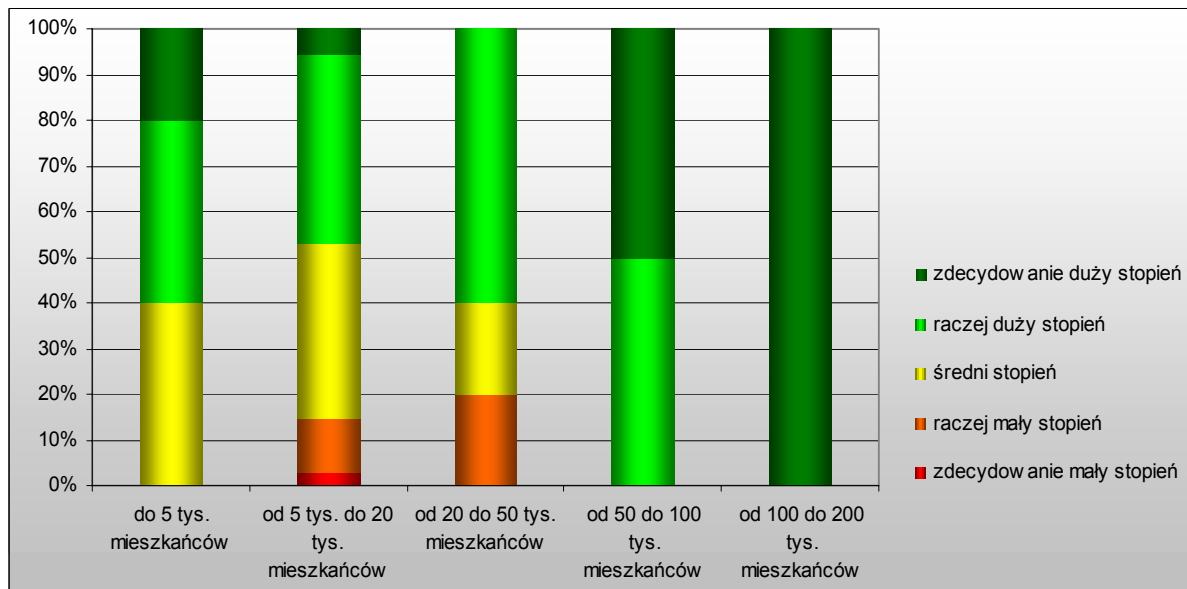
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

Zaprezentowane wartości wskaźnika Alfa Cronbacha pozwalają zauważyć, że opracowany indeks jest wewnętrznie spójny i względnie jednorodny. Zgodnie z jego interpretacją ponad połowa badanych jednostek (tj. 53,2 %) wskazała, że wykorzystanie przez samorząd gminny instrumentów wspierania przedsiębiorczości jest znaczące. Zaprezentowane wyniki dowodzą, że kwestia stymulowania przedsiębiorczości przez struktury samorządowe jest nie tylko dostrzegana, lecz również znajduje przełożenie w praktyce.

Odwołując się do wyników przeprowadzonych badań⁴⁹, można również zauważyć, że czynnikami warunkującymi podejmowanie działań w obszarze wspierania inicjatyw przedsiębiorczych na poziomie działalności gmin samorządowych są m.in. liczebność mieszkańców gminy (wykres 2) oraz rodzaj gminy (wykres 3).

⁴⁹ *Ibidem*.

Wykres 2. Rozkład stopnia ocen stosowania instrumentów wspierania sektora MŚP przez samorząd gminny ze względu na wielkość gminy.

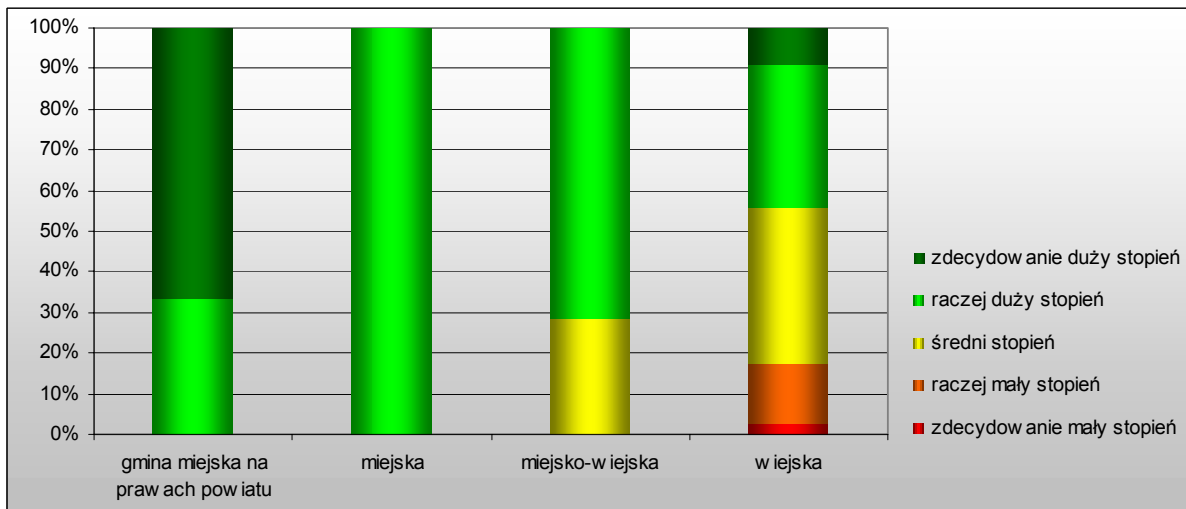


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

W gminach o liczebności powyżej 100 tys. mieszkańców ogół respondentów uznał zakres stosowania instrumentów wsparcia jako zdecydowanie duży. W gminach o liczebności oscylującej pomiędzy 50 a 100 tys. osób wskazania obejmowały dwie oceny, tj. zdecydowanie duży stopień oraz raczej duży stopień stosowania instrumentów wspierania przedsiębiorczości. Stosunek procentowy obu odpowiedzi wyniósł po 50%. W przeprowadzonym rankingu zdecydowanie najsłabiej wypadły niewielkie gminy wiejskie oraz miejsko-wiejskie. Wśród jednostek o liczbie mieszkańców od 5 do 20 tys. osób odwzorowana została cała skala możliwych odpowiedzi, łącznie ze wskazaniami świadczącymi o zdecydowanie małym zakresie stosowania instrumentów stymulowania przedsiębiorczości (2, %). Nieco lepszy wynik charakteryzował gminy o liczebności od 20 do 50 tys. osób. Wśród ankietowanych jednostek ok. 60% wskazań dotyczyło raczej dużego stopnia wykorzystania instrumentów wsparcia, dalsze 20% – średniego, a pozostałe 20% – raczej małego zakresu stosowania w praktyce instrumentów wspierania sektora MŚP przez samorząd gminy.

Weryfikacja zakresu stosowania instrumentów wsparcia przedsiębiorczości przez władze lokalne, analizowana według kryterium rodzaju gminy, wykazała, że zdecydowanie najsilniejsze oddziaływanie na rozwój lokalnych inicjatyw gospodarczych stanowiło domenę miast na prawach powiatu. Blisko 67% ankietowanych jednostek opisało stopień zaangażowania władz gminnych we wspieranie sektora MŚP jako zdecydowanie duży. Równie korzystnie wypadła analiza porównawcza przeprowadzona w odniesieniu do gmin miejskich. Ilustrację graficzną rozkładu stopnia ocen stosowania instrumentów wspierania sektora MŚP przez samorząd gminny ze względu na rodzaj gminy stanowi zamieszczony niżej wykres 3.

Wykres 3. Rozkład stopnia ocen stosowania instrumentów wspierania sektora MŚP przez samorząd gminny ze względu na rodzaj gminy.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

Największe zróżnicowanie ocen polityki władz gminnych w zakresie stosowania instrumentów wsparcia cechowało gminy wiejskie. Fakt ten pozwala stwierdzić, że w przeciwieństwie do gmin miejskich oraz miast na prawach powiatu gminy wiejskie charakteryzował brak jednolitego podejścia do kwestii stosowania instrumentów stymulowania lokalnych inicjatyw przedsiębiorczych. Sytuacja ta stanowi dowód na to, że zakres stosowania instrumentów wspierania przedsiębiorczości jest uwarunkowany nie tylko liczebnością mieszkańców oraz rodzajem gminy, lecz przede wszystkim stosunkiem władz lokalnych, odzwierciedlającym wizję rozwoju społeczno-gospodarczego gminy.

Dylematy decyzyjne w zakresie kreowania warunków rozwoju gospodarczego

Podjęcie zagadnienie rozwoju lokalnych wspólnot samorządowych, konieczne staje się odniesienie meritum inicjowanych rozważań do konstrukcji oraz struktury budżetów samorządowych. Jednym z podstawowych barier uniemożliwiających inicjowanie działań służących długookresowemu rozwojowi lokalnemu są niewystarczające środki budżetowe oraz ograniczenia ustawowe dotyczące możliwości zaciągania zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych. Oba czynniki w połączeniu ze sobą stanowią bardzo silną destymulantę dla podejmowania działań inwestycyjnych.

Istotne zmiany we wskazanej materii spowodowane zostały wejściem w życie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która w znacznej mierze uniezależniła samorząd terytorialny od transferu środków z budżetu centralnego⁵⁰. Przesunięcie środka ciężkości po stronie wpływów budżetowych na dochody własne jest wyrazem progresji, jaka dokonała się w obszarze regulacji dotyczących gospodarki budżetowej. Większa niezależność w zakresie gromadzenia wpływów budżetowych to przede wszystkim większa odpowiedzialność, a przy tym sprawdzian z gospodarności i efektywności realizowanej polityki budżetowej. Stąd też, pomimo zmian w obowiązującym porządku prawnym, fakt kreowania polityki rozwojowej, której efekty będzie można konsumować dopiero w perspektywie kilku najbliższych lat, bardzo często pozostaje

⁵⁰ Do czasu wejścia w życie ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego kolejne ustawy powielały uzależnienie samorządu terytorialnego od budżetu centralnego, przez co przeprowadzona decentralizacja miała jedynie połowiczny charakter. Dotyczyła ona struktur organów administracji, nie wiązała się natomiast z przeniesieniem kompetencji do większej autonomii w zakresie gospodarki budżetowej na poziom działalności samorządu terytorialnego.

w sprzeczności z wydolnością budżetów lokalnych, dla których priorytet zawsze stanowić będzie realizacja ustawowo wskazanych kompetencji. Zamieszczona niżej tab. 2 umożliwia analizę dynamiczną kształtowania się struktury dochodów, wydatków oraz wyniku finansowego jednostek samorządu terytorialnego na przestrzeni lat 2004-2006, uwydatniając efekty wdrażania poszczególnych etapów nowej ustawy regulującej strukturę dochodów w samorządzie terytorialnym.

Tab. 2. Budżety jednostek samorządu terytorialnego (JST) w latach 2004-2006.

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	
	(w mln zł)			2005 = 100
Dochody ogółem	91.504,0	102.911,9	107.417,3	104,4
Dochody własne	47.080,3	54.889,0	58.087,9	105,8
Transfery z UE	411,4	1.847,4	3.007,2	162,8
Dotacje z budżetu państwa	11.928,4	13.921,3	14.264,3	102,5
Pozostałe dotacje	1.181,1	1.645,8	1.662,3	101,0
Subwencja ogólna	31.314,2	32.455,7	33.402,8	102,9
Wydatki ogółem	91.386,8	103.807,1	108.488,0	104,5
Wydatki bieżące	76.198,6	85.376,7	88.348,8	103,5
Wydatki majątkowe	15.188,2	18.430,4	20.139,1	109,3
Wynik	117,2	-895,2	-1.070,7	119,6

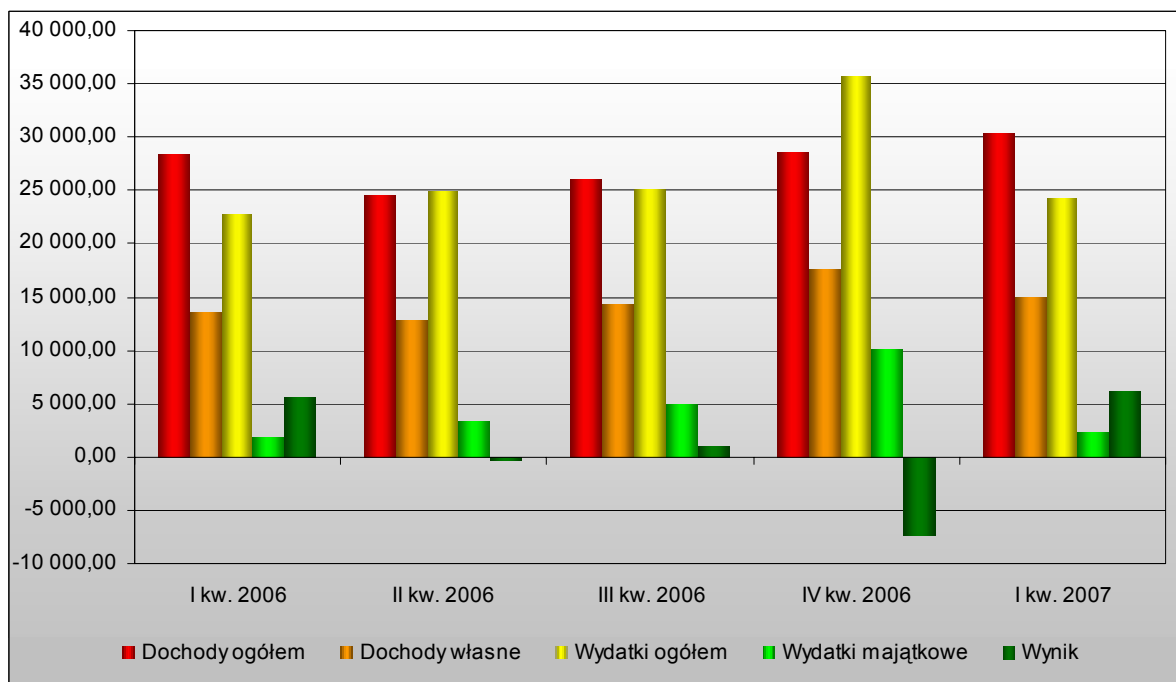
Źródło: „Biuletyn Finansów Publicznych” 2006, nr 2(18).

Porównanie roczników 2004 i 2005 wykazało, że wyniki finansowe osiągnięte przez jednostki samorządu terytorialnego w pierwszych latach obowiązywania nowej ustawy zaznaczyły się poprawą względem rezultatów z lat poprzednich. Fakt ten potwierdza poprawność obranych kierunków ewolucji struktury dochodowej w samorządzie terytorialnym. W roku 2005 w porównaniu do roku 2004 zmniejszyła się o 277 liczba jednostek, których budżety zamknęły się niedoborem, a ogólna kwota deficytu wyniosła 895 218 tys. zł, przy planowanym deficycie na ten rok w wysokości 7 475 027 tys. zł. Dochody własne JST za rok 2005 zostały zrealizowane na poziomie 100,5% planu i w porównaniu do roku 2004 były wyższe o 16,6%. Większe dochody znajdowały przełożenie w wyższych kwotach wydatków ogółem (+13,6% względem roku 2004) oraz wydatków inwestycyjnych (+19,7% względem roku 2004)⁵¹.

Ilustracją graficzną stanowiącą tło dla dalszych, bardziej wnikliwych analiz jest wykres 4, odwzorowujący prognozę kształtowania się budżetów jednostek samorządu terytorialnego w okresie od I kw. 2006 r. do I kw. 2007 r. (włącznie).

⁵¹ Na podst. sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za rok 2005.

Wykres 4. Prognoza budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST) w ujęciu kwartalnym.



Źródło: „Biuletyn Finansów Publicznych” 2006, nr 2(18).

Nawiązując do kwestii działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie tworzenia warunków rozwoju gospodarczego, należy wskazać na zgoła odmienne, aczkolwiek powiązane z działalnością finansową, podłoże dylematów decyzyjnych. Zarysowany problemem dotyczy wyboru zewnętrznych źródeł finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych. Problem ten – pozornie niedostrzegalny – w rzeczywistości okazuje się być niezwykle istotny w szczególności z punktu widzenia bieżącej płynności finansowej jednostki. Gminy, kierując się specyfiką podejmowanych działań inwestycyjnych, analizują dostępne formy finansowania projektów rozwojowych. W praktyce oznacza to konieczność uwzględnienia wszystkich argumentów przemawiających „za” i „przeciw” stosowaniu danej formy finansowania. Każda z nich ma swoje zalety i wady, stąd też opracowując plan uwzględniający źródła finansowania, konieczne jest ułożenie swego rodzaju klucza umożliwiającego analizę i ocenę czynników decydujących o optymalizacji wyboru danego źródła finansowania⁵².

Podjmując zagadnienie lokalnej polityki rozwojowej, nie sposób pominąć znaczenia planów i strategii stanowiących projekcję kierunków ewoluowania sytuacji gospodarczej w gminie. Zgodnie z obowiązującym w Polsce prawodawstwem gminy nie są ustawowo zobligowane do konstruowania i wdrażania strategii rozwojowych. Oznacza to, iż podjęcie przez samorząd gminny działań zakładających opracowywanie strategii jest wyrazem autonomicznego przekonania o skuteczności tego instrumentu dla pobudzania do wzrostu lokalnej gospodarki⁵³.

Czynnikiem charakterystycznym dla tego narzędzia wspierania przedsiębiorczości nie jest to, że gminy go nie stosują, lecz to, że konstruując jego założenia, a następnie wdrażając je w życie, nie zawsze są przekonane o jego pełnej skuteczności. W takiej sytuacji o wiele bardziej korzystne wydaje się poprzestanie na dotychczasowych rozwiązaniach (nie-

⁵² Zob. więcej na ten temat: W. Zbróg, *Problem wyboru zewnętrznego źródła finansowania*, [w:] *Uwarunkowania i metody finansowania rozwoju regionalnego*, red. K. Jajuga, Śląskie Wydawnictwa Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych, Tychy 2002, s. 191 i nast.

⁵³ W. Dziemianowicz, T. Kierkowski, R. Knopik, *op.cit.*, s. 8-10.

uwzględniających stymulowania gospodarki lokalnej za pomocą strategii rozwojowych), gdyż nie obciążają one budżetu gminy nadmiernymi (niepotrzebnymi) kosztami. Podłożem owych negatywnych praktyk jest częstokroć to, iż gminy próbują wzajemnie kopiować rozwiązania, zakładając, że jeżeli uzdrowiły one sytuację w sąsiedniej gminie, sprawdzą się również w odniesieniu do każdej innej jednostki⁵⁴. Niestety, to nazbyt ogólne podejście stosunkowo często nie sprawdza się w praktyce, dlatego też każde działanie zmierzające do konstruowania planów rozwojowych powinno być poprzedzone dogłębną analizą podłoża społeczno-ekonomicznego, weryfikacją uwarunkowań rozwojowych, a także analizą szans i zagrożeń w zakresie projektowanych rozwiązań. Dopiero w takiej sytuacji, w której wspomniane rozwiązania dostosowywane są indywidualnie do każdej gminy, możliwe staje się urzeczywistnienie zakładanych celów, a założenia strategii przełożą się na wymierne efekty w otoczeniu społecznym i gospodarczym.

W bezpośrednim związku z wymienionymi wyżej przesłankami dotyczącymi konstruowania strategii rozwojowych pozostaje wyposażenie gminy w instrumentarium umożliwiające realizację zadań wytyczonych treścią strategii. Wyniki przeprowadzonych badań wykazały, że w przeważającej większości ankietowanych gmin aktualnie dostępne środki stymulowania rozwoju przedsiębiorczości⁵⁵ uznane zostały za niewystarczające. Zdaniem władz lokalnych fakt ten w sposób istotny wpływa na ograniczenie możliwości praktycznej realizacji postanowień ujętych w planie strategicznym. Zamieszczony niżej wykres 5 odzwierciedla przesłanki uzasadniające wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w dodatkowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości. Wśród wskazanych determinant kluczową rolę odgrywają: zwiększenie aktywności i uprawnień samorządów lokalnych (70,4%) oraz dobra znajomość lokalnych problemów i potrzeb (22,2%).

Wykres 5. Czynniki uzasadniające wyposażenie gmin w dodatkowe instrumenty wspierania MŚP.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

⁵⁴ Zob. więcej na ten temat: W. Dziemianowicz, T. Kierkowski, R. Knopik, *op.cit.*, s. 15-16.

⁵⁵ T. Skica, J. Strojny, W. Tabasz, K. Witkowski, *Samorząd gminny a rozwój przedsiębiorczości. Podkarpacki samorządowcy wobec uwarunkowań wzajemnych relacji*, *op.cit.*, s. 95 i nast.

Kolejnym czynnikiem decydującym o charakterze, a także jakości działań samorządów gminnych w obszarze rozwoju przedsiębiorczości jest polityka budżetowa władz lokalnych – postrzegana nie tylko przez pryzmat efektywności i gospodarności środkami publicznymi, lecz również stosowania nowoczesnych metod budżetowania. Bardzo istotnego znaczenia nabiera kwestia wykorzystania przez samorząd potencjału związanego z nowymi, proefektywnymi metodami budżetowania i odejściem od kultywowania tradycyjnym formom gospodarowania środkami publicznymi. W opinii S. Owsiaka „budżet jest koncepcją ogólną, charakteryzującą się pewnymi uniwersalnymi cechami (...) W praktyce jednak występuje wiele odmian budżetu. Innymi słowy ogólna koncepcja budżetu jest wypełniana różnymi treściami. Są one przejawem rozróżnienia budżetu jako dokumentu formalnego i budżetu funkcjonalnego wykorzystywanego w zarządzaniu jednostką samorządową”⁵⁶. W praktyce budżetowej rozróżnia się następujące rodzaje budżetów:

- memoriałowy,
- kasowy,
- planistyczny,
- bieżący (tzw. operacyjny),
- kapitałowy,
- dochodów,
- wydatków,
- globalny,
- zadaniowy⁵⁷.

Każdy z wymienionych budżetów ma odrębną specyfikę, a jego stosowanie powinno być utożsamiane z celami, które władze lokalne planują osiągnąć. W sytuacji, kiedy władze gminne utożsamiają budżet wyłącznie z rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów – w zupełności wystarcza posługiwanie się budżetem operacyjnym. Natomiast w sytuacji inicjowania przedsięwzięć rozwojowych konieczne jest posłużenie się innym, bardziej adekwatnym ku temu instrumentarium, jakie zapewniają m.in. budżet planistyczny czy zadaniowy⁵⁸. Za najważniejszą przesłankę wyboru sposobu konstrukcji budżetu uznać należy dążenie do minimalizacji rozbieżności pomiędzy zakładanym planem a jego praktyczną realizacją. Dlatego też opracowanie optymalnego z punktu widzenia potrzeb projektu budżetu jest w praktyce procesem bardzo trudnym i złożonym, wymagającym elastyczności w zakresie wytyczania celów i dobierania narzędzi ich realizacji. Oczywiście zawsze pojawiać się będzie problem „zbyt krótkiej kołdry”, stąd też tak istotnego znaczenia nabiera opanowanie umiejętności wypośrodkowania obligatoryjnych wydatków budżetowych – wskazanych ustawowo oraz wydatków fakultatywnych – związanych z wykonawstwem przedsięwzięć inwestycyjnych.

Całkowicie odmienną kategorię po stronie inicjatyw służących wspieraniu przedsiębiorczości stanowi zakup przez gminę usług od podmiotów prywatnych. Współdziałanie międzysektorowe jest dowodem na postępujące urynkowienie struktur samorządowych, a współpraca na styku sektorów publicznego i prywatnego wyraża w wielu przypadkach nieodzowność partycypacji firm prywatnych w realizacji zadań publicznych. O zakupie usług przez jednostki sektora finansów publicznych od podmiotów spoza sektora decyduje bardzo

⁵⁶ S. Owsiak, *Teoretyczne podstawy wykorzystania budżetu w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2002, s. 37.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 37.

⁵⁸ Zagadnienie atrybutów charakteryzujących nowoczesny budżet porusza J.B. McKinney, *Performance budget and Accountability*, [w:] A. Khan, W.B. Hildreth, *Case studies in public budgeting and financial management*, Kendal/Hunt Publishing Company, Dubuque 1996, s. 80.

często efektywność ekonomiczna. Częstokroć o wiele bardziej korzystny jest zakup usług aniżeli świadczenie ich bezpośrednio przez gminę. Warto przy tym zauważyć, iż zlecenie pewnych usług podmiotom i firmom prywatnym wiąże się z możliwościami ekspansji rozwojowej sektora prywatnego na terenie gminy, „(...) gdyż wymusza się przez to postawy przedsiębiorcze, (...) powoduje powstawanie małych firm, zmusza do pracy na własny rachunek, uczy dbałości o jakość usług”⁵⁹. W związku z powyższym konieczne jest powzięcie decyzji o tym, jak szeroki ma być wachlarz usług zapewnianych przez samą gminę i w którym momencie o wiele bardziej korzystne (zarówno dla podmiotów komunalnych, jak i lokalnych przedsiębiorców) jest korzystanie z usług sektora prywatnego.

Wskazane obszary dylematów decyzyjnych władz samorządowych stanowią zaledwie ułamek rzeczywistych rozmiarów zarysowanego problemu. Umiejętność podejmowania trafnych decyzji stanowi wyraz skutecznego zarządzania gminą oraz dojrzałości struktur samorządowych do uwarunkowań gospodarki rynkowej. Organ wykonawczy w gminie utożsamiać należy z rolą menedżera majątku publicznego, a kierunki podejmowanych przez niego działań z odpowiedzialnością za najlepszą z możliwych realizację spraw publicznych. Oznacza to, że działania podejmowane w obszarze stymulowania rozwoju gospodarczego muszą pozostawać w zgodzie z realizacją nałożonych na gminy ustawowo kompetencji, a równocześnie pozostawiać miejsce na budowę podstaw dla dalszego rozwoju wspólnot samorządowych.

Realizacji tego celu służą m.in. rozwiązania wprowadzane ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz nową ustawą o finansach publicznych. Warto jednakże podkreślić, że tworzenie i zapewnienie funkcjonowania odpowiednich ram prawno-ustrojowych nie gwarantuje efektywności gospodarki środkami publicznymi, stąd nawet w sytuacji optymalnych rozwiązań prawnych w gminach może pojawiać się deficyt. Ważna jest natomiast świadomość celowości jego powstania i ewentualnego utrzymania. Problemu nie stanowi samo ujemne saldo budżetowe, lecz powód, który je wywołał. Inaczej należy postrzegać gminy, które wykazują deficyt, a na ich terenie nie realizuje się żadnych przedsięwzięć prorozwojowych, a inaczej jednostki, w których ujemne saldo jest wynikiem dynamicznej działalności inwestycyjnej. Pojawia się zatem pytanie o zasadność wykorzystania zadłużania jako instrumentu realizacji zadań służących wspieraniu przedsiębiorczości. W odpowiedzi należy wskazać, że o możliwości jego wykorzystania tylko w ograniczonym zakresie decydują ramy prawne, natomiast w rzeczywistości celowość stosowania uzależniona jest od specyfiki lokalnych potrzeb i umiejętności utrzymania zadłużenia w ustawowo wskazanych granicach.

Literatura:

„Biuletyn Finansów Publicznych” 2005, nr 1(13).

„Biuletyn Finansów Publicznych” 2006, nr 2(18).

Bąk M., Grabowski M., Kulawczuk P., Nowicki M., Wargacki M., Wojnicka E., *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionalny*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości SA, Warszawa 2001.

Bończak-Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K., *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998.

⁵⁹ E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych – Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998, s. 124.

Borys T., *Partnerstwo publiczno-prywatne w koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 4.

Dziemianowicz W., Kierkowski T., Knopik R., *Jak przygotować lokalny program rozwoju przedsiębiorczości? Poradnik dla gmin i powiatów*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości SA, Warszawa 2003.

Dziemianowicz W., Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, PAB-Font s.c., Warszawa 2000.

Dziemianowicz W., *Rola władz samorządowych w przyciąganiu kapitału zagranicznego*, [w:] *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce*, red. Z. Ołasiński, PWE, Warszawa 1998.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2003.

Kamiński R., *Stymulowanie rozwoju gospodarczego*, Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT, Warszawa 2003.

Kisiel W., *Wprowadzenie*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, LexisNexis, Warszawa 2004.

Kulesza M., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 2.

McKinney J. B., *Performance budget and Accountability*, [w:] A. Khan, W.B. Hildreth, *Case studies in public budgeting and financial management*, Kendal/Hunt Publishing Company, Dubuque 1996.

Milczarek T., *Samorząd gminny*, Wydawnictwo Prawno-Ekonomiczne INFOR, Warszawa 1999.

Niemiecko-Polskiego leksykonu międzynarodowego słownictwa prawniczo-administracyjnego, seria P, t. II, Monachium – Bonn, 1994.

Owsiak S., *Teoretyczne podstawy wykorzystania budżetu w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2002.

Piastrzyńska L., *Moda czy konieczność*, „Wspólnota” 2003, nr 26.

Skica T., Strojny J., Tabasz W., Witkowski K., *Samorząd gminny a rozwój przedsiębiorczości. Podkarpaccy samorządowcy wobec uwarunkowań wzajemnych relacji*, Instytut Gospodarki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Rzeszów 2004 (raport z przeprowadzonych badań – materiały niepublikowane).

Skica T., *Struktura dochodów w samorządzie gminnym na podstawie regulacji wprowadzanych ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „e-Finanse” 2005, nr 1.

Spółki z udziałem zagranicznym w środowisku lokalnym, raport z badania opinii inwestorów zagranicznych i przedstawicieli władz lokalnych przeprowadzonego przez Centrum Badań Marketingowych (CBM) INDICATOR, Warszawa 1995.

Swianiewicz P., *Partnerstwo publiczno-prywatne a współczesne tendencje zmian w samorządach lokalnych*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 2.

Wiktorowska A., *Polska bibliografia prawnicza samorządu terytorialnego 1840-1983*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wrocław 1986.

World Wide Declaration of Local Self Government, The International Union of local Authorities (IULA), Declaration adopted by the IULA Council in Toronto, June 1993

Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa historia i współczesność*, Wyd. KUL, Lublin 1999, s. 300.

Zbróg W., *Problem wyboru zewnętrznego źródła finansowania*, [w:] *Uwarunkowania i metody finansowania rozwoju regionalnego*, red. K. Jajuga, Śląskie Wydawnictwa Naukowe – Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych, Tychy 2002.

Zięba-Załużka H., *Zarys ustroju administracji lokalnej w latach 1918-1996*, [w:] *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej. Wybrane zagadnienia*, red. H. Zięba-Załużka, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1999, s. 16.

Ustawy i pozostałe akty prawne:

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., DzU z 1994 r., nr 124, poz., 607.

Ustawa z 31 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, DzU z 1989 r., nr 75, poz. 444, z późn. zm.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 1990 r., nr 16, poz. 94, z późn. zm.

Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, DzU z 1998 r., nr 96, poz. 603, z późn. zm.

Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, DzU z 1992 r., nr 84, poz. 426, z późn. zm.

Ustawa z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, DzU z 1998 r., nr 162, poz. 1126, z późn. zm.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, DzU z 1996 r., nr 13, poz. 74, z późn. zm.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483, z późn. zm.

Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, DzU z 2002 r., nr 113, poz. 984, z późn. zm.

Ustawa z 16 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, DzU z 2003 r., nr 159, poz. 1547, z późn. zm.

Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, DzU z 2000 r., nr 88, poz. 985, z późn. zm.

Ustawa z 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, DzU z 2000 r., nr 91, poz. 1009, z późn. zm.

Ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, DzU z 2002 r., nr 41, poz. 361, z późn. zm.

Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU z 2003 r., nr 203, poz. 1966, z późn. zm.

Ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, DzU z 2001 r., nr 55, poz. 856, z późn. zm.

Ustawa z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, DzU z 2001 r., nr 79, poz. 856, z późn. zm.

Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU z 1997 r., nr 9, poz. 43, z późn. zm.

Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU z 2005 r., nr 249, poz. 2104, z późn. zm.

Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, DzU z 2002 r., nr 9, poz. 84, z późn. zm.

Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, DzU z 2005 r., nr 14, poz. 114, z późn. zm.

Prof. zw. dr hab. Wanda Sułkowska

Akademia Ekonomiczna w Krakowie
Katedra Ubezpieczeń

Bariery rozwoju rynku ubezpieczeń w Polsce

Podjmując próbę systematyzacji i oceny czynników wpływających na rozwój rynku ubezpieczeniowego w Polsce, z których każdy – przy zbiegu niesprzyjających okoliczności – może stanowić barierę rozwoju tegoż rynku, trzeba w pierwszej kolejności wziąć pod uwagę te spośród ogółu czynników, które mają bezpośredni i niezaprzeczalnie największy wpływ na rozwój rynku, również ubezpieczeniowego, pamiętając przede wszystkim o tym, że o specyfice rynku ubezpieczeniowego decyduje jego silny związek z uwarunkowaniami makroekonomicznymi, tak w sferze gospodarki i polityki oraz prawa.

Silne powiązania rynku ubezpieczeniowego z całością rynku kapitałowego powodują, że daje się zauważyć dużą wrażliwość na wahania koniunkturalne i podatność na emocje rynkowe, a przy tym rynek ubezpieczeń jest w znacznym stopniu regulowany czy wręcz ustawowo reglamentowany. Regulacje te dotyczą nie tylko podstaw prawnych działania w zakresie form, zakresu podejmowanej ochrony i charakteru lokat, ale i ustawowo narzuconych procedur czy stosowanych preferencji.

Ogół czynników, które – w moim przekonaniu – wpływają na rozwój rynku ubezpieczeniowego, można podzielić na trzy grupy, wśród których wyodrębnić trzeba czynniki gospodarcze, politykę państwa oraz czynniki społeczne i psychologiczne.

Należy jednak podkreślić, iż w wielu aspektach rynku ubezpieczeniowego kryje się pozorny paradoks polegający na tym, że z jednej strony, występuje bardzo mocna potrzeba dbania o bezpieczeństwo, a więc ubezpieczenia należy zaliczyć do potrzeb fundamentalnych, z drugiej zaś strony – wysoka elastyczność cenowa i dochodowa na usługi ubezpieczeniowe każe je wymieniać wśród usług wyższego rzędu¹.

Wpływ czynników gospodarczych

Spośród czynników gospodarczych, wpływających bezpośrednio bądź pośrednio na rozwój i kształt rynku ubezpieczeń, a z drugiej strony – przyczyn, które stanowić mogą istotne bariery rozwoju tegoż rynku, trzeba w pierwszej kolejności uwzględnić te, które w sposób zasadniczy oddziałują na popyt na usługi ubezpieczeniowe, wynikające w decydującej mierze z poziomu dochodów. Wśród nich w szczególności istotne jest: tempo wzrostu gospodarczego, poziom bezrobocia, poziom dochodów podmiotów gospodarczych i osób prywatnych, powiązania polskiej gospodarki z gospodarkami innych państw Unii Europejskiej oraz z gospodarką światową.

Zdecydowanie pierwszorzędne znaczenie dla rozwoju rynku ubezpieczeniowego, podobnie, jak i dla wielu innych rynków, ma tempo wzrostu produktu krajowego brutto ogółem i w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

Proces przebudowy i unowocześniania polskiej gospodarki, zwłaszcza w latach 90. XX w., odbywał się głównie poprzez działania dostosowawcze równoległe w wielu obszarach. De-

¹ W. Sułkowska, *Czynniki kształtujące wielkość popytu na ochronę ubezpieczeniową*, [w:] *Bariery rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, red. W. Sułkowska, Zakamycze, Kraków 2000, s. 51-72.

cydujące stało się dążenie do racjonalizacji zatrudnienia, co spowodować miało w pierwszej kolejności obniżkę kosztów osobowych, a następnie, dzięki uzyskanym oszczędnościom, realizację inwestycji mających zmniejszyć zapóźnienie technologiczne, zmienić techniki zarządzania, zwiększyć nakłady na marketing i badania rynku. Często w tym wszystkim brakowało środków, a także wyobraźni i przezorności, by zadbać o ubezpieczenie.

Cezurę stanowi rok 2004, szczególnie znaczący dla całej polskiej gospodarki z powodu włączenia Polski i dziewięciu innych państw do struktur Unii Europejskiej. Dla sektora ubezpieczeń przystąpienie Polski do UE oznaczało jego pełne otwarcie na konkurencję zakładów ubezpieczeń zarejestrowanych w zjednoczonej Europie. Od roku 2004 jedynym wymogiem, który muszą spełnić unijne zakłady ubezpieczeń planujące prowadzenie działalności ubezpieczeniowej na terenie Polski, jest zawiadomienie o swoich zamiarach polskiego organu nadzoru.

Polski rynek ubezpieczeń stanowi coraz ważniejszą część rynku kapitałowego. Na koniec 2005 r. aktywa sektora ubezpieczeniowego wyniosły ponad 90 mld zł (czyli ok. 22,5 mld euro)², co stanowiło ponad 45% aktywów sektora niebankowego. W tym samym czasie aktywa rynku kapitałowego krajów „starej” Unii wynosiły blisko 36 bln uuro, w tym 4,2 bln euro to aktywa ubezpieczeniowe. Oznacza to, iż były 240 razy wyższe od polskich aktywów ubezpieczeniowych³. Zatem aktywa polskiego sektora ubezpieczeniowego stanowią zaledwie 0,3% aktywów unijnej Piętnastki w tym zakresie.

Tab. 1. Wskaźnik penetracji ubezpieczeniowej w Polsce w latach 1998-2005.

Lata	Składka jako % PKB		
	Ogółem	Ubezpieczenia na życie	Ubezpieczenia majątkowe
1998	1,79	0,90	1,70
1999	1,77	1,04	1,73
2000	2,8	1,12	1,68
2001	2,87	1,19	1,68
2002	2,87	1,23	1,64
2003	2,94	1,33	1,61
2004	3	1,38	1,62
2005	3,24	1,55	1,69

Źródło: Rocznik Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych 2005, www.knuife.gov.pl.

Należy jednak zauważyć pozytywne przemiany. W ostatniej dekadzie nastąpił znaczący wzrost udziału sektora ubezpieczeń w gospodarce (tab. 1). W 2005 r. odnotowano najwyższy w historii poziom wskaźnika penetracji ubezpieczeniowej, obliczanego jako udział procentowy składki ubezpieczeniowej w PKB – osiągnął on 3,24%. Jednak nadal jego wielkość w Polsce jest około 2-3-krotnie niższa niż w większości gospodarek rozwiniętych państw świata⁴.

Rola państwa w kształtowaniu rynku ubezpieczeń

Nie sposób przyjąć, że szybki rozwój ubezpieczeń następuje – we współczesnym świecie – w sposób całkowicie spontaniczny, niestymulowany przez instytucje państwa.

² Raport: Rynek ubezpieczeń 2005, www.knuife.gov.pl.

³ www.e-insurance.pl

⁴ Rocznik Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, www.knuife.gov.pl.

Doświadczenia krajów, w których ubezpieczenia rozwijają się bez przeszkód od ponad dwóch stuleci, wskazują na to, że wzrost rozmiarów rynku ubezpieczeniowego. Wynika to nie tylko z rosnącej zamożności i poziomu świadomości społeczeństwa, lecz również, a w wielu przypadkach w decydującej mierze, z kreacji postaw proubezpieczeniowych przez państwo. Przede wszystkim jest rezultatem stosowania wielorakich zachęt i ulg adresowanych tak do podmiotów gospodarczych, jak i do osób prywatnych.

Wśród działań podejmowanych przez państwo istotne znaczenie mają więc działania takie jak: liczba i zakres ubezpieczeń obowiązkowych, system ubezpieczeń emerytalnych w ramach systemu ubezpieczeń społecznych, system zachęt do gromadzenia środków na przyszłą dodatkową emeryturę, polityka podatkowa.

Biorąc pod uwagę pierwszy z wymienionych obszarów działań państwa, trzeba podkreślić, że wielkość składki przypisanej i zebranej w ramach działu II zależy w dużej mierze od liczby i zakresu ubezpieczeń obowiązkowych. Należy się spodziewać, iż w najbliższych latach wielkość ta będzie systematycznie rosła wobec konieczności dostosowania polskiej gospodarki do standardów w krajach Unii Europejskiej. Poszerzenie zakresu ubezpieczeń obowiązkowych, zwłaszcza w dziedzinach związanych z odpowiedzialnością cywilną z tytułu wykonywanego zawodu bądź prowadzenia określonej działalności gospodarczej, jest jednym z przewidywanych kierunków zmian, które nadal będą następować w najbliższych latach na polskim rynku.

Jeżeli weźmiemy pod uwagę drugi z wymienionych powyżej czynników, jakim jest system ubezpieczeń emerytalnych, staje się oczywiste, że tak bieżąca, jak i perspektywiczna polityka państwa – poprzez obecne działania zabezpieczającego przyszłe potrzeby i interesy młodszego pokolenia – ma niezwykle istotny wpływ na kształt i tempo rozwoju tego sektora ubezpieczeń.

Wdrażany od początku 1999 r. system zabezpieczenia społecznego przewiduje ochronę ubezpieczeniową w ramach trzech filarów. Dwa pierwsze filary mają charakter obowiązkowy i w zamyśle ustawodawcy – zgodnie z wynikami symulacji – winny zapewnić ubezpieczonym świadczenia emerytalne na poziomie około 50% dochodów sprzed przejścia na emeryturę. Jest to efekt zastąpienia systemu o zdefiniowanym świadczeniu systemem o zdefiniowanej składce, w którym wysokość przyszłych świadczeń będzie zależała wyłącznie od wielkości zgromadzonych oraz zindeksowanych składek do przewidywanej (wynikającej z tablic dalszego trwania życia) liczby comiesięcznych wypłat świadczeń emerytalnych.

Nowy system ubezpieczeń emerytalnych wprowadza więc istotne zmiany zasad obliczania wysokości świadczeń emerytalnych, co w sposób odczuwalny zmieni poziom tych świadczeń. Tymczasem zdecydowana większość społeczeństwa nie ma świadomości tego, jak wysokie, a raczej jak niskie otrzymają emerytury – jak niska dla większości emerytów będzie stopa zastąpienia.

Tab. 2. Prognozowana stopa zastąpienia (w %) w oparciu o symulację KNUiFE.

Płeć			Kobieta					Mężczyzna				
Rok urodzenia			1976*	1976	1963	1976	1963	1976	1963	1976	1976	1963
Wykształcenie (domniemane)			Średnie			Wyższe		Średnie		Wyższe		
Zarobki w r. 2000 (% średniej krajowej)			50%	60%	60%	80%	91%	80%	80%	90%	150%	117%
Wzrost wynagrodzeń indywidualnych rocznie			2,5%	2,5%	2,5%	3,5%	3,5%	2,5%	2,5%	3,5%	4%	3,5%
Wiek przejścia na emeryturę	60	Stopa zastąpienia	45,4	46	56,9	34,7	42,0					
	65			60,6		45,6		65,8	69,8	51,2	47,6	65,4

*) słaba pozycja na rynku pracy, 4 lata bezrobocia bez zasiłku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu: *Wysokość emerytury w nowym systemie ubezpieczeń społecznych*, Departament Analiz, Komunikacji Społecznej i Informacji KNUiFE, Warszawa 2004.

Jak wynika z badań przeprowadzonych w 2004 r. przez OBOP, polskie społeczeństwo wciąż żyje w przekonaniu, że przede wszystkim państwo ma obowiązek troszczyć się o materialny byt obywateli. Zaledwie 28% spośród badanych uważa, iż każdy powinien brać sprawy w swoje ręce. Z badań wynika, że aż 65% społeczeństwa jest przekonane, iż obowiązek finansowania rodziny spoczywa przede wszystkim na instytucji państwa, a pozostali nie mają zdania na ten temat. Wobec takich postaw należy się spodziewać, że już w niezbyt odległej przyszłości – gdy emerytury zaczną być wyliczane i wypłacane według nowych zasad, a stopa zastąpienia (jak wynika z symulacji dokonanych przez KNUiFE – tab. 2) obniży się z obecnych około 80% do 35-50% w przypadku kobiet i 45-65% w przypadku mężczyzn – poczucie krzywdy będzie zjawiskiem masowym.

Sytuacja stanie się dotkliwa zwłaszcza dla emerytów, którzy nie będą posiadać żadnych oszczędności, a ci, jak wskazują badania prowadzone przez Ipsos⁵ (wcześniej: Demoskop), stanowić będą zdecydowaną większość. Taka sytuacja jest tym bardziej niepokojąca, iż według wspomnianych badań, z których ostatnie przeprowadzono w styczniu 2004 r. jedynie 16% Polaków posiadało jakiegokolwiek oszczędności, podczas gdy w 1999 r. takich osób było 30%.

Od 1999 r. daje się zaobserwować znaczące zmniejszenie się liczby osób posiadających rezerwy finansowe. Zdaniem analityków Ipsos, przeliczając wartości procentowe na liczby bezwzględne oznacza to, że od 1999 r. 4,4 mln Polaków zużyło swoje oszczędności. Trzeba podkreślić, że spadek dotyczy tych osób, które posiadały drobne oszczędności, w wysokości dochodów z ostatnich 2-5 miesięcy. W 1999 r. oszczędności w wysokości swoich dochodów z ostatnich 2-5 miesięcy posiadało około 20% osób, natomiast w końcu badanego okresu, w styczniu 2004 r., odsetek ten spadł do 11%. Z badań wynika, że maleje również udział respondentów, którzy przewidują, że w ciągu najbliższych lat zdołają odłożyć jakieś pieniądze, i tych, którzy widzą sens w podejmowaniu takiego wysiłku.

⁵ Ostatnie badanie przeprowadzono między 7 a 13 stycznia 2004 r. na reprezentatywnej losowo-kwotowej próbie 1000 Polaków w wieku 15 i więcej lat. Statystyczny błąd oszacowań dla tej liczebności pozostaje nie większy niż (+/-) 3,2% na poziomie ufności 0,95, www.ipsos.pl.

Podobne, choć nieco korzystniejsze wyniki, daje analiza stanu oszczędności gospodarstw domowych⁶, zawarta w opracowaniu *Diagnoza 2005*⁷. Z badań wynika, że w lutym 2005 r. prawie 77% gospodarstw nie posiadało żadnych oszczędności (w przeprowadzonych rok wcześniej badaniach Ipsos – 84%). Analizując wyniki powyższych badań, trzeba postawić pytanie o to, czy polskie społeczeństwo – w przeważającej części – czuje się tak ubogie, że nie widzi możliwości oszczędzania, czy też bieżące potrzeby uznaje za tak istotne, iż nie sposób ich ograniczyć na rzecz zaspokojenie przyszłych potrzeb.

Pewnym optymizmem napawa fakt, że latach 2003-2005 znacząco wzrósł odsetek gospodarstw domowych gromadzących oszczędności w celu zabezpieczenia na starość oraz w celu leczenia (o prawie 9 punktów procentowych)⁸.

Wobec zmieniających się warunków demograficznych (zgodnie z danymi GUS z 2005 r. kobiety w Polsce żyją na emeryturze średnio ponad 23 lata, a mężczyźni 14 lat) oraz otoczenia ekonomicznego coraz częściej pojawia się pytanie o to, czy w obecnych warunkach społeczno-gospodarczych znacząca część Polek i Polaków zdecyduje się korzystać z jakiejś formy dobrowolnego oszczędzania na przyszłą emeryturę.

Niezwykle istotną kwestię stanowi więc stworzenie kompleksowego i stabilnego systemu zachęt do gromadzenia środków na przyszłą dodatkową emeryturę.

Szczególne znaczenie powinny odgrywać preferowane formy ukształtowane w ramach tzw. III filara systemu emerytalnego, takie jak pracownicze programy emerytalne (PPE) i indywidualne konta emerytalne (IKE), których uczestnicy korzystać mogą z zachęt motywacyjnych w postaci znaczących ulg podatkowych.

W zamyśle twórców nowego systemu ubezpieczeń emerytalnych szczególnie ważną rolę przypisano pracowniczym programom emerytalnym. Państwo poprzez system zachęt adresowanych do pracodawców i pracowników⁹ skłania do tworzenia PPE. Celem dowolności w wyborze form i warunków PPE jest stworzenie programów dokładnie dopasowanych do potrzeb konkretnych środowisk. PPE mają stanowić szansę na gromadzenie – przez coraz liczniejsze grupy pracownicze – środków na dodatkową emeryturę, pozwalającą osobom kończącym pracę na utrzymanie dotychczasowego standardu życia.

Wśród czterech dopuszczalnych w ustawie o PPE¹⁰ form programów istotną rolę odgrywa długoterminowe grupowe ubezpieczenie na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym. Jest to znaczący element wdrażanego w Polsce kompleksowego programu przebudowy systemu ubezpieczeń społecznych.

Obok tego dynamicznie rozwijają się liczne możliwości zabezpieczenia indywidualnego najczęściej wymieniane są: indywidualne ubezpieczenia życiowe z funduszem kapitałowym w komercyjnych zakładach ubezpieczeń, fundusze inwestycyjne, lokaty bankowe, lokaty w papierach wartościowych, lokaty w nieruchomościach, lokaty w dzieła sztuki itp.

Analizując dane zawarte w *Diagnozie 2005*¹¹, widać, że szczególnie w tzw. pełnych rodzinach, zwłaszcza z 1 i 2 dziećmi, udział osób posiadających tak ubezpieczenia na życie, jak i/lub ubezpieczenia z fundusze kapitałowym, jest wyraźnie wyższy niż pozostałych typach ocenianych gospodarstw domowych. Dowodzi to nie tylko większej dbałości o przyszłość

⁶ Próba została powiększona z pierwotnych 3006 gospodarstw domowych w 2000 r. do 3868 gospodarstw w 2005 r. (wzrosła dzięki temu próba indywidualnych respondentów z ok. 6625 do 8790 osób).

⁷ *Diagnoza 2005. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, Warszawa 2005, s. 54 - 63.

⁸ *Diagnoza 2005. Warunki i jakość życia Polaków...*, op.cit., s. 56.

⁹ Np. przez wyłączenie z podstawy naliczania składki na ZUS opłaty z tytułu ubezpieczenia grupowego w ramach PPE.

¹⁰ Ustawa z 20 kwietnia 2004 o pracowniczych programach emerytalnych, DzU nr 116, poz. 1207, z późn. zm.

¹¹ *Diagnoza 2005. Warunki i jakość życia...*, op.cit.

własną i najbliższych, lecz również – a może przede wszystkim – lepszej kondycji finansowej tej grupy gospodarstw domowych. Duża część respondentów chętnie korzysta z wszelkich form grupowego ubezpieczenia, zapewne oferowanego poprzez zakład pracy, i co charakterystyczne, w znacznym stopniu finansuje ochronę z własnych środków. Widać więc nadal duże przywiązanie do modelu postępowania ukształtowanego przed 1989 r.

Patrząc na obecną sytuację z punktu widzenia ustawodawcy (mogącego wprowadzić dodatkowe zachęty do oszczędzania) oraz twórców produktów oferowanych na rynku kapitałowym przez banki, zakłady ubezpieczeń na życie czy fundusze inwestycyjne trzeba postawić kolejne pytanie o to, czy istotniejsze jest w tej chwili zagospodarowanie nadwyżek odnotowywanych w budżetach niewielu gospodarstw domowych i zyskowne lokowanie tych środków, czy też zachęcenie do systematycznego oszczędzania tych, którzy do tej pory pozostają poza sferą zainteresowań i działań rynku kapitałowego przede wszystkim dlatego, że wolne środki w tych gospodarstwach oceniane są jako zbyt niskie, by ich właściciele podejmowali decyzje o systematycznym oszczędzaniu. Z badań *Diagnoza 2005* wynika bowiem, iż niezależnie od możliwości finansowych respondentów zaledwie kilkanaście procent spośród osób badanych (w wieku produkcyjnym) zamierza korzystać z dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego w dowolnej formie. Wynika to zapewne nie tylko z ograniczonych możliwości finansowych, lecz przede wszystkim z małej wiedzy na temat oferowanych produktów i bardzo niskiego poziomu świadomości potrzeb (zagrożeń finansowych związanych ze starością) lub po prostu bagatelizowania problemu¹².

Szukając argumentów, które miałyby skutecznie docierać do osób mających być żywotnie zainteresowanymi gromadzeniem środków na przyszłość, po zakończeniu aktywności zawodowej warto posłużyć się doświadczeniami zdobytymi przez OFE, które działają na polskim rynku od 1999 r. Z *Diagnozy 2005* wynika, że czynnikiem decydującym o wyborze funduszu jest zaufanie – do osoby bądź instytucji – co wydaje się być istotnym czynnikiem wartym wykorzystania w budowie nowoczesnego systemu dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego¹³.

Niezależnie jednak od budowy zaufania do instytucji rynku kapitałowego – co dotyczy w pierwszej kolejności instytucji na tym rynku działających – konieczne jest uświadamianie i częste przypominanie zasad liczenia przyszłych świadczeń emerytalnych oraz zaznajamianie z wysokością przyszłej stopy zastąpienia, a więc wysokością świadczeń emerytalnych, których powinien spodziewać się każdy z przyszłych emerytów, a to należy już do niezbywalnych obowiązków państwa.

Niezbędne jest więc podejmowanie wielostronnych wysiłków zmierzających do zmiany świadomości i poszerzania wiedzy, z jednej strony, na temat zagrożeń wynikających z braku stabilizacji finansowej przyszłych emerytów, z drugiej zaś – z szans, możliwości, ale i ryzyka, jakie z sobą niesie korzystanie z oferowanych instrumentów finansowych, które mogą skutki problemów finansowych skutecznie łagodzić. W proces ten winny zaangażować się więc tak instytucje państwa, jak i prywatne instytucje finansowe.

Rola czynników społecznych i psychologicznych

W decydującej części – poza wąskim marginesem ubezpieczeń obowiązkowych – uczestnictwo poszczególnych grup społeczeństwa w rynku ubezpieczeń uzależnione jest od wielu czynników, wśród których do najważniejszych trzeba zaliczyć aktywność zawodową, bezrobocie, status majątkowy, wykształcenie, wreszcie poziom świadomości, przy czym

¹² *Ibidem.*

¹³ *Ibidem.*

pamiętać trzeba o tym, że duże znaczenie odgrywa subiektywne nastawienie i emocjonalne zaangażowanie klientów korzystających z usług ubezpieczeniowych. Złe doświadczenia czy rozczarowania rzutują bezpośrednio na decyzje podejmowane w kolejnych okresach w odniesieniu do rozmaitych ryzyk.

Wobec tego, że działalność ubezpieczeniowa zajmuje na rynku szczególne miejsce, decydującą rolę odgrywa stopień wiarygodności i wynikający stąd wysoki poziom zaufania klientów nie tylko do konkretnego, wybranego ubezpieczyciela, ale i całego systemu ubezpieczeń. Zważywszy na fakt, że działania na rynku usług ubezpieczeniowych wzbudzają wielkie emocje, poczucie nierównowagi sił stron umowy ubezpieczenia, a więc powszechne przekonanie o słabości, bezradności i prawnym osamotnieniu klienta przy potędze i domniemanej bezkarności w działaniach i decyzjach zakładów ubezpieczeń, etyka na tym rynku nabiera szczególnego znaczenia, a rynek ubezpieczeń, podobnie jak sektor bankowy, jest nadwrażliwy na zmianę wiarygodności, reputacji i wizerunku.

Aby społeczeństwo doceniało rolę i znaczenie ubezpieczeń, niezbędne jest spełnienie wszystkich wymienionych powyżej warunków¹⁴: z jednej strony – podniesienie ogólnego poziomu wykształcenia, z drugiej – pobudzenie świadomości ubezpieczeniowej tak u ludzi dojrzałych, jak i tych dopiero wchodzących w życie. Równie istotne jest ugruntowanie zaufania do firm ubezpieczeniowych działających na danym rynku.

O dobrych ocenach wystawianych zakładom ubezpieczeniowym przez klientów decyduje w szczególności: dopasowanie produktów do potrzeb i oczekiwań rynku, zabezpieczenie interesów klientów, dbałość o wizerunek (*public relations*), profesjonalizm i lojalność pracowników firm i pośredników działających na rynku ubezpieczeniowym, skuteczność działań marketingowych. Z większości tych zadań zakłady ubezpieczeń wywiązują się należycie, a więc obszary te w coraz mniejszym zakresie stanowią bariery rozwoju rynku ubezpieczeń.

¹⁴ *Ibidem.*

Dr Paweł Wawrzyniak

Katedra Zarządzania Przedsiębiorstwem
Uniwersytet Łódzki

Swap walutowo-procentowy w transakcjach zabezpieczających

Swapy to instrumenty o stosunkowo krótkiej historii, mimo to jednak już od wielu lat zajmują ugruntowaną pozycję na rynkach finansowych. Dzięki swojej elastyczności i uniwersalności transakcje te cieszą się coraz większą popularnością, a rynek swapów należy do najszybciej rozwijających się segmentów rynku instrumentów pochodnych.

W Polsce swapy również szybko zyskują na popularności. Należy jednak pamiętać o tym, że instrumenty te są obecne zaledwie od kilku lat, a ich obrót w okresie początkowym był wręcz niezauważalny. Rosnące z roku na rok procentowe wskaźniki wzrostu dla tego segmentu wyglądają bardzo optymistycznie. Cały czas są to jednak duże przyrosty od niewielkich kwot. W skali całego rynku instrumentów pochodnych w Polsce ich udział nadal jest niewielki. Należy założyć, że nasz rynek swapów znajduje się w początkowej fazie rozwoju. Nic nie wskazuje na to, by ewolucja tych instrumentów, jaka dokonała się na rynkach światowych, nie miała się u nas powtórzyć.

Artykuł ten poświęcony jest omówieniu wybranego rodzaju swapu, jakim jest swap walutowo-procentowy (*Currency & Interest Rate Swap* – CIRS).

Warto na początku przyjrzeć się temu, w jaki sposób definiowany jest swap, zarówno w literaturze fachowej, jak i w ofertach, które banki kierują do swoich klientów. W podręcznikach i czasopiśmie fachowych najczęściej można spotkać definicję, która mówi, że **swap to umowa pomiędzy dwiema stronami, które zobowiązują się do dokonania przyszłych płatności według ściśle określonych zasad**¹. Rozwijając tę definicję, swap walutowy będzie umową pomiędzy dwoma partnerami o wymianę płatności w jednej walucie na płatności w drugiej walucie.

Faktem jest, że swap jest zagadnieniem stosunkowo złożonym i próba ogarnięcia całości w jednym zdaniu musi doprowadzić do sformułowań nader ogólnych, jak przytoczone wyżej definicje. Z drugiej jednak strony – odgadnięcie istoty tej transakcji dla niewyrobionego czytelnika jest praktycznie niemożliwe.

Próżno też szukać jasnej i zrozumiałej definicji w ofertach banków świadczących usługi na rynku swapów. Tutaj z kolei nadmiar „technikaliów” może wręcz przytłoczyć potencjalnego inwestora. Oto kilka przykładów:

„Transakcja CIRS to transakcja, w której klient i bank umawiają się, że będą sobie wzajemnie płacić strumienie płatności odsetkowych oparte o dwie różne stopy procentowe, przez ustalony okres, z ustaloną częstotliwością i od ustalonych nominalów w dwóch określonych walutach. Inaczej mówiąc – będą zamieniać stopy procentowe swoich zobowiązań lub należności w dwóch różnych walutach” (BPH).

„Walutowa transakcja na stopę procentową (CIRS) jest transakcją zawartą pomiędzy bankiem a klientem, w myśl, której:

- w określonych podokresach odsetkowych strony wymieniają się strumieniami płatności odsetkowych w dwóch różnych walutach, kalkulowanymi od uzgodnionej kwoty kapitału i w oparciu o stałe/ zmienne oprocentowanie,
- w dacie zakończenia ostatniego podokresu odsetkowego następuje wymiana końcowa kwot transakcji po kursie ustalonym w dacie zawarcia CIRS” (BGŻ).

¹ J. Hull, *Transakcje terminowe i opcje*, WIG Press 1998; E. Leszczyńska, *Rynek kontraktów swap w Polsce*, Wydawnictwo NBP 2003 i inni.

„Walutowe transakcje zamiany stóp procentowych CIRS polegają na:

- **wymianie początkowych kwot transakcji** (denominowanych w walutach bazowej i niebazowej),
- **zamianie strumieni odsetkowych** (bazowych i niebazowych), których płatności są wyliczane odpowiednio na podstawie stałej bądź zmiennej stawki procentowej, odpowiednio w walucie bazowej i niebazowej (oprocentowania bazowego i niebazowego),
- **wymianie końcowej** (przeciwstawnej do początkowej) kwot transakcji denominowanych w walutach bazowej i niebazowej” (**BRE Bank**)².

Na podstawie przytoczonych tu zaledwie kilku przykładów nie sposób oprzeć się wrażeniu, iż banki nie dokładają należytych starań, by ich potencjalni klienci nie płoszyli się na myśl o zawarciu swapa.

Dla potrzeb niniejszego artykułu zastała zaproponowana definicja, według której swap to **umowa, na podstawie której strony udzielają sobie nawzajem dwóch kredytów w różnych walutach**.

Tak sformułowana definicja nie jest oczywiście niczym nowym. Wynika ona z genezy swapów w ogóle i funkcjonowała od początku ich istnienia. Nie jest jednak powszechnie cytowana, mimo że w sposób treściwy i syntetyczny pokazuje jak skonstruowany jest swap.

W myśl tej definicji dwie strony udzielają sobie nawzajem dwóch kredytów w różnych walutach. Kredyty te są równe co do wartości według wzajemnego kursu tych walut w dniu zawarcia transakcji. Odsetki od kredytów naliczane są w takich samych okresach i płatne w tych samych dniach. W dniu ostatniej płatności oprócz odsetek zwracane są również kwoty główne kredytów w takich kwotach, w jakich były udzielone. Wysokość odsetek ustalana jest na podstawie rynkowych stóp procentowych dla kredytów w danych walutach. To, co najistotniejsze, to właśnie okresowe płatności (odsetkowe), o których wspominają wszystkie przytoczone definicje. Wartości kredytów są tutaj sprawą wtórną i są ustalane na takim poziomie, by płatności odsetkowe miały pożądaną wartość. Ponieważ każdy z kredytów może być udzielony według stopy stałej albo zmiennej, w konstrukcji swapa możemy wyróżnić następujące relacje stóp procentowych:

- dwie stopy stałe,
- dwie stopy zmienne,
- stopę stałą i stopę zmienną.

Z definicji wynika, że swap jest transakcją dokonywaną bezpośrednio pomiędzy stronami. Jego warunki nie są wystandaryzowane. Dzięki temu charakteryzuje się dużą elastycznością, gdyż strony same określają jego parametry zgodnie ze swoimi preferencjami. Wadą swapu jest konieczność znalezienia drugiej strony transakcji, która miałaby dokładnie przeciwstawne preferencje, dlatego też rynek tych transakcji praktycznie nie jest w stanie funkcjonować bez pośredników. Rolę pośredników kojarzących strony przy zawieraniu swapów przejęły głównie banki. Dzięki temu rynek tych instrumentów stał się bardziej płynny i efektywny³.

Pierwsze swapy miały charakter jednorazowy, obejmowały proces poszukiwania kontrahentów – dopasowywania ich nie tylko pod względem waluty, ale również wartości i pożądanym ram czasowych realizacji transakcji. Owe pierwsze kontrakty swapowe były produktami dopasowanymi do indywidualnych potrzeb poszczególnych klientów. Ponieważ transakcje miały charakter jednorazowy, ich przygotowanie wymagało od instytucji finansowych znacznego nakładu pracy, jednak nie były one dla nich źródłem żadnego ryzyka. W przypadku, gdy w grę wchodziła rola rzeczywistego pośrednika kojarzącego dwie strony transakcji, swapy wymagały od nich raczej „twórczego rozwiązywania problemów”, a nie podejmowania zobowiązań finansowych.

W miarę przechodzenia w stronę jednorodności kontraktów i coraz bardziej ograniczonego polegania na określonym pojedynczym kliencie rynki kontraktów swapowych zaczęły coraz bardziej upodabniać się do rynków towarowych. Rosnąca konkurencja wymusiła spadek marż. Co więcej, im

² Kilka zaledwie przykładów z bogatej oferty banków znalezionych na stronach internetowych.

³ I. Tymuła, *Swapy finansowe*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2000, s. 131.

silniejsza była konkurencja, tym mniej opłacalne dla pośrednika stawało się prowadzenie szeroko zakrojonych poszukiwań kontrahenta lub grupy kontrahentów. Pośrednicy zaczęli więc przystępować do transakcji jako kontrpartnerzy swoich klientów – nie mając odpowiednich kontrahentów do domknięcia transakcji⁴.

Swapy ewoluują w tempie szybszym niż jakiekolwiek inne instrumenty finansowe, dlatego też opisany wyżej mechanizm funkcjonowania tej transakcji można nazwać „klasycznym” bądź też „pierwotnym”. Nie oznacza to bynajmniej, że transakcja taka stała się jedynie reliktem przeszłości. Wręcz przeciwnie. Analogicznie, jak w przypadku transakcji terminowych i opcji, również transakcje swapowe ewoluują w kierunku standaryzacji. Przejęcie przez banki funkcji pośredników na rynku przyczyniło się do tego, że w obrocie swapami zaczęły obowiązywać procedury charakterystyczne dla operacji międzybankowych. Procedury te, stosowane pierwotnie w transakcjach swapowych dokonywanych między bankami, zostały wprowadzone do operacji pomiędzy bankami i ich klientami.

Można powiedzieć, że w przypadku swapów mamy do czynienia z dwoma kierunkami ewolucji: z jednej strony – standaryzacja swapów klasycznych, z drugiej strony – rozwój bardziej zaawansowanych kontraktów swapowych, tzw. swapów drugiej generacji. Zaliczamy do nich m.in. następujące kontrakty: swap amortyzowany, swap zaliczkowy, swap opóźniony, *cap*, *floor*, *collar* i jeszcze wiele innych. Zagadnienie swapów drugiej generacji wymaga odrębnego opracowania.

Historia rozwoju transakcji

Początki transakcji swapowych sięgają lat 60. Wtedy to banki centralne w celu stabilizowania waluty krajowej zaczęły wymieniać między sobą waluty, stosując proste kontrakty swapowe. Kontrakty te to *foreign exchange swap* (FX Swap), ich konstrukcja opierała się na złożeniu dwóch prostych transakcji wymiany walut. Pierwsza z nich to transakcja natychmiastowa (*spot*) a druga to transakcja terminowa (*forward*). W efekcie tak skonstruowana transakcja pozwalała na zamianę określonej kwoty, np. dolarów na równowartość w markach i ponownej wymianie marek na dolary w terminie późniejszym.

Powszechnie uważa się, że rynek swapów rozwinął się w Wielkiej Brytanii w latach 60. Bank of England wprowadził wówczas silne ograniczenia dewizowe w celu przeciwdziałania wpływowi funtów brytyjskich poza granicę kraju. Ograniczenia te polegały na wprowadzeniu niekorzystnego kursu wymiany przy zakupie dewiz na inwestycje zagraniczne oraz zakazu udzielania kredytów w funtach na finansowanie handlu zagranicznego. Bank wymagał od firm, aby fundusze potrzebne na inwestycje pożyczają w kraju, w którym zamierzały prowadzić działalność. Doprowadziło to do rozwoju pożyczek równoległych (ang. *parallel loans*), które z kolei dały początek pożyczkom wzajemnym w dwóch różnych walutach (ang. *back-to-back currency loans*)⁵.

Oba rodzaje pożyczek to transakcje finansowe, w których dwa zagraniczne przedsiębiorstwa zobowiązywały się do zaciągnięcia pożyczek w walucie narodowej na własnym rynku finansowym, a następnie wymiany między sobą kwot pożyczek w celu finansowania inwestycji zagranicznych. Jeżeli podmioty zawarły umowę pożyczek wzajemnych, środki bezpośrednio przesyłane były do zagranicznych przedsiębiorstw. W przypadku pożyczek równoległych odpowiednie kwoty przekazywano zagranicznym filiom tych podmiotów.

Swapy walutowe (ang. *currency swap*) powstały w wyniku ewolucji pożyczek wzajemnych. Pierwsza transakcja tego typu została zawarta w Londynie w 1979 r.⁶

Swapem, który zyskał największy rozgłos i który zainspirował innych, był kontrakt zawarty przez firmę IBM i Bank Światowy. Zaaranżował go w 1981 r. Salomon Brothers⁷. Bank Światowy zamierzał wyemitować nisko oprocentowane obligacje w DEM lub CHF. Bank światowy jest instytucją szczycącą się bardzo wysoką wiarygodnością kredytową, jednak była to kolejna emisja tego typu, więc zainteresowanie inwestorów było ograniczone. W celu uplasowania całej emisji Bank

4 Ch.W. Smithson, C.W. Smith, D. Sykes Wilford, *Zarządzanie ryzykiem finansowym*, ABC, Kraków 2000, s. 305.

5 I. Tymuła, *op.cit.*, s. 131.

6 *Ibidem*, s. 78.

7 A. Wolańska, *Transakcje SWAP*, „Rynek Kapitałowy” 1998, nr 3, s. 32.

Światowy musiałby podnieść oprocentowanie, a tym samym podnieść koszty emisji. Firma IBM była zainteresowana emisją długu w DEM lub CHF, ale transakcja ta była bardzo kosztowna dla firmy. IBM zdecydował się na emisję obligacji w USD.

Problem rozwiązał Salomon Brothers, który zaproponował wyemitowanie obligacji w USD przez Bank Światowy, w CHF przez IBM i swap wzajemnych zobowiązań.

Swap polegał na tym, że Bank Światowy udzielił IBM kredytu w USD, natomiast IBM udzielił kredytu Bankowi w CHF. W ten sposób Bank Światowy pozbył się niechcianego długu w USD, ponieważ „przekazał” go do IBM. Sam natomiast zaciągnął kredyt w CHF, przyjmując go od IBM. Z kolei IBM pozbył się drogiego kredytu, przekazując go do BŚ. W zamian otrzymał kredyt w USD. Dzięki tej umowie instytucje uzyskały potrzebne fundusze taniej niż oferował je rynek.

Sukces tej transakcji spowodował duże zainteresowanie tego typu operacjami, dlatego swapy przyjęły się bardzo szybko na rynkach finansowych, dzięki czemu wielkie korporacje finansowe mogły sprawniej zarządzać swoimi finansami.

Motywy dokonywania transakcji swapowych

Wśród wielu możliwych zastosowań swapów walutowych na szczególne zainteresowanie zasługuje kilka z nich, a mianowicie:

- zamiana waluty zaciągniętego kredytu,
- zabezpieczenie przed ryzykiem walutowym wynikającym z niedopasowania przepływów importowych lub eksportowych,
- elastyczne kształtowanie przyszłych strumieni pieniężnych wynikających z założonej strategii finansowania przedsiębiorstwa,
- spekulacja⁸.

Ponieważ niniejszy artykuł dotyczy transakcji zabezpieczających z wykorzystaniem swapów, zostaną tutaj omówione jedynie dwa pierwsze motywy.

Wśród powodów, dla których przedsiębiorstwa dokonują zamiany waluty kredytu, na pierwsze miejsce wybija się chęć zmniejszenia ciężaru zadłużenia w sytuacji spodziewanej aprecjacji waluty krajowej. W przypadku oczekiwanego długotrwałego spadku kursu waluty obcej przedsiębiorstwa często rozważają przewalutowanie zaciągniętych kredytów złotych. Przewalutowanie pozwala firmie osiągnąć dwa cele: zmniejszenie ciężaru odsetek (w obecnej sytuacji stopy procentowe głównych walut światowych pozostają na niższych poziomach niż stopy procentowe dla złotego) oraz zmniejszenie ciężaru rat kapitałowych w sytuacji, gdy środki na ich spłatę pochodzą z przewalutowania złotego. Osiągnięcie wyżej opisanych korzyści odbywa się oczywiście kosztem zwiększonej ekspozycji na ryzyko walutowe, nikt bowiem na świecie nie zagwarantuje, że spodziewany korzystny trend na rynku walut nie odwróci się.

Innym istotnym powodem wykorzystania swapów w transakcjach zamiany waluty kredytu jest niemożność otrzymania kredytu w pożądanej walucie. Najczęściej spotykamy sytuację, w której banki oferują kredyty walutowe denominowane w kilku podstawowych walutach. Są to skończone i kompletne produkty bankowe. Ich ryzyko jest dokładnie oszacowane, przedziały odsetek ściśle określone dla poszczególnych ratingów kredytowych. Każdy taki kredyt jest należycie obwarowany stosownymi procedurami i klauzulami uzgodnionymi z odpowiednimi służbami bankowymi, głównie z komórkami odpowiedzialnymi za ryzyko kredytowe. Żądanie od banku udzielenia kredytu w innej walucie niż oferowane to tak naprawdę żądanie opracowania kolejnego produktu bankowego wraz z uruchamianiem całej maszyny proceduralnej i organizacyjnej opisanej powyżej. I najczęściej banki nie chcą tego robić w obawie, że zainteresowanie nowym produktem nie będzie na tyle duże, by pokryć koszty jego wprowadzenia.

Jedynym rozwiązaniem w takim przypadku jest zaciągnięcie dostępnego kredytu walutowego, a następnie zawarcie swapa walutowo-procentowego, w którym to udzielimy bankowi kredytu, który sami zaciągnęliśmy, a w zamian otrzymamy kredyt w walucie pożądanej.

8 *Ibidem*, s. 32.

Może się to wydawać dziwne, że ten sam bank nie udziela kredytu w danej walucie, natomiast chętnie zawiera swapy na tę walutę.

Otóż za transakcje swapowe odpowiedzialny jest inny departament banku. Najczęściej jest to Treasury (Dep. Skarbu), a swapy, m.in. są standardowymi produktami tego departamentu. I tutaj nie ma praktycznie problemu, by dokonać swapa na dowolną walutę znajdującą się w wolnym obrocie. Bogactwo i elastyczność oferty wynika bezpośrednio z uczestnictwa banku w rynku międzybankowym. Jeżeli rozważamy handel instrumentami finansowymi (m.in. swapami) przeprowadzany przez banki, to należy zauważyć, że przytłaczająca większość transakcji dokonywana jest w relacji bank – bank, tworząc właśnie rynek międzybankowy. Relacje bank – klient składają się na niewielki ułamek aktywności banku na rynku instrumentów finansowych. Na rynku międzybankowym wyraźnie widać, że „pieniądz nie zna granic”. Dzięki systemowi rachunków *loro-nostro* praktycznie o każdej porze można dokonać transakcji dowolnym instrumentem. Ponieważ swapy są transakcjami dostępnymi na rynku międzybankowym, każdy uczestnik ma dostęp do oferty praktycznie z całego świata.

Stosując ogromne uproszczenie i pomijając w rozważaniach proces magazynowania swapów (*swap warehousing*), można powiedzieć, że bank funkcjonuje na rynku swapów jak kantor. Kupuje taniej i sprzedaje drożej. Pojęcie „taniej – drożej” polega na tym, że bank oferuje swoim klientom swapy na warunkach gorszych, niż sam jest w stanie uzyskać na rynku międzybankowym. Różnica to oczywiście marża dla banku.

Zawieranie swapów następuje w oparciu o umowę ramową pomiędzy bankiem i klientem według standardu ISDA (International Swaps and Derivatives Association, Inc.) Umowa ta reguluje wzajemne zobowiązania stron i zasady rozliczeń transakcji. Dzięki temu zawarcie swapa jest maksymalnie uproszczone, gdyż większość postanowień zostało już zawarte w umowie ramowej.

Również warunki zabezpieczenia transakcji są mniej uciążliwe niż w przypadku kredytów. Oczywiście każdy swap jest zawierany w ramach limitu kredytowego przyznanego klientowi przez bank. Ryzyko dla banku w przypadku niedotrzymania umowy przez klienta ogranicza się jedynie do różnicy wartości bieżących płatności odsetkowych oraz ewentualnych kosztów domknięcia otwartej pozycji banku innym swapem. Koszty te są spowodowane ewentualnymi różnicami kursowymi pomiędzy swapem zerwanym a swapem domykającym. W każdym razie kwota zabezpieczenia stanowi jedynie ułamek kwoty głównej kredytu.

Jak widać, dzięki swapom można w miarę dowolnie kształtować warunki kredytowania, dążąc do zminimalizowania kosztów kapitału obcego.

Innym powodem dokonywana transakcji swapowych jest zabezpieczenie przed ryzykiem walutowym, wynikającym z niedopasowania przepływów importowych lub eksportowych. Mechanizm zabezpieczenia prezentuje poniższy przykład.

Pewne przedsiębiorstwo eksportuje swoje wyroby do krajów strefy euro. Znaczną część komponentów do swojej produkcji importuje ze strefy dolarowej. Przedsiębiorstwo zawarło wieloletnie kontrakty ze swoimi odbiorcami na okresowe dostawy towarów po określonej sztywnej cenie. Z drugiej strony – zabezpieczyło sobie dostawy komponentów również wieloletnią umową zabezpieczającą poziom ich cen. Dzięki zawarciu wieloletnich kontraktów przedsiębiorstwo uniezależniło się od ryzyka rynkowego. Sztywne ceny po stronie dochodów i kosztów zapewniają akceptowalny dla niego poziom marży, jednak te umowy nie wystarczają, by uchronić przedsiębiorstwo przed ewentualnymi stratami, gdyż narażone ono jest na ryzyko kursowe. To ryzyko wynika z niedopasowania strumieni przychodów i kosztów, które występują w różnych walutach. Przedsiębiorstwo otrzymuje kwoty w euro za sprzedane towary, natomiast płaci swoim kontrahentom w dolarach. Aby zapłacić dolarami, musi sprzedawać euro. Tak więc poziom dochodów i kosztów uzależniony jest od rynkowego kursu wymiany dolar/euro. Jeżeli euro umacnia się w stosunku do dolara, firma osiąga dodatkowy zysk, ponieważ musi sprzedać mniej euro, by otrzymać pożądaną kwotę dolarów do zapłaty za import. Jeżeli euro traci do dolara, większa ilość euro niezbędna jest do kupienia wymaganej ilości dolarów. W przypadku drastycznego osłabienia euro przedsiębiorstwo może utracić zyski, a nawet osiągnąć stratę. W takiej sytuacji warto rozważyć możliwość zawarcia transakcji określającej stały kurs dolara do euro i uniezależnienia się od ryzyka walutowego. Stosując strategię sztywnego kursu wymiany, przedsiębiorstwo pozbawia się szansy na osiągnięcie większego zysku spowodowanego

przez korzystne kształtowanie się relacji pomiędzy dolarem i euro. Z drugiej jednak strony, eliminacja potencjalnych strat wynikających z wyeliminowania ryzyka kursowego oraz zapewnienie sobie stałych przewidywalnych dochodów przemawia za zastosowaniem strategii zabezpieczającej. Istnieje wiele możliwości, aby ten cel osiągnąć. Można tu zastosować zestaw prostych operacji bilansowych zaliczanych do *hedgingu* naturalnego, transakcje *forward*, *futures* czy też zabezpieczenie się opcjami. Wszystko to są jednak transakcje krótkoterminowe. W omawianym przypadku, gdy na podstawie zawartych umów długoterminowych generowanych jest wiele przepływów w różnych walutach, rozwiązania te zawodzą. Zabezpieczenie wieloletniego niedopasowania walutowego transakcjami krótkoterminowymi wymagałoby wielokrotnego odnawiania kontraktów zabezpieczających. Oznacza to, że przedsiębiorstwo tylko w pierwszym okresie jest zabezpieczone. Każda kolejna transakcja zawierana byłaby na podstawie przyszłych warunków rynkowych, których w danym momencie nie można przewidzieć. W skrajnym przypadku może się zdarzyć, że przyszły kurs walutowy w momencie odnawiania kontraktu zabezpieczającego będzie na tyle niekorzystny dla przedsiębiorstwa, iż zawarcie jakiegokolwiek transakcji zabezpieczającej okaże się nieopłacalne. Możliwe jest również zawarcie szeregu kontraktów uruchamianych sukcesywnie w kolejnych okresach. Wadą takiego rozwiązania jest problem ich wyceny. Im dalszy moment rozliczenia, tym mniej korzystne warunki kontraktu. Trudno sobie wyobrazić, by inwestor, dążąc do zabezpieczenia swoich zysków, zaakceptował kontrakty, które w momencie zawarcia przynoszą mu straty.

Jedynym rozwiązaniem, adekwatnym do sytuacji, w jakiej znajduje się omawiany podmiot, jest zawarcie swapa walutowego, opartego na euro i dolarze, zawartego na okres odpowiadający umowom importu i eksportu, z płatnościami okresowymi odpowiednimi dla płatności za poszczególne dostawy.

W tym przypadku przedsiębiorstwo udziela kredytu dolarowego, przyjmując w zamian kredyt w euro. Na podstawie obowiązujących stóp procentowych dla tego typu transakcji oraz wysokości okresowych płatności w dolarach określona zostaje wysokość kredytu dolarowego, a po przeliczeniu tej wielkości przez obowiązujący w momencie zawarcia transakcji kurs dolar/euro – również kwota kredytu w euro. Płatności odsetek w dolarach winny odpowiadać okresowym płatnościom wynikającym z umowy importowej.

W dniu płatności przedsiębiorstwo otrzymuje ratę wynikającą z udzielonego kredytu dolarowego. Tę kwotę przeznacza na zapłacenie dostawy importowej. Jednocześnie płaci ono odsetki od przyjętego kredytu w euro.

W ten sposób zostały zniesione płatności dolarowe, a przedsiębiorstwo wyznacza swój zysk na podstawie różnicy pomiędzy wpływami w euro z tytułu eksportu towarów oraz płaconych odsetek w euro, wynikających z zawartego swapa walutowego.

Oczywiście płatności dolarowe nie zostały usunięte. Nadal w poszczególnych okresach przedsiębiorstwo płaci dolary za import i otrzymuje odsetki dolarowe wynikające z zawartego swapa, jednak obie te kwoty są identyczne, następuje ich kompensata w księgach firmy i nie mają one żadnego wpływu na osiągnięte przychody⁹. Poszczególne etapy omawianej transakcji przedstawia rysunek.

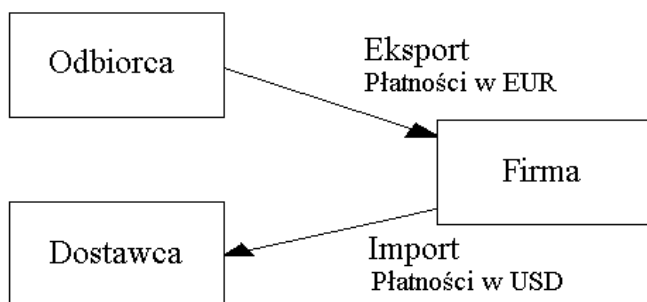
Problem omówiony w przykładzie można rozwiązać w sposób odwrotny; mianowicie pozbyć się przepływów w euro na rzecz rozliczenia się w dolarach. W tej wersji układ kredytów udzielonego i zaciągniętego byłby identyczny, jednakże należałoby dostosować wysokość i oprocentowanie kredytu przyjętego w euro w taki sposób, aby okresowe płatności odsetek były równe okresowym wpływom z tytułu eksportu. Wówczas obie płatności w euro znosiłyby się, natomiast przedsiębiorstwo rozliczałoby zysk jako różnicę pomiędzy odsetkami otrzymywanymi w dolarach a płatnościami importowymi w dolarach.

Powyższe omówienie zakłada, że jedna z dwóch walut biorących udział w rozliczeniach jest walutą krajową dla omawianego podmiotu i prowadzenie ksiąg oraz kalkulacja zysku dokonywane są w oparciu o tę walutę. Jeżeli założenie to zostanie uchylone i przyjęta zostanie trzecia waluta jako waluta krajowa dla danego przedsiębiorstwa, to omówiona strategia zabezpieczająca okazuje się niewystarczająca.

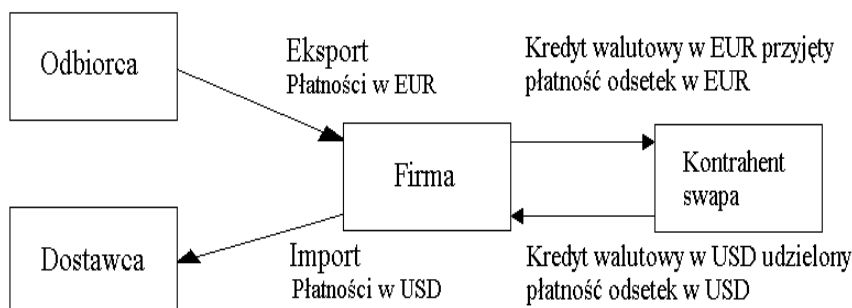
9 E. Świętochowski, *Swap procentowo – walutowy*, „Rynek Terminowy” 2000, nr 3, s. 51.

Rysunek. Schemat funkcjonowania transakcji swap.

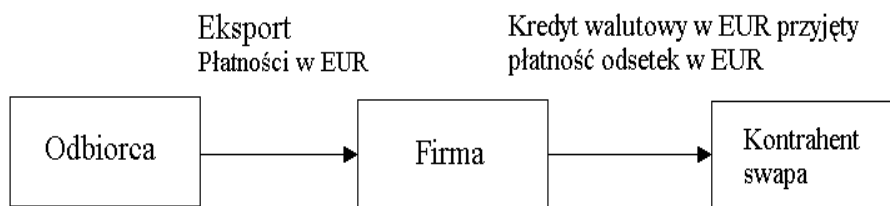
a) Sytuacja wyjściowa: Firma płaci dostawcy za import w dolarach oraz otrzymuje płatności od odbiorców w euro. Dwa strumienie pieniężne w różnych walutach są przyczyną ryzyka walutowego.



b) Pełny obraz przepływów po zawarciu transakcji swapowej. Odsetki otrzymywane w dolarach równoważą kwotę płatności importowej.



c) Zawarcie swapa zamienia płatności w dolarach na płatności w euro. Fizyczne przepływy dolarowe znoszą się, natomiast pojawia się płatność w euro z tytułu kontraktu swapowego. Osiągnięty został cel transakcji: zamiana płatności w dolarach na płatności w euro.



Źródło: opracowanie własne

Założmy, że omawiane przedsiębiorstwo jest podmiotem działającym w Polsce i rozliczenia swojej działalności dokonuje w złotych. Ryzyko walutowe związane z eksportem do strefy euro i importem dolarowym rozkłada się na dwie części. Pierwsza część związana jest ze zmiennością kursu euro do złotego, druga natomiast ze zmiennością kursu dolara do złotego. Aby wyeliminować oba czynniki ryzyka, należy dokonać dwóch walutowych transakcji swapowych. Oba swapy będą miały na celu zamianę płatności w walutach obcych na płatności w złotych. Ten cel można zrealizować w dwojaki sposób.

W pierwszym przypadku można wykorzystać omówiony już w przykładzie swap zamiany płatności dolarowych na euro. W efekcie w miejsce dwóch walut obcych pozostaje tylko jedna, jednak zysk wynikający z różnicy w przepływach nadal jest określony w euro, a jego wartość wyrażona w złotych zmienia się wraz ze zmianą kursu wymiany euro/złoty. Ten zysk pojawia się okresowo

w okresie trwania umów z dostawcą i odbiorcą. Dopelnieniem będzie więc zawarcie drugiej transakcji swapowej, zamieniającej kwotę zysku w euro na kwotę w złotych.

Alternatywą dla takiego rozwiązania jest kombinacja dwóch swapów walutowych w układzie: waluta obca/złoty. Swap dolarowo-złotowy zamienia płatności importowe w dolarach na płatności w złotych, natomiast swap euro-złotowy zamienia przychody w euro na przychody złotowe. Zysk w tym przypadku liczony jest od razu w złotych jako różnica przepływów złotych otrzymanych w wyniku transakcji zamiany.

Na zakończenie warto poczynić jeszcze kilka uwag. Swapy nie należą do transakcji prostych i tanich. Ich stosowanie wymaga pewnego doświadczenia, by w najlepszy sposób wykorzystać ich możliwości. Trzeba też nadmienić, że nie są to instrumenty dla każdego. Barierą wejścia jest zwykle 1 milion USD bądź równowartość w innej walucie kwoty głównej kredytu. Tak wysoka kwota minimalna wynika z tego, że banki realizują marżę na płatnościach odsetkowych. Stąd też kwoty kredytów muszą być stosunkowo wysokie, by dochód banku z takiej transakcji był zauważalny. Również klienci zdają sobie sprawę, że uruchamianie, bądź, co bądź, zaawansowanej transakcji dla zabezpieczenia kwot rzędu kilkudziesięciu złotych mija się z celem.

Z tego też powodu swap walutowo-procentowy jest stosunkowo rzadkim instrumentem na polskim rynku. Ma to swoje odzwierciedlenie w znikomej ilości danych, jakie pojawiają się w publikacjach na ten temat. W raportach publikowanych przez NBP dane na temat CIRS wykazane są dopiero w raporcie za rok 2003 (z danymi do porównania za rok 2002). Raporty za lata poprzednie nie zawierały odrębnej pozycji dla CIRS, umieszczając te transakcje wraz z pozostałymi w kategorii „Inne instrumenty”. Jeszcze w 2004 r. NBP w swoim raporcie pisał: „Rynek kontraktów CIRS jest bardzo słabo rozwinięty. Średnie dzienne obroty w kwietniu 2004 r. wyniosły zaledwie 3 mln USD. Nieliczne banki krajowe zawierają kontrakty *basis swap* z bankami zagranicznymi. Obroty pomiędzy bankami są skoncentrowane na rynku londyńskim. Wśród podmiotów niefinansowych kontrahentami transakcji CIRS są głównie duże przedsiębiorstwa finansujące się na rynku międzynarodowych”¹⁰.

Opierając się na danych zaczerpniętych z raportów Komisji Nadzoru Bankowego za lata 2003-2006, sporządzone zostało zestawienie ukazujące podstawowe wielkości charakterystyczne dla rynku transakcji CIRS.

Lata	Wartość transakcji w mln zł	Udział CIRS w obrotach rynku instrumentów pochodnych	Liczba banków wykazujących CIRS w ofercie
12.2002	23 116,9	2,4	11
12.2003	46 223,5	3,5	11
12.2004	37 400,0	2,6	14
12.2005	71 531,3	4,2	16
09.2006	89 388,4	4,0	17

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów Narodowego Banku Polskiego, *Sytuacja finansowa banków w okresie grudzień 2003 – wrzesień 2006 r. – Synteza*.

Mając do dyspozycji tak niewielki zestaw danych, trudno wyciągać daleko idące wnioski. Z zadowoleniem należy odnotować wzrost liczby banków, w ofercie których pojawił się swap walutowo-procentowy. Na koniec września 2006 r. 31 banków wykazywało aktywność na rynku instru-

¹⁰ Wyniki badania obrotów w kwietniu 2004 r. na krajowym rynku walutowym i rynku pozagiełdowych instrumentów pochodnych, Raport dla projektu Triennial Central Bank Survey on Foreign Exchange and OTC Derivatives Market Activity. Narodowy Bank Polski, Warszawa 2004.

mentów pochodnych¹¹. Z tej liczby ponad połowa oferowała CIRS. Wniosek z tego, że kolejne banki traktują ten swap jako potencjalnie dochodowy produkt.

Również udział CIRS w ogólnym wolumenie transakcji na rynku instrumentów pochodnych wzrósł blisko dwukrotnie w omawianych latach. Nie zmienia to jednak faktu, że udział tych transakcji nadal stanowi niewielki margines wszystkich obrotów.

Niewielkie obroty i wąskie grono zainteresowanych sprawia, że informacje na temat zawartych kontraktów rzadko przedostają się do publicznej wiadomości. Zdarzają się jednak transakcje na tyle spektakularne, że wzbudzają zainteresowanie nie tylko w wśród fachowców, ale również wśród szerszego grona uczestników rynku finansowego w Polsce.

Najbardziej znaną transakcją w swoim czasie był swap zawarty 21 stycznia 1999 r. przez Polkomtel SA z Bankiem Handlowym w Warszawie SA i londyńskim Citibank N.A. Dzięki niej Polkomtel SA zamienił w sumie zobowiązania w wysokości 90 milionów USD i 95 milionów EUR na PLN na okres 5 lat wraz z zamianą oprocentowania zmiennego na oprocentowanie stałe. Pozwoliło to operatorowi sieci cyfrowej telefonii komórkowej Plus GSM na stabilizację wysokości opłat kredytowych, powstałych w związku z zaciągnięciem w 1998 r. kredytu długoterminowego w Deutsche Bank London AG i Banku Handlowym, i uniezależniło go od możliwych wahań kursu złotówki. W tym czasie była to największa transakcja tego typu na polskim rynku, jej łączna wartość sięgała 714 milionów PLN¹². Koszty obsługi tej transakcji dla Polkomtel SA zostały w niedługim czasie istotnie zmniejszone na skutek obniżenia przez NBP długoterminowych stóp procentowych.

Jednak to nie Polkomtel dzierży palmę pierwszeństwa wśród uczestników rynku CIRS. Pierwszeństwo należy się TP SA, która w 29 grudnia 1997 r. efektywnie wymieniła siedmioletni kredyt denominowany w dolarach amerykańskich w kwocie 100 milionów USD i zmiennym oprocentowaniu na kredyt denominowany w złotych ze stałą stopą procentową w wysokości 20,95% rocznie. 10 czerwca 1999 r. TP SA zawarła transakcję typu swap, odwrotną do opisanej powyżej¹³.

To tylko najbardziej znane przykłady, dość już odległe w czasie. Od tamtej pory, codziennie, podmioty w Polsce zawierają transakcje typu CIRS. Warto zwrócić uwagę na ten segment rynku. Swapy stanowią zestaw użytecznych narzędzi pozwalających na elastyczne zarządzanie przepływami finansowymi podmiotów gospodarczych, dlatego celem niniejszego artykułu było przybliżenie zagadnień związanych ze stosowaniem swapu walutowo-procentowego.

Wiedza na temat możliwości, jakie dają swapy, może mieć wartość wymierną. Klient posiadający szerokie doświadczenie na ten temat staje się równorzędnym partnerem podczas negocjacji z bankiem, co przekłada się na uzyskanie lepszych warunków transakcji. Nie bez znaczenia jest również umiejętność doprecyzowania parametrów swapa, by jak najlepiej spełniał on swoją rolę w ograniczaniu ryzyka walutowego i procentowego.

Literatura

- Hull J., *Transakcje terminowe i opcje*, WIG Press 1998.
Leszczyńska E., *Rynek kontraktów swap w Polsce*, Wydawnictwo NBP 2003.
Smithson Ch.W., Smith C.W., Sykes Wilford D., *Zarządzanie ryzykiem finansowym*, ABC, Kraków 2000.
Świętochowski E., *Swap procentowo – walutowy*, „Rynek Terminowy” 2000, nr 3.
Tymuła I., *Swapy finansowe*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2000.
Wolańska A., *Transakcje SWAP*, „Rynek Kapitałowy” 1998, nr 3.

11 Narodowy Bank Polski Serwis Internetowy, *Sytuacja finansowa banków w okresie styczeń – wrzesień 2006r.* – Synteza.

12 Polkomtel SA, *Raport roczny za rok 1999*.

13 Telekomunikacja Polska SA, *RAPORT BIEŻĄCY 51/2000 (Skonsolidowane sprawozdanie finansowe za I kwartał 2000 r.)*, Warszawa, 9 czerwca 2000 r.

Raporty:

Telekomunikacja Polska SA, *RAPORT BIEŻĄCY 51/2000 (Skonsolidowane sprawozdanie finansowe za I kwartał 2000 r.)*, Warszawa, 9 czerwca 2000 r.

Wyniki badania obrotów w kwietniu 2004 r. na krajowym rynku walutowym i rynku pozgieldowych instrumentów pochodnych, Raport dla projektu Triennial Central Bank Survey on Foreign Exchange and OTC Derivatives Market Activity. Narodowy Bank Polski, Warszawa 2004.

Bank Polski Serwis Internetowy, *Sytuacja finansowa banków w okresie styczeń – wrzesień 2006r. – Synteza*.