



EQUILIBRIUM

ZESZYTY NAUKOWE WSE

rocznik 2020

numer 1-2(6-7)

RADA NAUKOWA W 2020 ROKU

Prof. dr hab. Leonid Dawydenko
Doc. Dr Wołodymyr Demczenko
Prof. dr hab. Władimir Fatiejew
Dr hab. Roman Fedan
Prof. dr hab. Karol Karski
Prof. dr hab. Wasyl Krawciw
Prof. Oleg Kuźmin
Prof. dr hab. Zbigniew Makieta
Prof. dr hab. inż. Zbigniew Malara
Prof. dr hab. Olga Melnik
Prof. dr inż. Hyllysh Omarom
Prof. dr hab. Bazyli Poskrobko
Dr hab. Krzysztof Rejman
Prof. dr hab. Irina Storonianańska
Dr hab. Wojciech Piontek
Doc. dr Erika Zuperkiene
Doc. dr Oleksandr Maslak
Dr Bogumiła Powichrowska

LISTA RECENZENTÓW W 2020 ROKU

Dr hab. inż. Zofia Kołozsko-Chomentowska
Dr Munir Al-Kaber
Dr Agnieszka Grzybowska
Dr Teresa Mikulska

KOMITET REDAKCYJNY

Redaktor naczelny:
dr Andrzej Dzun

Sekretarz redakcji:
dr Dorota A. Hałaburda

REDAKTOR NAUKOWY ZESZYTU
dr Andrzej Dzun

ADRES REDAKCJI
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku
ul. Zwycięstwa 14/3
15-703 Białystok

e-mail: redakcja@wse.edu.pl
www.wse.edu.pl

KOREKTA
Urszula Glińska

PROJEKT | SKŁAD
Agencja Wydawnicza Ekopress
601 311 838

WYDAWCA
Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej
ul. Zwycięstwa 14/3, 15-703 Białystok
tel. 85 652 00 24

COPYRIGHT © BY
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku

Białystok 2020

EQUILIBRIUM 2020 | nr 1-2(6-7)

- 4** **Magdalena Dzikiewicz, Katarzyna Kardasz**
Rachunek kosztów jakości jako metoda zarządcza
- 17** **Sandra Grabowska**
Wpływ ulg i odliczeń na podatek dochodowy od osób fizycznych w Polsce w latach 2013-2018
- 31** **Dorota A. Hałaburda**
Program postępowania naprawczego jako instrument poprawy sytuacji finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego
- 45** **Ewa Piekarska**
Zawartość informacyjna bilansu a wielkość podmiotu
- 56** **Marlena Zięciak, Michał Grabowski**
Skłonność do oszczędzania w polskim społeczeństwie
-

Magdalena **Dzikiewicz** | Katarzyna **Kardasz**

RACHUNEK KOSZTÓW JAKOŚCI JAKO METODA ZARZĄDCZA

QUALITY COST ACCOUNTING AS A MANAGEMENT METHOD

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest ukazanie rachunku kosztów jakości jako metody zarządczej, która umożliwia ograniczenie kosztów gromadzenia niezbędnych danych (przy jednoczesnym uwzględnieniu barier ograniczających wykorzystanie tego instrumentu przez przedsiębiorstwa). Rachunek kosztów jakości ukierunkowany jest na pozyskanie informacji użytecznych podmiotom wewnętrznym, szczególnie ceniony jest przez managerów różnego stopnia zarządzania. W artykule zostały ukazane podstawowe zagadnienia związane z tym instrumentem, proces jego wdrażania w przedsiębiorstwach oraz bariery ograniczające jego wykorzystanie.

Jednym z podstawowych narzędzi prowadzących do doskonalenia jakości oraz obniżenia wydatków w przedsiębiorstwach, jest rachunek kosztów jakości. Przedsiębiorstwa produkcyjne, które posiadają złożoną strukturę oraz szeroki zakres produkcji, mają problem przy stosowaniu tradycyjnego rachunku kosztów, ponieważ udostępnia on zbyt mało informacji o kosztach. Głównym celem rachunku kosztów jakości jest ustalenie przeciętnego kosztu wytworzenia produktów i usług oraz ich rozliczenie w ewidencji, które jest niezbędne do efektywnego prowadzenia działalności. Istnieje wiele modeli rachunku kosztów, które to umożliwiają. Na przestrzeni lat można zaobserwować wzrost znaczenia jakości i kształtowania się nowych metod i narzędzi, które mają na celu usprawnienie zarządzania jakością. Wskutek tego, rachunek kosztów jakości jest coraz częściej wykorzystywany. W opracowaniu posłużono się metodą analizy opisowej oraz przeprowadzono przegląd literatury i obowiązujących przepisów prawnych.

SŁOWA KLUCZOWE

rachunkowość zarządcza, rachunek kosztów, koszty jakości, przedsiębiorstwa

ABSTRACT

The aim of the article is to present the cost accounting of quality as a management method that allows to reduce the costs of collecting the necessary data, while there are barriers limiting its use by enterprises. The quality cost accounting is aimed at obtaining information useful to internal entities, especially managers of various management levels. The article presents the basic issues related to this concept, the process of its implementation in enterprises and the barriers limiting its use.

One of the basic tools leading to quality improvement and reduction of expenses in enterprises is quality cost accounting. Manufacturing companies that have a complex structure and a wide range of production have a problem with traditional cost accounting because it provides too little information about costs. The main purpose of the cost accounting of activities is to determine the average cost of manufacturing products and services and their settlement in the records, which is necessary for the effective conduct of business. There are many cost accounting models that make this possible. Over the years, we can observe an increase in the importance of quality and the formation of new methods and tools that are aimed at improving quality management. In this way, quality cost accounting is used more and more. The study used the method of descriptive analysis and a review of the literature and applicable legal provisions was carried out.

Translated by Magdalena Dzikiewicz

KEYWORDS

management accounting, cost accounting, quality costs, enterprises

WSTĘP

Rachunek kosztów jakości uznawany jest jako jedno z podstawowych narzędzi prowadzących do doskonalenia jakości oraz obniżenia wydatków w przedsiębiorstwach. Jest ceniony szczególnie przez kierownictwo działu jakości oraz zarząd. Przedsiębiorstwa produkcyjne, posiadające złożoną strukturę oraz szeroką produkcję, mają problem stosując tradycyjny rachunek kosztów, ponieważ udostępnia on zbyt mało informacji o kosztach, szczególnie o kosztach jakości. Można zatem stwierdzić, że przedsiębiorstwa produkcyjne, skierowane ku jakości, rozliczają i gromadzą koszty braków. Przepisy prawa bilansowego nie regulują kosztów innych niż braki, w wyniku czego wpisuje się je w rachunkowość zarządczą. W ostatnich latach zaobserwować można wzrost znaczenia jakości i kształtowania się nowych metod oraz narzędzi, mających na celu ułatwienie zarządzania jakością. W rezultacie – rachunek kosztów jakości zyskuje na popularności. Zmiany w zarządzaniu, stają się przedmiotem badań rachunkowości, dyscypliny ekonomicznej, skierowanej ku analizie wielkości ekonomicznych oraz ich pomiarom.

Dotychczas koszty traktowało się pobieżnie. Spowodowane było to przez niski i niewystarczający poziom wiedzy oraz brak wprowadzania systemów zarządzania. Obecna sytuacja na rynku wymusza na przedsiębiorstwach wprowadzanie rachunku kosztów jakości, w celu ułatwienia kontroli nad działalnością danego podmiotu oraz wzrostu konkurencyjności wobec innych jednostek mu podobnych, poprzez podniesienie jakości produktów w ofercie.

1 POJĘCIE „JAKOŚCI”

Pojęciem towarzyszącym ludzkości, już od czasów starożytnych, jest „jakość”. Niezwykle ciężko jest je zdefiniować jednoznacznie, ze względu na rozbudowany charakter i możliwość szerokiej interpretacji. Wieloznaczność pojęcia „jakości” przysparza problemów w jednoznacznej jego charakterystyce, ze względu na odniesienie do rozmaitych kontekstów. W różnorodnych opracowaniach naukowych autorzy próbują określić jakość, stąd też jest ona charakteryzowana w zależności od obszaru wiedzy, do której się odnosi, tj.:

- filozofii,
- techniki,
- ekonomii,
- prawa,
- socjologii,
- psychologii (Astapczyk 2011, s. 230-231).

Wiemy też, że jakość jest kategorią podlegającą subiektywnej ocenie, dlatego świadczona usługa lub zaoferowany towar mogą być uznawane w oczach jednego klienta za wysokiej jakości, natomiast drugiemu mogą one nie odpowiadać. W dobie

narastającej konkurencji, producenci dóbr prześcigają się nie tylko w zapewnieniu ich odpowiedniej jakości, lecz także w zaspokojeniu potrzeb klienta oraz innowacyjnym pro jakościowym podejściu, wycelowanym w zdobywanie nowych odbiorców.

Według definicji Europejskiej Organizacji ds. Jakości (*European Organization for Quality*), „jakość” określa się jako „stopień spełnienia wymagań odbiorcy. W wyrobach przemysłowych jakość jest kombinacją jakości typu i jakości wykonania” (Gajewski 2017, s. 14). Na tej podstawie przyjmuje się, że jakość osiąga się w wyniku uzyskania zgodności parametrów założonych z uzyskanymi w trakcie powstawania wyrobu. „Jakość typu” powszechnie rozumie się jako jakość projektu, konstrukcji oraz wzoru, i jest odniesieniem do modelu wyrobu (z uwzględnieniem zebranych cech), który ma trafić do produkcji finalnej i być spełnieniem oczekiwań klientów. „Jakość wykonania” określa się także mianem jakości uzyskanej, produkcyjnej czy też zgodnej – jest określeniem stopnia zgodności założonej w odniesieniu do założonego wzorca.

„Jakość”, według normy PN-ISO 8402 z 1996 roku, określa się jako całość obiektu powiązaną z umożliwieniem zaspokojenia potrzeb oczekiwanych oraz stwierdzonych. Obiektem określa się działanie lub proces, osobę, system lub organizację. W przeciwieństwie do definicji Europejskiej Organizacji ds. Jakości, norma PN-ISO 8402:1996 odnosi się nie tylko do wyrobów przemysłowych. Dodatkowo, w tejże normie wyjaśniono pojęcie „wyrobu”, które 2 *European Organization for Quality* 3 określa działania lub procesy, materialne i niematerialne oraz ich kombinację. Pojęcie to klasyfikuje wyroby na cztery kategorie, tj.:

- 1) wytwory intelektualne (zachowane dane, zapisy, informacje, procedury, programy komputerowe),
- 2) przedmioty materialne (części, zespoły),
- 3) usługi (transport, bankowość, ubezpieczenia, edukacja),
- 4) materiały wytworzone w procesach ciągłych (paliwo, gaz, energia elektryczna, woda). (Zymonik 2016, s. 2)

„Jakość”, według normy PN-EN ISO 9000:2006, „to stopień w jakim zbiór inherentnych właściwości spełnia wymagania” (Polski Komitet Normalizacyjny 2006, s. 10). Norma PN-EN ISO 9000 definiuje jakość bardziej ogólnie niż poprzednia, przez co pojęcie to nabiera bardziej uniwersalnego charakteru. Właściwość inherentna jest to zachowanie stałej właściwości wyrobu, systemu lub procesu, która istnieje sama w sobie. Dla przykładu, w silniku spalinowym pojazdu osobowego właściwością inherentną będzie maksymalny moment obrotowy oraz moc, zapotrzebowanie na zużycie oleju oraz paliwo. Przeciwieństwem właściwości inherentnych jest przypisanie właściwości danemu wyrobowi, systemowi lub procesowi i nie są to właściwości określające jakość. Wymaganie ustalone w odniesieniu do jakości określa potrzebę lub oczekiwania względem produktu ustalone, przyjęte lub obowiązkowe. Formułuje się je w trakcie ustaleń klienta z dostawcą lub samodzielnie przez dostawcę, na podstawie przeprowadzonych badań marketingowych. Drugim jest wymaganie zwyczajowe, które jest oczywiste i nie jest formułowane przez klienta. Wymaganie obowiązkowe spełnia dostawca, niezależnie od tego czy klient je formułuje czy nie. Reguły te wynikają

z obowiązku przestrzegania przepisów (np. zasady bezpieczeństwa, ochrony przeciwpożarowej, sanitarnej itp.).

2 POJĘCIE, SPECYFIKACJA ORAZ KLASYFIKACJA KOSZTÓW JAKOŚCI

W wyniku wzrostu zainteresowania jakością, w przedsiębiorstwach rozpoczęto prace nad strukturą i podziałem kosztów jakości. Rachunek kosztów uznaje się za najistotniejszy element zarządzania jakością. Wykorzystywany jest do oceny efektywności zarządzania jakością w przedsiębiorstwie oraz stworzenia podstaw do rozwiązania obszarów kluczowych działań lub szans (Hamrol 2005, s. 434).

Za pierwsze i podstawowe sposoby definiowania kosztów jakości uważa się:

- cykl (zwany także kołem) Shewharta-Deminga, polegający na realizacji czterech etapów, a dokładniej: zaplanuj-wykonaj-sprawdź i reaguj;
- trzy procesy dotyczące jakości przedstawione przez Jurana: plan, kontrolowanie oraz doskonalenie (Bidacz 2018, s. 50).

W celu zapewnienia jakości w przedsiębiorstwach, ponosi się koszty jakości. W najprostszych słowach można je określić jako nakład oraz strata, który ponosi firma, aby uzyskać założony poziom produkowanych wyrobów lub usług. W postaci liczbowej, koszty jakości ukazują cel zapewnienia jakości oraz prowadzą do wyboru struktury wydatków, tak aby suma strat i nakładów w procesach jakościowych była jak najmniejsza. Wzrost nakładu nieprawidłowości produkcyjnych powinien wpływać i zmniejszać koszty strat ponoszonych przy produkcji wyrobów wadliwych, a łącznie przyczyniać się do zapewnienia poziomu jakości i obniżyć własne koszty wytwórcze (Karaszewski 2006, s. 47).

Mówiąc o kosztach jakości, możemy podzielić je na dwie podstawowe grupy: koszty operacyjne oraz koszty zarządzania zewnętrznego. Koszty zarządzania zewnętrznego obejmują prezentację i dowody wymagane poprzez przepisy prawne lub odbiorców – jako wskaźnik jakościowy. Natomiast koszty operacyjne są to koszty poniesione przez przedsiębiorstwo w celu uzyskania i zapewnienia poziomu jakościowego. W ich skład wchodzi koszty oceny i zapobiegania niezgodności oraz koszty niezgodności wyrobów.

W literaturze określa się wiele metod klasyfikacyjnych kosztów jakości. Jedną z nich jest przedstawiona w tabeli 1.

Wewnętrzne koszty niezgodności są kosztami, które wynikają z niespełnienia przez wyrób lub usługę jakości przed trafieniem do odbiorcy finalnego. Obejmują, między innymi, efekty nieprawidłowego procesu produkcyjnego i jego sterowania. W ich skład wchodzi koszty złomu produktów nienadających się do naprawy oraz nienadających się do użycia lub sprzedaży.

Zewnętrzne koszty niezgodności polegają na niespełnieniu przez wyrób czy usługę wymagań jakościowych po dostarczeniu do odbiorcy. W ich skład wchodzi

koszty napraw oraz serwisów, skargi i reklamacje, przewóz, badanie wyrobów, odszkodowania wynikające z braku odpowiedniego poziomu jakości wyrobów.

Tabela 1. Klasyfikacja kosztów jakości

Table 1. Quality cost classification

KOSZTY JAKOŚCI		KOSZTY ZEWNĘTRZNEGO ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ
KOSZTY OPERACYJNE		
Koszty oceny i zapobiegania niezgodności	Koszty niezgodności wyrobów	
Koszty oceny	Wewnętrzne koszty niezgodności	
Koszty zapobiegania	Zewnętrzne koszty niezgodności	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Hernas A., Gajda L., (2005), *Systemy zarządzania jakością*, Gliwice, s. 71.

Koszty oceny są kosztami badań i prowadzonych kontroli, które sprawdzają czy jakość wyrobów jest utrzymywana na założonym poziomie. Koszty oceny zaliczane są do kosztów zależnych i niezależnych przedsiębiorstwa. Niektórych z nich można uniknąć, na przykład poprzez sprawdzenie w procesie produkcji jakości dostarczanych materiałów, nowych procesów produkcyjnych, jakości w rozumieniu klienta oraz czy sam system sprawdzenia jakości działa prawidłowo.

Koszty zapobiegania określa się również kosztami prewencji i polegają one na działaniach zapobiegających uszkodzeniom oraz brakom. Planuje się je i ponosi w procesie produkcji. Są niezależne od czynników zewnętrznych, ale zależne od przedsiębiorstwa. Zaliczamy do nich wyposażenie używane podczas badań, szkolenie pracowników oraz planowanie powyższych procesów.

Koszty dla celów rachunkowości zarządczej klasyfikujemy ze względu na potrzeby zarządzania jednostką gospodarczą. Pierwszym z kryteriów podziału jest stopień zależności uwarunkowany rozmiarem produkcji, który pozycjonuje koszty jako stałe oraz zmienne. Wykorzystanie zdolności produkcji generuje koszty stałe użyteczne oraz nieużyteczne. Koszty kontrolowane i niekontrolowane uwarunkowane są celowością oraz możliwością kontroli. Koszty przybierają także charakter czasowy w trybie ustalania kosztów, i pozycjonują je jako koszty *ex ante* (poniesione w przyszłości) – są to koszty planowane, *in tempora* (bieżące), *ex post* (koszty już poniesione). Kolejnym z kryterium podziału są inne cele decyzyjne, w których uwzględnia się koszty alternatywne (utrącone korzyści), zapadłe (nieodwracalne) oraz uznaniowe. Ostatnią z kategorii podziału kosztów jest istotność kosztów podejmowanych decyzji, co dzieli koszty na istotne oraz nieistotne.

Według *Total Quality Management*, koszty dzieli się na pięć podstawowych grup. Pierwszą z nich są koszty prewencyjne, które ponosi firma na etapie szkolenia pracowników, wdrażania procedur TQM oraz w momencie zapobiegania defektom. Kolejną są koszty pomiarów oraz oceny jakości – w zależności od prowadzonych

pomiarów oraz procesów kontrolnych. Koszty usterek powiązane są z wykryciem wewnątrz firmy zmarnowanego czasu pracy oraz materiałów. Koszty usterek wykryte przez klientów łączy się ze zmarnowanym czasem, materiałami, procesami gwarancyjnymi oraz dodatkowo transportem i kosztami powiązanych z zawarciem transakcji. Ostatnią z grup są koszty utraconych możliwości: obejmują one spadek sprzedaży lub pozycji na rynku, co wiąże się z utratą możliwości sprzedażowych kolejnych partii produktu oraz usługi (Zymonik 2016, s. 7).

W tabeli 2 przedstawiono inny sposób podziału kosztów jakości.

Tabela 2. Klasyfikacja kosztów jakości na cztery podstawowe grupy

Table 2. Classification of quality costs into four basic groups

GRUPA KOSZTÓW	RODZAJ KOSZTU	
KOSZTY ZAPOBIEGANIA	PRACOWNICY	szkolenia pracowników dotyczące jakości, produkcji itp.
	SUROWCE	jakościowe oceny dostawców surowca na pojemniki; współpraca z zewnętrzną firmą przeprowadzającą takie audyty
	PRODUKT	budowa prototypów i testowanie produktów; powstanie działu prototypów i analiz
KOSZTY OCENY	DOSTAWCY	weryfikacja jakości surowców dostarczanych do produkcji; zatrudnienie osób w dziale zakupów, przeprowadzających analizy i ocenę dostarczanych materiałów i surowców
	PRODUKCJA	utrzymanie i monitorowanie sprawności parku maszynowego na produkcji; zatrudnienie osób na stanowisku specjalisty do spraw utrzymania ruchu
	PRODUKTY	audyty i kontrola jakości wyrobów na etapie produkcji; utworzenie działu jakości
KOSZTY BŁĘDÓW WEWNĘTRZNYCH	DEFEKTY	naprawa defektów wyrobów
	UTYLIZACJA	utylizacja odpadów
KOSZTY BŁĘDÓW ZEWNĘTRZNYCH	KLIENCI	obsługa reklamacji klientów; utworzenie działu reklamacji i obsługi napraw
	ZWROTY	koszty zwrotów produktów
	REKLAMACJE	koszt reklamacji
	NAPRAWY	koszt naprawy

Źródło: Próchnicki W., (2016), *Graficzna prezentacja kosztów utrzymania jakości produktów*, www.analizafinansowa.pl[data dostępu: 24.01.2022].

W wielu przypadkach koszty ekonomiczne utożsamia się z kosztami księgowymi. Nie należy ich jednak jednoznacznie kategoryzować. Koszty ekonomiczne odpowiedzialne są za racjonalny sposób gospodarowania zasobami. Ocena wyników przedsiębiorstwa uwzględnia sytuację, gdy niewłaściwie ulokuje się zasoby lub nie wykorzy-

sta szans. Do kosztów księgowych możemy zatem zaliczyć koszty pozaprodukcyjne, produkcyjne oraz marnotrawstwa, a nakłady są dodatkowo rozwinięte o straty losowe. Istnieją także koszty ekonomiczne, które uwzględniają niezrealizowane nowe korzyści oraz koszty produkcyjne i pozaprodukcyjne.

Tabela 3. Porównanie klasycznego i współczesnego podejścia do kosztów jakości

Table 3. Comparison of classical and contemporary approaches to quality costs

Podejście tradycyjne	Podejście współczesne
Koszty jakości	
Koszty poniesione na uzyskanie zgodności produktu z założeniami techniczno-technologicznymi i wizualnymi	Wyrażone wartościowo zużycie zasobów wykorzystanych w przedsiębiorstwie do wytworzenia produktów o wysokiej jakości
Grupy kosztów jakości	
Koszty zapewnienia jakości (koszty działań prewencyjnych, zapobiegania)	Koszty osiągnięcia zgodności produktu z oczekiwaniami klientów
Koszty oceny jakości	Koszty odchyłeń spowodowanych marnotrawstwem zasobów (koszty zasobów zużyty na produkcję braków)
Koszty braków: <ul style="list-style-type: none"> wewnętrznych – zidentyfikowanych podczas produkcji lub zaraz po jej zakończeniu zewnętrznych – zidentyfikowanych po sprzedaży 	Koszty utraconych korzyści w postaci niezrealizowanej marży brutto z produktów uznanych za braki

Źródło: Kulikowska J., (2013), *Controlling jakości jako instrument zarządzania przedsiębiorstwem, Rachunkowość a controlling*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 291, Wrocław, s. 312.

W powyższej tabeli porównano podejście do kosztów w ujęciu tradycyjnym ze współczesnym. Na przestrzeni lat dokonana się transformacja, która zmieniła charakter ich interpretacji. Koszty stały się systemem informacyjno-kontrolno-decydującym, z rozszerzonym zakresem realizowanych zadań. Na skutek ewolucji, rachunek kosztów jakości jest integralną częścią procesu zarządzania. Zmiana ta znalazła zastosowanie w przedsiębiorstwach ukierunkowanych na jakość, w których jakość pełni jedno z kluczowych narzędzi decyzyjnych. Uporządkowanie kosztów jakości w strukturze kosztów danej jednostki podkreśla rosnące znaczenie jakości w organizacjach. Przedsiębiorstwa dążą do produkcji dóbr oraz świadczenia usług na jak najwyższym poziomie, co osiąga się przy dobrze funkcjonującym systemie rachunku kosztów jakości.

3 RACHUNEK KOSZTÓW JAKOŚCI – ZARZĄDCZĄ ODMIANĄ RACHUNKU KOSZTÓW

Prowadzenie efektywnego rachunku kosztów jakości, może być przydatne w działalności gospodarczej. Korzystając z możliwości systemu rachunkowości, można ograniczyć koszty gromadzenia niezbędnych danych. W skutecznym rachunku kosztów jakości powinno się zawrzeć określone segmenty działalności, ale także powinien on dotyczyć wszystkich obszarów generujących koszty (Wood 2007) Prowadzenie rachunku kosztów jakości nie jest wymagane przez normy ISO oraz normy zagraniczne.

Ujmując rachunek kosztów jako składową rachunkowości zarządczej, umożliwia się tworzenie różnorodnych odmian rachunku kosztów niezbędnych do weryfikacji wielkości kosztowych, w celu podejmowania decyzji przez kadre zarządzającą. Rachunek kosztów jakości ukierunkowany jest na pozyskanie użytecznych informacji przez podmioty wewnętrzne, szczególnie przez managerów różnego stopnia zarządzania. Można zatem przyjąć, że niektóre informacje generowane przez rachunek kosztów, wykorzystuje się na potrzeby rachunkowości finansowej, a inne na potrzeby rachunkowości zarządczej. Widoczne są także elementy wspólne dla tych obszarów. Funkcje rachunku kosztów w rachunkowości zarządczej różnią się od zawartych w tradycyjnym rachunku kosztów.

Tabela 4. Funkcje rachunku kosztów jakości

Table 4. Quality cost accounting functions

Funkcja informacyjna	Polega na gromadzeniu danych o kosztach jakości jako podstawy w procesie decyzyjnym
Funkcja analityczna	Polega na prowadzeniu badań i analiz dotyczących struktur kosztów w poszczególnych grupach i miejscach powstawania oraz wykazaniu związków pomiędzy kosztami oraz prawidłowościami ich kształtowania
Funkcja optymalizacyjna	Zadaniem jest dobranie optymalnych rozwiązań dotyczących poziomu jakości w relacji: nakład-efekt, co prowadzi do zysku i ekonomiczności działań
Funkcja kontrolna	Weryfikuje różnice oraz ich wielkości między stopniem spełnienia określonych działań a zamierzeniami w oparciu o standardy kontroli
Funkcja motywacyjna	Tworzy świadomość marnotrawstwa w działaniach – jako bodziec wprowadzający zmiany w postawach pracowników

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Szczepańska K., (2009), *Koszty jakości dla inżynierów*, PLACET, Warszawa, s. 193.

W przypadku kosztów jakości, poza wielkością, istotny jest też ich rodzaj oraz miejsce powstania. Na odpowiednich kontach księgowych odbywa się analiza kosztów jakości na podstawie pomiaru oraz rejestracji. W celu osiągnięcia efektywnego zarządzania organizacją, należy wprowadzić system pozwalający na optymalizację,

poprzez zarządzanie jakością, oraz jej kosztami w danym przedsiębiorstwie. Proces zarządzania jakością polega na zapewnieniu odpowiedniego poziomu jakości w przedsiębiorstwie, co prowadzi do ponoszenia kosztów jakości, w konsekwencji czego należy prowadzić rachunek kosztów jakości, zwany efektywnym narzędziem zarządzania kosztami jakości.

Pomiar kosztów jakości realizuje się na różnorodnych płaszczyznach przedsiębiorstwa, dlatego powiązany jest on z miejscem powstania kosztu (fazą cyklu życia produktu). Możemy zatem wyodrębnić koszty powstające w:

- fazie marketingu;
- fazie projektowania produktu;
- fazie produkcji;
- fazie sprzedaży;
- fazie eksploatacyjnej.

Przedsiębiorstwa często unikają prowadzenia rachunku kosztów jakości ze względu na takie czynniki, jak:

- czasochłonność procesu;
- niewiedza dotycząca prowadzenia rachunków;
- brak prawidłowej organizacji pracy i przepływu dokumentów w firmie;
- brak doświadczenia oraz wiedzy dotyczącej kosztów jakości.

Rachunek kosztów jakości dostarcza informacji dotyczących kosztów jakości zawierających koszty prewencji, oceny oraz braków. Podział ten nazywa się PAF (*Prevention-Appraisal-Failure*), czyli jest to model znajomości kosztów profilaktyki, oceny i niepowodzeń. Koszty jakości zostały podzielone na poszczególne fazy, w celu ułatwienia ich weryfikacji. Pierwszą kategorią są koszty prewencji, która służy do przewidywania i przeciwdziałania powstawaniu sytuacji niepożądanych. Do tej grupy można zaliczyć koszty weryfikacji projektu, przygotowania maszyn i urządzeń, modelu produktu i planowania jego jakości. Aby było możliwe wykonanie zamierzonych planów, należy zadbać o szkolenia pracowników i przegląd podwykonawców. Realność wykonania zamierzonych celów można zweryfikować za pomocą projektów sprzętów i analizy całego procesu produkcyjnego. Każda usługa czy dobro wprowadzone na rynek, muszą spełniać wymagania określonych norm, zatem dla każdego nowo wprowadzanego towaru, musi zostać wykonany plan jakości produktu. W kolejnym kroku, produkty muszą przejść ocenę jakości – i jest to kolejna grupa kosztów. Aby weryfikacja mogła przebiegać sprawnie, należy utworzyć specjalny dział kontroli, co generuje dodatkowe koszty. Wszelkie próby wiążą się bowiem z kosztami oceny produkcji próbnej oraz kosztów zewnętrznej i wewnętrznej weryfikacji projektów. Przy wykonywaniu różnego rodzaju niezbędnych pomiarów i testów zużywają się maszyny i urządzenia, co jest zjawiskiem naturalnym, a w wyniku tego procesu, przedsiębiorca może być obciążony kosztami napraw i konserwacji. Jest to ściśle powiązane z kolejną grupą kosztów jakości, jaką są wewnętrzne koszty braków. Część usterek da się naprawić, zatem pojawiają się koszty części wymiennych, a także materiałów zużytych do naprawy. Każda maszyna powtórnie doprowadzona do działania, musi przejść szereg testów potwierdzających sprawność jej funkcjonowania. Niestety, mogą zdarzyć się

również poważne awarie, których przyczyn nie da się naprawić, zatem w takiej sytuacji przedsiębiorca jest narażony na koszty złomowania oraz utratę korzyści za dobra, które mogłyby powstać w czasie przestoju uszkodzonej maszyny.

Ponadto mogą pojawić się zewnętrzne koszty braków. Bez znaczenia jest sektor i charakter wykonywanej działalności – na każdego przedsiębiorcy spoczywa obowiązek podejmowania odpowiedzialności za towary i usługi niepełnowartościowe bądź wadliwe. Należy więc brać pod uwagę koszty obsługi reklamacji, serwisu czy napraw. W niektórych przypadkach usługodawca jest zobligowany do poniesienia kosztów w związku z transportem, udzielonymi rekompensatami czy wymianą na nowy produkt. W skrajnych przypadkach mogą zdarzyć się wadliwe serie, które całościowo należy wycofać z dystrybucji. Dział obsługi klienta jest więc wyjątkowo mocno obciążony dużym ciężarem odpowiedzialności. Praca tam wymaga wiele cierpliwości, zrozumienia, a także kompleksowej wiedzy i pełnego profesjonalizmu. Codzienne funkcjonowanie tego działu w dużym stopniu rzutuje na wizerunek całej firmy. Wiąże się z tym odpowiednie koszty wynagrodzenia pracowników oraz marketingu firmy. Tym bardziej, że ich działania mogą zapobiegać stratom przedsiębiorstwa spowodowanym utratą niezadowolonych klientów, a także skutkom przekazywania negatywnej opinii na temat firmy wśród znajomych czy rodziny (Michałowska 2016, s. 351).

W określonych fazach cyklu życia produktu, wyróżnia się koszty jakości sprecyzowane w modelu PAF. Koszty prewencji ponosi się w pierwszej fazie, tj. w fazie przedprodukcyjnej oraz produkcyjnej. Im wcześniej się je poniesie, tym wyrób powinien być bardziej dopracowany, a pozostałe koszty jakości odpowiednio niższe. Koszty oceny i błędów powstają w fazie produkcyjnej, jednak niektóre z nich są generowane dodatkowo podczas procesu planowania i zaopatrzenia. Najmniej pożądanymi kosztami są koszty braków, ponieważ powstają po zakończeniu procesu produkcyjnego, czyli sprzedaży lub u klienta. Świadczyć to może o złym zarządzaniu, planowaniu oraz kontroli jakości.

4 PROCES WDROŻENIA RACHUNKU KOSZTÓW JAKOŚCI W PRZEDSIĘBIORSTWACH

Rachunek kosztów jakości powstał w celu poprawy jakości danej usługi czy produktu oferowanych przez określone przedsiębiorstwo. Dzięki temu instrumentowi można przeanalizować przyczyny i skutki nieciągłości, przerw w produkcji oraz braków, a także wykazać genezę problemów. Dzięki temu uchybienia można zniwelować, a wręcz wyeliminować. Każdemu przedsiębiorstwu zależy na maksymalizacji efektów produkcji, a co za tym idzie – na osiągnięciu największego możliwego zysku. A trafne diagnozowanie przyczyn pozwala na minimalizowanie ryzyka ponoszenia strat.

Aby prawidłowo dokonać owej analizy, skonstruowano instrukcję sporządzania rachunku kosztów jakości. Zdaniem ekspertów, powinna ona zawierać podstawowe informacje, takie jak: pojęcie, rodzaje kosztów jakości oraz ustalenie i określenie sposobu prowadzenia ewidencji oraz zbierania informacji. Powinny znaleźć się w niej

także warunki i metody rozpowszechniania zebranych informacji oraz sposoby ich pozyskiwania. Niezbędne jest także wykazanie konkretnych terminów dokonywanych prac ewidencyjnych. Warto również umieścić załącznik przedstawiający zakładowy plan kont kosztów jakości oraz indeksy typowych księgowoń (Mroczkowski 1990).

Warto w tym miejscu zatrzymać się przy pojęciu „wdrożenia”. Oznacza ono przygotowanie określonego planu działania oraz jego implementację. Znaczących zmian nie sposób wprowadzać jednocześnie, zatem, muszą być one wdrażane stopniowo. Należy zatem zweryfikować wszelkie informacje, które będą służyły do podjęcia przez osoby uprawnione (np. kierownictwo) decyzji o rozpoczęciu prowadzenia rachunku kosztów jakości. Ten etap służy także do oszacowania wstępnych dodatkowych kosztów, a także określenia korzyści płynących z tego rozwiązania. Kierownictwo powołane do realizacji wyznaczonych zadań ma obowiązek opracować metodykę działania, która określa zasięg prowadzonych czynności, system pracy, spis kont bilansowych i pozabilansowych, system przetwarzania zebranych informacji, a także ustala ich zakres i cel. Warto jest też wskazać konkretny, skrócony plan działania, czyli instrukcję prowadzenia rachunku kosztów jakości. Na tej podstawie można wydać zarządzenia sygnowane nazwiskami osób odpowiedzialnych w firmie (np. dyrektora placówki), wprowadzające do realizacji zamierzone i przygotowane plany. Kolejnym krokiem jest przeszkolenie pracowników we wskazanych dziedzinach pod względem merytorycznym i praktycznym. Każde poczynanie należy weryfikować z ustaloną instrukcją. Celem takiego działania jest m.in. ocena kształtowania się poziomu kosztów w czasie lub w poszczególnych grupach. Dzięki temu można skontrolować wpływ czynników na koszty produkcji, a także ustalić optymalny poziom jakości wytwarzanych dóbr. Wszelkie zebrane i przeanalizowane informacje można przedstawić np. zarządowi, który, dzięki temu będzie miał wgląd w aktualny stan funkcjonowania przedsiębiorstwa. Wnioski wysunięte na podstawie przedstawionych danych, można wykorzystać do wdrażania wieloletnich programów naprawy jakości czy podejmowania bieżących decyzji (Sadowski 2017, s. 213-214).

W procesie wdrażania rachunku kosztów jakości w polskich przedsiębiorstwach pojawiło się szereg barier, do których zaliczono głównie spodziewane małe efekty finansowe implementacji tego procesu oraz brak wymogów prawnych. Do barier zaliczono również brak wzorców prowadzenia takich instrumentów, znikome zainteresowanie tą problematyką oraz duże koszty przekształceń organizacyjnych wynikające z wdrożenia rachunku kosztów jakości. Ważną rolę w tym procesie odgrywają uczelnie wyższe, w tym szczególnie państwowe wyższe szkoły zawodowe – poprzez kształcenie i przygotowanie zawodowe studentów jako przyszłych dyrektorów finansowych, księgowych czy osoby odpowiedzialne za zarządzanie daną organizacją. W dziedzinie rachunkowości finansowej i zarządczej, standardy kształcenia powinny obejmować kwestie z zakresu nowoczesnych narzędzi rachunkowości, controllingu, a także rachunku kosztów jakości (Astapczyk 2011, s. 238).

PODSUMOWANIE

Jednym z najważniejszych elementów systemu sterowania jakością, weryfikacją jego skuteczności oraz prawidłowego zarządzania przedsiębiorstwem, jest prowadzenie rachunku kosztów jakości. Pozwala to kierownictwu firmy ocenić poprawność funkcjonowania systemu, zapewnia dostęp do informacji na temat oferowanej przez dany podmiot jakości oraz ekonomicznej efektywności działalności przedsiębiorstwa. Dodatkowo, rachunek kosztów jakości powinien również dostarczyć informacji pozwalających na osiągnięcie założonych zysków i wzrostu satysfakcji klienta. Ukazuje bowiem wyroby oraz komórki przedsiębiorstwa, które generują straty. Zadaniem tego instrumentu jest również określenie działań umożliwiających poprawę produktywności i strukturę kosztów. Rachunek kosztów jakości może być więc przydatnym narzędziem wykorzystywanym do podejmowania decyzji w procesie zarządzania przedsiębiorstwem, w tym do oceny efektywności zarządzania jakością w przedsiębiorstwie oraz stworzenia podstaw do rozwiązania obszarów kluczowych działań lub szans. Ponadto informacje generowane przez rachunek kosztów wykorzystuje się na potrzeby rachunkowości finansowej i zarządczej.

Prowadzenie rachunku kosztów jakości jest wciąż mało wykorzystywane w polskich przedsiębiorstwach ze względu na szereg czynności niezbędnych do jego prowadzenia, czasochłonność, pracochłonność oraz kosztowność. Firmy ograniczają się jedynie do rozliczania braków zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości. Do barier wdrażania rachunku kosztów jakości w polskich przedsiębiorstwach zaliczamy również spodziewane małe efekty finansowe oraz brak wymogów prawnych obligujących podmioty do zastosowania tego typu narzędzi. Ponadto problemem jest brak wzorców praktycznych wprowadzenia tego narzędzia, nikłe zainteresowanie ową problematyką oraz duże koszty przekształceń organizacyjnych wynikających z implementacji analizowanego rozwiązania w przedsiębiorstwie.

Literatura

- Astapczyk A., (2011), *Rachunek kosztów jakości jako nowoczesne narzędzie wspomagające rozwój przedsiębiorstwa*, Ekonomiczne Problemy Usług nr 71.
- Biadacz R., (2007), *Rozwój problematyki kosztów jakości w czasopiśmie polskich*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości”, tom 98(154).
- Gajewski A., (2007), *Wstęp do zarządzania jakością*, MWSE, Tarnów.
- Hamrol A., (2005), *Zarządzanie jakością z przykładami*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Karaszewski R., (2006), *Nowoczesne koncepcje zarządzania jakością*, Toruń.
- Michałowska K., (2016), *Rachunek kosztów jakości w systemie rachunkowości przedsiębiorstw produkcyjnych*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 4/ (82), cz. 1.
- Mroczkowski M., (1990), *Doświadczenia zakładów elektromaszynowych „EDA” w Poniatowej we wdrażaniu rachunku kosztów jakości – ekonomiczne oddziaływanie na jakość produkcji*, OBJWP ZETOM, Warszawa.; [w]: Wawak T., (2020), *Rachunek kosztów jakości*, www.mfiles.pl [data dostępu: 25.03.2022]
- PN-EN ISO 9000:2006, (2006), *Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa.

Sadowski W., (2017), *Rachunek kosztów jakości w przedsiębiorstwach – ewolucja, wdrożenie, zadania*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków.

Wood D.C., (2007), *The executive guide to understanding and implementing quality cost programs: reduce operating expenses and increase revenue*, The USA: ASQ Quality Press.

Wkład autorów:

- Magdalena Dzikiewicz – 50%
- Katarzyna Kardasz – 50%

Sandra **Grabowska**

WPŁYW ULG I ODLICZEŃ NA PODATEK DOCHODOWY OD OSÓB FIZYCZNYCH W POLSCE W LATACH 2013-2018

THE IMPACT OF RELIEFS AND DEDUCTIONS IN PERSONAL
INCOME TAX IN POLAND IN 2013-2018

STRESZCZENIE

Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) obowiązuje w Polsce od 1 stycznia 1992 roku. Odnosi się do bardzo licznej grupy osób fizycznych, osiągających przychody z różnych źródeł, ściśle określonych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 1991 nr 80 poz. 350). Wpływy z PIT zasilają budżet państwa, ale również jednostki samorządu terytorialnego: gminy, powiaty oraz województwa.

Podstawowym celem artykułu jest zbadanie wpływu ulg i odliczeń podatkowych na podatek dochodowy od osób fizycznych w Polsce. W opracowaniu posłużono się metodą opisowo-analityczną. Przedstawiono definicję ulg i odliczeń podatkowych oraz określono ich wpływ na wysokość podatku dochodowego od osób fizycznych. Ponieważ stanowi on dochód budżetu państwa, określono jego oddziaływanie na wysokość wpływów budżetowych.

SŁOWA KLUCZOWE

podatek dochodowy od osób fizycznych, ulgi podatkowe, odliczenia od dochodu, odliczenia od podatku, rozliczenia podatkowe

ABSTRACT

Personal income tax exist in Poland from 1st January 1992. It refers to many of taxpayers who gain the incomes from different sources which are described in statut of personal income tax from 1991. The earnings of PIT go to the budget of state and local government units. The main focus of the dissertation is directed on impact of tax reliefs and deductions on personal income tax in Poland. The study used a descriptive and analytical method. The dissertation includes definition of tax reliefs and deductions and it describes the impact on the amount of personal income tax. Because this tax is a government revenue, the thesis studies the impact of this tax on polish economy.

Translated by Sandra Grabowska

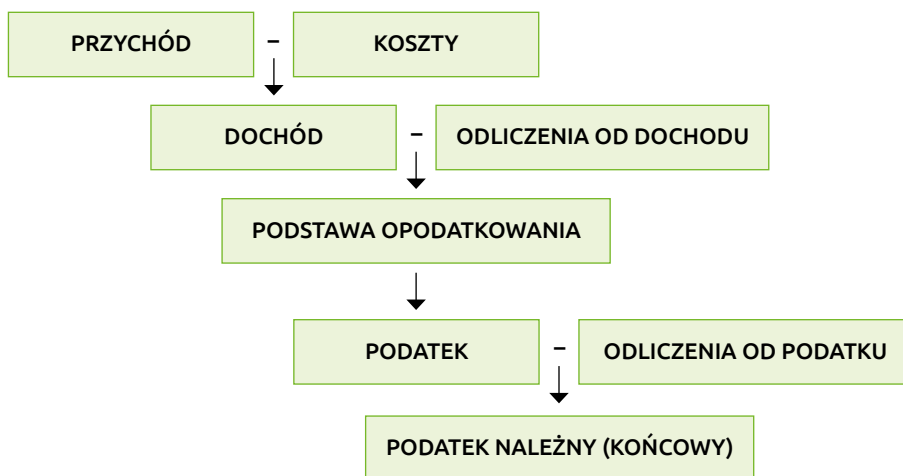
KEYWORDS

personal income tax, tax reliefs, income deductions, tax deductions, tax settlements

1 PODATEK DOCHODOWY OD OSÓB FIZYCZNYCH I JEGO KONSTRUKCJA

Podatek dochodowy od osób fizycznych reguluje ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 26 lipca 1991 roku, a obowiązuje ona od 1 stycznia 1992 roku (Dz.U. 1991 nr 80 poz. 350). Osoby fizyczne, osiągające dochody wymienione w ustawie i podlegające opodatkowaniu, są zobowiązane do rocznego rozliczenia podatkowego. Dlatego też ważna jest znajomość elementów wchodzących w skład tego podatku oraz wpływających na jego wysokość. Wiedza ta umożliwi podatnikowi zminimalizowanie obciążenia podatkowego poprzez kształtowanie podstawy opodatkowania przysługującymi metodami, oraz wykorzystywanie ulg podatkowych.

Schemat 1 prezentuje poszczególne elementy konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych oraz ilustruje schemat obliczania rocznego zobowiązania podatkowego.



Schemat 1. Uproszczony schemat obliczania rocznego zobowiązania podatkowego

Schemat 1. Uproszczony schemat obliczania rocznego zobowiązania podatkowego

Źródło: opracowanie własne.

Odpowiednia konstrukcja takiego podatku, będącego instrumentem polityki fiskalnej, wpływa na jego skuteczność. Oddziałuje na zachowania podatników, a także na funkcjonowanie i rozwój przedsiębiorstw, co z kolei prowadzi do wzrostu gospodarczego i osiągnięcia wyznaczonych celów mikro- i makroekonomicznych (Pohulak-Żołędowska i in. 2017, s. 233-234). Co więcej, bezpośrednia i elastyczna konstrukcja PIT pozwala dostosować obciążenie podatkowe do indywidualnych cech podatnika w taki sposób, aby nie nadwyręzać jego wytrzymałości finansowej oraz nie powodować negatywnego stosunku do obowiązku płacenia podatku (Mazurek-Chwiejczak 2016, s. 183).

Podmiotami opodatkowania są te podmioty, które ustawa podatkowa wyraźnie wskazuje – obowiązkiem ustawodawcy jest wyraźne i jasne określenie, które podmioty podlegają opodatkowaniu danym podatkiem (Kaźmierski 2019, s. 23). Dlatego też – jak sama nazwa wskazuje – to właśnie ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych reguluje tenże podatek. Podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych są również wspólnicy spółek niemających osobowości prawnej (spółki cywilne) oraz spółek osobowych prawa handlowego: jawnych, partnerskich, komandytowych oraz komandytowo-akcyjnych. Ponadto w 2018 roku do grona podatników PIT zaliczono przedsiębiorstwo w spadku, które stanowi jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej.

Przedmiotem opodatkowania jest dochód. Dochodem jest nadwyżka przychodów nad kosztami jego uzyskania w danym roku podatkowym. Natomiast, jeżeli koszty uzyskania przychodów przewyższają osiągnięty przychód, to różnica między nimi staje się stratą ze źródła przychodów (Gomułowicz i in. 2016, s. 319). Definicję tę można przedstawić następującym równaniem: $DOCHÓD = PRZYCHÓD - KOSZTY UZYSKANIA PRZYCHODU$.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 1991 r., Nr 80, poz. 350), przychód to „otrzymywane lub postawione do dyspozycji podatnika w roku kalendarzowym pieniądze i wartości pieniężne oraz wartości otrzymanych świadczeń w naturze i innych nieodpłatnych świadczeń”.

Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych, reguluje również źródła przychodów, które podlegają opodatkowaniu. Są to między innymi: stosunek służbowy, stosunek pracy, w tym spółdzielczy stosunek pracy, członkostwo w rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub innej spółdzielni zajmującej się produkcją rolną, praca nakładczą, emerytura lub renta; działalność wykonywana osobiście; pozarolnicza działalność gospodarcza; działy specjalne produkcji rolnej; najem, podnajem, dzierżawa, poddzierżawa oraz inne umowy o podobnym charakterze; kapitały pieniężne i prawa majątkowe; inne źródła (Ickiewicz 2014, s. 76-77).

Koszty uzyskania przychodów określa się jako różnego rodzaju koszty poniesione w związku z osiągnięciem przychodów lub zachowaniem i zabezpieczeniem źródła przychodów (Wolański 2016, s. 75). Koszty uzyskania przychodów różnią się w zależności od osiągniętych przychodów, i na tej podstawie, możemy wyróżnić między innymi trzy kategorie kosztów: koszty związane ze stosunkiem służbowym, stosunkiem pracy, stosunkiem pracy spółdzielczej oraz nakładczej, koszty uzyskania przychodu tzw. ryczałtowe w wysokości 20% oraz 50% uzyskanego przychodu, a także koszty poniesione w ramach prowadzenia działalności gospodarczej.

Maksymalne wysokości kosztów uzyskania przychodu (KUP) ze stosunków pracy czy też stosunku służbowego, zostały ustalone przez ustawodawcę kwotowo, bez względu na wielkość przychodu i wymiar etatu. Koszty te są przedstawiane przez podatników w zeznaniu rocznym (Szłęczak-Matusiewicz 2013, s. 58). Z jednego stosunku pracy miesięcznie przysługuje 250 zł, co w rozrachunku rocznym przekłada się na 3 000 zł w wypadku jednego stosunku pracy (z więcej niż jednego stosunku pracy, przypada maksymalnie 4500 zł). Jeśli KUP są podwyższone ze względu na inne miej-

sce zamieszkania podatnika niż miejsce jego zakładu pracy, wówczas wynoszą one 300 zł miesięcznie (rocznie 3 600 zł z jednego stosunku pracy, a jeśli z więcej niż jednego stosunku pracy – wówczas wynoszą 5400 zł).

Podstawę opodatkowania można traktować jako przedmiot podatku o konkretnej wielkości ujętej w sposób ilościowy (Lewkowicz-Grzegorzczak 2019, s. 137). Jest to inaczej dochód, który zostaje pomniejszony o ulgi przewidziane w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. Znajomość jego wysokości wpływa w sposób bezpośredni na ciężar podatkowy, którym zostanie obarczony podatnik. Podatnicy zawsze będą dążyć do tego, aby zmniejszyć wysokość owej podstawy, a tym samym obniżyć podatek należny. Dlatego też ustawodawca wprowadził odliczenia od dochodu (podstawy opodatkowania). Odliczenia te stanowią jeden z rodzajów ulg podatkowych. Warto przypomnieć, iż ulgi te stanowią tylko i wyłącznie możliwość obniżenia ciężaru podatkowego, a nie całkowitą rezygnację i zaniechanie poboru podatku (Sosnowski 2015, s. 193). W latach 2013–2018, ustawodawca umożliwił podatnikom wykorzystanie z 10 rodzajów odliczeń od dochodu, na które składały się: składki na ubezpieczenia społeczne, wpłaty na Indywidualne Konto Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE), zwrot nienależnie pobranych świadczeń, ulga rehabilitacyjna, ulga internetowa, darowizny, ulga na działalność badawczo-rozwojową, strata ze źródła przychodów, ulga termomodernizacyjna oraz ulga odsetkowa. Każda z wyżej wymienionych ulg mogła być wykorzystana przy spełnieniu określonych warunków, a ich wysokość możliwa do zastosowania, została określona dozwolonym limitem kwotowym.

Podatek dochodowy od osób fizycznych w Polsce jest przykładem podatku o charakterze progresywnym – szczeblowym. Stawka podatkowa to procentowo określona część podstawy opodatkowania, służąca do obliczenia podatku. Istnieją dwa czynniki, które wpływają na wysokość stawek podatkowych: jest to konkurencja podatkowa (związana z mobilnością przedmiotów opodatkowania) oraz naśladownictwo (chęć dostosowania się państwa do zmian podatkowych w państwach sąsiednich; za: Matecka-Ziemińska 2015, s. 143-144).

Tabela 1. Skala podatkowa w podatku dochodowym od osób fizycznych obowiązująca w Polsce od 1 stycznia 2020 roku

Table 1. The tax scale of Personal Income Tax which is obligatory in Poland from 1st January 2020

Podstawa obliczenia podatku [w zł]		Podatek wynosi	
ponad	do		
	85 528	17%	
85 8528		14 539 zł 76 gr + 32% nadwyżki ponad 85 528 zł	Minus kwota zmniejszająca podatek

Źródło: Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych, art. 27 ust. 1 (Dz.U. 1991 nr 80 poz. 350).

Od 2020 roku w Polsce stawki podatkowe kształtują się na poziomie 17% oraz 32% – w zależności od wysokości dochodu. Przedziały dochodowe przedstawia skala podatkowa. Wprowadzenie dwóch wysokości stawek podatkowych wiązało się z pod-

jęciem próby walki państwa z ubóstwem wśród ludności, umocnieniem polityki pro-dzinnej, zmniejszeniem szarej strefy oraz zwiększeniem zarobków netto społeczeństwa. Należy nadmienić, iż stopy podatkowe, obowiązujące od 2020 roku, zostały obniżone w porównaniu do lat wcześniejszych, a więc istnieje szansa na spełnienie wyżej wymienionych postulatów.

Tabela 2. Kwota zmniejszająca podatek

Table 2. The tax-reducing amount

Dla podstawy obliczenia podatku [w zł]		Kwota zmniejszająca podatek wynosi [w zł]
ponad	do	
	8 000	1 360
8 000	13 000	
13 000	85 528	525,12
85 528	127 000	
127 000		0

Źródło: opracowanie własne.

Konstrukcja podatku dochodowego od osób fizycznych obejmuje istnienie kwoty wolnej od opodatkowania, czyli kwoty zmniejszającej podatek. Tabela 2 przedstawia sposób jej obliczania. Zawiera się ona w skali podatkowej i, jak sama nazwa wskazuje, pozwala na obniżenie rocznego zobowiązania podatkowego podatników. Kwoty te są przyporządkowane do konkretnych przedziałów podstaw obliczania podatku.

Występują również ulgi w postaci odliczeń od podatku. Te z kolei służą do obniżania samego podatku, co wpływa bezpośrednio na jego ostateczną wysokość. Wyróżnia się trzy rodzaje odliczeń od podatku: składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne, ulga abolicyjna oraz ulga prorodzinna. Jak łatwo zauważyć, odliczeń tych jest niewiele, jednakże są ulgami często i chętnie wykorzystywanymi przez podatników.

Mimo tego, iż ulgi te są w dużym stopniu stosowane przez podatników, wielu ekonomistów uważa, iż bardziej korzystne są odliczenia od dochodu. Zmniejszenie wysokości podstawy opodatkowania daje możliwość przejścia z II progu podatkowego na I, co przyczyni się do obniżenia zobowiązania podatkowego. Jednakże istnieje wielu zwolenników opowiadających się za stwierdzeniem, iż lepszym rozwiązaniem są odliczenia od podatku. Takie stanowisko uzasadniają faktem, iż tylko osoby z najwyższych przedziałów podatkowych, odnoszą korzyści z odliczeń od dochodu (Ciuman 2018, s. 169). W związku z tym, osoby o niskich dochodach nie mają możliwości (a tym bardziej korzyści) tak dużego zmniejszenia zobowiązania podatkowego, jak podatnicy o zdecydowanie większych dochodach. Wysokie opodatkowanie bogatszych podatników i niskie opodatkowanie uboższych nawiązuje do koncepcji sprawiedliwości podatkowej pionowej. Zakłada ona odmienne i adekwatne traktowanie podatników w zależności od wysokości ich dochodu (Arendt 2005, s. 260).

2 RODZAJE ULG ODLICZANYCH OD DOCHODU ORAZ ULG ODLICZANYCH OD PODATKU

Ulga w postaci składek na ubezpieczenia społeczne jest najbardziej powszechną i najczęściej wykorzystywaną ulgą odliczaną od dochodu przez podatników. Obejmuje ona ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenie rentowe i ubezpieczenie chorobowe. Są to składki potrącane ze środków podatnika, czyli z jego wynagrodzenia.

Wpłaty na Indywidualne Konto Zabezpieczenia Emerytalnego stanowią dodatkową możliwość gromadzenia środków na przyszłą emeryturę. Możliwość odliczenia tychże wpłat posiada osoba fizyczna, która wpłaca środki wyłącznie na jedno konto IKZE.

Zwrot nienależnie pobranych świadczeń to ulga przysługująca osobom, które zostały zmuszone do zwrotu niesłusznie pobranych świadczeń, od których został pobrany podatek niezwrócony podatnikowi. Błędnie wypłacone świadczenia będą zawyżać dochód do opodatkowania osoby rozliczającej się z podatku. Podatnik w takiej sytuacji byłby stratny, gdyż byłby zobowiązany do zapłacenia podatku za świadczenie, którego tak naprawdę nie otrzymał. Dlatego też celem tej ulgi jest wyrównanie tej straty na korzyść podatnika.

Ulga rehabilitacyjna przysługuje osobom niepełnosprawnym (z I lub II grupą inwalidzką) lub osobom, które opiekują się i utrzymują osoby niepełnosprawne, w związku z czym ponoszą pewne wydatki, a także tym, którym przysługuje renta z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy, renta szkoleniowa lub renta socjalna. Wydatki, które można odliczyć od dochodu, są związane z ułatwianiem przeprowadzania czynności życiowych oraz są przeznaczane na cele rehabilitacyjne. Ustawodawca precyzyjnie wskazuje, które wydatki mogą stanowić odliczenie od dochodu.

Ulga internetowa obejmuje wydatki użytkownika z tytułu korzystania z sieci Internet. W ramach tej ulgi odliczeniu podlegają tylko opłaty abonamentowe, nie zaś wydatki związane z instalacją Internetu.

Darowizny – to szeroko ujęty rodzaj ulg podatkowych. Od 2019 roku w Polsce wyróżnia się pięć rodzajów darowizn: na działalność pożytku publicznego, na krwiodawstwo, na kształcenie zawodowe, na działalność charytatywną oraz darowizny na kult religijny. Darowizny przekazane na rzecz pożytku publicznego mają na celu niesienie pomocy osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej, osobom niepełnosprawnym, celują we wsparcie działalności charytatywnej, ale również promocję i ochronę zdrowia czy nauki.

Z ulgi na działalność badawczo-rozwojową mogą skorzystać osoby fizyczne, prowadzące działalność gospodarczą m.in. na zasadach ogólnych, zajmujące się działalnością badawczo-rozwojową, tj. badaniami naukowymi oraz pracami rozwojowymi. Odliczenie stanowią poniesione tzw. koszty kwalifikowane związane z prowadzonymi badaniami i pracami.

Strata ze źródła przychodów przysługuje osobom fizycznym prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą. Strata podatkowa powstaje, gdy koszty uzyskania

przychodu przewyższają sumę należnych przychodów. Wówczas wykazuje się ją w rocznej deklaracji rozliczeniowej.

Ulga termomodernizacyjna obowiązuje w Polsce od 2019 roku. Przysługuje ona właścicielom oraz współwłaścicielom jednorodzinnych budynków mieszkalnych. Jednakże ulga ta nie należy się osobom, które wykonują usprawnienia i modernizacje podczas budowy budynku jednorodzinnego.

Ulga odsetkowa obowiązywała dla wszystkich podatników od 2002 roku do końca 2006 roku. Jest ulgą nietypową, ponieważ mimo tego, iż została uchylona z dniem 1 stycznia 2007 roku (Dz.U. z 2006 r. Nr 217, poz. 1588), to w dalszym ciągu przysługuje wybranej grupie podatników (na podstawie tzw. zachowania praw nabytych). Ulga ta przysługuje tylko i wyłącznie podatnikom, którzy zawarli umowę o kredyt mieszkaniowy (pożyczkę) w latach 2002-2006, tym samym nabywając prawo do odliczenia wydatków określonych w tejże umowie.

Składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne to inaczej składki na Narodowy Fundusz Zdrowia. Odliczeniu podlegają te składki, które były płacone przez podatnika lub były pobrane przez płatnika w danym roku podatkowym. Jednakże, na podstawie tego instrumentu, można odliczyć tylko maksymalnie 7,75% podstawy wymiaru składki zdrowotnej (tzw. ubezpieczenie zdrowotne odliczane), pomimo, iż pełna składka na ubezpieczenie zdrowotne wynosi 9%.

Ulga prorodzinna to bardzo rozpowszechniona i chętnie wykorzystywana ulga podatkowa przez osoby posiadające dzieci, ponieważ daje dużą możliwość zmniejszenia podatku, a nawet szansę na otrzymanie jego zwrotu w rocznym rozliczeniu podatkowym. Ulga ta obowiązuje od 2007 roku, a jej celem było wsparciem polskich rodzin poprzez system podatkowy. Przysługuje ona rodzicom wykonującym władzę rodzicielską, opiekunom prawnym dzieci, jak również rodzicom zastępczym.

Ulga abolicyjna powstała z myślą o Polakach pracujących za granicą. Osobami uprawnionymi do tej ulgi są osoby, które rozliczają się metodą odliczenia proporcjonalnego i osiągają swoje dochody poza granicami Polski, ze źródeł wymienionych w art. 12 ust. 1, art. 13 oraz art. 14 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 1991 nr 80 poz. 350), a także z praw majątkowych i autorskich zgodnie z art. 27g ust. 1 pkt. 2 (Dz.U. 1991 nr 80 poz. 350). Ulga ta stanowi ochronę przed „podwójnym opodatkowaniem”.

3. ANALIZA WPŁYWU ULG PODATKOWYCH NA DOCHÓD I WYSOKOŚĆ PODATKU

Tabela 3 prezentuje wykorzystane przez podatników w Polsce ulgi podatkowe odliczane od dochodu, które w największym stopniu miały wpływ na zmniejszenie dochodów do opodatkowania w latach 2013-2018.

Jak pokazują dane, składki na ubezpieczenia społeczne w latach 2013-2018 były najchętniej wykorzystywanymi przez podatników w Polsce odliczeniami od dochodu. W największym stopniu pozwalały zmniejszyć dochód do opodatkowania. Odliczenia

te wzrastały z każdym rokiem – zauważalna jest stała tendencja wzrostowa. Średnie roczne tempo wzrostu wynosiło ok. 7%. W 2013 roku odliczenie tychże składek wynosiło ok. 57 mld zł (tabela 3). W 2018 roku ich wysokość wynosiła niemal 78 mld zł, co stanowi najwyższy wynik w badanych latach. Wówczas, w porównaniu z rokiem bazowym, nastąpił wzrost o niemalże 38%.

Tabela 3. Wysokość wykorzystanych ulg podatkowych odliczanych od dochodu w Polsce latach 2013-2018 [w tys. zł]

Table 3. The amount of tax reliefs which were used in Poland in years 2013-2018

Rodzaj ulg podatkowych	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ubezpieczenia społeczne	56 808 347	58 764 302	61 840 934	65 726 759	71 322 829	78 298 237
Ulg rehabilitacyjna	2 213 842	2 491 207	2 517 159	2 502 984	2 931 497	3 289 241
Darowizny	327 347	336 676	364 608	382 663	410 958	455 601
Ulg internetowa	304 953	220 948	184 387	152 703	137 783	154 397
Wpłaty na IKZE	45 794	163 230	291 226	388 698	509 642	633 513
RAZEM	59 700 283	61 976 363	65 198 314	69 153 807	75 312 709	82 930 989

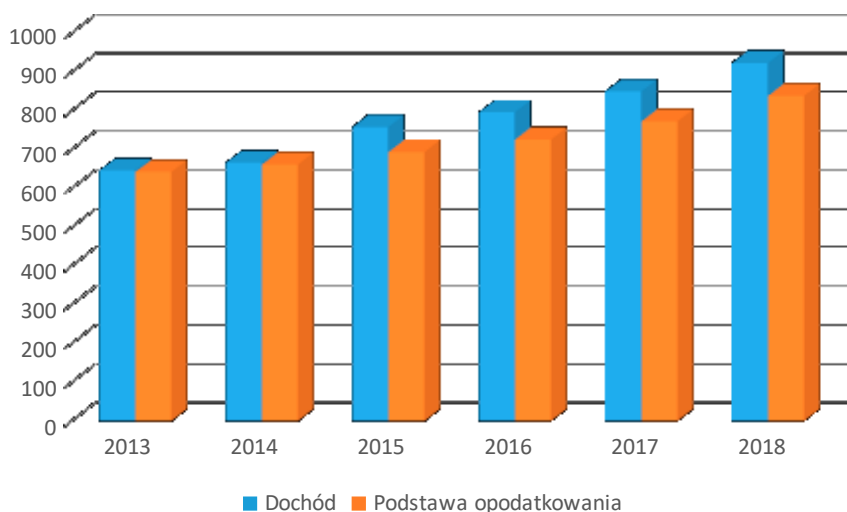
Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji Ministerstwa Finansów dotyczących rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opublikowanych w latach 2013-2018.

Ulg rehabilitacyjna jest drugą najczęściej (również pod względem odliczonych kwot od dochodu) wykorzystywaną ulgą podatkową. W ciągu 6 badanych lat nastąpił nieduży wzrost kwoty odliczenia od dochodu w ramach tej ulgi (ok. 14%). W 2016 roku odnotowano niewielki jej spadek (tabela 3). Duży wzrost nastąpił dopiero w 2017 roku – za ten rok podatkowy w Polsce odliczono od dochodu 2,9 mld zł. Zwiększona kwota wynikała z tego, iż wówczas ustawodawca wprowadził znaczące zmiany dotyczące ulgi rehabilitacyjnej (wprowadzono nowe rodzaje wydatków, które owa ulga miała obejmować, a także poszerzono grupę osób mogących skorzystać z tej ulgi, zwiększając dochód podatnika mającego na utrzymaniu osobę niepełnosprawną). Duży wzrost wysokości wykorzystanego odliczenia od dochodu można dostrzec w 2018 roku; w porównaniu z 2017 rokiem, odnotowano wówczas 12-procentowy wzrost.

Możliwość odliczenia od dochodu darowizn staje się dla podatników zachętą do finansowego wspomagania różnorodnych instytucji, organizacji czy też kościołów. We wszystkich rodzajach wymienionych przez ustawodawcę darowizn, obserwowany jest wzrost ich wykorzystywania jako ulgi podatkowej. W latach 2013-2018 zauważalna jest tendencja wzrostowa (wyjątek stanowi rok 2014, kiedy kwota wykorzystanych odliczeń z tytułu przekazanych darowizn była najniższa w badanym okresie). Najwyższy poziom został osiągnięty w 2018 roku – ok. 0,5 mld zł, co przekłada się na wzrost o ok. 40% w porównaniu do 2013 roku (tabela 3).

Od 2013 roku obserwowalny jest spadek ulgi internetowej. Średni roczny spadek (który trwał do 2017 roku) wynosił ok. 15%. Najniższy poziom odnotowano w 2017 roku, wówczas wynosił on 0,1 mld zł. Owa diametralna zmiana była spowodowana faktem, iż od 2013 roku z ulgi tej można było skorzystać tylko i wyłącznie przez dwa następujące po sobie lata podatkowe. Doprowadziło to do zawężenia grupy podatników poprzez wyeliminowanie tych, którzy z danej ulgi skorzystali już dwukrotnie (tym samym wykorzystując dostępny limit). W 2018 roku można dostrzec wzrost wykorzystania ulgi internetowej: osiągnięty poziom w wysokości 0,15 mld zł dał 12-procentowy wzrost w porównaniu z 2017 rokiem. Jednakże nadal jest to dwukrotnie mniejsza kwota od tej, którą odnotowano w 2013 roku.

Składki wpłacane na Indywidualne Konto Zabezpieczenia Emerytalnego są tym rodzajem odliczeń, których wysokość zmieniła się diametralnie w analizowanym okresie. Jest to największy odnotowany wzrost wśród badanych odliczeń od dochodu. Spowodowane jest to corocznym zwiększaniem dozwolonych limitów wpłat na IKZE (zwiększanie limitów rozpoczęło się od 2014 roku). Zwiększona możliwość wpłat stała się atrakcyjną propozycją dla osób odkładających środki na przyszłość. Łatwo zauważyć, iż w latach 2013-2018, wysokość składek na IKZE, odliczonych od dochodu, gwałtownie wzrosła: z 0,04 mld zł w 2013 roku do 0,6 mld zł w 2018 roku. Przekłada się to na niebotyczny wzrost – o 1283% w ciągu 6 lat, tym samym jest to ten rodzaj odliczeń, który uległ największemu wzrostowi. Pierwszy gwałtowny wzrost dostrzegalny jest w 2014 roku i wyniósł on wówczas 256%. Następnie, w ciągu następnego pięciu lat średnie tempo wzrostu wynosiło 31%, osiągając swój szczyt w 2018 roku.



Wykres 1. Wysokość dochodów i podstaw do opodatkowania w Polsce w latach 2013-2018 [w mld zł]

Figure 1. The income and tax base in Poland in years 2013-2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji Ministerstwa Finansów dotyczących rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opublikowanych w latach 2013-2018

Wykres 1 obrazuje jak ulgi podatkowe wpłynęły na dochód do opodatkowania w Polsce w latach 2013-2018. Podstawę opodatkowania stanowi całkowity osiągnięty w danym roku podatkowym dochód, pomniejszony o przysługujące odliczenia. Dochód ten zaokrąglą się do pełnych złotych. Odliczenia od dochodu pozwoliły na zmniejszenie dochodów podlegających opodatkowaniu. Wpłynęły na zmniejszenie bazy opodatkowania o 4,2 mld zł w 2013 roku oraz o ok. 4,5 mld zł w roku 2014. Największy skok nastąpił już w 2015 roku, kiedy to dochód całkowity, w wyniku odliczeń, został zmniejszony o 66 mld zł. Z każdym kolejnym rokiem różnica ta zwiększała się: w 2016 roku wynosiła 70 mld zł, w 2017 roku – 76,5 mld zł, a w 2018 roku osiągnęła najwyższy poziom – osiągając wysokość 84 mld zł.

Następnym krokiem jest obliczenie podatku. Podatek oblicza się poprzez pomnożenie podstawy opodatkowania (bazy) przez stawkę podatkową, odpowiednią do osiągniętego dochodu oraz odjęcie kwoty zmniejszającej podatek (zastosowanie skali podatkowej). Następnie, od wyliczonego podatku, odejmuje się przysługujące ulgi podatkowe, czyli ulgi odliczane od podatku. Tabela 3 prezentuje wykorzystane przed podatnikami ulgi odliczone od podatku w latach 2013-2018.

Tabela 4. Wysokość wykorzystanych ulg podatkowych odliczanych od podatku w latach 2013-2018 [w tys. zł]

Table 4. The amount of tax reliefs which were used in 2013-2018

Rodzaj ulg podatkowych	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Składki zdrowotne	47 202 766	48 603 629	50 776 090	53 138 976	56 192 265	60 978 276
Ulgę prorodzinna	5 529 539	6 926 670	6 982 185	6 931 979	6 878 923	6 916 900
Ulgę abolicyjna	69 418	101 077	170 932	223 181	227 416	259 488
RAZEM	52 801 723	55 631 376	57 929 207	60 294 136	63 298 604	68 154 664

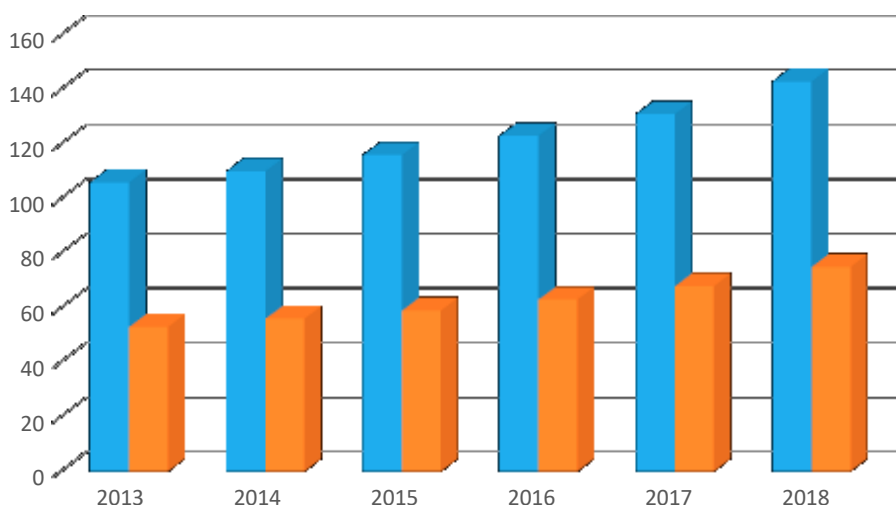
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Informacji Ministerstwa Finansów dotyczących rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opublikowanych w latach 2013-2018

W latach 2013-2018 odliczane składki zdrowotne wzrastały średnio o 5% każdego roku. Najniższy ich poziom wykazano w roku 2013 roku – odnotowano wówczas blisko 47,2 mld zł (tabela 4). Najwyższą wartość osiągnięto w 2018 roku – wówczas odliczone składki zdrowotne opiewały na kwotę 60,9 mld zł. W związku z tym, w ciągu 6 badanych lat, nastąpił wzrost o niemal 29%. To właśnie te odliczenia w największym stopniu pozwoliły na zmniejszenie podatku.

W 2013 roku wysokość wykorzystanych ulg przez polskich podatników wynosiła ogółem ok. 5,5 mld zł, przysługujących na 5,8 mln dzieci (na jedno dziecko przeciętnie przypadło 949 zł). Tendencja wzrostowa utrzymywała się przez następne dwa lata, aż do 2016 roku. Wówczas wykorzystane ulgi prorodzinne oraz liczba dzieci, na które owe ulgi przysługiwały, spadły o odpowiednio: 0,72% oraz 1,01% – w porówna-

niu z rokiem 2015 (tabela 4). Kolejny spadek nastąpił w 2017 roku: w porównaniu z 2016 rokiem kwota odliczeń ponownie zmalała o 0,77%, natomiast liczba dzieci spadła o 0,59%. Z kolei w 2018 roku zauważalny jest niewielki wzrost, ponieważ wysokość ulg prorodzinnych zwiększyła się o 0,55%.

Łatwo dostrzec, iż w ciągu analizowanych 6 lat ulga abolicyjna w Polsce uległa gwałtownemu wzrostowi. Średnie roczne tempo wzrostu wynosiło ok. 30%. W 2013 roku osiągnęła poziom 69 mln zł, co było najniższym wynikiem w tym okresie. Duży wzrost nastąpił w 2015 roku, kiedy to odnotowano 170 mln zł odliczonej od podatku ulgi. Przez dwa następne lata jej poziom wzrastał stopniowo, natomiast w 2018 roku ulga ta wynosiła już 259 mln zł, co w porównaniu do początku okresu przekłada się na 274% wzrostu.



Wykres 2. Wysokość podatku i podatku należnego w Polsce w latach 2013-2018 [w mld zł]

Figure 2. The income and tax base in Poland in years 2013-2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji Ministerstwa Finansów dotyczących rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opublikowanych w latach 2013-2018

Odliczenia od podatku pozwoliły na zmniejszenie jego wysokości w znacznym stopniu (wykres 2). W 2013 roku obniżyły należny podatek o 53 mld zł, czyli ok. 50%. Również w 2014 roku, odliczenia zmniejszyły podatek o połowę. Jednakże w ciągu następujących 4 lat zauważalny jest niewielki spadek różnicy między podatkiem pierwotnym a podatkiem należnym: w 2015 roku różnica ta wynosiła 57 mln zł, co przekładało się na obniżenie podatku o 49%. Taki sam procentowy wynik osiągnięto w 2016 roku. Natomiast w 2017 roku oraz 2018 roku podatek był obniżony o 48%. Oznacza to, że wpływ odliczeń od podatku na jego obniżenie, z każdym rokiem zmniejsza się.

4 „POLSKI ŁAD” – ZMIANY W PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH

Z dniem 1 stycznia 2022 roku, ustawodawca wprowadził znaczące zmiany w przepisach dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych w ramach programu „Polski Ład”, zgodnie z ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 2105). Polscy doradcy podatkowi określają ją mianem rewolucji w zakresie PIT. Jest to pierwsza tak znacząca reforma od wielu lat (ostanie większe zmiany w przepisach w Polsce w tym zakresie zaszły w 2019 roku, gdy zmniejszono stawkę podatkową z 18% na 17% oraz wprowadzono ulgę dla młodych pracowników do 26. roku życia).

Wraz z 2022 rokiem, zmieniła się skala podatkowa: zmieniono limit I progu podatkowego – z 85 528 zł na 120 000 złotych. Zwiększyła się również kwota wolna od podatku: z 8000 zł do 30 000 zł. Jednakże najbardziej zaskakującą nowością jest brak możliwości odliczania składki zdrowotnej w wysokości 7,75% podstawy wymiaru. Ustawodawca, chcąc zrekompensować negatywne skutki tej zmiany, wprowadził nową ulgę od dochodu – tzw. ulgę dla klasy średniej, a także zwiększył kwotę zmniejszającą podatek – z 1360 zł na 5100 zł rocznie (co miesięcznie przekłada się na wzrost z 43,76 zł na 425 zł).

Ponadto, po licznych protestach i niezadowoleniu osób pracujących, wprowadzono również Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 stycznia 2022 r. w sprawie przedłużania terminów poboru i przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (Dz.U. 2022, poz. 28). Rozporządzenie to wymusiło na pracodawcach porównywanie zaliczek na podatek dochodowy od wynagrodzeń, wyliczonych zgodnie z zasadami panującymi w 2021 roku – z wyliczeniem po zasadach z 2022 roku.

Zmiany te zasiały niepewność wśród księgowych i osób zajmujących się kadrami i płacami. Tak duże modernizacje wymagały przeprowadzenia w trybie pilnym szkoleń oraz dostosowań programów księgowych i płacowych, co stanowiło nie lada problem, zarówno dla pracowników odpowiedzialnych za wprowadzenie tychże zmian w życie, jak i dla programistów. Powyższe zmiany stanowiły również problem z punktu widzenia zwykłych pracowników otrzymującym wynagrodzenia, gdyż nowe zasady wyliczania zaliczki PIT nie były jasne i zrozumiałe. Ponadto, w ciągu I kwartału 2022 roku, Ministerstwo Finansów zapowiadało coraz to nowe zmiany, mające zniwelować nieprzewidziane, ewentualne błędy w „Polskim Ładzie”. W dalszym ciągu rząd poszukuje precyzyjnych rozwiązań, które mogłyby ustabilizować nowy system w zakresie PIT.

PODSUMOWANIE

Analizując kwoty wykorzystanych ulg podatkowych oraz kwoty podatku należnego Urzędowi Skarbowemu wynika, iż ulgi te mają bardzo duży wpływ na końcową wysokość analizowanego instrumentu fiskalnego. Mają one za zadanie w pewnym stopniu odciążyć podatnika z jego obowiązku podatkowego wobec państwa. Odliczenia od dochodu (których podatnicy mają do wyboru kilka rodzajów i są przeznaczone zarówno dla osób pracujących, jak i przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą) powodują zmniejszenie wysokości dochodu do opodatkowania. Zmniejszenie tegoż dochodu to pierwszy krok ku zmniejszeniu ciężaru podatkowego. Dzięki temu zabiegowi podatnik o wysokich dochodach, który podlega II progowi podatkowemu, ma szansę na zmniejszenie dochodu, a tym samym przejście do I progu skali podatkowej – wówczas nie będzie płacił 32% podatku, lecz 17%. Z kolei odliczenia od podatku zmniejszają bezpośrednio sam podatek. Taka forma odliczeń pozwala na jeszcze niższy poziom obciążenia podatkowego.

Ulg podatkowe obowiązujące w Polsce, mają jednakże dwojaki charakter. Z jednej strony, stawiają podatników w uprzywilejowanej pozycji, odciążając ich w pewnym stopniu z płacenia daniny na rzecz państwa. Część osób fizycznych, rozliczających się z podatku dochodowego, może również liczyć na zwrot jego nadwyżki (wynikającej na przykład z tytułu ulgi na dziecko) lub zostać całkowicie zwolniona z podatku (na przykład w wyniku zastosowania ulgi dla osób młodych do 26. roku życia).

Z drugiej strony, ulgi takie stają się po części wydatkami budżetowymi. Zmniejszenie należnego podatku dochodowego wpływa bowiem na zmniejszanie dochodów państwa, co z kolei negatywnie oddziałuje na wzrost gospodarczy. Wprowadzenie przez ustawodawcę zmian takich jak ulga dla młodych czy też obniżenie stawki podatkowej z 18% na 17%, będą zmniejszać wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych. Ponadto ulgi podatkowe mogą przejawiać się jako forma niesprawiedliwości podatkowej. Mimo, iż pewna grupa podatników zostanie zwolniona z płacenia podatku lub podatek ten zostanie w dużym stopniu obniżony, to nadal reszta społeczeństwa pozostaje obciążona obowiązkiem zapłaty.

Warto nadmienić, iż w latach 2013-2018 polski system podatku dochodowego od osób fizycznych był stabilny i przewidywalny w skutkach, czego nie można powiedzieć o „Polskim Ładzie”, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2022 roku. Niedoprecyzowane nowe przepisy i nieustannie zmieniające się zasady, stawiają przed polskimi podatnikami szereg znaków zapytania. Ze względu na dynamicznie zmieniającą się sytuację w tym względzie, trudno jest określić, jak nowe przepisy wpłyną na końcową wysokość podatku należnego, ile podatnicy zyskają lub tracą, a także jak zmienia się wpływ z PIT do budżetu państw i JST.

Literatura

- Arendt Ł., (2005), *Podatek dochodowy od osób fizycznych a sprawiedliwość podatkowa*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym”, t. 8, nr 1.
- Ciuman K., (2018), *Ulgi a preferencje podatkowe w podatkach dochodowych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe UEK”, nr 2(974).
- Goμούłowicz A., Mączyński D., (2016), *Podatki i prawo podatkowe*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.
- Ickiewicz J., (2014), *Podatki, składki, opłaty*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie-Oficyna Wydawnictwa, Warszawa.
- Każmieński A., (2019), *Meritum Podatki*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Lewkowicz-Grzegorzczak K., (2019), *Podatek dochodowy jako instrument redystrybucji dochodów w Polsce*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa.
- Malecka-Ziemińska E., (2012), *Efektywność fiskalna podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Mazurek-Chwiejczak M., (2016), *Trends in Personal Income Tax progression in OECD countries in the context of income redistribution*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica”.
- Pohulak-Żołędowska E., Sosnowski M., Żabiński A., (2017), *Progresja w opodatkowaniu dochodów osób fizycznych*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2, nr 488.
- Sosnowski M., (2015), *Spółeczny aspekt opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce*, „Studia Ekonomiczne”, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, nr 209.
- Szłęzak-Matusewicz J., (2013), *Zarządzanie podatkami osób fizycznych*, Wolter Kluwer Polska SA, Warszawa.
- Wolański R., (2016), *System podatkowy w Polsce*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.
- Wyszkowski A., Zegarowicz Ł., Budlewska R., (2018), *Election cycle versus Personal Income Tax reliefs in Poland*, „Optimum. Economic Studies”, Nr 3 (93).
- <https://www.podatki.gov.pl/polski-lad/podrecznik-polski-lad/> [data dostępu: 26.03.2022].
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. z 1991 r., Nr 80, poz. 350.

Dorota A. **Hałaburda**

PROGRAM POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO JAKO INSTRUMENT POPRAWY SYTUACJI FINANSOWEJ W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

THE RECOVERY PROGRAM AS AN INSTRUMENT FOR IMPROVING THE FINANCIAL SITUATION IN LOCAL GOVERNMENT UNITS

STRESZCZENIE

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) prowadzą samodzielną gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Dzieli się on na część bieżącą i majątkową. Zrównoważenie dochodów bieżących z wydatkami bieżącymi jest warunkiem uchwalenia zarówno budżetu, jak i wieloletniej prognozy finansowej. W przypadku niemożności takiego procedowania, konieczne jest opracowanie programu postępowania naprawczego. W Polsce, jednostki samorządu terytorialnego nie podlegają procedurze upadłościowej, więc ustawodawca wprowadził do ustawy o finansach publicznych mechanizm programu postępowania naprawczego. Jego celem jest poprawa sytuacji finansowej JST, a także zwiększenie bezpieczeństwa finansowego państwa. Poddając analizie instytucję programu naprawczego, należy również zwrócić uwagę na rolę regionalnych izb obrachunkowych, sprawujących funkcję organu kontroli nad finansami samorządu terytorialnego.

Celem artykułu jest przedstawienie przyczyn i skuteczności realizacji programu postępowania naprawczego przez jednostki samorządu terytorialnego. W opracowaniu posłużono się metodą opisowo-analityczną, polegającą na ocenie problemu w świetle dotychczasowych danych, dokonano szczegółowej analizy przepisów prawnych z zakresu programu postępowania naprawczego oraz przeprowadzono przegląd literatury.

SŁOWA KLUCZOWE

program postępowania naprawczego,
jednostki samorządu terytorialnego

ABSTRACT

Local government units run their own financial management on the basis of the budget. This budget is divided into the current and financial parts. Balancing current income with current expenditure is a condition for adopting both the budget and the long-term financial forecast. If such a procedure is not possible, it is necessary to develop a reorganization program. In Poland, local government units are not subject to the bankruptcy procedure, so the legislator introduced the mechanism of the rehabilitation program to the Public Finance Act. Its aim is to improve the financial situation of local government units, as well as to increase the financial security of the state. When analyzing the institution of the rehabilitation program, one should also pay attention to the role of regional chambers of accounts, which perform the function of the body controlling the finances of local government.

The aim of the article is to present the reasons and effectiveness of the implementation of the rehabilitation program by local government units. The study used a descriptive and analytical method consisting in an assessment of the problem in the light of the existing data, a detailed analysis of legal provisions in the scope of the rehabilitation program and a review of the literature was carried out.

Translated by Dorota A. Hałaburda

KEYWORDS

financial recovery program,
local government units, golden rule

WSTĘP

Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest warunkowana wieloma czynnikami, tak wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi. Splot tych okoliczności sprawia, że niektóre z samorządów tracą płynność finansową (Kosek-Wojnar, 2016, s. 29). Pojawia się wówczas problem: jak poprawić sytuację finansową JST? Zgodnie z aktualnym stanem prawnym w Polsce, jednostki samorządu terytorialnego nie podlegają procedurze upadłościowej. Instrumentem, który ma umożliwić poprawę stanu finansów tego podmiotu jest program postępowania naprawczego. Istnieje również możliwość uzyskania pożyczki z budżetu państwa na ten cel. Pojawiają się jednak wątpliwości, że wspieranie samorządów za pomocą pożyczek może negatywnie oddziaływać na ich finanse: może skłaniać samorzady do nadmiernego zadłużania się, a następnie przy braku środków na spłatę długu – może zachęcać do składania wniosków o pożyczkę z budżetu państwa. Nie ulega wątpliwości, że uzyskanie takiego wsparcia powinno być stosowane wówczas, gdy pogorszenie sytuacji finansowej JST jest rezultatem działalności legislacyjnej czy administracyjnej państwa (dzieje się tak na przykład wówczas, gdy władze państwowe przekazują samorządom nowe zadania, nie zapewniając jednocześnie adekwatnych środków na ich wykonanie).

Program postępowania naprawczego może być korzystnym instrumentem poprawy sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, jeśli zostanie uchwalony i realizowany odpowiednio wcześniej, a jego wdrażanie jest skutecznie monitorowane i kontrolowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową. Należy się jednak zastanowić, czy lepszym rozwiązaniem nie byłoby wprowadzenie instytucji upadłości komunalnej.

1 RYZYKO ZWIĄZANE Z FINANSOWANIEM ZADAŃ PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji ryzyka. Ryzyko może być rozumiane jako zagrożenie osiągnięcia zamierzonych celów. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne określone ustawowo, które są finansowane dochodami, zwrotnymi źródłami finansowania, czy też środkami z Unii Europejskiej. W przypadku niewystarczających dochodów, może pojawić się ryzyko dotyczące wprost realizacji zadań. Czynniki, które mogą wpłynąć na pojawienie się ryzyka podczas wykonania zadań przez jednostki samorządowe, mogą mieć charakter endogeniczny, np.: nieprzewidziany przebieg procesów gospodarczych i politycznych, wzrost stopy inflacji, stopy bezrobocia, stopy procentowej, zdarzeń o charakterze losowym. Czynniki o charakterze egzogenicznym, są: niewłaściwe zarządzanie finansami, brak doświadczonej i wysoko wykwalifikowanej kadry itp. (Kosek-Wojnar 2005, s. 357).

W działalności samorządu, oprócz ryzyka niewykonania lub nienależytego wykonania zadań publicznych, może się pojawić ryzyko finansowe, związane z finansowaniem realizowanych zadań, czyli dokonywaniem wydatków. Dochody przyznane jed-

nostkom samorządowym zostały określone w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r. nr 203, poz. 1966 z późn. zm.). Są to dochody własne, dotacje i subwencje. Ryzyko finansowe może pojawić się wówczas, kiedy ustawowo przyznano niewystarczające środki finansowe, w porównaniu do realizowanych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego.

Ryzyko finansowe jednostek samorządowych wiąże się również z wykorzystywaniem zwrotnych środków finansowych. Zalicza się do nich: kredyty, pożyczki i emisje papierów wartościowych. Struktura finansowania JST oraz struktura długu JST winna być tak kształtowana, aby zapewnić stabilność finansową podmiotu w długim okresie, rozumianą jako zachowanie wypłacalności, czyli zdolności do pokrycia zobowiązań ogółem posiadanym majątkiem, oraz zachowanie równowagi finansowej w długim i krótkim okresie, rozumianej jako utrzymanie płynności finansowej, czyli zdolności do regulowania zobowiązań (Dylewski 2016, s. 66).

Zadłużenie JST można podzielić na konstruktywne (z pozytywnymi efektami przyczyniającymi się do rozwoju JST) i destruktywne (reprezentujące niepożądane zadłużenie, ograniczające możliwości rozwojowe JST, mogące skutkować nawet jej niewypłacalnością). Zadłużenie konstruktywne przyczynia się do zwiększenia dynamiki inwestycji samorządowych, podnosi atrakcyjność i konkurencyjność JST, zapewnia partycypację przyszłych pokoleń w finansowaniu infrastruktury i pozytywnie wpływa na dochody budżetu JST (Jurewicz 2016, s. 233). Ryzyko nadmiernego zadłużenia ograniczane jest przez władze państwowe poprzez ustawowe limity związane z zadłużaniem się jednostek samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami publicznymi, z czego wynikają określone konsekwencje. Finanse publiczne charakteryzuje nieustanne gromadzenie środków pieniężnych i równocześnie stałe ich rozdysponowanie odzwierciedlające procesy dynamiczne (Chojna-Duch 2003, s. 11). W odniesieniu do jednostek samorządowych oznacza to, że prowadzą one swoją gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Stałe gromadzą dochody i dokonują wydatków na realizację zadań publicznych. Mogą również wykorzystywać zwrotne środki finansowe.

Ryzyko niewypłacalności może wystąpić w przypadku nadmiernego zadłużania się przez jednostki samorządowe, co w konsekwencji może skutkować trudnościami w terminowej regulacji zobowiązań. W takiej sytuacji, w aspekcie prawnym, przyjmuje się dwie alternatywne zasady (Kosek-Wojnar 2005, s. 363):

- jednostki samorządowe nie podlegają procedurze upadłościowej,
- jednostki samorządowe podlegają obowiązującemu w danym kraju prawu upadłościowemu.

Bankructwo jednostki samorządowej jest przewidziane w ustawodawstwie wielu krajów, ale w praktyce jest nieakceptowalne z przyczyn politycznych i bardzo rzadko stosowane (Swianiewicz 2004, s. 135). Umieszczenie samorządu lub innego podmiotu sektora finansów publicznych w katalogu podmiotów poddawanych procedurze upadłościowej, w znacznym stopniu podważyłoby zaufanie społeczeństwa, zwłaszcza społeczności lokalnych nie tylko do samorządu, ale także do instytucji państwa.

Samorząd terytorialny jest dłużnikiem specyficznym. Wynika to z konieczności spełniania podstawowych funkcji, do których został powołany, czyli realizacji zadań publicznych, pomimo problemów z terminowym regulowaniem zobowiązań. W Polsce, zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. prawo upadłościowe (Dz. U. z 2020 r., poz. 1228, 2320), nie można ogłosić upadłości jednostki samorządu terytorialnego, jak również podmiotów z nią powiązanych. Samorządy terytorialne powinny więc działać niezależnie od ich kondycji finansowej. W celu ograniczenia nadmiernego zadłużania się przez samorządy, w polskim prawie wprowadzono limity zadłużenia (indywidualny wskaźnik zadłużenia), natomiast instrumentem mającym poprawić ich sytuację finansową, jest uchwalenie i realizacja programu postępowania naprawczego.

2 PROGRAM POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIETLE REGULACJI PRAWNYCH

W Polsce, w związku z brakiem procedury upadłościowej, jednostki samorządu terytorialnego znajdujące się w gorszej sytuacji finansowej, mogą opracować program postępowania naprawczego (PPN). Jego realizacja powinna wpłynąć na poprawę sytuacji finansowej. Z art. 240a ustawy o finansach publicznych (uofp) wynika, że jednostka samorządowa powinna opracować program naprawczy w sytuacji: gdy nie ma możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu oraz występuje zagrożenie realizacji zadań publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.). Wówczas kolegium regionalnej izby obrachunkowej (RIO) wzywa ją do uchwalenia takiego programu, a następnie przedłożenia w celu zaopiniowania do RIO, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania.

Program postępowania naprawczego jest uchwalany na trzy lata i zawiera m. in.: analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, przyczyny zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzania przy zachowaniu relacji określonej w art. 242-244 uofp (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.). Relacja ta dotyczy konieczności równoważenia części bieżącej planowanego budżetu oraz zachowania indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Program naprawczy powinien też określać efekty finansowe przedsięwzięć naprawczych. Ponadto, samorząd wdrażając program naprawczy, nie może realizować nowych inwestycji finansowanych zwrotnymi środkami finansowymi.

Przyczyny uchwalenia programu naprawczego przez jednostkę samorządu terytorialnego są określone w ustawie o finansach publicznych. Jedną z nich jest niezachowanie wskaźników zadłużenia z art. 242-244 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.). Jednostka samorządowa w takiej sytuacji może spodziewać się wezwania ze strony RIO do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. Przepisy te funkcjonują od 2014 roku, a mimo to nadal powstaje na ich tle wiele problemów interpretacyjnych (Walczak 2017, s. 724).

Kolejne przyczyny uchwalenia programu naprawczego zostały określone w art. 240a ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.). Przesłanką wezwania JST do uchwalenia i opracowania programu postępowania naprawczego, jest brak możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej i budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 oraz zagrożenie realizacji zadań publicznych. Ustalenie wystąpienia pierwszej z przesłanek jest o tyle proste, gdyż następuje na podstawie dokumentów finansowych JST, które, w toku realizacji budżetu, dostarczane są do RIO jako organowi nadzoru.

Ustawodawca nie wyjaśnia jednak w jaki sposób należy interpretować wystąpienie zagrożenia realizacji zadań publicznych jako podstawy wezwania do stworzenia PPN. Należy to do subiektywnej oceny RIO i wymaga stosownego uzasadnienia. A jest to szczególnie istotne, gdyż w przypadku braku możliwości uchwalenia WPF lub budżetu zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 uofp, budżet jednostki samorządowej ustala RIO (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.).

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający trzech kolejnych lat budżetowych. Program postępowania naprawczego, zgodnie z art. 240, zawiera w szczególności (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.):

- 1) analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych;
- 2) plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia, o którym mowa w ust. 1, oraz zachowania relacji określonej w art. 242-244;
- 3) przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

Postępowanie naprawcze jest uchwalane przez organ stanowiący JST na okres do trzech lat, a celem tej procedury jest m.in. zachowanie relacji określonych w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych, tj. równowagi pomiędzy wydatkami bieżącymi a dochodami bieżącymi JST oraz dopuszczalnego wskaźnika zadłużenia. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242-244 w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, wówczas gdy program uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej. Przy czym niezachowanie wskazanej relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz spłat pożyczki otrzymanej z budżetu państwa (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.).

W okresie realizacji postępowania naprawczego, w myśl art. 240 ufp, jednostka samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.):

- 1) nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych;
- 2) nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego;
- 3) nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek;

- 4) nie może ponosić wydatków na promocję jednostki;
- 5) nie może ponosić wydatków z funduszu sołeckiego, chyba że poniesienie wydatków jest konieczne do zakończenia realizacji zadania rozpoczętego przed dniem przyjęcia programu postępowania naprawczego;
- 6) ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.

Począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został przyjęty program postępowania naprawczego – do dnia zakończenia postępowania naprawczego, wysokość ustalonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego diet radnych i wydatków na wynagrodzenie zarządu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć odpowiednich kwot wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego.

Tylko pozytywna opinia RIO do programu postępowania naprawczego zapewni jednostce samorządu terytorialnego zachowanie władztwa nad własnym budżetem. Należy przy tym zaznaczyć, że negatywna opinia RIO do programu naprawczego nie zwalnia JST z obowiązku realizacji jego założeń, z tą różnicą, że na podstawie dyspozycji określonej w art. 240b uofp, budżet JST zostanie ustalony przez RIO (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.). W przypadku nieopracowania przez jednostkę samorządową programu postępowania naprawczego, w jednostce samorządu terytorialnego można zawiesić jej organy i ustanowić zarząd komisaryczny. W tym wypadku, program postępowania naprawczego jest niezwłocznie opracowywany i przedstawiany do zaopiniowania regionalnej izbie obrachunkowej przez komisarza rządowego.

W związku z realizowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego postępowaniami naprawczymi, jednostkom mogą być udzielane pożyczki z budżetu państwa. Pożyczki te są przewidziane w art. 224 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.). Ponadto, zgodnie z art. 224, w przypadku udzielenia pożyczki z budżetu państwa, okres, w którym jednostka może nie zachowywać relacji wymaganych w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych, może zostać wydłużony do końca okresu spłaty pożyczki (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.). Punktem wyjścia do rozpoczęcia procedury ubiegania się o pożyczkę, jest opracowanie i uchwalenie programu postępowania naprawczego.

Zgodnie z art. 242, jednostce samorządu terytorialnego może być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeżeli (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.): 1) realizuje ona postępowanie naprawcze lub przystępuje do jego realizacji, 2) z analizy programu postępowania naprawczego wynika, że jest wysoce prawdopodobne, że:

- nastąpi poprawa sytuacji finansowej tej jednostki,
- nastąpi poprawa skuteczności wykonywania jej ustawowych zadań,
- na koniec roku, w którym spłacona ma zostać pożyczka, zachowane zostaną zasady określone w art. 242-244, tj. równowaga pomiędzy wydatkami bieżącymi a dochodami bieżącymi JST oraz dopuszczalny wskaźnik zadłużenia,
- jednostka spłaci pożyczkę wraz z odsetkami.

Przepis ten stosuje się również do pożyczki udzielanej jednostce samorządu terytorialnego, realizującej program postępowania ostrożnościowego lub przystępującej do jego realizacji. JST mogą realizować takie postępowanie, jeżeli zagrożenie wykonywania zadań publicznych powstało z przyczyn niezależnych od JST.

Pożyczka z budżetu państwa może, lecz nie musi być elementem programu naprawczego i w każdym przypadku należy zdecydować, czy jest właściwym rozwiązaniem w przypadku JST. Pożyczki z budżetu państwa powinny być udzielane samorządom, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej i nie mają możliwości realizacji swoich ustawowych działań bez uzyskania wsparcia finansowego.

JST, ubiegająca się o pożyczkę z budżetu państwa, zgodnie z art. 224 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, składa do ministra właściwego do spraw finansów publicznych, wniosek o udzielenie pożyczki. Do wniosku dołącza program postępowania naprawczego, dokumenty zawierające dane umożliwiające dokonanie bieżącej i prognozowanej oceny sytuacji finansowej podmiotu oraz propozycje zabezpieczeń spłaty pożyczki.

Zawartość wniosku, wymagane załączniki, a także informacje dotyczące zabezpieczeń przy udzielaniu pożyczek, są określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych (Dz. U. z 2010 r. nr 257, poz. 1730). Rozporządzenie wskazuje informacje, jakie powinny być zawarte we wniosku o udzielenie pożyczki: identyfikację wnioskodawcy, kwotę wnioskowanej pożyczki i proponowany harmonogram jej spłaty oraz uzasadnienie ubiegania się o jej udzielenie. Ponadto, rozporządzenie zawiera wykaz dokumentów, które należy dołączyć do wniosku. Informacje w nich zawarte powinny umożliwić m.in. dokonanie oceny obecnej i prognozowanej sytuacji ekonomiczno-finansowej wnioskodawcy (Dz. U. z 2010 r. nr 257, poz. 1730).

Jednym z dokumentów dołączanych do wniosku, jest raport regionalnej izby obrachunkowej o stanie gospodarki finansowej jednostki, sporządzany na podstawie art. 10a ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561). Raport RIO wskazuje organom JST powtarzające się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań. Kolejnym dokumentem jest uchwała organu stanowiącego JST w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej jednostki. Prognoza ta musi m.in. pokazywać, że najpóźniej na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki, zostaną zachowane zasady określone w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych. Obowiązek sporządzenia prognozy finansowej wynika z treści art. 226 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.).

Zabezpieczeniem spłaty udzielonej JST pożyczki, są weksle własne in blanco lub akt notarialny o poddaniu się egzekucji. Zabezpieczenie musi obejmować co najmniej 100% kwoty wierzytelności z tytułu umowy pożyczki (kwota pożyczki wraz z odsetkami).

Zgodnie z art. 224 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, pożyczka i odsetki nie podlegają umorzeniu (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.). Ponadto, w przypadku braku

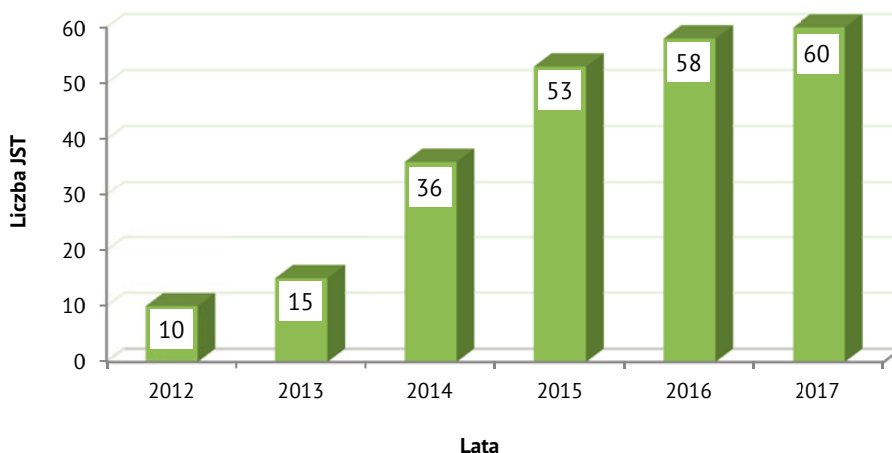
spłaty pożyczki w terminie określonym w umowie, można potrącić niespłaconą kwotę pożyczki wraz z odsetkami z należnej subwencji ogólnej, ustalonej dla danej JST. Oprocentowanie pożyczki wynosi ½ stopy redyskonta weksli w NBP, nie mniej jednak jak 3% w skali roku.

Wspieranie samorządów za pomocą pożyczek, oprócz niewątpliwych zalet, może też negatywnie oddziaływać na ich finanse. Może bowiem zachęcać do nadmiernego zadłużania się, a następnie – przy braku środków na spłatę długu – może skłaniać do składania wniosków o pożyczkę z budżetu państwa. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłoby powstanie specjalnego funduszu gwarancyjnego, wspieranego finansowo przez samorządy. Brak akceptacji instytucji upadłości, w obliczu rzeczywistej niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego, może stać się przyczyną nadmiernego zaciągania zobowiązań w nadziei na ich pokrycie w przypadku niewypłacalności JST przez państwo (Babczuk 2004, s. 141).

3 PRZYCZYNY WPROWADZENIA PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE W LATACH 2012-2017

W 2017 roku Najwyższa Izba Kontroli (NIK) przeprowadziła kontrolę programów postępowania naprawczego w jednostkach samorządu terytorialnego. Wyniki przedstawiono w raporcie: „Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego” (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,16321,vp,18846.pdf>, 2018, data dostępu: 10.12.2020). Z raportu NIK wynika, że w latach 2012–2017 liczba jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, realizujących programy naprawcze wzrosła 6-krotnie, tj. z 10 do 60 (wykres 1). Największy wzrost liczby samorządów z programami naprawczymi, nastąpił w latach 2014–2015. Procedury te realizowały najczęściej gminy miejskie i wiejskie, rzadziej powiaty. Rozkład terytorialny województw, w których funkcjonowały programy naprawcze jednostek samorządu terytorialnego, był co do zasady, równomierny w skali kraju. Wyjątek stanowiło województwo zachodniopomorskie, z największą liczbą: 16 samorządów objętych instrumentami naprawczymi. W czterech województwach żadne JST nie wdrażały programów naprawczych (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,16321,vp,18846.pdf>, 2018, s. 5, data dostępu: 10.12.2020).

W latach 2012–2016, pożyczek z budżetu państwa udzielono jednostkom samorządu terytorialnego w Polsce, realizującym lub przystępującym do realizacji postępowań naprawczych, w łącznej wartości 298,1 mln zł. Przy czym należy zauważyć, że problem pogarszającej się sytuacji finansowej polskich samorządów, czego konsekwencją była konieczność wdrażania programów naprawczych, dotyczył około 2% JST. Z 14 kontrolowanych przez NIK podmiotów, tylko trzy otrzymały pożyczki z budżetu państwa o wartości 26,6 mln zł na realizację postępowań naprawczych (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,16321,vp,18846.pdf>, 2018, s. 6, data dostępu: 10.12.2020).



Rysunek 1. Liczba jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, realizujących programy naprawcze w latach 2012–2017

Figure 1. Number of local government units in Poland implementing remedial programs in 2012–2017

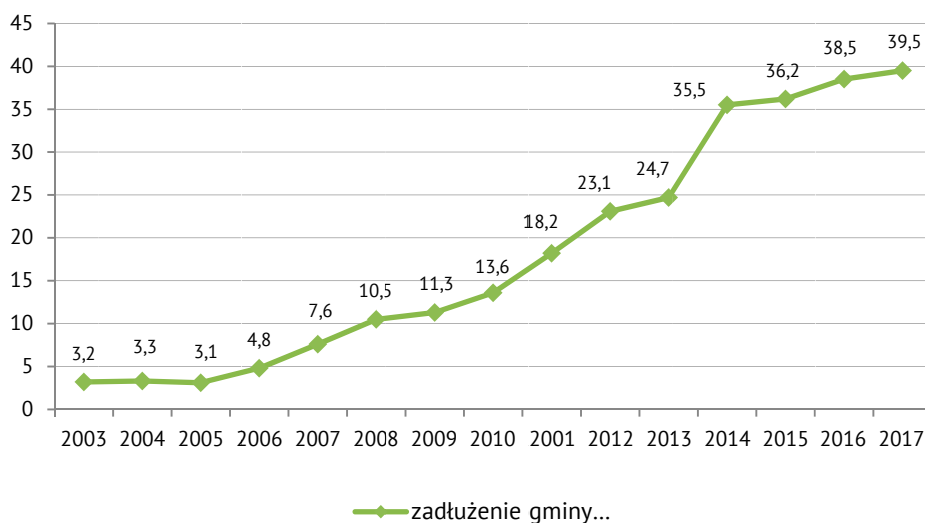
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego* (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,16321,vp,18846.pdf>, 2018, s. 5, data dostępu: 10.12.2020).

Główną przyczyną pogorszenia się sytuacji finansowej polskich samorządów były inwestycje realizowane w związku z dostępnością środków unijnych. Jednostki samorządu terytorialnego, decydując się na owe inwestycje, musiały zapewnić wkład własny, finansowany kredytami, pożyczkami lub emisją obligacji. Zwiększało to poziom zadłużenia tych podmiotów i pogarszało wskaźniki monitorujące ich sytuację finansową. Objęcie JST programem naprawczym stanowiło najczęściej konsekwencję działań podejmowanych w latach wcześniejszych. Wśród długotrwałych przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej JST, można dodatkowo wymienić (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,16321,vp,18846.pdf>, 2018, s. 15, data dostępu: 10.12.2020):

- rozmach inwestycyjny, który powodował stopniowe narastanie zadłużenia w związku z koniecznością zapewnienia finansowania dłużnego inwestycji;
- wzrost wydatków na utrzymanie oświaty;
- niewłaściwą strukturę/restrukturyzację zadłużenia, powodującą kumulację płatności;
- utrzymujący się/wzrastający deficyt, finansowany instrumentami dłużnymi;
- nierzetelne planowanie budżetowe, polegające w szczególności na przeszacowywaniu planowanych dochodów, w tym dochodów ze sprzedaży mienia;
- zwiększone zadłużenie powodujące wzrost kosztów obsługi długu;
- wzrost wydatków na wynagrodzenia;
- długotrwały i kosztowny proces likwidacji samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej;

- wspieranie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej poprzez udzielanie pożyczek, które nie były następnie spłacane;
- niską ściągalskość zaległości podatkowych;
- niepodnoszenie wysokości stawek podatków lokalnych.

Wyniki kontroli NIK wskazują, że większość realizowanych przez JST programów naprawczych była skuteczna i przyczyniła się do poprawy ich sytuacji finansowej. W 12 przypadkach (na 14) NIK uznała, że programy naprawcze były w pełni skuteczne; dotyczyło to 11 jednostek samorządu terytorialnego, które nie korzystały z pożyczek z budżetu państwa oraz jednej jednostki, która z takiej pożyczki skorzystała. Zrealizowane przez samorządy przedsięwzięcia naprawcze, spowodowały spełnienie, po okresie realizacji postępowań naprawczych, wymogów dotyczących uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej określonych w art. 242 ustawy o finansach publicznych (zaplanowane dochody bieżące, powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, były wyższe niż zaplanowane wydatki bieżące), oraz w art. 243 ustawy o finansach publicznych – przestrzegany był indywidualny wskaźnik zadłużenia (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,16321,vp,18846.pdf>, 2018, s. 6, data dostępu: 10.12.2020). Jako nieskuteczny, Najwyższa Izba Kontroli oceniła natomiast program naprawczy gminy Pęcław z 2014 roku, gdyż w rok po jego zakończeniu, samorząd musiał ponownie przystąpić do realizacji kolejnego postępowania naprawczego (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,16321,vp,18846.pdf>, 2018, s. 8, data dostępu: 10.12.2020).



Rysunek 2. Zadłużenie gminy Ostrowice w latach 2003-2017 [w mln zł]

Figure 2. Debt of the Ostrowice commune in the years 2003-2017 [in bln PLN]

Źródło: Opracowanie własne: na podstawie raportu RIO w Szczecinie.

Na podstawie kontroli przeprowadzonej przez NIK należy więc stwierdzić, że programy postępowania naprawczego spełniają swoje cele i są skutecznym instrumen-

tem poprawy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego nadmiernie zadłużonych. Należy jednak zauważyć, że w 2019 roku, po raz pierwszy z powodu niewydolności finansowej, została zlikwidowana jednostka samorządu terytorialnego – gmina Ostrowice. Ta zachodniopomorska gmina została doprowadzona do bankructwa i ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz. U. z 2018 r., poz. 1432), została zlikwidowana, zaś jej tereny przyłączono do sąsiednich gmin: Drawsko Pomorskie i Złocieniec.

Zadłużenie gminy Ostrowice rosło od 2005 roku, kiedy to wynosiło 3,1 mln zł – (prawie 60 proc. dochodów), choć łączne zobowiązania już wtedy sięgały 5,2 mln zł (wykres 2) Na koniec roku 2017, zadłużenie tego samorządu wynosiło już 39,5 mln zł, czyli około 400% dochodów. Zadłużenie Ostrowic wzrosło więc o 1200% w ciągu 12 lat. Wraz ze wzrostem zadłużenia, rosły też koszty jego obsługi. Gmina nie była w stanie temu sprostać, czyli terminowo płacić rat z odsetkami i równocześnie ponosić niezbędne wydatki na podstawową działalność bieżącą. Sytuacja gminy Ostrowice to w praktyce był stan bankructwa. Polskie prawo jednak nie przewiduje formalnej upadłości jednostki samorządowej.

Pierwotną przyczyną pogorszenia się sytuacji finansowej gminy Ostrowiec był zbyt ambitny, w stosunku do jej możliwości finansowych, program inwestycyjny, oparty na finansowaniu zewnętrznym (głównie poprzez kredyty bankowe) oraz z wykorzystaniem środków unijnych. Kiedy pojawiły się problemy ze spłacaniem kolejnych rat długu, płynność finansową ratowano zaciąganiem nowych zobowiązań, w tym takich, które nie były ujęte w formule art. 243 ustawy o finansach publicznych, limitującej wysokość dopuszczalnych rocznych spłat zadłużenia. Gmina korzystała wówczas z niestandardowych instrumentów finansowych, takich jak, sprzedaż zwrotna infrastruktury wodno-kanalizacyjnej. Ponadto gmina, nie mając zdolności kredytowej, zaciągała pożyczki w parabankach (69 pożyczek). Wykonywanie zadań własnych przez Ostrowice wymagało też pozyskiwania coraz droższych niestandardowych instrumentów finansowych – tzw. umów restrukturyzacyjnych (Balcerek-Kosiarz 2020, s. 101).

Główne przyczyny zadłużenia gminy Ostrowice, to:

- 1) jej położenie na obszarach Natura 2000, co utrudniało pozyskanie inwestorów;
- 2) realizacja zadań inwestycyjnych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, co wymagało udziału środków własnych gminy;
- 3) korzystanie z kredytów w parabankach i niestandardowych instrumentów finansowych oraz
- 4) zmieniające się przepisy prawne.

Gmina Ostrowice popadła w klasyczną pętlę zadłużenia: operacje niestandardowe, poprawiające sytuację w krótkim okresie, powodowały równocześnie dalszy wzrost zadłużenia, a więc także wzrost obciążenia budżetu należnymi ratami kapitałowymi i odsetkowymi. Ponadto, kolejne sposoby pozyskiwania środków finansowych, były coraz droższe, tj. obciążone wyższymi odsetkami.

Należy również wskazać, że zawiódł nadzór nad gminą oraz do jej niekorzystnej sytuacji finansowej, przyczyniło się niedoskonałe prawo. Od 2010 roku RIO w Szczec-

cinie wskazywała, że gmina Ostrowice jest nadmiernie zadłużona. RIO może jednak wezwać jednostkę samorządową do podjęcia postępowania naprawczego dopiero w razie niemożności uchwalenia przez nią budżetu lub wieloletniej prognozy finansowej zachowującej rygor art. 242-244 ustawy o finansach publicznych. A te gmina Ostrowice mogła obejść, wykorzystując operacje niestandardowe, których użycia przez samorząd nie przewidziała ustawa o finansach publicznych (formuła z art. 243 odnosi się do spłaty wymienionych form zaciągania zobowiązań). Wykorzystanie niestandardowych instrumentów finansowych w celu obejścia indywidualnego wskaźnika zadłużenia, ograniczono nowelizacją ustawy o finansach publicznych z dnia 14 grudnia 2018 r. (Dz. U. z 2019 r., poz. 869).

Likwidacja gminy Ostrowice, z uwagi na niewypłacalność, jest wprowadzeniem nowego środka nadzorczego, którego prawo wprost nie przewiduje. Natomiast Rada Ministrów ma ogólną kompetencję do zmiany podziału terytorialnego na szczeblu gminnym, w tym także do zniesienia gminy z własnej inicjatywy (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym). Konstytucyjną (i ustawową) przesłanką kształtowania podziału terytorialnego jest zdolność jednostek terytorialnych do wykonywania zadań publicznych. Gmina Ostrowice nie miała takiej zdolności. Ustawa o samorządzie gminnym daje Radzie Ministrów ogólne prawo do tworzenia, znoszenia, łączenia i zmiany granic gmin. Jeżeli dzieje się to z własnej inicjatywy rządu, formalnym wymogiem jest jedynie zasięgnięcie opinii obu zainteresowanych stron. Te z kolei zobowiązane są do przeprowadzenia konsultacji społecznych. Za prawną i konstytucyjną przesłankę zniesienia gminy można uznać niedającą się usunąć niemożność wykonywania przez nią zadań publicznych. Mocą ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim, przestała ona istnieć 1 stycznia 2019 roku. Tereny gminy Ostrowice (woj. zachodniopomorskie) zostały wchłonięte przez sąsiednie samorządy: Drawsko Pomorskie i Złocieniec, a długi przejął Skarb Państwa.

Należy się zastanowić: czy likwidacja gminy na podobnych zasadach jak gmina Ostrowice, powinna być stosowana, także w przypadku niewypłacalności innych jednostek samorządu terytorialnego? Czy jest raczej argumentem za wprowadzeniem do polskiego prawa instytucji upadłości komunalnej, czyli sądowej procedury uznającej niemożność zwrotu w pełni długu? Jeśli przyjąć to rozwiązanie, wówczas sąd ustalałby też, jaka część dochodów gminy podlega ochronie, jako niezbędna do wykonywania podstawowych zadań publicznych, i stosownie do tego – określałby, jaką część zadłużenia zbankrutowana jednostka samorządowa zwraca wierzycielom. Wprowadzenie takiego rozwiązania postulowały organizacje samorządowe. Przy czym wprowadzenie do polskiego prawa instytucji upadłości komunalnej pociągnęłoby za sobą podniesienie oprocentowania kredytów udzielanych samorządom, gdyż pojawiałyby realne ryzyko nieodzyskania przez kredytodawcę całej wartości udzielonego kredytu. Ponadto w znacznym stopniu podważyłoby zaufanie społeczeństwa, zwłaszcza społeczności lokalnych nie tylko do samorządu, ale także do instytucji państwa.

PODSUMOWANIE

Polskie prawo nie przewiduje sytuacji, aby jednostka samorządowa zbankrutowała. Jednostki samorządu terytorialnego znajdujące się w gorszej sytuacji finansowej, mogą opracować program postępowania naprawczego. W pewnych przypadkach, istnieje możliwość uzyskania, za pośrednictwem Ministerstwa Finansów, pożyczki na realizację programu naprawczego.

Główną przyczyną pogorszenia się sytuacji finansowej samorządów, a co się z tym wiąże – z koniecznością uchwalenia programu postępowania naprawczego, są inwestycje realizowane w związku z dostępnością środków unijnych. Jednostki samorządu terytorialnego, aby zapewnić wkład własny, zaciągają kredyty, pożyczki, emitują obligacje lub wykorzystują niestandardowe instrumenty finansowe. W związku z tym, wzrasta ich zadłużenie i pogarszają się wskaźniki monitorujące ich sytuację finansową. Kolejną przyczyną są niewystarczające dochody do realizacji zadań (szczególnie oświatowych) oraz nierzetelne planowanie dochodów.

Wyniki kontroli NIK wskazują, że większość realizowanych programów naprawczych przez polskie JST była skuteczna i przyczyniła się do poprawy ich sytuacji finansowej. Jednostki te, po wdrożeniu programów, spełniały wymogi dotyczące uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej określone w art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Likwidacja gminy Ostrowice, w wyniku niewypłacalności, powinna się przyczynić do opracowania jasnych reguł postępowania w takich przypadkach. Wprawdzie najczęściej problem nadmiernego zadłużenia dotyczy głównie małych gmin wiejskich, o niewielkich dochodach, ale w przyszłości może wystąpić również w gminach miejskich.

Literatura

- Babczuk A., (2004) *Dług samorządowy w Polsce – propozycje de lege ferenda*, [w:] red. L. [w:] red. L. Patrzalek, *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań-Wrocław
- Balcerek-Kosiarz M., (2020), *Pandemia a funkcjonowanie jednostek samorządu gminnego zadłużonych w parabankach – przypadek gminy Raciechowice*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 4(18).
- Chojna-Duch E., (2003), *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nesis, Warszawa.
- Dylewski M., (2016), *Instrumenty stabilizowania długoterminowej równowagi finansowej JST*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 451.
- Jurewicz D., (2016), *Dług samorządu – bodziec czy bariera absorpcji środków europejskich?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 2.
- Kopańska A., (2003), *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Difin.
- Kosek-Wojnar M., (2005), *Problem niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego – ryzyko bankructwa?*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Kosek-Wojnar M., (2016), *Pożyczki z budżetu państwa jako instrument stabilizacji finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 6 (84/2).

Patrzalek L., (2004), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań-Wrocław.

Poniatowicz M., (2005), *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miast na prawach powiatu*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.

Swianiewicz P., (2004), *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa.

Walczak P [red.], (2017). *Ustawa o finansach publicznych komentarz dla jednostek samorządowych*, Warszawa.

Informacja o wynikach kontroli – NIK, *Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16321,vp,18846.pdf>, 2018, data dostępu: 10.12.2020.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dz. U. z 2003 r. nr 203, poz. 1966.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, Dz. U. z 2019 r., poz. 869, ze zm.

Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. *prawo upadłościowe*, Dz. U. z 2019 r., poz. 498, ze zm.

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. *o regionalnych izbach obrachunkowych*, Dz. U. z 2016 r. poz. 561.

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. *o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim*, Dz. U. z 2018 r., poz. 1432.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. *w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych*, Dz. U. z 2010 r. nr 257, poz. 1730.

Ewa Piekarska

ZAWARTOŚĆ INFORMACYJNA BILANSU A WIELKOŚĆ PODMIOTU

THE INFORMATION CONTENT OF THE BALANCE SHEET AND THE SIZE OF THE ENTITY

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest pokazanie poziomu istotności informacji zawartych w bilansie, w sytuacji sporządzania dokumentu dla trzech różnych podmiotów: dużego, małego i mikro, tj. według załączników, odpowiednio: nr 1, nr 4 i nr 5 ustawy o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r., poz. 217). W artykule ukazano, jaki wpływ będzie miało skorzystanie z, zezwalanych przez ustawę o rachunkowości, uproszczeń na czytelność bilansu, jako podstawowego elementu sprawozdania finansowego.

Głównym zadaniem sporządzenia sprawozdania finansowego jest zaspokojenie wymogów obowiązkowej sprawozdawczości, wynikającej z prawa bilansowego. Wyraża się ono poprzez przetwarzanie danych, których źródłem są księgi rachunkowe – w informacje potrzebne odbiorcom, zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym, do różnych celów. Dzięki tym informacjom można m.in. ocenić stopień ryzyka inwestowania w dany podmiot, przeanalizować jego działalność i rozwój, podjąć decyzje znacząco wpływające na przyszłość firmy. Kierownictwo, na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniu finansowym, weryfikuje, modyfikuje i podejmuje konkretne kroki, co do kierunków działalności zarządzanego przez nich podmiotu.

SŁOWA KLUCZOWE

sprawozdawczość finansowa,
bilans, aktywa, pasywa

ABSTRACT

The aim of the article is to show the significance level of the information contained in the balance sheet when it is prepared for a large, small and micro entity, i.e. according to Annexes 1, 4 and 5 of the Accounting Act. It shows the impact of the use of simplifications permitted by the Accounting Act on the legibility of the balance sheet as the basic element of the report. The task of the financial statements is mainly to meet the mandatory reporting requirements under the balance sheet law. It is expressed through the processing of data, the source of which are accounting books, into information needed by recipients, both internal and external, for various purposes. With this information, you can, inter alia, assess the degree of risk of investing in a given entity, analyze the activities and development of the entity, make specific decisions. Based on the financial statements, the management verifies, modifies and makes decisions as to the direction of the entity's operations.

Translated by Ewa Piekarska

KEYWORDS

equality, discrimination, subjective law,
minimum standard

WSTĘP

Bilans jest podstawowym dokumentem, który jest sporządzany w ramach sprawozdawczości finansowej, określonej wymogami prawa polskiego, tj. ustawą o rachunkowości (zwanej dalej: ustawą, Dz. U. z 2021 r., poz. 217). Dokument ten informuje o majątku podmiotu, dla którego jest sporządzany, oraz o źródłach finansowania tego majątku. Ustawodawca udzielił pewnej swobody w zakresie formy prezentacji poszczególnych danych wykazanych w bilansie; swoboda ta dotyczy jednak wybranych grup podmiotów. Zgodnie z zapisami ustawy, podmioty gospodarcze, które są obligatoryjnie nią objęte, oraz te, które dobrowolnie ją stosują, mają obowiązek sporządzania rocznego sprawozdania finansowego. Ustawodawca podzielił owe podmioty według kryteriów, omówionych w dalszej części artykułu, i dał możliwość wyboru formy prezentacji danych w elementach rocznego sprawozdania finansowego.

W związku z tym, że celem sporządzenia sprawozdania jest przejrzyste i rzetelne ukazanie sytuacji stanu finansów i majątku danego podmiotu, podjęcie decyzji o stosowaniu uproszczonej formy sprawozdania, powinno być głęboko przemyślane. Podmioty gospodarcze, które mogą skorzystać z uproszczonej wersji sprawozdania, same decydują, w jakiej formie chcą, by ich sprawozdanie było wykonane. Istotne jest to, że księgi rachunkowe, pod względem zawartości informacji, we wszystkich tych podmiotach pozostają jednakowe.

Celem artykułu jest pokazanie różnicy prezentacji danych w bilansie, sporządzanym w pełnym zakresie (według załącznika nr 1 do ustawy) a bilansami w formie uproszczonej, które mogą sporządzać podmioty wymienione w ustawie, tj. podmioty małe oraz mikro (odpowiednio: według załącznika nr 5 oraz 4 do ustawy). Owe różnice w prezentacji danych oraz wynikające stąd konsekwencje, w artykule ukazano na przykładzie podmiotu, który według ustawy, zaliczany jest do podmiotów małych.

1 OGÓLNE ZASADY SPORZĄDZANIA BILANSU

Bilans sporządza się na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych oraz na inny dzień bilansowy, stosując zasady wyceny aktywów i pasywów określone w ustawie (art. 45 ust.1; Dz. U. z 2021 r., poz. 217), w języku polskim i walucie polskiej, a dane liczbowe można wykazać w zaokrągleniu do tysiący złotych (art. 45 ust. 5; Dz. U. z 2021 r., poz. 217). W bilansie wykazuje się stany aktywów i pasywów na dzień kończący bieżący i poprzedni rok obrotowy, a w przypadku sporządzania bilansu na inny dzień bilansowy – stany aktywów i pasywów wykazuje się na ten dzień oraz na dzień kończący rok obrotowy bezpośrednio poprzedzający ów dzień. Wykazana w aktywach bilansu wartość poszczególnych grup składników wynika z ich wartości księgowej, skorygowanej o dotychczasowe umorzenie aktywów trwałych oraz o odpisy aktualizujące wartość rzeczowych aktywów obrotowych i należności (art. 46; Dz. U. z 2021 r., poz. 217). Informacje zawarte w bilansie mogą być wykazywane ze szczegółowością większą

niż określona w załącznikach do ustawy, jeśli wynika to z potrzeb lub specyfiki jednostki. Natomiast w przypadku, gdy informacje dotyczące poszczególnych pozycji sprawozdania finansowego nie wystąpiły w jednostce zarówno w roku obrotowym, jak i za rok poprzedzający rok obrotowy, wówczas przy sporządzaniu bilansu, pozycje te pomija się (art. 50; Dz. U. z 2021 r., poz. 217).

Forma sporządzanych sprawozdań finansowych zależy od rodzaju i wielkości podmiotu, który je przygotowuje. Oznacza to, że podmioty, ze względu na ich wielkość, otrzymały możliwość sporządzania sprawozdań w formie pełnej bądź uproszczonej. Jednak, aby sporządzać sprawozdanie w formie uproszczonej, należy zostać – w myśl ustawy – zakwalifikowanym jako podmiot mały, bądź mikro. Do podmiotów małych należy najliczniejsza grupa podmiotów, stosująca przepisy ustawy (art. 3 ust. 1c i d; Dz. U. z 2021 r., poz. 217). Zalicza się do nich spółki handlowe (osobowe i kapitałowe), spółki cywilne¹, inne osoby prawne², a także osoby fizyczne, spółki cywilne, jawne oraz spółki partnerskie osób fizycznych³, które nie przekroczyły co najmniej dwóch z trzech poniżej wymienionych wielkości:

- 25,5 mln zł – w przypadku sumy aktywów bilansu na koniec roku obrotowego;
- 51 mln zł – w przypadku przychodów netto ze sprzedaży towarów i produktów za rok obrotowy;
- 50 osób – w przypadku średniorocznego zatrudnienia w przeliczeniu na pełne etaty.

Formę uproszczoną bilansu będą więc stosować te podmioty, w stosunku do których organ zatwierdzający podjął decyzję w sprawie sporządzania uproszczonego sprawozdania finansowego (art. 46 ust. 5; Dz. U. z 2021 r., poz. 217).

Kolejną grupą podmiotów, objętych uproszczeniami w zakresie prezentacji sprawozdań finansowych, są podmioty mikro, do których zaliczamy (art. 3 ust. 1a i b; Dz. U. z 2021 r., poz. 217): spółki handlowe (osobowe i kapitałowe), spółki cywilne, inne osoby prawne, a także osoby fizyczne, spółki cywilne, jawne oraz spółki partnerskie osób fizycznych⁴, które nie przekroczyły co najmniej dwóch z trzech niżej wymienionych wielkości:

- 1,5 mln zł – w przypadku sumy aktywów bilansu na koniec roku obrotowego;
- 3 mln zł – w przypadku przychodów netto ze sprzedaży towarów i produktów za rok obrotowy;

1 Jeżeli ich przychody netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy wyniosły co najmniej równowartość w walucie polskiej 2 mln euro.

2 Z wyjątkiem Skarbu Państwa i Narodowego Banku Polskiego.

3 Jeżeli jednostki te w roku obrotowym, za który sporządzają sprawozdanie finansowe, oraz w roku poprzedzającym ten rok obrotowy, a w przypadku jednostek rozpoczynających działalność albo prowadzenie ksiąg rachunkowych w sposób określony ustawą – w roku obrotowym, w którym rozpoczęły działalność albo prowadzenie ksiąg rachunkowych w sposób określony ustawą (art. 3 ust. 1c pkt 1 ustawy o rachunkowości, Dz. U. z 2021 r., poz. 217).

4 Jeżeli ich przychody netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy wyniosły równowartość w walucie polskiej nie mniej niż 2 mln euro i nie więcej niż 3 mln euro.

- 10 osób – w przypadku średniorocznego zatrudnienia w przeliczeniu na pełne etaty.

Aby sprawozdanie finansowe podmiotu gospodarczego było zgodne z wymogami prawa, musi cechować je (Buk 2005, s. 19):

- prawdziwość – zgodność z rzeczywistością, sporządzane na podstawie dokumentacji księgowej;
- sprawdzalność – łatwo można sprawdzić elementy, które są podstawą sprawozdania;
- kompletność – musi zawierać wszystkie zjawiska gospodarcze, które wystąpiły w danym okresie;
- przejrzystość i zrozumiałość – by powiązania i zależności informacji zawartych w sprawozdaniu były czytelne dla odbiorcy;
- istotność – wyeliminowanie nieistotnych informacji, skupienie się na danych, które mają istotny wpływ na właściwą ocenę sytuacji podmiotu;
- ciągłość – oznacza, że informacje prezentowane na końcu okresu z poprzedniego roku mają odzwierciedlenie w informacjach początkowych w następnym okresie,
- porównywalność – sprawozdanie powinno prezentować dane porównywalne w kolejnych latach;
- terminowość – bezwzględne dotrzymanie terminów sporządzenia i udostępnienia sprawozdań.

2 ZAWARTOŚĆ INFORMACYJNA BILANSU SPORZĄDZONEGO W PEŁNYM ZAKRESIE

Podmiot gospodarczy, którego dane finansowe zostały użyte do analizy, spełnia kryteria pozwalające do zaliczenia go, zgodnie z ustawą, do podmiotów małych, ponieważ zatrudnienie w podmiocie w badanym roku przekroczyło 50 osób, suma bilansowa aktywów na dzień 31.12.2020 roku wyniosła 21 944 461,26 zł, a przychody netto ze sprzedaży towarów i produktów osiągnęły w 2020 roku 29 625,658,13 zł. W związku z tym, właściwym do użycia – przy sporządzeniu bilansu – byłby załącznik nr 5. Sprawdźmy jednak, jak będzie wyglądał bilans sporządzony w pełnej formie, dodatkowo – dla czytelności zamieszczonych w tym artykule tabel – dane zostały zaprezentowane w tysiącach złotych oraz zrezygnowano z prezentacji danych za poprzedni rok obrotowy, a także z pozycji, które w bilansie badanego podmiotu nie wystąpiły.

Tabela 1. Bilans podmiotu sporządzony na dzień 31.12.2020 roku – według wzoru z załącznika nr 1 do ustawy [w tys. zł]

Table 1. Balance sheet of the entity at December 31, 2020 according to the formula in Annex 1 to the Act [in PLN thousand]

A. Aktywa trwałe	13 143	A. Kapitał (fundusz) własny	9 525
I. Wartości niematerialne i prawne	491	I. Kapitał (fundusz) podstawowy	50
3. Inne wartości niematerialne i prawne	491	II. Kapitał (fundusz) zapasowy	8 830
II. Rzeczowe aktywa trwałe	12 515	VI. Zysk (strata) netto	645
1. Środki trwałe	12 187		
a) grunty (w tym prawo użytkowania wieczystego gruntu)	1 493	B. Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania	13 053
b) budynki, lokale, prawa do lokali i obiekty inżynierii lądowej i wodnej	8 868	I. Rezerwy na zobowiązania	127
c) urządzenia techniczne i maszyny	858	1. Rezerwa z tytułu odroczonego podatku dochodowego	127
d) środki transportu	940	II. Zobowiązania długoterminowe	4 059
e) inne środki trwałe	28	3. Wobec pozostałych jednostek	4 059
2. Środki trwałe w budowie	328	a) kredyty i pożyczki	3 876
V. Długoterminowe rozliczenia międzyokresowe	137	c) inne zobowiązania finansowe	183
1. Aktywa z tytułu odroczonego podatku dochodowego	137	III. Zobowiązania krótkoterminowe	6 055
B. Aktywa obrotowe	9 435	3. Zobowiązania wobec pozostałych jednostek	6 053
I. Zapasy	5 043	a) kredyty i pożyczki	2 295
1. Materiały	2 025	c) inne zobowiązania finansowe	400
2. Półprodukty i produkty w toku	156	d) z tytułu dostaw i usług, o okresie wymagalności:	2 698
3. Produkty gotowe	2 120	– do 12 miesięcy	2 698
4. Towary	708	g) z tytułu podatków, ceł, ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych oraz innych tytułów publicznoprawnych	513
5. Zaliczki na dostawy i usługi	34	h) z tytułu wynagrodzeń	131
II. Należności krótkoterminowe	4 108	i) inne	16
3. Należności od pozostałych jednostek	4 108	4. Fundusze specjalne	2
a) z tytułu dostaw i usług, o okresie spłaty:	3 951	IV. Rozliczenia międzyokresowe	2 812
– do 12 miesięcy	3 951	2. Inne rozliczenia międzyokresowe	2 812
b) z tytułu podatków, dotacji, ceł, ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych oraz innych tytułów publicznoprawnych	107	– długoterminowe	2 563

c) inne	50	– krótkoterminowe	249
III. Inwestycje krótkoterminowe	244		
1. Krótkoterminowe aktywa finansowe	244		
c) środki pieniężne i inne aktywa pieniężne	244		
– środki pieniężne w kasie i na rachunkach	244		
IV. Krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe	40		
C. Należne wpłaty na kapitał (fundusz) podstawowy			
D. Udziały (akcje) własne			
Aktywa razem	22 578	Pasywa razem	22 578

Źródło: opracowanie własne.

Z danych zawartych w tabeli 1 można wyczytać, że analizowany podmiot w roku 2020 był w posiadaniu wartości niematerialnych i prawnych, w skład których wchodziły głównie prawa majątkowe, nabyte przez podmiot, czyli zakupione, wniesione jako aport lub otrzymane nieodpłatnie, ale nie były wykonane we własnym zakresie. Podmiot posiadał grunty wraz z prawem do ich użytkowania, o wartości 1 493 tys. zł, budynki, lokale lub obiekty inżynierii lądowej i wodnej o wartości 8868 tys. zł. W ramach środków trwałych, zostały też wykazane urządzenia techniczne i maszyny – na kwotę 858 tys. zł, co może sugerować rodzaj prowadzonej działalności (produkcyjnej). Podmiot posiada też środki transportu (940 tys. zł) oraz inne środki trwałe (28 tys. zł). Ważną informacją, sugerującą rozwój jednostki, jest informacja o nakładach na środki trwałe w budowie – w kwocie 137 tys. zł. Może to oznaczać budowę nowego urządzenia technicznego wykorzystywanego w produkcji. Bardzo ważną informacją jest ta o aktywach utworzonych na odroczonego podatku dochodowego w kwocie 137 tys. zł. Aktywa będą miały ujemny wpływ na podatek dochodowy w przyszłości, co oznacza, że owa kwota pomniejszy wyliczony podatek dochodowy (Szczypta 2018, s. 335). Utworzone aktywa mogą wynikać z zarachowanych przez podmiot odsetek dotyczących przyszłego okresu od zaciągniętych kredytów, zarachowanych odsetek od przeterminowanych zobowiązań lub opóźnioną amortyzację podatkową, gdy dla celów księgowych została zastosowana wyższa stawka. Uwagę zwraca fakt, że po stronie pasywów, rezerwy z tytułu odroczonego podatku dochodowego są niższe niż utworzone aktywa i wynoszą 127 tys. zł. W przyszłości powiększą one kwotę podatku dochodowego, a wynikać mogą z zarachowania do przychodów, niestanowiących przychodów podatkowych w danym okresie, odsetek od lokat lub środków na rachunkach bankowych. Mogą one również wynikać z odsetek od nieterminowo regulowanych należności, czy też naliczonych i zarachowanych odsetek, ale nie opłaconych na dzień bilansowy (Szczypta 2018, s. 335).

W grupie zapasów, największą pozycję zajmują produkty gotowe o wartości 2 120 tys. zł oraz materiały wycenione na 2 025 tys. zł. Oprócz tego, na koniec roku podmiot posiadał zapasy towarów (708 tys. zł) oraz półproduktów i produktów w toku (156 tys. zł). Na należności krótkoterminowe składały się należności od pozostałych jednostek z tytułu dostaw i usług, o okresie spłaty do 12 miesięcy na kwotę 3 951 tys. zł, należności z tytułu podatków, dotacji, ceł, ubezpieczeń, społecznych i zdrowotnych oraz innych tytułów publicznoprawnych – na kwotę 107 tys. zł. Kwota należności krótkoterminowych zawiera również pozycję: „Inne należności”, które wynosiły 50 tys. zł. Inwestycje krótkoterminowe stanowiły 244 tys. zł i były to środki pieniężne w kasie oraz na rachunkach bankowych. Dodatkowo, z tej wersji bilansu możemy odczytać informacje o wysokości kosztów, które jednostka poniosła i rozlicza je w czasie, gdyż w pozycji: „Krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe” zamieszczono wartość 40 tys. zł.

W pasywach bilansu, kapitał (fundusz) podstawowy osiągnął wartość 50 tys. zł, a kapitał (fundusz) zapasowy – 8 830 tys. zł. Zobowiązania długoterminowe dotyczyły głównie zobowiązań wobec pozostałych podmiotów z tytułu pożyczek i kredytów, i wynosiły 3 876 tys. zł. Na zobowiązania krótkoterminowe składały się głównie zobowiązania z tytułu dostaw i usług, o okresie wymagalności do 12 miesięcy (2 698 tys. zł), kredytów i pożyczek (2 295 tys. zł), zobowiązań z tytułu podatków, ceł, ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych oraz innych tytułów publicznoprawnych (513 tys. zł), zobowiązań z tytułu wynagrodzeń (131 tys. zł) oraz innych zobowiązań finansowych (400 tys. zł) – co sugeruje, że podmiot skorzystał z innego źródła finansowania niż kredyty i pożyczki (np. leasingu). Dodatkowo, po stronie pasywów, znajdziemy informację dotyczącą zgromadzonych środków na Zakładowym Funduszu Świadczeń Socjalnych (2 tys. zł) oraz o biernych rozliczeniach międzyokresowych kosztów (dotyczących np. remontów), wykazanych w pozycji: „Inne rozliczenia międzyokresowe” (2 812 tys. zł), w tym długoterminowe (2 563 tys. zł) i krótkoterminowe (249 tys. zł).

3 ZAWARTOŚĆ INFORMACYJNA BILANSU SPORZĄDZONEGO W UPROSzcZONEJ FORMIE

We wzorze bilansu dla małych podmiotów gospodarczych, informacja dotycząca wartości aktywów trwałych, praktycznie została sprowadzona tylko do wykazania skumulowanych wartości poszczególnych pozycji, które obowiązywały w podstawowym wzorze bilansu. W ramach rzeczowych aktywów trwałych, utrzymano podział na: „Środki trwałe” i „Środki trwałe w budowie”. Brak jest natomiast informacji, jakich to środków trwałych wykazane kwoty będą dotyczyć. W pozycji: „Inwestycje długoterminowe” zachowano podział na: „Inwestycje w nieruchomości” i „Długoterminowe aktywa finansowe”. Zwraca również uwagę fakt, że bilans nie zawiera już informacji o aktywach z tytułu odroczonego podatku dochodowego. Aktywa obrotowe dzielą się na cztery tożsame pozycje, jak w załączniku nr 1, należności krótkoterminowe, gdzie zostawiono tylko podział na należności z tytułu dostaw i usług, w podziale na termin

wymagalności do 12 miesięcy i powyżej Natomiast w pozycji: „Inwestycje krótkoterminowe”, wydzielono środki pieniężne na rachunkach bankowych i w kasie. Zachowano podział kapitałów (funduszy) własnych ze wzoru bilansu z załącznika nr 1. Grupę: „Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania” utrzymano w podziale na takie same składniki.

Tabela 2. Bilans podmiotu sporządzony na dzień 31.12.2020 roku według wzoru z załącznika nr 5 do ustawy [w tys. zł]

Table 2. Balance sheet of the entity at December 31, 2020 according to the formula in Annex 5 to the Act [in PLN thousand]

A. Aktywa trwałe	13 143	A. Kapitał (fundusz) własny	9 525
I. Wartości niematerialne i prawne	491	I. Kapitał (fundusz) podstawowy	50
II. Rzeczowe aktywa trwałe, w tym:	12 515	II. Kapitał (fundusz) zapasowy	8 830
– środki trwałe	12 187	VI. Zysk (strata) netto	645
– środki trwałe w budowie	328		
V. Długoterminowe rozliczenia międzyokresowe	137		
B. Aktywa obrotowe	9 435	B. Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania	13 053
I. Zapasy	5 043	I. Rezerwy na zobowiązania	127
II. Należności krótkoterminowe, w tym:	4 108	II. Zobowiązania długoterminowe, w tym:	4 059
a) z tytułu dostaw i usług, w tym:	3 951	- z tytułu kredytów i pożyczek	3 876
– do 12 miesięcy	3 951	III. Zobowiązania krótkoterminowe, w tym:	6 055
III. Inwestycje krótkoterminowe, w tym:	244	a) z tytułu kredytów i pożyczek	2 295
a) krótkoterminowe aktywa finansowe, w tym:	244	b) z tytułu dostaw i usług, w tym:	2 698
– środki pieniężne w kasie i na rachunkach	244	– do 12 miesięcy	2 698
IV. Krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe	40	c) fundusze specjalne	2
C. Należne wpłaty na kapitał (fundusz) podstawowy		IV. Rozliczenia międzyokresowe	2 812
D. Udziały (akcje) własne			
Aktywa razem	22 578	Pasywa razem	22 578

Źródło: opracowanie własne.

Bilans sporządzany w tej formie nie zawiera informacji odnoszących się do tego, jakich wartości niematerialnych i prawnych dotyczy przedstawiona w bilansie kwota. W przypadku rzeczowych aktywów trwałych, z bilansu dowiadujemy się jedynie

o wartości wszystkich środków trwałych, a jedyna pozycja, która została wyszczególniona – to zaliczki na środki trwałe w budowie. Zatem nie dowiemy się, jaka część z kwoty 12 515 tys. zł przypada na grunty, jaka na budynki, lokale, oraz czy podmiot gospodarczy posiada środki transportu lub urządzenia techniczne i maszyny. W tej wersji bilansu nie dowiemy się również, jaka jest kwota magazynowa materiałów przeznaczonych do produkcji, ile wyrobów gotowych podmiot ma na stanie, ani też, w jakiej wielkości jest rozpoczęta produkcja. Wszystkie te pozycje w bilansie uproszczonym zostały ujęte w jednej kwocie.

W pasywach, istotną różnicą jest brak informacji o innych źródłach finansowania w pozycjach: „Zobowiązania długo- i krótkoterminowe”, w związku z tym nie mamy informacji o części przypadającej np. na leasing. W stosunku do bilansu według załącznika nr 1 do ustawy, brakuje również informacji o tym, jak na dzień bilansowy wyglądają rozliczenia międzyokresowe w podziale na krótko- i długoterminowe. Nie dowiemy się również nic na temat zobowiązań z tytułu wynagrodzeń, czy też wobec podmiotów publicznoprawnych.

Sporządzając bilans według załącznika nr 4 do ustawy, dla podmiotów mikro, zauważyć można, iż zakres informacyjny grupy „Aktywa” – w stosunku do bilansu z załącznika nr 1, jest bardzo mocno ograniczony. W „Aktywach trwałych” odnajdziemy informacje dotyczące jedynie środków trwałych. W „Aktywach obrotowych” zostały wyodrębnione jedynie zapasy (bez podziału na materiały, półprodukty i produkty w toku, produkty gotowe, towary, zaliczki na dostawy) i należności krótkoterminowe. Istotną różnicą między tymi dwoma wariantami bilansu jest również brak rozdzielenia na „Inwestycje długo- i krótkoterminowe”. W uproszczonym wariantcie bilansu, według załącznika nr 4, nie ma też informacji o krótkoterminowych rozliczeniach finansowych. Pasywa zawierają jeszcze mniej informacji niż strona aktywów. Znajdziemy tu informację dotyczącą kapitałów (funduszy) własnych, i w ramach tej pozycji – „Kapitały podstawowe”, zatem nie będziemy informowani o części wartości kapitału własnego, przypadającej na kapitał zapasowy, wynik finansowy lat ubiegłych oraz danego roku. W dalszej części pasywów są wyodrębnione rezerwy na zobowiązania oraz zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek. Przyjmując, że podmiot, którego bilans został zaprezentowany, poprzednio nie przekroczyłby wartości, o których mowa w ustawie, i mógł zastosować uproszczenie dla podmiotów mikro, jego bilans prezentowałby się zgodnie z tabelą nr 3.

Bilans zamieszczony powyżej mówi najmniej o podmiocie gospodarczym, którego dotyczy. W dokumencie wyodrębniono jedynie środki trwałe, nie informując odbiorcy sprawozdania, jakich konkretnie środków trwałych kwota 12 187 tys. zł dotyczy: zapasy, na które składają się materiały, produkty gotowe, produkcja w toku, towary i zaliczki na dostawy. Kwota 5 043 tys. zł wykazana w bilansie, jest sumą tych wszystkich pozycji, nie wiemy zatem, z jakiego rodzaju zapasem mamy do czynienia. Należności krótkoterminowe zostały również skumulowane w jednej kwocie: 4 108 tys. zł, nie jesteśmy więc w stanie stwierdzić, w jakiej części kwota ta przypada na środki pieniężne znajdujące się na rachunku bankowym, bądź w kasie podmiotu, lub jakie należności podmiot posiada.

Tabela 3. Bilans sporządzony na dzień 31.12.2020 roku zgodnie z załącznikiem nr 4 do ustawy [w tys. zł]

Table 3. Balance sheet of the entity at December 31, 2020 according to the formula in Annex 4 to the Act [in PLN thousand]

A. Aktywa trwałe	13 143	A. Kapitał (fundusz) własny	9 525
– środki trwałe	12 187	– kapitał (fundusz) podstawowy	50
B. Aktywa obrotowe	9 435	B. Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania, w tym:	13 053
– zapasy	5 043	– rezerwy na zobowiązania	
– należności krótkoterminowe	4 108	– zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek	6 171
C. Należne wpłaty na kapitał (fundusz) podstawowy			
D. Udziały (akcje) własne			
Aktywa razem	22 578	Pasywa razem	22 578

Źródło: opracowanie własne.

Po stronie pasywów zwraca uwagę fakt, że nie mamy wyodrębnionej pozycji wyniku finansowego. Znikome informacje dostarcza nam również część zawierająca zobowiązania i rezerwy na zobowiązania, z których wydzielono jedynie pozycję: „Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek” na kwotę 6 172 tys. zł (co stanowi sumę zobowiązań długo- i krótkoterminowych z tego tytułu).

Z całą pewnością podmiot gospodarczy, który posiada zobowiązania kredytowe, oraz wielu odbiorców i dostawców, którzy sprawdzają wiarygodność swoich kontrahentów, nie może skorzystać z tego typu uproszczenia bilansu. Znikoma informacja w nim zawarta jest nieprzydatna interesariuszom. Z uwagi na fakt, że podmiotom powinno zależeć na jak najbardziej rzetelnych i użytecznych informacjach, należy rozważyć czy skorzystanie z powyższych uproszczeń sporządzania bilansu ma sens.

PODSUMOWANIE

W procesie zarządzania i podejmowania decyzji w podmiocie gospodarczym, istotne są informacje, które uzyskuje się m.in. poprzez analizę rocznych sprawozdań finansowych. Standaryzacja sprawozdań ma na celu ułatwienie ich odbiorcom zastosowanie narzędzi analitycznych w celu poznania kondycji finansowej i majątkowej analizowanych podmiotów. Odgórnie narzucony zakres informacji zawartych w sprawozdaniach oraz sposób przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej danej jednostki, znacznie upraszcza badanie i jej kontrolę. Istotny z tego punktu widzenia jest fakt, że ustawodawca pozostawił wybór w doborze możliwych form prezentacji

danych. W zależności od potrzeb, wielkości i rodzaju prowadzonej działalności, każdy z podmiotów może wybrać, która z form w ramach kryteriów zgodnych z ustawą, mu odpowiada.

W artykule przedstawiono możliwości, jakie daje ustawa o rachunkowości, w zakresie formy przedstawiania informacji zawartych w rocznych sprawozdaniach finansowych. Analizy dokonano na przykładzie bilansu sporządzonego dla podmiotu małego, przy czym w trzech wersjach: pełnej, zgodnej z załącznikiem nr 1 oraz uproszczonych, zgodnych z załącznikami, odpowiednio: nr 4 i nr 5 do ustawy. Wykazano różnice w danych zawartych w aktywach i pasywach danego podmiotu – a ten swoisty eksperyment ukazał przybliżony do realności obraz zawartości informacyjnej wszystkich dokumentów. Prezentacja powyższych wariantów bilansów uświadamia, jaką wartość poznawczą niesie za sobą realny dokument, jakim jest bilans. Zwraca uwagę fakt, że o ile w uproszczonej jego wersji – dedykowanej pomiotom małym – mamy do czynienia z formą pozwalającą w ograniczonym zakresie wyczytać pewne istotne informacje na temat przedsiębiorstwa, o tyle zakres informacyjny bilansu firm mikro jest bardzo ubogi, ponieważ poza kwotami bilansowymi nie zawiera informacji o posiadanym majątku oraz źródłach jego finansowania; należy jednak przy tym pamiętać, że podmioty mikro, prowadzą działalność w niewielkim w zakresie.

Zaprezentowana w artykule forma bilansu zawierała stosunkowo niewielką liczbę pozycji bilansowych, mimo to okazało się, że ograniczenie zawartości informacyjnej bilansu, po zastosowaniu form uproszczonych przedstawienia sytuacji finansowej i majątkowej podmiotu, istotnie zniekształciło obraz jego działalności.

Pozytywnym aspektem sporządzenia w formie uproszczonej sprawozdań finansowych jest oszczędność czasu oraz nieujawnianie informacji handlowych. Jednak z uwagi na fakt, że większość podmiotów gospodarczych w obecnych czasach korzysta z różnorodnych źródeł finansowania, efekt zastosowania uproszczeń może spowodować, że informacje uzyskane o podmiocie nie na wiele przydadzą się przy dokonaniu oceny ryzyka związanego z inwestowaniem w dany podmiot, udzieleniem poręczeń, czy innych form finansowania. Dlatego też, każdy podmiot, przed podjęciem decyzji o skorzystaniu z uproszczeń, musi przede wszystkim zastanowić się, w jakim celu, dla jakiego odbiorcy, i czy właściwe jest w jego przypadku korzystanie z uproszczeń. Pamiętać bowiem należy, że głównym celem sprawozdań finansowych, w tym bilansu, jest rzetelna informacja.

Literatura

Buk H., (2005), *Sprawozdawczość i analiza finansowa przedsiębiorstwa*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice.

Szczypta P., (2018), *Zaawansowana rachunkowość finansowa, Od teorii do praktyki*, wyd. II zmienione, CeDeWu, Warszawa.

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. z 2021 r., poz. 217.

Marlena **Zięciak** | Michał **Grabowski**

SKŁONNOŚĆ DO OSZCZĘDZANIA W POLSKIM SPOŁECZEŃSTWIE

Propensity to save in Polish society

STRESZCZENIE

Oszczędzanie to zjawisko o charakterze dynamicznym, które łączy w sobie przeszłość, teraźniejszość i przyszłość. Wszystko dlatego, że zebrane środki finansowe, a także majątek, człowiek decyduje w danym momencie odłożyć w czasie. Należy zatem dokonać wyboru (dobrowolnego lub niejako przymusowego) między-okresowego podziału dochodu na ten, który zostanie skonsumowany, oraz ten, który podmiot wykorzysta w późniejszym okresie, w zależności od celu, w jakim zdecydował się na taką postawę. Jak oszczędzają Polacy i co ich skłania do odkładania konsumpcji w czasie?

Celem artykułu jest analiza skłonności do oszczędzania Polaków oraz wskazanie głównych celów, którymi kierują się polskie gospodarstwa domowe przy decyzji odłożenia gromadzenia części dochodu. Problematyka poruszana w niniejszym artykule bada stosunek, w warunkach globalizacji i obecnej sytuacji na rynku pracy, mieszkańców Polski do oszczędzania.

W opracowaniu posłużono się metodą analizy opisowej oraz przeprowadzono przegląd aktualnej literatury dotyczącej wybranej tematyki. Rozdział pierwszy przedstawia definicje oraz klasyfikację oszczędności gospodarstw domowych. W drugim rozdziale autorzy wykazują motywy i formy gromadzenia oszczędności przez gospodarstwa domowe w Polsce, opierając się na danych z GUS oraz raportu Związku Banków Polskich. Podsumowanie następuje w rozdziale trzecim. Hipoteza główna zawarta w publikacji brzmi: „Polacy oszczędzają relatywnie niewielką część dochodów z racji na niskie dochody, które są przeznaczane na bieżącą konsumpcję”.

SŁOWA KLUCZOWE

oszczędzanie, gospodarka, konsumpcja, skłonność do oszczędzania

ABSTRACT

Saving is a dynamic phenomenon that combines the past, present and future. All because we decide to postpone the collected funds and property at a given moment. Therefore, a choice should be made (voluntary or compulsory) of the intertemporal division of income into the one that will be consumed and the one that the entity will use at a later date, depending on the purpose for which it has chosen such an attitude. How do Poles save and what prompts them to postpone consumption over time. The aim of the article is to analyze Poles' propensity to save and to indicate the main goals that guide households when deciding to accumulate part of their income. The issue discussed in this article examines the attitude of the inhabitants of Poland to saving in the era of globalization and the current situation of the Polish labor market. The study used the method of descriptive analysis and a review of the literature. The first chapter presents the definitions and classification of household savings. In the second chapter, the authors show the motives and forms of collecting savings by households in Poland, based on data from the Central Statistical Office, a report of the Polish Bank Association. The summary takes place in the third chapter. The main hypothesis contained in the publication is: "Poles save to a small extent due to the low incomes that are spent on current consumption".

*Translated by
Marlena Zięciak, Michał Grabowski*

KEYWORDS

saving, economy, consumption, propensity to save

1 DEFINICJA I KLASYFIKACJA OSZCZĘDNOŚCI

Oszczędności gospodarstw domowych, to skumulowana część dochodu, która pozostaje jego członkom po zaspokojeniu ich potrzeb konsumpcyjnych. Natomiast skłonność do oszczędzania to inaczej zdolność, jaką wykazuje podmiot do odkładania konsumpcji w czasie. Jest to zatem kategoria psychologiczna, która warunkowana jest również normami społecznymi, tradycją, osobistymi przekonaniami oraz sytuacją ekonomiczną, w jakiej znajduje się jednostka. Co więcej, poziom oszczędności gospodarstw domowych, przekłada się na oszczędności rozumiane w szerszej perspektywie w skali kraju. Jeśli jednostki wolą odkładać środki, niż na bieżąco je konsumować, wówczas wyższą stopę zwrotu otrzymuje gospodarka kraju. Mniejsze skłonności do oszczędzania z kolei wywołają mniejszy poziom oszczędności państwa. Jak oszczędzają Polacy i co ich skłania do odkładania konsumpcji w czasie?

Tabela 1. Typy oszczędności gospodarstw domowych w Polsce

Table 1. Types of Polish household savings

Kryterium podziału	Rodzaj oszczędności
Dobrowolność gromadzenia	Oszczędności dobrowolne
	Oszczędności przymusowe
Przeznaczenie	Oszczędności ogólne
	Oszczędności celowe
Metoda gromadzenia	Oszczędności gotówkowe
	Oszczędności bezgotówkowe
	Oszczędności niefinansowe
Czas przechowywania	Oszczędności bieżące
	Oszczędności terminowe

Źródło: Bywalec C., (2012) *Bywalec, Ekonomia i finanse gospodarstw domowych*, PWN, Warszawa.

Powyższa klasyfikacja, wskazuje na dwa rodzaje oszczędności. Pierwsze z nich są skutkiem dobrowolnej i pewnej decyzji, podjętej przez osoby wchodzące w skład gospodarstwa domowego – o zamrożeniu części kapitału. Oszczędności przymusowe wynikają najczęściej z presji ze strony prawa lub przymusu ekonomicznego. Wówczas gospodarstwo domowe jest niejako zmuszone do tego, aby część środków przeznaczonych na konsumpcję, przetransferować na inny, przymusowy cel (Bywalec 2012, s. 163).

Aby móc zdefiniować zachowania oszczędnościowe polskich konsumentów (i towarzyszące im procesy psychiczne, motywy oraz przyczyny), należy zwrócić uwagę na cechy charakterystyczne samych oszczędności, do których można zaliczyć (Krasucka, i in. 2011):

- czas trwania oszczędności – tzn. jak długo aktywa są utrzymywane pod postacią oszczędności;

- poziom oszczędności – czyli wielkość środków, które nie zostaną przeznaczone na konsumpcję;
- płynność oszczędności – czyli jak szybko, można zaoszczędzone aktywa upłynnić.

Zachowania oszczędnościowe jako pierwsi zdefiniowali między innymi J.M. Keynes, M. Friedman oraz F. Modigliani. Pierwszy z nich, uzależnił poziom konsumpcji od dochodu bieżącego. Według Keynesa, konsumenci (wszyscy, którzy nie działają jako przedsiębiorcy) ulegają prawu psychologicznemu, zgodnie z którym: im wyższy dochód, tym wyższa stopa oszczędności, a tym samym malejąca krańcowa skłonność do konsumpcji. Jego zdaniem, z każdej dodatkowej jednostki otrzymanego dochodu, konsument woli przeznaczać coraz mniej na konsumpcję, a więcej na oszczędności. Ponadto, jeśli pozostałe czynniki pozostaną *ceteris paribus*, wówczas, w miarę wzrostu dochodu narodowego, wzrośnie zagregowana konsumpcja, a globalna oszczędność wzrośnie. Wysoki zagregowany dochód, poprzez siły prawa psychologicznego, doprowadzi do spadku globalnej konsumpcji i wzrostu globalnych oszczędności. To z kolei przyczyni się do problemu nadprodukcji, a firmy nie będą w stanie utrzymać dotychczasowego zatrudnienia i poziomu produkcji. Pod powyższym kryje się słynny keynesowski paradoks zapobiegliwości: „Im jesteśmy cnotliwsi, im bardziej zdecydowani oszczędzać, im uporczywiej trzymamy się w finansach publicznych czy prywatnych zasad ortodoksyjnych, tym silniej musi spaść nasz dochód (...). Bieg rzeczy jest przesądzony: za opór czeka nas nie nagroda, lecz kara” (Keynes 2003, s. 101).

G. Kanton nawiązał natomiast do trzech kategorii nawyków oszczędnościowych. Jest to po pierwsze, oszczędzanie kontraktowe, które jest swoistym „dobrowolnym zniewoleniem”. Polega ono na dokonywaniu cyklicznych płatności za aktywa takie jak polisa na życie czy rata kredytu hipotecznego. Kolejną kategorią jest oszczędzanie dobrowolne – to efekt indywidualnej i świadomej decyzji, polegającej na rozważnym oszczędzaniu. Trzecią kategorią są pozostałe oszczędności, do których zalicza się zarówno te świadome, jak i przypadkowe. G. Kanton na powyższej podstawie wyróżnił sześć ogólnych motywów oszczędzania (Sherraden, McBride 2010, s. 128-138):

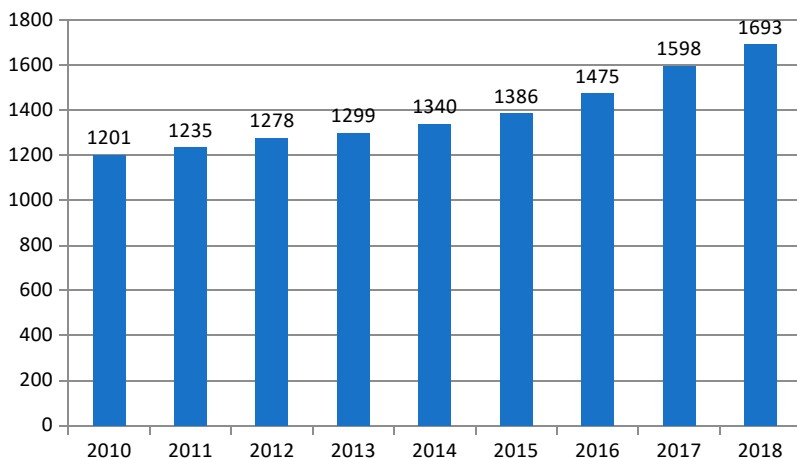
- 1) na nieprzewidziane sytuacje losowe;
- 2) rezerwa na potrzeby;
- 3) na emeryturę/starość;
- 4) na potrzeby wygenerowane przez potomstwo;
- 5) na zakup nieruchomości lub innych dóbr trwałego użytku;
- 6) na wypoczynek/wakacje.

Gromadzenie nadwyżek kapitału to również zdolność państwa, która jest niezwykle ważna z punktu widzenia gospodarki krajowej. Dlatego też, rokrocznie przeprowadzane są badania dotyczące poziomu oszczędności obywateli jako jednostek oraz tych, którzy tworzą gospodarstwa domowe. Dzięki temu, władze otrzymują informacje, między innymi na temat tego, w jakiej skali mogą planować państwowe inwestycje. Co więcej, jeśli okaże się, że oszczędności obywateli są niskie albo nie ma ich wcale, państwo może mieć zagrożony własny rozwój w zakresie importu i eksportu.

W skrajnej sytuacji – brak oszczędności może doprowadzić do zadłużenia zagranicznego, a następnie zahamowania wzrostu gospodarczego danego państwa.

2 MOTYWY I FORMY GROMADZENIA OSZCZĘDNOŚCI PRZEZ GOSPODARSTWA DOMOWE

Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) z 2018 roku (ostatnie dane badające jakość życia Polaków), w porównaniu do lat poprzednich, począwszy od 2004 roku, sytuacja materialno-konsumpcyjna gospodarstw domowych w Polsce, poprawiła się. Konsumenci osiągnęli wyższe dochody, podczas gdy ich wydatki pozostawały na zbliżonym poziomie. Poziom przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na osobę w zaokrągleniu do 1 zł, w 2018 roku wyniósł 1693,00 zł (w porównaniu do 2010 roku było to 1201,00 zł) i był realnie wyższy o 4,3% od dochodu z 2017 roku. Co więcej, przeciętne miesięczne wydatki na jedną osobę w gospodarstwie domowym osiągnęły w 2018 roku wartość 1187,00 zł (w porównaniu do 2010 roku było to 1005 zł), jednakże były realnie niższe o 0,7% od wydatków w 2017 roku.



Rysunek 1. Poziom przeciętnych miesięcznych dochodów na 1 osobę w polskich gospodarstwach domowych w latach 2010-2018

Figure 1. Average monthly income percapita in Polish households in 2010-2018

Źródło: *Sytuacja gospodarstw domowych w 2018 roku w świetle wyników badań budżetów gospodarstw domowych*, Raport GUS (2019), s. 1.

Zgodnie z diagnozą społeczną przeprowadzoną w 2018 roku, Polacy oszczędzają przede wszystkim z uwagi na chęć utworzenia tak zwanej „poduszki bezpieczeństwa” – tzn. inwestują w posiadanie środków w razie pojawienia się pewnych okoliczności losowych, trudnych do przewidzenia. Drugim, najczęściej wymienianym powodem,

było zabezpieczenie przyszłości swoich dzieci. Następnie: konkretne cele, które miały stanowić o zwiększeniu uczucia komfortu własnego gospodarstwa domowego. Kolejnymi czynnikami, skłaniającymi do gromadzenia aktywów, były: zabezpieczenie przed niespodziewanymi wydatkami; oszczędności na dom/mieszkanie; spłata bieżących rachunków/długów. Interesującym zjawiskiem jest bardzo niski odsetek osób, które jako cel oszczędzania deklarują zabezpieczenie na starość. Mimo, że Polacy w ogólnym ujęciu wykazują obawy dotyczące stanu swoich finansów na starość i nie darzą zaufaniem instytucji systemu emerytalnego¹, w większości nie decydują się na odkładanie kapitału na powyższy cel. Zdecydowanie częściej wolą przekazać zgromadzone dobra (np. nieruchomości) swoim potomkom, niż zabezpieczyć się na okres emerytalny.

Jak wynika z raportu Związku Banków Polskich, Polacy jako sposób gromadzenia oszczędności, najczęściej wybierają oszczędzanie na koniec miesiąca, w rozumieniu środków, które im zostają (52%). Następnie wskazuje się odkładanie kwot pozyskanych dodatkowo, np. w postaci premii (40%). Ponad 30% Polaków zadeklarowało natomiast, że odkłada pieniądze bez konkretnego celu, w porównaniu do 26% tych, którzy praktykują oszczędzanie celowe. Oszczędzanie spontaniczne zostało wskazane przez jedynie 13% respondentów.

Tabela 2. Cele oszczędzania polskich gospodarstw domowych w latach 2010-2020 [w %]

Table 2. Saving goals of Polish households in 2010-2020 [in %]

Cele oszczędzania	2010	2013	2015	2020
Rezerwa na sytuacje losowe	60	71	79	83
Zabezpieczenie na starość	35	47	-	4
Bieżące wydatki konsumpcyjne	33	31	40	42
Wypoczynek	26	33	32	22
Leczenie	23	44	45	30
Remont domu/mieszkania	24	34	38	18
Zabezpieczenie przyszłości dzieci	24	29	29	51
Zakup dóbr trwałego użytku	24	29	32	37
Stałe opłaty	13	19	19	20
Rehabilitacja	9	-	-	-
Zakup domu/mieszkania	8	11	11	15
Rozwój działalności gospodarczej	-	-	-	-
Inne cele	26	22	29	20

Źródło: *Oszczędzanie i kredytowanie Polaków*, Raport ZBP edycja III

1 58% badanych deklaruje chęć oszczędzania na emeryturę we własnym zakresie – na podstawie: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/sytuacja-gospodarstw-domowych-w-2020-r-w-swietle-badania-budzetow-gospodarstw-domowych,3,20.html> [data dostępu: 03.03.2021].

Jak podają najnowsze dane, skłonność do oszczędzania przez Polaków spada. Sytuacja pandemiczna na świecie w 2020 i 2021 roku, szalejąca inflacja w latach 2021 i 2022, transfery socjalne (np. 500+) oraz zwiększenie dochodów gospodarstw domowych sprzyjają wzrostowi bieżących wydatków. Z drugiej strony, dane opublikowane przez Open Finance w 2020 roku, wskazują że gospodarstwa domowe w Polsce mają o 1/3 pieniędzy do wydania więcej niż trzy lata temu. Zgodnie z powyższym, prawie 70% Polaków posiada oszczędności. Jest to z pewnością rezultat rosnących wynagrodzeń i zatrudnienia.

Na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych, GUS publikuje informacje dotyczące pozycji oszczędności po stronie dochodów i rozchodów w odniesieniu do 1 osoby w gospodarstwie domowym. Oszczędności rozumiane są w owym wypadku pod pojęciami: lokaty, pożyczki i kredytu, pożyczek udzielanych osobom prywatnym, ubezpieczenia na życie, majątku rzeczowego (w tym nieruchomości, środków trwałych), sprzedaży użytkowanych artykułów konsumpcyjnych.

Zgodnie z analizami przedstawionymi przez Narodowy Bank Polski, polscy konsumenci najczęściej oszczędzają korzystając z lokat bankowych. Wynika to przede wszystkim z faktu, że instrumenty te posiadają gwarancje bankowe. Ponadto, Bankowy Fundusz Gwarancyjny wspomaga banki należące do polskiego systemu bankowego, jeśli te znajdują się w trudnej sytuacji finansowej. W lipcu 2020 roku, na depozytach bankowych, polskie gospodarstwa domowe zgromadziły łącznie prawie 875 mld zł.² Co więcej, jak wynika z analiz NBP, w Polsce dominują lokaty krótkoterminowe. Z tego też względu, niewielka część lokat długoterminowych uniemożliwia bankom finansowanie projektów inwestycyjnych i forsuje konieczność wykorzystywania do powyższych celów lokaty krótkoterminowe. Niski przyrost inwestycji ma negatywne skutki dla gospodarki narodowej oraz w odniesieniu do pojedynczych gospodarstw domowych³. Chodzi w tym kontekście głównie o finansowanie własnej „poduszki bezpieczeństwa”, myśląc o potrzebach, które pojawią się za kilkadziesiąt lat, a nie o wakacjach w przyszłym roku.

Nawiązując do badania CBOS, blisko 61% polskich gospodarstw domowych, zadeklarowała w 2020 roku posiadanie jakichkolwiek oszczędności. Po przeliczeniu okazało się, że ze zgromadzonych środków, byłyby one w stanie utrzymać się od 2 do 6 miesięcy⁴. Podobne badania, w kwietniu 2020 roku, wykonała Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych Związku Pracodawców; z analiz wynika, że prawie połowie gospodarstw domowych w Polsce odkłada pieniądze. Co więcej, zgodnie z raportem, w ciągu ostatnich 10 lat prawie trzykrotnie zmniejszyła się grupa konsumentów popadających w długi; zmniejszył się również odsetek gospodarstw twierdzących, że ich dochody nie wystarczają na życie – jest to nieco ponad 38% społeczeństwa.

2 <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/sytuacja-gospodarstw-domowych-w-2020-r-w-swietle-badania-budzetow-gospodarstw-domowych,3,20.html> [data dostępu: 3.03.2021].

3 <https://www.parkiet.com/Akademia-inwestycyjna/306209995-Oszczednosci-Polakow-Duzo-dobrych-checi-ale-liczy-sie-wykonanie.html> [data dostępu: 3.03.2021].

4 Zasoby materialne Polaków i sposoby radzenia sobie z trudnościami finansowymi. Komunikat z badań, 2020, Warszawa.

Mimo, że umiejętność oszczędzania przez gospodarstwa domowe w Polsce w skali całego kraju przekłada się na prawidłowy rozwój rynku finansowego oraz powoduje, że wiek emerytalny konsumenta jest zabezpieczony, to podmioty te – przekładając tę ogólną tendencję na zindywidualizowane zachowania oszczędnościowe – nie generują pożądanej stabilności. Niestety, ale polski konsument w życiu codziennym oraz w obliczu rosnących cen, niekoniecznie zwraca uwagę na korzyści, które może osiągnąć w dłuższej perspektywie z regularnego oszczędzania. Z powyższych danych widać również, że generalnie mieszkańcy Polski, nawet jeśli gromadzą oszczędności, nie mają w tym konkretnego celu. Większość respondentów biorących udział w badaniach cel oszczędzania określiło ogólnie, wskazując: „na czarną godzinę”, „na wszelki wypadek”. Zwróćmy uwagę, że jest to odpowiedź, która nie zawiera w sobie ani skonkretyzowanego zadania/działania, ani terminu ani kwoty oszczędzania. Pozostałe, wymieniane przez respondentów opcje, były wyartykułowane w postaci konkretnego zakupu, sprecyzowanej usługi itp., jednakże nie cieszyły się popularnością wśród ankietowanych (żadna z nich nie przekroczyła 16% odpowiedzi).

Z analizy danych wynika, że głównym powodem oszczędzania jest sytuacja dochodowa gospodarstwa domowego i sposób gospodarowania przez niego posiadanymi dochodami. Ponadto, jak wskazują badacze, jakość życia „tu i teraz” jest bardzo często determinantą oszczędności krótkoterminowych, o ile występują w ogóle.

PODSUMOWANIE

Mimo, że oszczędności gospodarstw domowych w Polsce w skali całego kraju przekładają się na prawidłowy rozwój rynku finansowego oraz gwarantują zabezpieczenie oszczędzającego na starość, to w perspektywie jednostkowej, podmioty te w ograniczonym stopniu generują ową stabilność. Polski współczesny konsument z reguły w życiu codziennym oraz w obliczu rosnących cen, raczej nie zwraca uwagi na korzyści wynikające z regularnego oszczędzania, które może osiągnąć w dłuższej perspektywie.

Na tej postawie można wysnuć wniosek, że niska skłonność Polaków do oszczędzania może mieć źródło, po pierwsze, w ich względnie niskiej zamożności (świadczą o tym chociażby główny motywator do oszczędzania – wzrost dochodów), a determinant takiego zachowania można upatrywać nie tylko w sytuacji współczesnej, ale również w historii, i w nie tak dalece minionym PRL-u oraz w okresie transformacji gospodarczej.

Niepokojące są również postawy Polaków wobec oszczędzania: w społeczeństwie zdecydowanie dominuje tu ta bardziej negatywna, przejawiająca się wygórowanymi potrzebami konsumpcyjnymi w stosunku do niskich pensji (upatrywać jej można również w spuściznie komunizmu, zwanej „głodem konsumpcyjnym”). Łatwa dostępność kredytów i pożyczek na polskim rynku również nie sprzyjają oszczędzaniu, szczególnie w obliczu szeroko rozwiniętego obecnie rynku pozabankowego.

Mimo że w ostatnich 10 latach prawie 3-krotnie zmalała liczba Polaków posiadających długi, należy zauważyć, że równocześnie spadł odsetek gospodarstw domowych, który jest w stanie zaoszczędzić określoną, comiesięczną kwotę. W świetle wyników badań okazuje się, że w skali całej Polski, aż 38% domowników twierdzi, że cały dochód przeznaczają na bieżącą konsumpcję (Badowski 2021).

Na poziom oszczędności Polaków również nie wpływa wysokość i liczba podatków oraz składek społecznych.

Z kolei na skłonność do oszczędzania mieszkańców kraju nad Wisłą wpływa etap kariery zawodowej oraz typ biologiczny rodziny, jaki w danym momencie dana osoba reprezentuje. Największa skłonność do oszczędzania występuje wówczas, gdy kariera zawodowa rozwija się, natomiast etap przejścia na emeryturę ją ogranicza. Z drugiej strony, najmniej skłonne do oszczędzania są rodziny niepełne i wielodzietne; one najrzadziej też skupiają się na długoterminowych celach, osiągane dochody przeznaczając na bieżącą konsumpcję.

Na przeciwległym biegunie znajdują się rodziny bezdzietne lub małżeństwa z jednym dzieckiem oraz, rzecz jasna, osoby samotne, które wedle badań, oszczędzają znacznie więcej. Te podmioty są również z reguły bardziej otwarte na utrzymywanie oszczędności, wykorzystując różnorodne instrumenty finansowe.

Jednak, jak wskazują badania, skłonność do oszczędzania jest najsilniej warunkowana wysokością osiąganych dochodów, perspektywą podwyżki oraz zamożnością w ogóle. Duże znaczenie odgrywa także czynnik kulturowy i społeczny, jak również edukacja w zakresie oszczędzania.

Reasumując, spora część polskiego społeczeństwa nie wykazuje skłonności do oszczędzania, głównie ze względu na wysokość osiąganych dochodów, które przeznaczają na bieżącą konsumpcję. Tylko nieliczni odkładają regularnie określone kwoty, jednak mimo to, nie precyzują swoich preferencji w kierunku oszczędzania; zazwyczaj oszczędzają na tak zwaną „czarną godzinę”, ewentualnie starają się zabezpieczyć przyszłość dzieci. Badania wskazały też, że mieszkańcy Polski, w ramach pojęcia „oszczędzanie” oraz związanych z tym postaw, w ograniczonym stopniu wykazują zainteresowanie rynkiem finansów i produktów oszczędnościowych.

Literatura

Badowski M., *Rośnie skłonność do oszczędzania wśród Polaków*, <https://dzienniklodzki.pl/rosnie-sklonosc-do-oszczedzania-wsrod-polakow/ar/c1-14087075> [data dostępu: 03.03.2021].

Bywalec C., (2012) Bywalec, *Ekonomia i finanse gospodarstw domowych*, PWN, Warszawa.

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/sytuacja-gospodarstw-domowych-w-2020-r-w-swietle-badania-budzetow-gospodarstw-domowych,3,20.html>.

<https://www.parkiet.com/Akademia-inwestycyjna/306209995-Oszczednosci-Polakow-Duzo-dobrych-checi-ale-liczy-sie-wykonanie.html> [data dostępu: 03.03.2021].

Keynes J.M., (2003), *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Krasucka M., Maciejasz-Świątkiewicz M., Pieczarska J., Poskert R., (2011), *Produkty i usługi finansowe dla gospodarstw domowych w Polsce*, Uniwersytet Opolski, Opole.

Sherraden M.S. Sherraden, McBride A.M., (2010), *Striving to Save. Creating Policies for Financial Security of Low-Income Families*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

Zasoby materialne Polaków i sposoby radzenia sobie z trudnościami finansowymi. Komunikat z badań, (2020) Warszawa.

Wkład autorów:

- Michał Grabowski – 50%
- Marlena Zięciak – 50%.

Wykaz autorów EQUILIBRIUM 2020 | nr 1-2

Magdalena Dzikiewicz, studentka Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku
ul. Zwycięstwa 14/3, 15-703 Białystok

Katarzyna Kardasz, studentka Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku
ul. Zwycięstwa 14/3, 15-703 Białystok
kardaszkatarzyna97@gmail.com

Sandra Grabowska, studentka Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku
ul. Zwycięstwa 14/3, 15-703 Białystok
rabowska.sandra@op.pl

Dorota A. Hałaburda, dr
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku
ul. Zwycięstwa 14/3, 15-703 Białystok
dorota.halaburda@wse.edu.pl

Ewa Piekarska, dr
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku
ul. Zwycięstwa 14/3, 15-703 Białystok
ewa.piekarska@wse.edu.pl

Marlena Zięciak, studentka Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku
ul. Zwycięstwa 14/3, 15-703 Białystok
marlena.zieciak@gazeta.pl

Michał Grabowski, student Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku
ul. Zwycięstwa 14/3, 15-703 Białystok
migrabowski1@gmail.com

