

UNIwersytet Ekonomiczny
w Katowicach

**FINANSE PUBLICZNE
I FINANSE
PRZEDSIĘBIORSTW
WOBEC ŚWIATOWEGO
KRYZYSU
GOSPODARCZEGO**

Redaktorzy naukowci

**Artur Walasik
Joanna Błach**

72

**ZESZYTY NAUKOWE
WYDZIAŁOWE**

.2

E
K, A.

55



**FINANSE PUBLICZNE
I FINANSE PRZEDSIĘBIORSTW
WOBEĆ ŚWIATOWEGO
KRYZYSU GOSPODARCZEGO**

„Studia Ekonomiczne”

**ZESZYTY NAUKOWE
WYDZIAŁOWE**

**UNIwersytetu Ekonomicznego
w Katowicach**

**FINANSE PUBLICZNE
I FINANSE PRZEDSIĘBIORSTW
WOBEC ŚWIATOWEGO
KRYZYSU GOSPODARCZEGO**



Katowice 2010

Komitet Redakcyjny

**Halina Buk (redaktor naczelny), Anna Kuzior (sekretarz),
Anna Kostur, Gabriela Łukasik, Artur Wałasik**

Redaktorzy naukowci

Artur Wałasik

Joanna Blach

Recenzenci

Ewa Bogacka-Kisiel

Beata Filipiak

Janina Harasim

Danuta Krzemińska



G 197 255

Redaktor

Andrzej Żak

**© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego
w Katowicach 2011.**

**Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości bądź części niniejszej
publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji,
wymaga pisemnej zgody Wydawcy**

ISBN 978-83-7246-632-7

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach

**ul. 1 Maja 50, 40-287 Katowice, tel. 32 257-76-30, fax 32 257-76-43
www.ue.katowice.pl, e-mail: wydawnictwo@ue.katowice.pl**

Akc.Nr. D80,32 / 2011

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
--------------------	----------

I. Finanse publiczne

Tomasz Bojkowski Charakter dotacji oświatowej dla szkół niepublicznych	11
---	-----------

Grażyna Borys Fundusz spójności w finansowaniu ochrony klimatu w Polsce	21
--	-----------

Agnieszka Dornfeld, Krzysztof Malik Zarządzanie ryzykiem jako strategiczne i operacyjne wsparcie organizacji sektora finansów publicznych na przykładzie Urzędu Kontroli Skarbowej w Opolu	31
---	-----------

Jolanta Galuszka Fiskalne instrumenty wobec łagodzenia skutków kryzysu	49
---	-----------

Katarzyna Owsiak Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce w warunkach kryzysu	63
---	-----------

Stanisław Owsiak Teoretyczne i praktyczne konsekwencje fiskalnych programów ratunkowych w warunkach kryzysu	77
--	-----------

Leszek Patrzalek Zasada jawności finansów publicznych a opracowywanie projektu uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego	93
---	-----------

Anna Pyka Rola obligacji komunalnych w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego w warunkach kryzysu gospodarczego	101
---	------------

Marian Podstawka, Anna Świrski Skuteczność wskaźnika dochodów podatkowych „G” jako kryterium klasyfikacji gmin w przedziały algorytmiczne do naliczania subwencji	117
--	------------

Zbigniew Tetlak Opłacalność zadania publicznego realizowanego przez przedsiębiorstwo komunalne	131
---	------------

II. Finanse przedsiębiorstw

Anna Bera Kształtowanie relacji ubezpieczycieli z sektorem mikro- i małych przedsiębiorstw	145
---	------------

Aurelia Bielawska Znaczenie komunikacji finansowej w procesie udzielania kredytów mikro- i małym przedsiębiorstwom.....	157
Joanna Błach Finansowe wsparcie sektora MSP na przykładzie działalności Krajowego Funduszu Kapitałowego SA.....	165
Janusz Cichy Finansowe wsparcie przedsiębiorstw z wykorzystaniem funduszy poręczeń kredytowych	177
Anna Doś, Aneta Staszek Ochrona płynności finansowej przedsiębiorstwa przez ubezpieczenie kredytu w warunkach kryzysu finansowego.....	187
Maria Gorczyńska, Grażyna Szustak Obce źródła finansowania przedsiębiorstw w dobie kryzysu finansowego	201
Przemysław Jura Finansowe wsparcie rozwoju innowacyjności gospodarki w oparciu o środki pomocy publicznej.....	213
Bożena Mikołajczyk, Ewa Baran-Szablewska Architektura instytucji tworzących model kooperacyjny Niemieckiego Instytutu Mikrofinansowania	223

III. Finanse międzynarodowe

Małgorzata Iwanicz-Drozdowska Efekt zarażania – przypadek Islandii.....	237
Paweł Marszałek Zasadność finansowego wsparcia gospodarki w czasie kryzysu – perspektywa szkoły austriackiej	245
Krystyna Mitreğa-Niestrój Chiny wobec światowego kryzysu finansowego.....	257
Blandyna Puszer Znaczenie Joint Forum dla wzmocnienia stabilności międzynarodowego systemu finansowego	267
Małgorzata Zielińska-Bieniek Rosyjski system finansowy w obliczu światowego kryzysu gospodarczego – rządowe próby stabilizacji sektora bankowego.....	279
Joanna Żabińska Pakiety ratunkowe jako formy wsparcia gospodarki na przykładzie Niemiec	289

WSTĘP

Obserwacje zachodzących w skali gospodarki światowej procesów oraz oceny zdarzeń występujących na rynkach finansowych dokonywane są przez pryzmat największego od dziesięcioleci kryzysu gospodarczego. Dominuje przekonanie, iż źródeł występujących problemów należy doszukiwać się w niesprawności działania sektora finansowego, przy czym konsekwencje odzwierciedliły się również w sferze realnej gospodarki.

Potrzeba ograniczenia niepożądanych skutków kryzysu znalazła potwierdzenie w podejmowanych przez władze monetarne decyzjach dotyczących łagodzenia polityki pieniężnej oraz realizowanych przez rządy programach wspierania podmiotów sfery realnej. Niespotykane do tej pory rozmiary interwencji monetarnych oraz fiskalnych znajdują swoje odbicie w postaci wykorzystania różnych, często dotąd niestosowanych, instrumentów wspierania instytucji finansowych, przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych.

Krytyczna analiza przyczyn oraz objawów kryzysu w sferze pieniężnej i realnej gospodarki, a także ocena kierunków i skuteczności działań podejmowanych przez banki centralne oraz władze fiskalne są przedmiotem prezentowanych artykułów. Stawiane przez autorów opracowań tezy, formułowane wnioski oraz rekomendacje należy uznać za istotny wkład do aktualnej dyskusji, której przedmiotem są krajowe i zagraniczne doświadczenia wykorzystania finansowych instrumentów wsparcia gospodarki w warunkach kryzysu.

Problematyka funkcjonowania finansów publicznych, rozpatrywana w związku z kryzysem finansowym, znalazła swoje odzwierciedlenie w artykułach poświęconych szeroko rozumianej finansowej aktywności władzy publicznej. W pierwszej kolejności zwrócono uwagę na teoretyczne i praktyczne konsekwencje fiskalnych programów ratunkowych.

Finsanse samorządu terytorialnego narażone są na szczególnie silny wpływ kryzysu finansowego, stąd przedmiotem prezentowanych artykułów są: charakter dotacji oświatowej, ocena sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w warunkach kryzysu, zasada jawności w opracowywaniu projektu uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego oraz znaczenie obligacji komunalnych dla finansowania jednostek samorządu terytorialnego.

Rozważania zawarte w prezentowanych artykułach dotyczą również kondycji jednostek sektora finansów publicznych, w szczególności podjęta została problematyka zarządzania ryzykiem, traktowanego jako strategiczne i operacyjne wsparcie jednostek sektora finansów publicznych, w tym samym nurcie rozważań znalazł się artykuł poświęcony ocenie opłacalności zadania publicznego realizowanego przez przedsiębiorstwo komunalne.

Skutki kryzysu finansowego odzwierciedlają się w sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw, stąd uzasadniona staje się analiza konsekwencji zaburzeń zachodzących w sferze pieniężnej dla funkcjonowania sfery realnej gospodarki. Zagadnienia związane z finansami przedsiębiorstw znalazły swoje odzwierciedlenie w problemach poruszanych w prezentowanych artykułach. Podjęto się krytycznej analizy różnych form finansowania przedsiębiorstw w warunkach kryzysu, w szczególności kredytów bankowych, środków Krajowego Funduszu Kapitałowego, funduszy poręczeń kredytowych, środków pomocy publicznej. Przedstawiono również możliwości ochrony przedsiębiorstw na rynku ubezpieczeniowym.

Zależności wynikające z kryzysu finansowego nie mają charakteru krajowego, stąd szereg artykułów dedykowanych jest omówieniu skutków w wymiarze finansów międzynarodowych. W szczególności dokonano szczegółowej analizy efektu zarażania na przykładzie Islandii, znaczenia współpracy dla stabilności międzynarodowego systemu finansowego, podjęto się również omówienia sytuacji wynikającej z kryzysu w wybranych państwach.

I. FINANSE PUBLICZNE

CHARAKTER DOTACJI OŚWIATOWEJ DLA SZKÓŁ NIEPUBLICZNYCH

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie charakteru dotacji oświatowej przyznawanej szkołom niepublicznym, która wynika ze zmian w ustawie z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty¹ (dalej: *uso*), wprowadzonych ustawą z dnia 19 marca 2009 roku². Innymi słowy, artykuł ma na celu zajęcie stanowiska w sprawie istoty tej dotacji. Z uwagi na relatywnie nowy problem (nowelizacja weszła w życie w dniu 22 kwietnia 2009 roku), przygotowując artykuł posiłkowano się materiałami źródłowymi, w których pośrednio lub bezpośrednio zawarty był cel nowelizacji. Z uwagi na fakt, iż nowelizacja uzupełnia przepisy *uso*, uznano za celowe przedstawienie dotychczasowych uregulowań, w tym dorobku orzecznictwa sądowego i stanowisk organów publicznych. Nowelizacja nastąpiła jeszcze w okresie obowiązywania ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych³ (dalej: *ustawa z 2005 r.*). Odwoływano się więc albo bezpośrednio do niej, albo do przepisów o finansach publicznych w ogólności, bez wyraźnego odesłania do ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁴.

1. Stan prawny przed nowelizacją *uso* w zakresie dotacji oświatowej dla szkół niepublicznych

W art. 90 ust. 1-3c *uso* (przed nowelizacją) uregulowano zakres i sposób finansowania szkół niepublicznych ze środków publicznych. Przyjęto mecha-

¹ Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572 ze zm.).

² Ustawa z dnia 19 marca 2009 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 56, poz. 458).

³ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240).

nizm polegający na odwołaniu się do ustalonej w danym budżecie jednostki samorządu terytorialnego (dalej: jst) wartości *wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia*. Kwota dotacji w przeliczeniu na jednego ucznia nie mogła być niższa niż kwota, do której się odwoływano. Dotacja dla szkoły niepublicznej była wydatkiem obligatoryjnym budżetu jst. Jedynym warunkiem otrzymania dotacji było podanie przez podmiot prowadzący liczby uczniów. Dodatkowo upoważniono (art. 90 ust. 4 uso) organ stanowiący jst do ustalenia *trybu udzielania i rozliczania dotacji*.

W związku z powyższym zwrócić należy uwagę na kilka istotnych kwestii: przepisy uso (przed nowelizacją) były lakoniczne w zakresie dotyczącym charakteru wspomnianej dotacji, przyjęto konstrukcję dotacji podmiotowej na *każdego ucznia*, nie precyzując, jak należy to pojęcie rozumieć, konstrukcja dotacji nawiązywała do pojęcia *wydatków bieżących* szkół publicznych oraz niejasny był zakres upoważnienia uso dla organów stanowiących jst.

Charakter dotacji udzielanej szkołom niepublicznym był sporny. Przyjmowano, że szkoły te otrzymują dotację podmiotową lub celową. Za podmiotowym charakterem dotacji wypowiedziały się RIO we Wrocławiu⁵, RIO w Gdańsku⁶ oraz RIO w Szczecinie⁷. Spór na tle charakteru otrzymywanej dotacji nie miał wyłącznie charakteru teoretycznego. Założenie, że konstrukcja dotacji oparta jest na konstrukcji dotacji celowej, mogło uzasadniać kwestionowanie celowości ponoszonych przez szkoły wydatków pokrywanych ze środków publicznych. Rozpoznawanie w tej dotacji elementów charakterystycznych dla dotacji celowej było jednak nieuprawnione. Ustawa z 2005 roku nie przewidywała wprost udzielania takich dotacji z budżetów jst. Stanowisko przyjmujące, że analizowana dotacja miała charakter podmiotowej wywieść można, co najwyżej, z art. 106 ust. 2 pkt 2 ustawy z 2005 roku, w którym wprowadzono definicję dotacji podmiotowej. Rzecz w tym, iż dotacja podmiotowa była wydatkiem budżetu państwa, a dotacja oświatowa to wydatek budżetu jst.

Oceniając charakter dotacji, nie można pominąć również problemu ustalenia, co oznacza sformułowanie *dotacja przysługuje na każdego ucznia*. Kwestia ta wymagała wykładni. Lakoniczność tego pojęcia w powiązaniu z niejasnym charakterem udzielanej dotacji stanowiła przyczynę wątpliwości stosowania uso. Ustawodawca nie wyjaśnił, jakie znaczenie dla wysokości dotacji

⁵ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 1 sierpnia 2007 r. (zn. 72/07).

⁶ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 17 stycznia 2008 r. (zn. 030/g233/D/08).

⁷ Pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 22 października 2008 r. (zn. K-0542/71/UG/08).

ma ów *każdy uczeń*. W wyroku z dnia 26 lipca 2006 roku NSA w Warszawie⁸ przyjął, że *dotacje przysługują (...) w wysokości odpowiadającej faktycznej, rzeczywistej liczbie uczniów w chwili przekazywania dotacji*. Stanowisko NSA w Warszawie nie rozwiązało podstawowego problemu, na który napotykały jst. Przyjmując, że kwota dotacji docelowo powinna być odniesiona do faktycznej, rzeczywistej liczby uczniów, a obowiązek informacyjny (stanowiący zarazem warunek otrzymania dotacji) związany był jedynie z potrzebami planistycznymi, otwarte pozostaje pytanie o znacznie pojęcia *każdy uczeń*. Nie wiadomo, czy znaczenie ma jego obecność i nieobecność w szkole, w tym nieusprawiedliwiona. Z takimi okolicznościami zetknęły się jst, na które ustawodawca nałożył obowiązek udzielenia dotacji i upoważnił je do ustalenia *trybu udzielenia i rozliczenia* dotacji. Za charakterem podmiotowym dotacji przemawiała wyłącznie konstrukcja dotacji. Chodziło o finansowanie szkół niepublicznych. Zaniechaniem ustawodawcy było pozostawienie w uso pojęć niejasnych. W uso nie wymieniono w ogóle przeznaczenia (przedmiotowego) dotacji, stąd przykładowo, badając charakter dotacji RIO we Wrocławiu w ww. uchwale z dnia 1 sierpnia 2007 roku przeciwstawiła sobie dotacje celowe i dotacje podmiotowe. Przyjęto, że *rozliczenie poniesionych z dotacji wydatków, z podaniem ich specyfikacji, jest właściwe dla dotacji celowych. Tymczasem dotacje przyznane przez gminę na podstawie art. 90 ust. 2b (...) mają charakter dotacji podmiotowych*. RIO we Wrocławiu wskazała, że podawanie specyfikacji wydatków przy rozliczaniu dotacji charakteryzuje dotację celową.

Kolejnym wyjątkowo spornym problemem był zakres upoważnienia dla organów stanowiących jst. Jednostki te zajmowały często stanowisko przyjmujące, że upoważnienie obejmuje możliwość wprowadzenia szczegółowych zasad rozliczenia dotacji, w tym również odnoszących się do badania specyfikacji ponoszonych przez szkoły niepubliczne wydatków. Powyższy sposób wykładni był poddawany analizie przez regionalne izby obrachunkowe oraz sądy administracyjne. Przykładowo w wyroku z dnia 29 stycznia 2008 roku WSA w Poznaniu⁹ przyjął: *(...) za niedopuszczalne należy uznać nakładanie w uchwale dodatkowych obowiązków, od których spełnienia przez beneficjenta dotacji zależy jej otrzymanie*. Z uzasadnienia ww. wyroku sądu wynika, że jst powiązała wysokość dotacji z liczbą faktycznie uczęszczających (wymiar czasowy) do przedszkola niepublicznego uczniów. Regionalne izby obrachunkowe przyjmowały na ogół wąski, techniczny zakres upoważnienia jst. Przykładowo w uchwale RIO w Łodzi¹⁰ przyjęła, że *do uprawnień organu (...) należy*

⁸ Wyrok z dnia 26 lipca 2006 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (sygn. II GSK 97/06)

⁹ Wyrok z dnia 29 stycznia 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (sygn. I SA/Po 1561/07).

¹⁰ W uchwale z dnia 15 grudnia 2005 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi (zn. 32/67/05).

jedynie ustalenie (...) regul technicznych przekazania i rozliczenia dotacji. W tym kierunku wypowiedziały się: RIO w Gdańsku¹¹: (...) odnosi się do technicznej strony udzielania i rozliczania dotacji oraz pośrednio RIO w Poznaniu¹²: uchwała organu (...) winna określać m.in. tryb udzielania i rozliczania dotacji, a nie zasady ich udzielania.

Pomijając kwestię badania specyfiki wydatków, istota sporu, co do rozumienia przepisów *uso*, miała i ma swoją przyczynę wyłącznie w niejednoznacznym i lakonicznym sposobie uregulowania kwestii rozliczenia dotacji. Sam fakt, że kwota należnej dotacji odnoszona jest do rzeczywistej, faktycznej liczby uczniów, a więc pojęcia wypracowanego przez praktykę stosowania *uso*, budzi zastrzeżenia.

2. Analiza nowelizacji *uso*

Biorąc pod uwagę wyżej poczynione spostrzeżenia, zwrócić należy uwagę na fakt, iż przepisy *uso* wymagały nowelizacji. W związku z tym wydaje się celowe odwołanie do samego uzasadnienia nowelizacji¹³. W rządowym uzasadnieniu można znaleźć informację, iż celem projektowanych zmian jest wprowadzenie mechanizmów umożliwiających weryfikację wydatkowania dotacji. Nowelizacja powinna między innymi: pozwalać na wykorzystanie dotacji wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki oraz umożliwiać organom dotującym kontrolowanie prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych z ich budżetu¹⁴.

Projektodawcy nie uzasadnili charakteru wprowadzanych rozwiązań. Ograniczono się wyłącznie do podkreślenia, że nowelizacja *uso* *odpowiada na liczne postulaty zgłaszane przez jst* (...) ¹⁵.

W dniu 22 kwietnia 2009 roku weszła w życie nowelizacja *uso*. Dodano nowy art. 90 ust. 3d *uso*, w którym przyjęto, że *dotacje (...) są przeznaczane na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wyko-*

¹¹ Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku w uchwale z dnia 17 stycznia 2008 r. (zn. 030/g233/D/08)

¹² Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu w uchwale z dnia 18 kwietnia 2007 r. (zn. 19/814/07).

¹³ Druk Sejmu RP nr 1343 z dnia 6 listopada 2008 r.

¹⁴ Lektura protokołów z posiedzeń komisji sejmowej, która zajmowała się zmianami w *uso* potwierdza, że zmiany nie były szerzej dyskutowane. Wypada wspomnieć o raporcie Najwyższej Izby Kontroli pt. *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych*. Warszawa, maj 2008. Na s. 40-44 raportu znajduje się opis i ocena finansowania kształcenia w szkołach niepublicznych.

¹⁵ Ciekawym uzupełnieniem uzasadnienia jest ogólnodostępna opinia złożona przez Biuro Analiz Sejmowych autorstwa pana dra Antoniego Jezewskiego. Autor wyraził stanowisko uznające proponowane zmiany w zakresie dotowania szkół niepublicznych za *błędne, zbędne i niespójne z przepisami ustawy o finansach publicznych*.

rzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki. Określono zatem przeznaczenie udzielanych szkołom niepublicznym dotacji oraz przyjęto, że dotacja może pokrywać wyłącznie wydatki bieżące związane z realizacją tych zadań. W pierwszej kolejności wyjaśnienia wymagać będzie, co oznacza pojęcie *zadania szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej*. W dalszej natomiast kolejności analizy wymaga pojęcie *wydatek bieżący szkoły*.

W ramach uwag wprowadzających przytoczyć należy również nowe brzmienie art. 90 ust. 4 uso, który rozszerzył zakres upoważniania organów stanowiących jst. Poza opisanym powyżej zakresem uznano za celowe rozszerzenie go o ustalenie *trybu i zakresu kontroli prawidłowości* wykorzystania dotacji. W ramach katalogu okoliczności, które organ stanowiący jst ma wziąć pod uwagę, wymieniono dodatkowo *termin i sposób rozliczenia dotacji*. Nie ulega przy tym wątpliwości, że upoważnienie ustawowe zostało uzupełnione, a nie w całości zmienione.

Celem wyjaśnienia użytych pojęć należy odwołać się do innych przepisów uso. Wymienione bowiem pojęcia występują w analizowanej ustawie często. Pojęcia *kształcenie* oraz *wychowanie* wymienione zostały w preambule uso. Jakkolwiek ustawodawca często odnosi się wyłącznie albo do *kształcenia*, albo do *wychowania*, albo do *opieki*, używając przy tym przymiotników, które mają określić ich rodzaj, to w niektórych przypadkach posługuje się wymienionymi pojęciami równocześnie. Przytoczyć należy: art. 1 pkt 9 uso, art. 3 pkt 14 uso, art. 5a ust. 2 uso, art. 40 ust. 1 uso, rozdział 5 tytuł: *Organizacja kształcenia, wychowania i opieki w szkołach i placówkach publicznych*; art. 71b ust. 7 pkt 2 i 3 uso. Istotne znaczenie dla interpretacji art. 90 ust. 3b uso przypisać można art. 40 ust. 1 uso. Mowa w nim o radzie pedagogicznej. Z brzmienia tego przepisu można próbować wysnuć wniosek, że wszelkie statutowe zadania, które nie będą dotyczyć kształcenia, wychowania i opieki (a więc zupełny margines zadań szkoły) nie są w kompetencji rady pedagogicznej. Oznaczać to może również dopuszczenie sytuacji, gdy szkoła realizuje inne zadania niż wymienione w tym przepisie.

Cały rozdział 5 został zatytułowany *Organizacja kształcenia, wychowania i opieki w szkołach i placówkach publicznych*. Przepisy tego rozdziału pośrednio wyjaśniają, co należy rozumieć przez *kształcenie, wychowanie i opiekę*. Trafne może być odwołanie się do art. 64 uso¹⁶. Mowa w nim o podstawowych

¹⁶ W art. 64 ust. 1 uso wymieniono obowiązkowe zajęcia edukacyjne, dodatkowe zajęcia edukacyjne, zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze i specjalistyczne organizowane dla uczniów mających trudności w nauce oraz inne zajęcia wspomagające rozwój dzieci i młodzieży z zaburzeniami rozwojowymi, nadobowiązkowe zajęcia pozalekcyjne czy też praktyczną naukę zawodu (w szkołach prowadzących kształcenie zawodowe).

formach działalności dydaktyczno-wychowawczej. Wszelkie czynności szkoły podejmowane w ramach wymienionych form będą mieścić się w zakresie przedmiotowym *kształcenia, wychowania i opieki*. Jako ważny dla interpretacji można uznać również art. 67 *uso*¹⁷. Korzystanie z wymienionych w nim pomieszczeń pośrednio wiąże się albo z procesem kształcenia, albo z wychowaniem, albo wyłącznie z zapewnieniem odpowiedniej opieki.

W związku z powyższym można przyjąć, że użyte w art. 90 *ust. 3d uso* sformułowanie *zadania szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej* nie mają ze swojej istoty na celu zawężenia zakresu możliwych do rozliczenia w ramach dotacji wydatków. Pozostawienie tych pojęć bez ścisłej legalnej definicji jest świadomym zabiegiem ustawodawcy i wynika z faktu, że zakres zadań, w tym profil i metody kształcenia oraz zakres opieki i profilaktyki społecznej mogą być i są zmienne w czasie.

W art. 90 *ust. 3d* zdanie drugie *uso* przyjęto, że *dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki*. Cel wprowadzenia zdania drugiego w art. 90 *ust. 3d uso* jest bardziej czytelny niż zdania pierwszego. W pewnym sensie jest to usankcjonowanie dotychczasowej, niezgodnej z przepisami *uso*, praktyki organów stanowiących *js*. Jak była o tym mowa wyżej, *js* niejednokrotnie wprowadzały obowiązek szczegółowego rozliczania wydatków przez szkoły niepubliczne i to często przyjmując, że jest to warunek udzielania dotacji.

Analizowana ustawa nie precyzuje jednak, co należy rozumieć przez *wydatki bieżące*. Pojęcie to jest znane *uso*¹⁸ i było wykorzystywane w *uso* przed nowelizacją (dotyczyło tego pojęcia w rozumieniu ustawy z 2005 roku). Intencją ustawodawcy było wprowadzenie tego pojęcia dla szkół niepublicznych. Uregulowanie zakresu wydatków szkół niepublicznych, które mogłyby być finansowane z dotacji, polegające na pośrednim odwołaniu się do pojęcia z przepisów o finansach publicznych, jest błędem ustawodawcy. Przepisy te z założenia nie dotyczą gospodarki finansowej podmiotów prywatnych. *Jst* będą jednak najprawdopodobniej powoływać się na przepisy o finansach publicznych. Uzasadnieniem takiego stanowiska będzie pogląd, że udzielona szkole dotacja jest ciągle środkiem publicznym. Trudno podzielić ten pogląd. Przepisy o finansach publicznych definiują nie wprost, a jedynie pośrednio,

¹⁷ W art. 67 *uso* mowa o zapewnieniu przez szkołę możliwości korzystania przez uczniów z pomieszczeń do nauki z niezbędnym wyposażeniem, biblioteki, świetlicy, gabinetu profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej, zespołu urządzeń sportowych i rekreacyjnych oraz pomieszczeń administracyjno-gospodarczych.

¹⁸ Mowa o tego rodzaju wydatkach w art. 7 *ust. 6 pkt 4*, art. 80 *ust. 2, 2b, 3, 3a, 3d* oraz analizowanym art. 90 *ust. 2b, 2d, 3 i 4d uso*. Do pojęcia „wydatek” w ogólności odwołują się natomiast art. 48 *ust. 2 pkt 2*, art. 79 *ust. 1c* (wyodrębnia również pojęcie wydatków inwestycyjnych), art. 80 *ust. 5* oraz – w szczególnym kontekście – art. 90e i art. 90o *uso*.

pojęcie środków publicznych¹⁹. Interpretacja pojęcia środków publicznych nasuwała wiele problemów, zwłaszcza w związku z przepisami dotyczącymi dyscypliny finansów publicznych. GKO w orzeczeniu z dnia 14 września 2006 roku²⁰ zajęła stanowisko opowiadające się za gramatyczną wykładnią przepisów o finansach publicznych w zakresie definiowania środków publicznych. Przyjęto, że *środki publiczne, jeśli w sensie własnościowym wychodzą poza sektor finansów publicznych, tracą przymiot publicznych*. Wspomniany pogląd należy podzielić. Argumenty przeciwne zmierzałyby do wykazania, że zakres pojęciowy środków publicznych jest szerszy, aniżeli nadany przez ustawę. Podzielić należy stwierdzenie, że *środki publiczne należy definiować poprzez wpływ środków do jednostek, nie zaś przez wydatki*²¹.

Reasumując, pojęcie *wydatków bieżących* jest pojęciem użytym zgodnie z jego rozumieniem na gruncie przepisów o finansach publicznych. Z uwagi na fakt, iż przepisy te wprost nie wiążą osób prowadzących szkoły niepubliczne, a dodatkowo *uso* nie nakazuje wprost stosować wspomnianych przepisów, to ich zastosowanie przez szkołę niepubliczną może mieć jedynie charakter pomocniczy.

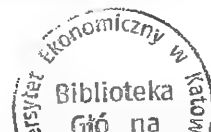
W art. 90 ust. 4 *uso* wprowadzono upoważnienie dla organu stanowiącego jst. Brzmienie przepisu jest w zasadzie analogiczne do art. 90 ust. 4 *uso* (przed nowelizacją). Tak więc uwagi i spostrzeżenia poczynione wyżej będą aktualne również na gruncie znowelizowanej *uso*. Uznać należy, iż sama ogólność upoważnienia z art. 90 ust. 4 *uso* nie oznacza, że organ stanowiący danej jst będzie władny wprowadzić przepisy, które zmieniają treść przepisów *uso*. Aktualna pozostaje teza, że art. 90 ust. 4 *uso* umożliwia wspomnianym organom wydanie aktu prawa miejscowego o „technicznym” charakterze.

Podnieść należy kwestię upoważnienia do *ustalenia trybu i zakresu kontroli*. Szczególnie sporne może okazać się wykonanie przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego upoważnienia w zakresie *ustalenia zakresu kontroli*. Wspomniany zakres kontroli powinien mieć charakter podporządkowany w stosunku do ustawowych zasad przyznania dotacji oraz wymienionych celów jej wykorzystania. Nie powinien on w szczególności naruszać (w tym uzupełniać) przepisów o nadzorze pedagogicznym szkoły. Przyjmując, że szkoła nie jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną, uznać należy, że pojęcie *wydatek bieżący szkoły* może budzić zastrzeżenia. Nie można bowiem nie

¹⁹ Wniosek ten dotyczy zarówno ustawy z 2005 r. – art. 5, jak i ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. nr 157, 1240) – art. 5.

²⁰ Orzeczenie Główniej Komisji Orzekającej z dnia 14 września 2006 r. (zn. DF/GKO/Odw.-4900/36/49/06/965).

²¹ P. Gryśka., T. Robaczyński: *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 91.



zauważyć, że „wydatek szkoły” jest w istocie wydatkiem podmiotu prowadzącego szkołę.

Podsumowanie

Mając na uwadze poczynione powyżej spostrzeżenia, przyjąć należy, że dotacja oświatowa dla szkół niepublicznych ma charakter dotacji podmiotowej. Wniosku tego nie zmienia użyte w art. 90 ust. 3d *uso* sformułowanie zadania szkoły *w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej*. Nie ma ono ze swojej istoty na celu zawężenia zakresu możliwych do rozliczenia w ramach dotacji oświatowych wydatków. Przyjąć również należy, że pojęcie *wydatków bieżących*, o którym mowa w art. 90 ust. 3d *uso*, jest pojęciem użytym zgodnie z jego rozumieniem na gruncie przepisów o finansach publicznych. Z uwagi na fakt, iż przepisy te wprost nie wiążą osób prowadzących szkoły niepubliczne, a dodatkowo *uso* nie nakazuje wprost stosować wspomnianych przepisów, to ich zastosowanie przez szkołę niepubliczną może mieć jedynie charakter pomocniczy. Należy też przypuszczać, że jst będą jednak powoływać się na przepisy o finansach publicznych.

W tym miejscu należy również wyrazić uwagę krytyczną pod adresem ustawodawcy. Wprowadzono bowiem zmiany w *uso*, które mając na celu wyeliminowanie lub ograniczenie negatywnych zjawisk w szkolnictwie prywatnym, doprowadziły do pojawienia się wielu wątpliwości interpretacyjnych, ważnych dla praktyki. Szczegółowy sposób rozliczenia dotacji nie jest właściwy dla dotacji podmiotowej, a jedynie dla dotacji celowej, której konstrukcja jest jednak odmienna od pierwszej. Nie da się przy tym wpisaniem celu wydatkowania otrzymanych w ramach dotacji środków zmienić samej dotacji z podmiotowej na celową. Ponadto zanegować należy wykorzystywanie pojęć właściwych dla jednostek sektora finansów publicznych dla potrzeb podmiotów prywatnych. Mowa o wydatkach bieżących, które nie są szerzej znane i jednolicie rozumiane przez jednostki sektora prywatnego.

Literatura

Książki

Gryśka P., Robaczyński T.: *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006.

Akty prawne

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, 1240).

Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 56, poz. 458).

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Wyroki

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2008 r. (sygn. I SA/Po 1561/07).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 lipca 2006 r. (sygn. II GSK 97/06).

Orzeczenia i pisma

Pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 22 października 2008 r. (zn. K-0542/71/UG/08).

Uchwała Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku z dnia 17 stycznia 2008 r. (zn. 030/g233/D/08).

Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 1 sierpnia 2007 r. (zn. 72/07).

Uchwała Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu z dnia 18 kwietnia 2007 r. (zn. 19/814/07).

Uchwała Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi z dnia 15 grudnia 2005 r. (zn. 32/67/05).

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 14 września 2006 r. (zn. DF/GKO/Odw.-4900/36/49/06/965).

Inne

Druk Sejmu RP nr 1343 z dnia 6 listopada 2008 r.

CHARACTER OF THE EDUCATIONAL SUBSIDY OF PRIVATE EDUCATION SECTOR

Summary

The essence of article is interpretation of subsidy of private education that public authorities in Poland grant to private education sector. The article focuses on the problems related to that subsidy before the amendment act in 2009, purposes of the amendment act and consequences of it. The subsidy of private education is supposed to be "podmiotowa" subsidy in Polish public finance's meaning.

FUNDUSZ SPÓJNOŚCI W FINANSOWANIU OCHRONY KLIMATU W POLSCE

Wprowadzenie

Co najmniej od połowy lat 80. ubiegłego wieku w klimacie Ziemi nasiliły się ekstremalne zjawiska. Są one spowodowane m.in. zmianami antropogenicznymi, czyli działalnością człowieka skutkującą stałym zwiększaniem się stężenia gazów cieplarnianych w powietrzu atmosferycznym (stężenie dwutlenku węgla wzrosło o ponad 32%, stężenie metanu o 151%, a podtlenku azotu o 17%). Jedną z zasadniczych cech systemu klimatycznego jest właśnie reakcja średniej temperatury na daną zmianę stężenia gazów cieplarnianych. Stąd, jak pisze J. Sachs: „[...] Świat napotyka nowe wyzwanie, które nie istniało w poprzednim pokoleniu, a dla wielu z nas nawet przed kilku laty. Problem można nazwać gospodarowaniem węglem i jego związkami. Świat musi tak zarządzać globalnym budżetem związków węgla, aby stężenie dwutlenku węgla w atmosferze utrzymywało się na bezpiecznym poziomie, a zwłaszcza abyśmy unikali niebezpiecznych wartości progowych, których przekroczenie mogłoby mieć katastrofalne skutki dla społeczeństwa i ekosystemów”¹.

Zmiana klimatu jest problemem globalnym. Wszystkie kraje, chociaż w bardzo różnym stopniu, ponoszą odpowiedzialność za wzrost emisji gazów cieplarnianych (GHG). Również konsekwencje globalnego ocieplenia nie będą oszczędzone żadnej gospodarce. Ten globalny problem wymaga planu działania w skali światowej. Wysiłkom w ramach międzynarodowych uzgodnień w sprawach klimatu powinna towarzyszyć aktywność poszczególnych państw, organizacji ponadpaństwowych, organizacji międzynarodowych, sektora prywatnego, publicznych agencji rozwojowych i organizacji pozarządowych.

¹ J. Sachs: *Nasze wspólne bogactwo. Ekonomia dla przeludnionej planety*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 100.

Ludzkość ma za sobą pierwszy krok – w 1992 roku rządy krajów świata przyjęły Ramową Konwencję Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu. Następny krok polega na znalezieniu tych, którzy zapłacą za wykonanie takiego planu. Jednym z takich podmiotów jest Unia Europejska, będąca światowym liderem na rzecz ochrony klimatu. Rada Europejska podjęła bezwarunkowe zobowiązanie do redukcji co najmniej 20% GHG przed rokiem 2020, niezależnie od jakichkolwiek ustaleń międzynarodowych. W dłuższym terminie, do roku 2050, Rada potwierdziła, że kraje rozwinięte powinny wspólnie zredukować emisję o 60 do 80% w porównaniu do roku 1990².

Jednym z istotniejszych źródeł finansowania działań na rzecz ograniczenia emisji GHG, zwłaszcza w krajach UE o relatywnie niższym poziomie rozwoju, jest Fundusz Spójności. Przedmiotem tego artykułu jest prezentacja i analiza współfinansowania przez Fundusz Spójności ochrony klimatu w Polsce w okresie programowania 2007-2013.

1. Geneza i cele działania Funduszu Spójności

Fundusz Spójności (inaczej nazywany Funduszem Kohezji lub Europejskim Funduszem Kohezji) został utworzony na mocy postanowień traktatu z Maastricht o utworzeniu Unii Europejskiej z 1991 roku. Traktat ten zawierał postanowienie o przekształceniu Wspólnoty w obszar o jednej walucie. Utworzenie Funduszu Spójności było wyrazem dążenia do stworzenia dodatkowych możliwości zmniejszenia dysproporcji rozwojowych między krajami uczestniczącymi w procesie tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej. Podstawowym celem tego Funduszu stało się udzielenie wsparcia finansowego dla projektów inwestycyjnych w dziedzinie ochrony środowiska oraz rozwoju transeuropejskiej sieci infrastruktury transportowej. Projekty te generalnie powinny się mieścić w ramach tzw. narodowych programów zbieżności gospodarczej. Istotą tych programów jest przeprowadzenie w gospodarce zmian niezbędnych do spełnienia kryteriów zbieżności przed wejściem do strefy euro. W szczególności spełnienie kryterium odnoszącego się do finansów publicznych wymaga przestrzegania surowej dyscypliny budżetowej. W przypadku krajów najuboższych ekonomicznie stało się to istotnym ograniczeniem dla kontynuacji – nie mówiąc o zwiększeniu – inwestycji publicznych niezbędnych do zmniejszenia luki rozwojowej. Przy kształtowaniu zasad³ funkcyjono-

² *Pakiet klimatyczno-energetyczny. Analityczna ocena propozycji Komisji Europejskiej*. UKiE, Warszawa 2008, s. 81-82.

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1164/1994 z 16 maja 1994 r. ustanawiające Fundusz Spójności. Dz.U. L 130 z 25.5.1994.

wania Funduszu Spójności uznano, że dofinansowanie budowy sieci transportowej oraz projektów mających służyć dostosowaniu się do norm w zakresie ochrony środowiska pomoże słabszym krajom przyspieszyć tempo wzrostu gospodarczego. Skoncentrowano się więc na wspieraniu przemian tylko w dwóch dziedzinach. Po utworzeniu strefy euro środki z Funduszu wspierają słabsze kraje członkowskie w przewyżnianiu problemów związanych z uczestnictwem w obszarze jednowalutowym. Ponadto potrzebne stało się wsparcie finansowe dla nowych krajów członkowskich, które nie weszły do strefy euro.

Ogólne zasady funkcjonowania Funduszu Spójności w latach 2007-2013 określa rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1084/2006/WE z 11 lipca 2006 roku, ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94⁴. W art. 1 ust. 1 stwierdza się: „Niniejszym ustanawia się Fundusz Spójności (zwany dalej „funduszem”) w celu wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej Wspólnoty na rzecz promowania trwałego rozwoju”. W badanym okresie ze wsparcia ze środków Funduszu korzystają wszystkie nowe kraje Unii Europejskiej oraz Hiszpania w okresie przejściowym. Tak jak w poprzednim okresie programowania, także w latach 2007-2013 pomoc z Funduszu Spójności udzielana jest generalnie na inwestycje infrastrukturalne w dwóch dziedzinach: transeuropejskie sieci transportowe (TEN-T) i ochrona środowiska, przy zachowaniu równowagi podziału środków (po 50% na każdą dziedzinę).

Do podstawowych zasad przyznawania środków pomocowych z Funduszu Spójności w latach 2007-2013 należy zaliczyć następujące:

- beneficjentami pomocy są kraje członkowskie, których DBN *per capita* nie przekracza 90% średniej UE-25 i które realizują program zmierzający do spełnienia kryteriów konwergencji,
- środki są przyznawane na poziomie krajów, a nie na poziomie regionów, jak w przypadku funduszy strukturalnych,
- pomoc z funduszu wraz ze środkami z funduszy strukturalnych nie powinna przekroczyć 4% PKB kraju – beneficjenta. Do kryteriów alokacji środków dla kraju należą, obok DNB *per capita*, liczba ludności, powierzchnia kraju i inne czynniki społeczno-ekonomiczne,
- środki funduszu przyznawane są na realizację dużych projektów. Wysokość udzielanej pomocy wynosi od 80% do 85% wartości projektu⁵.

⁴ Dz.Urz. UE L 210/76 z 31.7.2006.

⁵ L. Orężak: *Finanse Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 172.

2. Priorytety objęte finansowaniem z Funduszu Spójności

Jak już wcześniej sygnalizowano, z Funduszu Spójności współfinansowane są dwa priorytetowe obszary: rozwój sieci transportowej oraz ochrona środowiska, w tym m.in. ochrona klimatu. Projekty dotyczące drugiego obszaru objęte zostały programem operacyjnym „Infrastruktura i Środowisko”. Wielkość środków unijnych zaangażowanych w realizację tego programu w okresie programowania 2007-2013 ma osiągnąć poziom 28 mld euro, co stanowi ok. 42% całości środków na realizację polityki spójności w Polsce. Z uwagi na nadanie priorytetu w Unii Europejskiej problemom ochrony klimatu, jednym z sektorów objętych współfinansowaniem w ramach charakteryzowanego programu operacyjnego jest energetyka. Znajduje to uzasadnienie w tym, że podstawowym źródłem emisji gazów cieplarnianych w Polsce jest sektor energetyczny, a ściślej produkcja energii na bazie paliw kopalnych oraz transport. Ponad 65% zapotrzebowania na energię pierwotną pokrywa się przez spalanie węgla kamiennego i brunatnego, a w produkcji energii elektrycznej węgiel stanowi 94%. Polska pod względem wykorzystania węgla do produkcji energii elektrycznej zajmuje w Unii Europejskiej drugą pozycję po Estonii⁶. Stąd istotne znaczenie w ochronie klimatu ma koncentracja działań właśnie w sektorze energetycznym. Znalazło to swój wyraz w objęciu osi priorytetową finansowania z Funduszu Spójności „Infrastruktury energetycznej przyjaznej środowisku” w ramach programu operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”. Celem tego priorytetu jest poprawa bezpieczeństwa energetycznego państwa w zakresie oddziaływania sektora energetyki na środowisko. Cele szczegółowe priorytetu to: podwyższenie sprawności wytwarzania, przesyłania, dystrybucji i użytkowania energii oraz wzrost wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, w tym biopaliw. Przewidywanym efektem realizacji priorytetu jest zmniejszenie zużycia energii pierwotnej oraz emisji dwutlenku węgla i innych gazów cieplarnianych, jak również wzrost wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

Osią priorytetową „Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku” objęte zostały następujące działania:

1. Wysokosprawne wytwarzanie energii. Celem tego działania jest zwiększenie sprawności wytwarzania energii elektrycznej i ciepła oraz promowanie wysokosprawnej kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło. Rezultatem działania ma być wsparcie realizacji zobowiązań wynikających

⁶ Z. Karaczun, A. Kassenberg, M. Sobolewski. *Polityka klimatyczna Polski – wyzwanie XXI wieku*. Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2009, s. 23.

- z dyrektywy 2004/8/WE w sprawie wspierania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii;
2. Efektywna dystrybucja energii. Efektem tego działania ma być zmniejszenie strat energii powstających w procesie dystrybucji energii elektrycznej i ciepła oraz zwiększenie niezawodności dostaw energii;
 3. Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej. Celem działania jest zmniejszenie zużycia energii w sektorze publicznym w drodze inwestycji termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, w tym zmiany wyposażenia obiektów w urządzenia o najwyższej, uzasadnionej ekonomicznie klasie efektywności energetycznej;
 4. Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych. Celem działania ma być wzrost wykorzystania źródeł odnawialnych do produkcji energii elektrycznej i ciepłej. Rezultatem działania ma być przyspieszenie realizacji zobowiązań wynikających z dyrektywy 2001/77/WE w sprawie promocji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej produkowanej w odnawialnym źródle energii;
 5. Wytwarzanie biopaliw ze źródeł odnawialnych. Efektem tego działania jest zwiększenie wytwarzania biokomponentów i biopaliw. W konsekwencji realizacja działania powinna się przyczynić do przyspieszenia realizacji zobowiązań wynikających z dyrektywy 2003/30/WE w sprawie promowania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych;
 6. Rozwój przemysłu dla odnawialnych źródeł energii. Celem działania jest ułatwienie rozwoju energetyki odnawialnej poprzez rozwój przemysłu produkującego urządzenia służące do wytwarzania paliw i energii ze źródeł odnawialnych;
 7. Sieci ułatwiające odbiór energii ze źródeł odnawialnych. Celem działania jest ułatwienie rozwoju energetyki odnawialnej poprzez budowę sieci umożliwiających odbiór energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Beneficjentami charakteryzowanego priorytetu są: przedsiębiorcy, jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, podmioty wykonujące usługi publiczne na podstawie umowy zawartej z jednostkami samorządu terytorialnego, w których większość udziałów lub akcji posiada samorząd terytorialny, podmioty wybrane w wyniku postępowania przeprowadzonego na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych wykonujące usługi publiczne na podstawie umowy zawartej z jednostkami samorządu terytorialnego, organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały; państwowe szkoły wyższe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, organizacje pozarządowe i ich

związki, kościoły i związki zawodowe – w zależności od finansowania konkretnego zadania⁷.

Łączna wielkość środków finansowych zaangażowanych w realizację osi priorytetowej „Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku” wyniesie w latach 2007-2013 1403,0 mln euro (łącznie z pomocą techniczną), w tym z Funduszu Spójności 748,0 mln euro, co stanowi 3,4% alokacji Funduszu Spójności. Plan finansowy charakteryzowanej osi priorytetowej prezentuje tabela 1.

Tabela 1

Plan finansowy priorytetu „Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku”

Wyszczególnienie	Wysokość w euro (w cenach bieżących)
Wkład wspólnotowy	732 200 000
Wkład krajowy	641 141 176
w tym:	
publiczny	86 141 176
prywatny	555 000 000
Ogółem	1 373 341 176
Wskaźnik wkładu Funduszu Spójności (w %)	0,53

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Fundusze Strukturalne UE dla Firm, www.dotacje.ue.org.pl

Instytucją zarządzającą osią priorytetową „Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku” jest minister ds. gospodarki.

3. Poziom zaawansowania realizacji osi priorytetowej „Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku”

Program operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” został przyjęty przez Komisję Europejską w grudniu 2007 roku, a zatwierdzony został przez Radę Ministrów w styczniu 2008 roku. Zatem 2008 rok stanowił pierwszy wdrożeniowy etap realizacji całego Programu, skoncentrowany na przygotowaniu i zatwierdzaniu kryteriów wyboru wniosków, przygotowywaniu dokumentów niezbędnych do uruchomienia procedur konkursowych. Należy zaznaczyć, że oś priorytetowa „Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku” ma być realizowana tylko w trybie konkursowym.

⁷ Fundusze Strukturalne UE dla Firm, www.dotacje.ue.org.pl

Problem, który się pojawił w związku z realizacją osi, dotyczył tego, iż zadania związane z wysokosprawnym wytwarzaniem energii i wytwarzaniem energii ze źródeł odnawialnych wymagały rozporządzeń krajowych regulujących warunki udzielania pomocy publicznej. Weszły one w życie dopiero 10 lutego 2009 roku. W ramach działań: „efektywna dystrybucja energii” i „sieci ułatwiające odbiór energii ze źródeł odnawialnych” zakładany jest brak pomocy publicznej. Na przełomie lat 2008-2009 trwały prace nad przygotowaniem w tej sprawie dokumentacji dla Komisji Europejskiej. W efekcie pierwsze konkursy o dofinansowanie projektów objętych priorytetem IX zostały ogłoszone dopiero w sierpniu 2009 roku. Podstawowe dane dotyczące realizacji osi priorytetowej „Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku” Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko według stanu na 28 lutego 2010 i 31 lipca 2010 roku zawiera tabela 2.

Tabela 2

Podstawowe dane dotyczące realizacji osi priorytetowej „Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku”

Lp.	Wyszczególnienie	Dane wg stanu na:	
		28.02.2010 r.	31.07.2010 r.
1.	Konkursy zgłoszone liczba wartość w PLN	4 41 481 471 796,	7 2 460 601 876,80
2.	Złożone wnioski o dofinansowanie (po ocenie formalnej)* liczba wartość dofinansowania w PLN % realizacji zobowiązań UE	220 3 253 357 725,27 108,9	258 7 255 114 594,75 105,2
3	Zawarte umowy o dofinansowanie: liczba wartość dofinansowania UE w PLN % realizacji zobowiązań UE	8 85 268 726,69 2,9	38 617 410 804,68 9,0

*Dotyczący wniosków wprowadzonych do systemu informatycznego (poprawnych pod względem formalnym)

Źródło: Informacja miesięczna z realizacji PO „Infrastruktura i Środowisko”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, luty 2010 r.

Powyższe dane wskazują na niezwykle niskie zaawansowanie realizacji osi priorytetowej „Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku” Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”. Na koniec lutego 2010 roku zawarło zaledwie 8 umów o dofinansowanie projektów objętych tą osią priorytetową.

Wartość tych umów stanowi zaledwie 2,9% realizacji zobowiązań UE. Na gorszym poziomie zaawansowania znajdują się jedynie dwie osie objęte całym Programem: „Transport przyjazny środowisku” (0,5%) i „Bezpieczeństwo energetyczne, w tym dywersyfikacja źródeł energii” (0,8%). W kolejnych miesiącach sytuacja uległa niewielkiej poprawie, gdyż na koniec lipca zawarto w sumie 38 umów o dofinansowanie, ale i tak wartość tych umów stanowi tylko 9% realizacji zobowiązań Unii Europejskiej.

Konkludując można stwierdzić, że możliwość korzystania przez Polskę ze środków Funduszu Spójności stwarza ogromną szansę na intensyfikację działań na rzecz ochrony klimatu. Przewiduje się, że w wyniku realizacji priorytetu z 2% do 7,5% powinien wzrosnąć udział energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach energii w zużyciu energii elektrycznej brutto, produkcja biopaliw powinna osiągnąć 1 mln ton rocznie i powinno powstać 600 km energetycznych sieci przesyłowych. Szansa ta zależy jednakże od sprawności zarządzania osią priorytetową „Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku” przez ministra gospodarki. Dotychczasowe efekty tego zarządzania są bardzo skromne. Administracja publiczna odnotowała opóźnienia w przygotowywaniu wymagalnej dokumentacji dla Komisji Europejskiej. Również w bardzo wolnym stopniu przebiega procedura podpisywania umów o dofinansowanie, o czym świadczy duża rozpiętość między ilością złożonych wniosków o dofinansowanie a liczbą zawartych umów. Dodatkowym czynnikiem utrudniającym realizację osi priorytetowej „Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku” są kontrowersje wokół polityki energetycznej Polski.

Literatura

Bac M.: *Obraz katastrof na świecie. W: Procesy przemian rynków ubezpieczeń w krajach Europy Środkowej i Wschodniej.* Red. W. Sułkowska. AE w Krakowie, Kraków 2006.

Fundusze Strukturalne UE dla Firm. www.dotacje UE.org.pl

Informacja miesięczna z realizacji PO Infrastruktura i Środowisko. Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, sierpień 2009.

Karaczun Z., Kassenberg A., Sobolewski M.: *Polityka klimatyczna Polski – wyzwanie XXI wieku.* Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2009.

Orężak L.: *Finanse Unii Europejskiej.* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

Pakiet klimatyczno-energetyczny. Analityczna ocena propozycji Komisji Europejskiej. UKIE, Warszawa 2008.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1084/2006/WE z 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/1994. Dz.Urz. UE L 210/76 z 31.7.2006.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1164/1994 z 16 maja 1994 r. ustanawiające Fundusz Spójności. Dz.U. L 130 z 25.5.1994.

Sachs J.: *Nasze wspólne bogactwo. Ekonomia dla przeludnionej planety.* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

COHESION FUND IN FINANCING CLIMATE PROTECTION IN POLAND

Summary

The objective of the hereby article is role of Cohesion Fund in financing climate protection in Poland. The European Union represents the world leader in the domain of climate protection. One of its funds – Cohesion Fund is used to support investment projects in the field of environment protection, including these which are aimed at decreasing green house gasses emission and increasing the use of energy from the renewable sources. The above mentioned fund supports the implementation of the “environmentally friendly energy infrastructure” operational programme in Poland. The article has presented the tasks covered by the programme, as well as the scope of EU input in their financing.

Agnieszka Dornfeld
Krzysztof Malik

ZARZĄDZANIE RYZYKIEM JAKO STRATEGICZNE I OPERACYJNE WSPARCIE ORGANIZACJI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH NA PRZYKŁADZIE URZĘDU KONTROLI SKARBOWEJ W OPOLU

Wstęp

Zarządzanie ryzykiem jest jednym z kluczowych systemów kontroli zarządczej, wprowadzonej do ustawodawstwa polskiego ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, a obowiązującą od 1 stycznia 2010 roku (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.). Kontrola zarządcza jest w dużej mierze oparta na dobrze zbudowanym systemie zarządzania ryzykiem, audycie wewnętrznym i ocenie przez audytora wewnętrznego funkcjonującego w jednostce systemu zarządzania ryzykiem.

Celem referatu jest próba odpowiedzi na pytanie: jak powinna prawidłowo przebiegać identyfikacja i analiza ryzyka oraz monitorowanie ryzyk w ramach realizacji zarządzania ryzykiem w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Opolu, aby niwelować możliwość wystąpienia ryzyka i doprowadzić do osiągnięcia przez Urząd założonych celów strategicznych i operacyjnych. Szczegółowa analiza zagadnienia wydaje się tym ważniejsza w tym momencie, bo ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, obowiązującą od 1 stycznia 2010 roku, kierownik każdej jednostki zobowiązany jest do prowadzenia kontroli zarządczej i złożenia stosownego oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w zarządzanej przez siebie jednostce. Zarządzanie jednostką poprzez sprawowanie kontroli zarządczej opiera się na identyfikacji i analizie ryzyka w ramach dobrze zbudowanego i prowadzonego procesu zarządzania ryzykiem i zgodnego z przepisami audytu wewnętrznego.

Zarządzanie ryzykiem – analiza przypadku UKS Opole

Zarządzanie ryzykiem stanowi główny element strategicznego zarządzania każdej jednostki sektora finansów publicznych. Jest procesem, w ramach którego każda jednostka w sposób zespolony rozwiązuje problemy związane z zaistniałym ryzykiem, które towarzyszy jej codziennej działalności, w taki sposób, aby ta działalność w poszczególnych dziedzinach, jak i traktowana jako całość – przyniosła trwałe korzyści. Dobrze prowadzone zarządzanie ryzykiem nie stanowi dla jednostki kosztu, lecz wnosi do jednostki wartość dodaną. W związku z powyższym każdy kierownik jednostki powinien wdrożyć proces zarządzania ryzykiem. Jednak nawet profesjonalne i usystematyzowane zarządzanie ryzykiem (świadome i profesjonalne podejście do procesu, wprowadzenie uregulowań dotyczących ryzyka bez ich właściwego wykorzystania) nie spowoduje zniknięcia zagrożeń bez dogłębnego zaangażowania w proces kadry kierowniczej jednostki. Ponadto zarządzanie ryzykiem przyczyni się do tego, że zaistnieją (zostaną wprowadzone i usystematyzowane) wspólne dla całej organizacji, jasne kryteria oceny i postępowania ze zidentyfikowanymi ryzykami. Na skutek takiego podejścia zostaną zdefiniowane proste zależności pomiędzy skutecznością zarządzania ryzykiem w jednostce a osiąganiem celów organizacji (strategicznymi, operacyjnymi – należącymi do głównych obszarów działania). Właściwe, przemyślane, dobrze wprowadzone i uregulowane zarządzanie ryzykiem ma istotną wartość dla jednostki. Przede wszystkim przygotowuje organizację na wypadek wystąpienia konkretnych zagrożeń w przyszłości, a także pomaga w bieżącym zarządzaniu jednostką. Organizacja poprzez zidentyfikowanie ryzyka i poddanie go właściwej analizie przygotowana jest na różne niepewności. Ponadto organizacja, w której skutecznie zarządza się ryzykiem, ma opracowane metody identyfikacji i analizy ryzyka, minimalizowania wystąpienia zagrożenia, a także jego skutków. Najważniejsze jest jednak to, że ma zdecydowanie większą zdolność do podjęcia normalnego działania po katastrofie, a także do intensywnego funkcjonowania mimo istnienia kryzysu finansowego. Wszystko to w znacznej mierze przyczynia się do wyraźnego zwiększenia konkurencyjności jednostki i realizowania jej celów strategicznych i operacyjnych.

Zarządzanie ryzykiem jest dziedziną zarządzania, która za cel stawia sobie:

- zapewnienie bezpieczeństwa i stabilizacji finansowej przedsiębiorstwa,
- ochronę aktywów, zdolności operacyjnej oraz reputacji firmy przed zagrożeniami mającymi potencjał jej zniszczenia lub załamania,

- podniesienie kultury organizacyjnej, sprawności i świadomości menedżerów i pracowników przedsiębiorstwa,
- zwiększenie zdolności firmy do podejmowania więcej ryzyka w sposób kontrolowany, a więc podniesienie jej konkurencyjności¹,
- wskazanie możliwości wykorzystania zidentyfikowanych ryzyk, a także procesu zarządzania ryzykiem w jednostce, jako narzędzia efektywnej strategii rozwoju jednostki,
- udowodnienie, że zidentyfikowanie ryzyka w ramach zarządzania ryzykiem i audytu wewnętrznego w odpowiednim czasie:
 - pomaga jednostce osiągnąć określone cele,
 - minimalizuje negatywne skutki dla jednostki,
 - pokazuje, w których obszarach należy wprowadzić mechanizmy kontrolne,
 - pozwala na uaktualnianie mechanizmów kontrolnych dzięki właściwemu zidentyfikowaniu ryzyka, zarządzaniu nim i monitorowaniu go w odpowiednim czasie.

Zarządzanie ryzykiem jest procesem złożonym, nie zawsze możliwym do zidentyfikowania. Zidentyfikowanie ryzyka w odpowiednim momencie i podjęcie działań zaradczych, zapobiegawczych, poprawczych w dużej mierze wpływa na poprawę funkcjonowania organizacji. Ważne jest jednak, aby kierownik jednostki rozumiał potrzebę „właściwego postępowania z ryzykiem”. „Zarządzanie zidentyfikowanym ryzykiem” w jednostce wykorzystywane jest w prowadzeniu następujących procesów:

- w ramach prowadzenia kontroli zarządczej przez kierownika jednostki, zgodnie z wymogiem ustawy o finansach publicznych², mającej na celu skuteczne zarządzanie poszczególnymi ryzykami jednostki, celem złożenia oświadczenia przez kierownika jednostki ministrowi finansów o stanie kontroli zarządczej w jednostce w oparciu o proces zarządzania ryzykiem;
- w ramach zarządzania ryzykiem, jako procesem złożonym, gdzie zaangażowane jest całe kierownictwo najwyższego szczebla, identyfikujące i poddające analizie zidentyfikowane ryzyka, a następnie budujące ścieżki procesów poszczególnych zidentyfikowanych obszarów ryzyka, pokazujących przebieg poszczególnych etapów procesu ze wskazaniem miejsc wystąpienia ryzyka i jego zidentyfikowaniem, a także uwzględnieniem występujących w procesie mechanizmów kontrolnych, eliminujących zidentyfikowane ryzyka. W przypadku braku mechanizmów kontrolnych niezbędne jest uregu-

¹ www.rudnicki.com.pl/zarzadzanie_ryzykiem

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

lowanie proceduralne danego aspektu obszaru zidentyfikowanego ryzyka. W ramach tego procesu kierownik włącza w zarządzanie obszarami ryzyka całe kierownictwo jednostki, eliminuje nieprawidłowości, zapobiega powstawaniu ryzyka lub zmniejsza możliwość jego powstania, a co najważniejsze, otrzymuje od zespołu ds. zarządzania ryzykiem, będącym najbliższej tych ryzyk, gdyż to właśnie zespół pracuje nad tymi ryzykami, zapewnienie o zasadach funkcjonowania danych obszarów ryzyka i nieprawidłowościach w nich zidentyfikowanych (pod warunkiem właściwego zarządzania i prowadzenia szczegółowo procesu rok po roku);

- w ramach realizacji audytu wewnętrznego, zgodnie z wymogiem ustawy o finansach publicznych oraz przepisami wykonawczymi³ w postaci prowadzenia zadań zapewniających, czynności doradczych i czynności sprawdzających, kierownik jednostki otrzymuje od audytora wewnętrznego racjonalne zapewnienie o prawidłowości funkcjonowania danych obszarów ryzyka, zidentyfikowanych w ramach rocznych analiz ryzyka. Ponadto audytor wewnętrzny ocenia w jednostce system zarządzania ryzykiem i składa stosowną ocenę Komitetowi Audytu w Ministerstwie Finansów o stanie kontroli zarządczej w jednostce.

Właściwe zarządzanie ryzykiem wpływa w dużej mierze na poprawę funkcjonowania danej jednostki między innymi w trakcie kryzysu finansowego, zabezpieczając poszczególne zidentyfikowane obszary ryzyka i dając kierownikowi realne zapewnienie funkcjonowania jednostki.

Zarządzanie ryzykiem w Polsce, mimo obowiązku ustawowego, nie jest zbyt często wdrażane. Wielu autorów w swoich publikacjach opisuje zarządzanie ryzykiem⁴. Najczęściej publikacje sprowadzają się do zaprezentowania zarządzania ryzykiem w banku, towarzystwach ubezpieczeniowych lub przedsiębiorstwach prywatnych. Jak do tej pory (ustalenia w oparciu o publikacje z zakresu zarządzania ryzykiem) nikt nie zaprezentował modelu zarządzania ryzykiem, nie pokazał, jak dany proces powinien przebiegać, nie

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) oraz Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz.U. nr 21, poz. 108)

⁴ W. Rogowski, A. Michalczewski: *Zarządzanie ryzykiem w przedsięwzięciach inwestycyjnych. Ryzyko walutowe i ryzyko stopy procentowej*. Wolters Kluwer Polska, Kraków 2005. W książce zostały przedstawione najważniejsze zagadnienia związane z ryzykiem w przedsięwzięciach inwestycyjnych, a w szczególności z ryzykiem walutowym i ryzykiem stopy procentowej. Autorzy szczegółowo omówili: proces zarządzania ryzykiem w przedsięwzięciu inwestycyjnym, metody służące do oceny opłacalności przedsięwzięcia, wpływ ryzyka walutowego i ryzyka stopy procentowej na poziom opłacalności przedsięwzięcia inwestycyjnego oraz strategię zabezpieczającą przed ryzykiem walutowym i ryzykiem stopy procentowej. C.A. Williams i inni: *Zarządzanie ryzykiem a ubezpieczenie*. PWN, Warszawa 2002. W książce autorzy omówili narzędzie zarządzania ryzykiem w formie polegającej na ubezpieczeniu. M. Kalinowski: *Zarządzanie ryzykiem stopy procentowej w przedsiębiorstwie*. CedeWu, Warszawa 2009. Autor omawia, czym jest ryzyko stopy procentowej, jak je mierzyć oraz jak się przed tym ryzykiem zabezpieczyć.

udowodnił potrzeby angażowania w proces zarządzania ryzykiem całej kadry kierowniczej. Jedynie Ministerstwo Finansów w publikacji na temat zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych pokazuje następny krok w procesie, polegający na umieszczeniu zidentyfikowanych i poddanych analizie ryzyk w rejestrze ryzyk. W naszym odczuciu jest to też niewystarczające. Uważamy, że po umieszczeniu ryzyk w rejestrze z określeniem wartości prawdopodobieństwa ich wystąpienia i ich oddziaływania na organizację niezbędne jest wprowadzenie już „właściwego” procesu zarządzania ryzykiem. Naszym zdaniem niezbędne jest zaangażowanie całej kadry kierowniczej w proces. Angażowanie kierownictwa kończyło się na identyfikacji ryzyka.

Postanowiliśmy zaprezentować inne rozwiązanie i w proces identyfikacji zaangażować kierowników wszystkich komórek organizacyjnych jednostki. W naszym odczuciu jest to niezbędne z tego względu, że kiedy analizę ryzyka przeprowadza jeden kierownik (np. ryzyko swojej komórki), bardzo często możemy mówić o subiektywnej ocenie kierownika komórki wobec analizowanego ryzyka. A w przypadku analizy ryzyka bardzo ważny jest obiektywizm, gdyż to analiza ryzyk jest punktem wyjściowym do dalszego procesu zarządzania ryzykiem. Niezbędne jest w jednostce działanie, a nie bierne oczekiwanie na to, co się zdarzy. Trzeba kompleksowo opracować model zarządzania zidentyfikowanymi, występującymi w jednostce ryzykami, przy wykorzystaniu możliwych zasobów ludzkich i jak najmniejszych zasobów finansowych. Samo ubezpieczenie ryzyka, transfer ryzyka, przeniesienie ryzyka nie jest dostatecznym rozwiązaniem, gdyż nie działa kompleksowo w jednostce (nie eliminuje prawdopodobieństwa powstania nowych ryzyk), tylko zapobiegawczo wobec danego rodzaju ryzyka.

Zarządzanie ryzykiem można rozumieć w wielu płaszczyznach. Po pierwsze, zarządzanie ryzykiem jako *stricte* zarządzanie ryzykiem finansowym, strategicznym, operacyjnym, prawnym, polegające na wprowadzeniu działań poprzez transfer tego ryzyka, ubezpieczenie bądź przeniesienie tego ryzyka na kogoś innego. Są to działania podejmowane na szczeblu zarządu danej organizacji. Z takim działaniem najczęściej spotykamy się w bankach czy zakładach ubezpieczeń. Po drugie, zarządzanie ryzykiem będące procesem ciągłym, polegającym na diagnozowaniu danego ryzyka – identyfikacji, następnie poddaniu tego ryzyka szczegółowej analizie, podjęciu przez kadrę zarządzającą dalszych działań celem doprowadzenia do wyeliminowania już istniejącego ryzyka lub zabezpieczenia jednostki przed mogącym powstać (zdiagnozowanym) ryzykiem. Drugie podejście do zarządzania ryzykiem jest działaniem kompleksowym, polegającym na zidentyfikowaniu już istniejącego ryzyka lub ryzyka mogącego powstać w przyszłości. Takie podejście jest nie-

zmiernie potrzebne w każdej jednostce sektora finansów publicznych, po to, aby zabezpieczyć daną jednostkę przed możliwością powstania ryzyka, tak aby mogła ona osiągnąć założone cele. W tym celu niezbędne jest zastosowanie modelowego zarządzania ryzykiem, wszystkich jego etapów na wszelkich szczeblach działania danej jednostki. Podejście to nastawione jest na „czynne zarządzanie jednostką”, gdyż zidentyfikowanie jednego ryzyka i „czynne nim zarządzanie” prowadzi do eliminacji kolejnych ryzyk i poprawy funkcjonowania jednostki, co z kolei wpływa na zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów przypisanych do zrealizowania danej jednostce.

Tak więc niezbędne jest prowadzenie zarządzania ryzykiem w sposób kompleksowy, aby proces zarządzania ryzykiem właściwie w jednostce wykorzystać, właściwie i kompleksowo podejść do tematu i zaangażować całą kadrę kierowniczą w proces zarządzania ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem jest procesem złożonym, składającym się poniekąd z etapu wprowadzającego – identyfikacji i analizy ryzyka i etapu samego już zarządzania ryzykiem. W tym momencie należy wyjaśnić, czym jest samo zarządzanie ryzykiem, to, które następuje po procesie identyfikacji i analizy.

Proces zarządzania ryzykiem oraz korzyści z niego płynące pokazano na przykładzie Urzędu Kontroli Skarbowej w Opolu. Zaprezentowano, jak mimo kryzysu finansowego Urząd realizuje swoje statutowe zadania dzięki efektywnemu procesowi zarządzania ryzykiem i do jakich przedsięwzięć wykorzystuje poszczególne etapy zarządzania ryzykiem.

Celem kontroli skarbowej jest ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa oraz zapewnienie skuteczności wykonywania zobowiązań podatkowych i innych należności stanowiących dochód budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych. Ponadto celem kontroli skarbowej jest również badanie zgodności z prawem gospodarowania mieniem innych państwowych osób prawnych, przeciwdziałanie i zwalczanie naruszeń prawa obowiązującego w zakresie obrotu towarowego z zagranicą i obrotu towarami przywożonymi z zagranicy oraz zapobieganie i ujawnianie przestępstw określonych w art. 228-231 kodeksu karnego wśród osób zatrudnionych lub pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych⁵.

Rokrocznie Departament Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów ustala główny zakres zadań do realizacji dla UKS. Departament Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów poinformował, że w tym roku przed urzędami kontroli skarbowej postawiono wiele zadań z zakresu działalności kontrolnej

⁵ http://www.uksopole.cil.pl/content.php?cms_id=26%7C%7Cmenu=p1

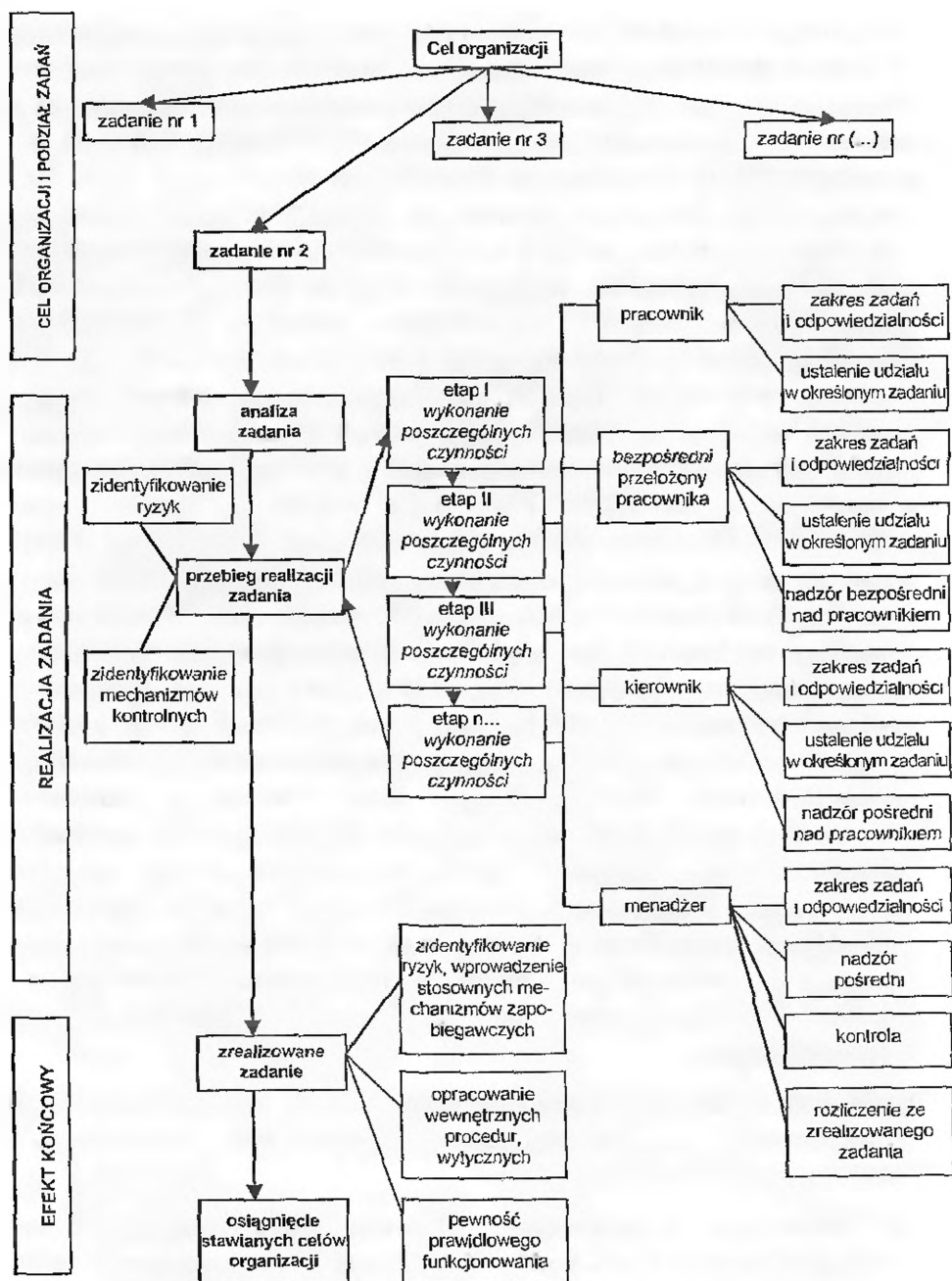
i wspomagającej. Działania kontrolne będą się skupiać przede wszystkim na wykrywaniu zorganizowanej przestępczości podatkowej, czyli grup przestępczych, których celem działania są najgroźniejsze i narażające budżet państwa na wielomilionowe straty oszustwa w podatku VAT i podatku akcyzowym. Kontrola skarbową będzie też zwalczać szarą strefę.

Analiza ryzyka, zbudowane ścieżki procesu pokazują, jakie należy podejmować działania, aby doprowadzić do zrealizowania powierzonych zadań. Zarządzanie ryzykiem skupia się w dużej mierze na głównych zadaniach stawianych przed Urzędami Kontroli Skarbowej w Opolu w 2010 roku.

W zaprezentowanej jednostce kierownik „widział potrzebę” wprowadzenia sformalizowanego procesu zarządzania ryzykiem. W tym celu niezbędne było ustalenie i opracowanie planu zarządzania ryzykiem. W oparciu o poniższy plan zaprezentowano model zarządzania ryzykiem w UKS w Opolu. Zastosowany w UKS model polega na następujących działaniach:

- Określenie celów strategicznych jednostki. Cele strategiczne jednostki są głównymi celami, jakie stawiane są jednostce do realizacji. Ich zakres wyznacza kluczowy kierunek działania jednostki. W związku z tym określenie celów strategicznych jest związane ze strategią zarządzania organizacją, niezbędne jest połączenie celów strategicznych z obszarami działania jednostki.
- Powołanie zespołu ds. zarządzania ryzykiem UKS. W skład zespołu ds. zarządzania ryzykiem powołani zostają wszyscy kierownicy najwyższego szczebla jednostki, a także osoby mające doświadczenie w budowaniu „ścieżek procesów” i znające się na fundamentalnych zasadach zarządzania organizacją. Ze względu na specyfikę działania UKS i realizację różnych zadań, zespół ds. zarządzania ryzykiem został podzielony na dwa podzespoły: podzespół ds. działalności kontrolnych i podzespół ds. działalności wspomagającej. Podzespół ds. działalności kontrolnych realizuje zadania z zakresu organizowania, planowania i prowadzenia kontroli, natomiast podzespół ds. działalności wspomagającej zajmuje się realizacją zadań tzw. około-kontrolnych. W skład każdego podzespołu weszło kierownictwo najwyższego szczebla.
- Opracowanie księgi procedur zarządzania ryzykiem w organizacji, w której szczegółowo omówiono poszczególne zadania dla zespołu ds. zarządzania ryzykiem, dla przewodniczącego zespołu, dla kierownika organizacji.

- Identyfikacja wszystkich obszarów ryzyka znajdujących się w organizacji. W ramach identyfikacji obszarów ryzyka niezbędna jest identyfikacja poszczególnych ryzyk w ramach zidentyfikowanych poprzednio obszarów ryzyka, a także powiązanie celów strategicznych jednostki z zadaniami stawianymi jednostce w odniesieniu do zidentyfikowanych ryzyk. Czyli: odniesienia zadań jednostki w stosunku do ryzyk, które mogą negatywnie wpłynąć na jednostkę i utrudnić lub całkowicie uniemożliwić osiągnięcie celów stawianych jednostce. Dlatego tak ważne jest zidentyfikowanie ryzyk w odpowiednim momencie i wprowadzenie działań zapobiegających ich powstaniu, działań zabezpieczających jednostkę przed ich powstaniem i ich negatywnymi skutkami. Zespół ds. zarządzania ryzykiem dokonał szczegółowej analizy celów (w ramach zadań powierzonych do realizacji Urzędowi Kontroli Skarbowej), jakie zostały postawione przed jednostką, a następnie w oparciu o te cele dokonał identyfikacji wszystkich obszarów ryzyka. Zespół zidentyfikował wszystkie ryzyka występujące w organizacji. Bardzo ważną kwestią w procesie identyfikacji jest analiza ryzyk krzyżowych (takich samych obszarów ryzyka zidentyfikowanych przez różne komórki organizacyjne Urzędu, z tego względu, że przebieg procesu w tych obszarach jest taki sam i powielenie tego ryzyka spowoduje podwójną analizę systemu i prowadzenie wobec takiego ryzyka podwójnej analizy ryzyka). Ryzyka krzyżowe najczęściej występują w przypadku komórek kontrolnych (mimo iż komórki prowadzą różnego rodzaju kontrole, np. podatkowe, budżetowe, to podejście do ich metodyki jest podobne), także w przypadku komórek: kadrowej, księgowej i administracyjno-gospodarczej. Jednostka powinna zapewnić utrzymanie odpowiedniej wiedzy o ryzyku. Dlatego też identyfikacja ryzyka powinna znajdować się w głównych procesach operacyjnych i kierowniczych jednostki. Niezbędne jest uświadomienie kierownictwu najwyższego szczebla potrzeby zarządzania ryzykiem i korzyści z tym związanych.
- Umieszczenie obszarów ryzyka w rejestrze ryzyk. W rejestrze ryzyk zespół ds. zarządzania ryzykiem umieścił zidentyfikowane w UKS ryzyka (z uwzględnieniem ryzyk krzyżowych).
- Określenie stopnia oddziaływania ryzyk strategicznych i operacyjnych jednostki w stosunku do ryzyk działalności kontrolnej i wspomagającej – budowa ścieżek procesu i tworzenie procedur dla danego obszaru.



Rys. 2. Ścieżka procesu zarządzania zidentyfikowanym ryzykiem badanej organizacji

Źródło: E. Kulińska, A. Dornfeld: Zarządzanie ryzykiem procesów logistycznych – studium przypadku. „Logistyka” 2009, nr 3, s. 17.

- „Powierzenie pod opiekę” poszczególnym kierownikom komórek Urzędu zidentyfikowanych obszarów ryzyka. Na tym etapie niezbędne jest przypisanie kierownikom komórek organizacyjnych „pod opiekę” poszczególnych obszarów ryzyka – ścieżek procesu, czyli rozdzielenie na wszystkich kierowników komórek organizacyjnych obszarów ryzyka i zobowiązanie ich do dbania o ich aktualność i aktualność uregulowań wewnętrznych w danym obszarze. Budowanie ścieżek procesów jest niezmiernie ważne, ponieważ pokazuje każdemu kierownikowi jednostki ryzyka występujące w danym obszarze działania jednostki. Identyfikacji ryzyk w danym obszarze działania jednostki dokonują kierownicy komórek organizacyjnych, w związku z powyższym to od nich kierownik jednostki otrzymuje sygnały o nieprawidłowościach. Dzięki temu kierownik komórki organizacyjnej zobowiązany jest do „dbania” o daną ścieżkę procesu, dokonywania aktualizacji procedur wewnętrznych, wprowadzania usprawnień, proponowania nowych rozwiązań w danym obszarze ryzyka. Kierownik jednostki opracowuje roczny harmonogram zarządzania ryzykiem – spotkań w sprawie analizy ścieżek procesów – gdzie analizowane są poszczególne obszary ryzyka. Taki podział zadań (powierzenie „pod opiekę” wszystkich obszarów ryzyka poszczególnym kierownikom komórek organizacji, rozliczanie kierowników z realizacji zadań – dbania o aktualność procedur wewnętrznych w danym obszarze) ma gwarantować prawidłowość funkcjonowania całej jednostki dzięki prawidłowo funkcjonującym obszarom poszczególnych ryzyk.
- Analiza obszarów ryzyk UKS umieszczonych w rejestrze ryzyk. Zespół ds. zarządzania ryzykiem przeprowadził analizę ryzyka. Wszystkim ryzykom umieszczonym w rejestrze nadano odpowiednią punktację prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka (punkcja od 1 do 5) i oddziaływania na organizację (punkcja od 1 do 5). Ryzyka wraz z ustalonymi punktami prawdopodobieństwa i oddziaływania zostały umieszczone w rejestrze ryzyk. Analiza ryzyka wynika z potrzeby lepszego zrozumienia charakteru zdefiniowanego ryzyka, na które narażona jest jednostka czy organizacja. Analiza ryzyka obejmuje:
 - określenie przyczyny i skutku zdefiniowanego ryzyka – aby identyfikacja ryzyka przyniosła odpowiednie rezultaty oraz umożliwiła określenie przyszłej metody zarządzania ryzykiem, dla każdego zidentyfikowanego ryzyka należy określić: przyczyny ryzyka oraz oddziaływanie ryzyka na organizację w razie jego wystąpienia,
 - sprawdzenie ryzyka krzyżowego (duplikacja i eskalacja ryzyka) – niektóre zidentyfikowane rodzaje ryzyka mogą powtórzyć się przy wykonywaniu wielu różnych czynności lub wpływać na jednostkę czy organizację

w wielu aspektach jej działania; by je zlikwidować, należy podjąć kompleksowe działania,

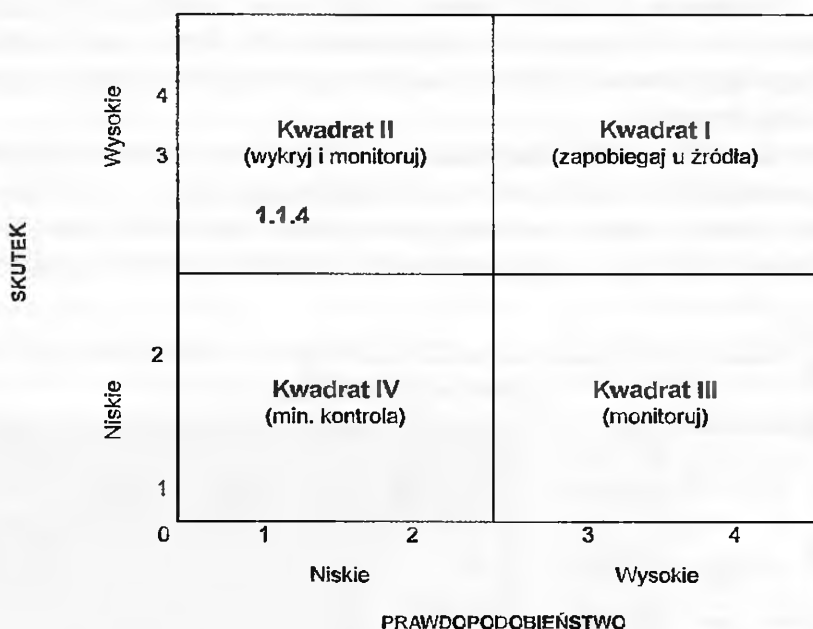
- odseparowanie niewielkiego ryzyka od istotnego ryzyka – procedura ta umożliwia ocenę poziomu ryzyka oraz stwierdzenie, czy mogą zostać podjęte działania w celu kontrolowania ryzyka. Punktowa ocena ryzyka jest sporządzana poprzez połączenie oddziaływania i prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka,
- ocenę rodzaju i kategorii ryzyka – zidentyfikowane ryzyko ma charakter strategiczny lub operacyjny, zrozumienie rodzaju ryzyka ułatwi zarządzanie nim,
- powiązanie ryzyka z celami organizacji – choć identyfikacja ryzyka winna być uwarunkowana celami i priorytetami organizacji, etap analizy ryzyka procesu można wykorzystać do potwierdzenia relacji i zapewnienia poprawności powiązań. Dzięki temu organizacja może zidentyfikować cele lub priorytety – z którymi wiąże się większe ryzyko wymagające bardziej rygorystycznego zarządzania w przyszłości, z którymi nie wiąże się żadne lub prawie żadne ryzyko⁶.

W ramach obszarów ryzyka należy dokonać identyfikacji ryzyk, a także czynników ryzyk. Czynnikiem ryzyka są zdarzenia, które mogą spowodować wystąpienie ryzyka. Ich źródłem może być zarówno jednostka, jak i jej otoczenie. Analiza ryzyka prowadzona jest z uwzględnieniem funkcjonujących w organizacji mechanizmów kontrolnych. Określenie wartości zidentyfikowanego ryzyka wiąże się z przypisaniem zidentyfikowanym zagrożeniom ocen punktowych. W ramach tego etapu zidentyfikowane ryzyka można podzielić na: ryzyka wysokie, średnie i niskie.

- Umieszczenie ryzyk na matrycy ryzyk. W oparciu o przeprowadzoną analizę ryzyk zespół ds. zarządzania ryzykiem umieszcza zidentyfikowane ryzyka – według wartości punktowej prawdopodobieństwa i oddziaływania – na matrycy ryzyk.

Mapa ryzyka, która klasyfikuje i umieszcza rodzaje ryzyka według skutku i prawdopodobieństwa, ma układ jak na rysunku 3.

⁶ Por. Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce. Bentley Jernison, Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, Transition Facility 2004/016-829.01.08, s. 27.



Rys. 3. Mapa ryzyka

Poszczególne pola (kwadraty) na mapie ryzyka oznaczają:

I. „Zapobiegaj u źródła” – rodzaje ryzyka w tym kwadracie zaliczają się do podstawowych i najważniejszych. Są to takie rodzaje ryzyka, które zagrażają osiągnięciu celów organizacji. Są one znaczące, jeśli chodzi o konsekwencje, a prawdopodobieństwo ich wystąpienia jest znaczne. Powinny być zredukowane lub wyeliminowane poprzez zastosowanie kontroli zapobiegawczych. Kontrole te powinny podlegać ocenie i badaniu.

II. „Wykryj i monitoruj” – rodzaje ryzyka w tym kwadracie są znaczące, ale prawdopodobieństwo ich wystąpienia jest mniejsze. Te rodzaje ryzyka powinny być cyklicznie monitorowane, by upewnić się, że są właściwie zarządzane przez organizację i prawdopodobieństwo ich wystąpienia pozostanie niskie. Powinno się zastosować kontrole wykrywające, by zapewnić, że rodzaje ryzyka o dużym znaczeniu będą wykryte, zanim pojawią się ich konsekwencje. Ta grupa ryzyka jest druga co do ważności.

III. „Monitoruj” – rodzaje ryzyka w tym kwadracie mają mniejsze znaczenie, ale prawdopodobieństwo ich wystąpienia jest duże. Powinny być monitorowane, by zapewnić, że są właściwie zarządzane oraz że ich znaczenie nie wzrośnie przy zmieniających się warunkach działania.

IV. „Minimalna kontrola” – rodzaje ryzyka w tym kwadracie nie są znaczące i prawdopodobieństwo ich wystąpienia jest niskie. Wymagają minimalnego monitoringu i kontroli, chyba że następna ocena ryzyka wykaże, że przeszły do innej kategorii.

Odzwierciedleniem zależności prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka od jego oddziaływania na organizację jest poniższa matryca punktowa ryzyk. Pokazuje ona wartości punktowe poszczególnych ryzyk, zależność iloczynu prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka i oddziaływania tego ryzyka.

MATRYCA PUNKTOWEJ OCENY RYZYKA						
ODDZIAŁYWANIE	katastrofalne	5	10	15	20	25
	poważne	4	8	12	16	20
	średnie	3	6	9	12	15
	małe	2	4	6	8	10
	nieznaczne	1	2	3	4	5
		rzadkie	mało prawdopodobne	średnie	prawdopodobne	prawie pewne
PRAWDOPODOBIEŃSTWO						

Rys. 4. Matryca punktowej oceny ryzyka

- Określenie apetytu na ryzyko i dalszego postępowania ze zidentyfikowanymi ryzykami. Kierownik organizacji na tym etapie określa apetyt na ryzyko, czyli jaką wartość zidentyfikowanego ryzyka jest w stanie zaakceptować – które ryzyko pozostanie bez jakiegokolwiek oddziaływania. Dyrektor UKS ustalił, że akceptuje ryzyka na poziomie wartości od 1 do 4 punktów, w przypadku pozostałych ryzyk podjął decyzję, że zostaną one szczegółowo zbadane i opisane.

- Harmonogram zarządzania ryzykiem w danym roku.

Monitorowanie ryzyk – sprawdzanie obszarów ryzyka, a w ramach obszarów wszystkich zidentyfikowanych ryzyk. Monitorowanie ryzyka ma na celu sprawdzanie zidentyfikowanych ryzyk, jakie występują już w jednostce, związanych z nimi działań zaradczo-zapobiegawczych, a także identyfikowanie nowych ryzyk, na jakie jest narażona organizacja, tak aby osiągnąć założone cele. W skrócie oznacza to reagowanie na zmieniające się warunki otoczenia i biznesu firmy i dopasowanie do nich wyników wcześniejszej analizy ryzyka. Istotne jest także raportowanie i komunikowanie ryzyka, najczęściej poprzedzone skonstruowaniem sieci informatycznej obejmującej wszystkie funkcje i procesy zachodzące w firmie i informującej o stanie tzw. wskaźników ryzyka (czyli parametrów pozwalających określić, na ile zbliżyliśmy się do pewnych stanów krytycznych, których należy unikać).

- Składanie kierownikowi przez zespół ds. zarządzania ryzykiem raportu rocznego w zakresie „rocznego zarządzania ryzykiem w UKS”, w oparciu o który dyrektor Urzędu zgodnie z wymogiem ustawowym składa ministrowi finansów oświadczenie o stanie kontroli zarządczej w UKS w Opolu.

Proces zarządzania ryzykiem nie jest przedsięwzięciem kosztownym. Realizowany jest on w ramach własnych zasobów organizacji, praktycznie bezkosztowo. Proces zarządzania ryzykiem w UKS (zbudowane ścieżki procesu) jest wykorzystywany do:

- zarządzania UKS dzięki uregulowaniom wewnętrznym – możliwość rozliczania kierowników z realizacji zadań przez dyrektora i wpływa to na:
 - poprawę sytuacji między komórkami wewnętrznymi,
 - zrozumienie przez kadrę kierowniczą sytuacji UKS,
 - wprowadzanie nowych uregulowań,
 - bieżącą znajomość przepisów prawa,
 - włączenie kierowników komórek organizacyjnych w zarządzanie UKS,
 - włączenie pracowników w problematykę UKS,
 - lepszą organizację środowiska pracy pracowników,
 - zmniejszenie kosztów szkoleń zewnętrznych poprzez prowadzenie szkoleń wewnętrznych przez kierowników opiekujących się ścieżkami procesu,
 - dzielenie się doświadczeniem, wymianę poglądów w trakcie spotkań zespołów,
- prowadzenia szkoleń wewnętrznych:
 - osoba opiekująca się ścieżką prowadzi szkolenia dla kadry kierowniczej i pracowników UKS (szkolenia bez kosztów),
 - zapoznavanie nowo zatrudnionych pracowników z procedurami wewnętrznymi,

- identyfikowania obszarów zagrożonych:
 - wprowadzanie mechanizmów kontrolnych eliminujących zagrożenia,
 - poprawa funkcjonowania UKS,
- dbania o aktualność wewnętrznych przepisów:
 - dbanie o aktualność wewnętrznych uregulowań,
 - wprowadzanie nowych uregulowań wewnętrznych,
- prowadzenia samooceny kontroli i ryzyka przez kierowników komórek organizacyjnych,
- prowadzenia kontroli zarządczej:
 - identyfikacja i analiza ryzyka,
 - wprowadzanie mechanizmów kontrolnych,
 - analiza uregulowań wewnętrznych,
 - w oparciu o zarządzanie ryzykiem składanie przez dyrektora UKS ministrowi finansów zgodnie z art. 67-69 ustawy o finansach publicznych zapewnienia o prawidłowości funkcjonowania UKS,
 - składanie przez dyrektora na stronie BIP oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w oparciu o między innymi prowadzony system zarządzania ryzykiem.

Zakończenie

Najważniejszą ideą zarządzania ryzykiem jest odpowiednie podejście do tego zagadnienia. Zarządzanie ryzykiem nie jest jednorazowym, opracowanym na daną chwilę aktem czy zbiorem kilkudziesięciu decyzji, ale rozciągniętym w czasie procesem. Oczywiście nawet profesjonalne i usystematyzowane zarządzanie ryzykiem nie spowoduje zniknięcia zagrożeń. Zostaną zdefiniowane proste zależności pomiędzy skutecznością zarządzania ryzykiem a osiąganiem celów. Zarządzanie ryzykiem ma istotną wartość zarówno dla kadry kierowniczej jednostki, jak i pozostałych pracowników. Pozwala określić jasne kryteria postępowania w różnych sytuacjach, wypracować wspólne metody i kierunki działania, zidentyfikować zagrożenia w odpowiednim czasie i wprowadzić mechanizmy zabezpieczające, tak aby doprowadzić do zrealizowania przez jednostkę stawianych jej celów bez ponoszenia dodatkowych kosztów. Zarządzanie ryzykiem przede wszystkim przygotowuje jednostkę na wypadek wystąpienia konkretnych zagrożeń w rzeczywistości – w momencie tzw. realizacji zagrożeń. Jednostka, w której skutecznie zarządza się ryzykiem, ma opracowane metody minimalizowania wystąpienia zagrożenia, a także jego skutków.

A najważniejsze, że jednostka ma zdecydowanie większą zdolność do podjęcia normalnego działania po katastrofie i do stosunkowo szybkiego przywrócenia zasobów operacyjnych i zdolności do generowania zysku. W sumie przyczynia się to do wyraźnego zwiększenia konkurencyjności. Już sam fakt istnienia i jakości zarządzania ryzykiem jest, według specjalistów, miarą dojrzałości i kultury jednostki. Nadrzędnym celem zarządzania ryzykiem jest ochrona i maksymalizacja wartości Urzędu: jego majątku, *cash flow*, zdolności operacyjnej, a także udziału w rynku. Ryzyka nie da się uniknąć, ale należy podejmować je w sposób świadomy.

Warto jednak brać pod uwagę jeden podstawowy fakt – nawet najlepiej przygotowane plany dotyczące zarządzania ryzykiem w jednostkach mogą nie tylko nie wystarczyć w sytuacji realnego zagrożenia, ale przede wszystkim mogą utknąć na etapie ich wprowadzania. Co gorsza, zdarzają się także sytuacje, że dobrze przygotowany plan zarządzania ryzykiem staje się martwym dokumentem, w najlepszym razie realizowanym wrywkowo. Zarządzanie ryzykiem jest procesem skomplikowanym, lecz we współczesnym zarządzaniu Urzędem Kontroli Skarbowej koniecznym.

RISK MANAGEMENT AS STRATEGIC AND OPERATIONAL SUPPORT OF THE ORGANIZATION OF THE PUBLIC FINANCE SECTOR

Summary

Risk management is a new element of organization management, therefore, it should be a part of strategic management of each organization. Despite the fact that risk management obligation exists, many organizations do not implement it because of the lack of settlements and hints concerning this area. Many authors of the publications in the scope of risk management describe process rules using banks or private companies as examples that have other characteristics than entities of the public finance sector. It is rare that an entity of public finance sector is described and if it is a process of the risk management it will finish on the risk record formation which is for the author an initial phase for the detailed process conduction.

This paper presents the significance of the risk management for the entity of public finance sector. It has been described by using the Treasury Control Office in Opole as an example of a model solution in the scope of the risk management starting from the risk management team appointment through the process of risk identification, process paths formation, entrusting the identified risk fields to individual member of a team, the risk analysis and process monitoring as a final stage. A significance of the risk management of the Treasury Control Office has been justified. Moreover, on the basis of the implemented process of the risk management process, the benefits have been presented.

FISKALNE INSTRUMENTY WOBEC ŁAGODZENIA SKUTKÓW KRYZYSU

Wprowadzenie

Ostatnie lata mocno doświadczyły wiele gospodarek na całym świecie w zwalczaniu skutków kryzysów finansowych. W sytuacji, gdy mechanizm rynkowy nie jest w stanie niwelować wahań koniunkturalnych i skutecznie obronić zasad funkcjonowania gospodarki rynkowej, niezbędny okazuje się szeroko rozumiany interwencjonizm państwowy, który ma zapobiec dalszemu pogłębianiu się recesji. Zważywszy na fakt, iż obecnie mówimy o globalizacji gospodarki światowej oraz internacjonalizacji procesów gospodarczych, w ramach których państwa są ściśle ze sobą powiązane, recesja gospodarcza jednego państwa może stać się automatycznie problemem wielu państw.

W literaturze przedmiotu można spotkać się z różnymi opiniami na temat tego, co jest źródłem kryzysów finansowych, i pomimo że są one przedmiotem wielu rozpraw, analiz i badań, to wciąż są integralną częścią gospodarki kapitalistycznej. Nie bez znaczenia są tu doświadczenia państw, które nieraz musiały już sprostać wyzwaniom gospodarki rynkowej. Jakob de Haan, Jan-Edbert Sturm i Eelco Zandberg stoją na stanowisku, że to sam kapitalizm powoduje najsurowsze kryzysy ostatnich dekad. Opinię tę potwierdza W. Buiter, według którego „kapitalizm, oparty na zachłanności, chciwości, prywatnych prawach własności oraz decentralizacji decyzji władz publicznych jest narażony na atak finansowej choroby maniakalno-depresyjnej (*financial manic-depressive illness*). Co oznacza, że nie ma żadnego licytatora o szerokim zasięgu gospodarczym, ani żadnych sił, które regulowałyby, a tym samym przeciwdziałały eksplozji cen czy transakcjom spekulacyjnym, które to kapitalizm toleruje”¹.

¹ J. de Haan, J. i E. Sturm, E. Zandberg: *The Impact of Financial and Economic Crises on Economic Freedom*. W: *Economic Freedom of the World*. 2009 Annual Report, s. 25.

Niestety, dla gospodarki kapitalistycznej nie ma alternatywy, gdyż całkowita próba podporządkowania gry rynkowej gospodarce centralnie planowanej okazała się fiaskiem. Innymi słowy, kryzysy finansowe są nieodzowną częścią kapitalizmu. Szczególną rolę w przywracaniu równowagi odgrywają działania interwencyjne władz publicznych. Jednakże możliwości stabilizacji koniunktury gospodarczej przez organy państwa budzą wiele kontrowersji. Z jednej strony interwencjonizm państwowy jest przedmiotem ostrej krytyki, która zarzuca mu skuteczne zniekształcanie gry rynkowej m.in. poprzez szeroko rozbudowany katalog obciążeń fiskalnych, z drugiej zaś, instrumenty interwencjonizmu okazują się bardzo istotnym narzędziem stabilizacji gospodarki. Ogół problemu koncentruje się wokół odpowiedzialności za realizację celów polityki stabilizacyjnej pomiędzy polityką fiskalną a monetarną.

Celem artykułu jest określenie stopnia przydatności kluczowych instrumentów finansów publicznych w łagodzeniu następstw kryzysu finansowego.

1. Przyczyny powstawania kryzysów finansowych

Gospodarki rynkowe zawsze będą poddane zjawisku recesji. Nawet gdyby udało się podjąć skuteczne działania m.in. w zakresie przeciwdziałania transakcjom spekulacyjnym, utrzymywano by właściwą politykę zdrowych finansów publicznych, które wiązałyby w jedną całość cele polityki finansowej państwa z poszanowaniem zasad uczciwej gry rynkowej, to czynniki będące źródłem załamania gospodarczego mogą mieć całkowicie egzogeniczny charakter, jak na przykład wojny, niepokoje społeczne, katastrofy wywołane siłami natury czy epidemie. Współcześnie recesja może mieć również swoje źródło w inflacjogennej polityce banku centralnego, w inwestycjach wysokiego ryzyka albo w inwestycjach w całkowicie nowych obszarach aktywności gospodarczej. Okazuje się także, że liberalizm w polityce monetarnej również może mieć swoje prokryzysowe konsekwencje, czego przykładem są takie państwa jak Norwegia czy Szwecja.

System finansowy Norwegii i Szwecji w latach 80. XX wieku zdominowany był przez kilka dużych banków komercyjnych, oferujących bardzo szeroką ofertę produktową, odgrywających także bardzo istotną rolę poza rynkiem finansowym. Banki te podlegały rygorystycznym procedurom w zakresie ustalania wysokości stóp procentowych, struktury kapitałowej, udzielania kredytów i pożyczek. Obowiązywał również zakaz udziału innych banków w rynku norweskim (do 1984 roku) oraz szwedzkim (do 1986 roku). W konsekwencji konkurencja cenowa usług bankowych utrzymywała się na niskim poziomie,

a banki te miały szeroką sieć oddziałów. Zyski banków były stabilne, ale nie tak wysokie, jak banków w krajach Unii Europejskiej. Zliberalizowanie dotychczasowych procedur, w tym liberalizacja przepływów kapitałowych, przyczyniło się do gwałtownego wzrostu konsumpcji i inwestycji. W Norwegii wskaźnik udziału pożyczek bankowych w relacji do PKB wzrósł z 40% w 1984 roku do 68% w 1988 roku, w przypadku Szwecji tendencja była podobna: z 41% w 1984 roku do 58% w 1990 roku. Zjawisko moralnego hazardu oraz wiara banku centralnego, że żaden bank nie utraci płynności finansowej zwiększały ryzyko, że banki nie dostosują się do nowych procedur, a także zmian, które nastąpiły w otoczeniu instytucji finansowych. Konsekwencją był gwałtowny wzrost cen na rynku nieruchomości. Instrumenty polityki monetarnej bardzo szybko okazały się nieefektywne i nieskuteczne w przywracaniu równowagi, która miała pozwolić na stabilne utrzymanie stóp procentowych, coraz częściej banki zgłaszały problemy ze ściągalnością pożyczonych pieniędzy, a ich straty z tytułu zdefraudowanych pieniędzy zaczęły błyskawicznie wzrastać. W 1990 roku Norwegia i Szwecja stanęły w obliczu załamania systemu finansowego, źródłem którego była przede wszystkim nadmierna liberalizacja procedur bankowych².

2. Rola automatycznych stabilizatorów koniunktury

Normą w ocenie polityki państwa w czasie kryzysu jest rozważenie roli, jaką odegrał rynek bez działań interwencyjnych rządu za pośrednictwem działania automatycznych stabilizatorów, które ingerują w rynek finansowy oraz deficyt budżetowy poniekąd samoczynnie. Automatyzmu tych instrumentów jednak nie należy przeceniać, ponieważ struktura dochodów podatkowych, wydatków, określenie zasad opodatkowania, trybu przyznawania zasiłków dla bezrobotnych, a także zasad subwencjonowania następuje w drodze decyzji administracyjnych. Pytanie, jakie może tu powstać, to czy w momencie załamania gospodarczego wcześniej ustalone zasady funkcjonowania automatycznych stabilizatorów spełniły zakładane oczekiwania?

W literaturze przedmiotu można spotkać dwie ścierające się koncepcje polityki stabilizacyjnej. Pierwsza odwołuje się do fiskalnych instrumentów przywracania stanu równowagi, którą reprezentują keynesiści, druga wyższą rangę przypisuje monetarnym narzędziom stabilizowania gospodarki jako jedynym skutecznym narzędziom oddziaływania na gospodarkę.

² B. Drees, C. Pazarbasioglu: *The Nordic Banking Crisis: Pitfalls in Financial Liberalization*, IMF Occasional Paper No. 161. International Monetary Fund 1998.

Rozważania odnośnie do problematyki podatkowej wysunięte przez J.M. Keynesa znalazły swoich kontynuatorów w literaturze państw wysoko uprzemysłowionych, w szczególności Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych, gdzie rozwinął się kierunek interwencyjnej nauki postkeynesowskiej, podporządkowujący tym założeniom koncepcje podatkowe. Teoria ta wskazuje na możliwość wykorzystania przez państwo wielu różnych dróg interwencji finansowej w celu utrzymania równowagi gospodarczej, w tym wzmacniania (poprzez wydatki publiczne, kredyt i podatki) „rytmu” gospodarki prywatnej. Aby rytm ten ulegał poprawie, należy początkowo zwiększać wydatki publiczne, następnie zmniejszać nacisk na wydatki i oddziaływanie poprzez zwiększenie podatków, kiedy rytm gospodarczy się ożywia. Doktryna wskazuje, iż inne powinno być tempo oddziaływania poprzez dochody – w tym podatki – a inne przez wydatki publiczne. Oznacza to nierównowagę ujemną – deficyt budżetowy i duże wydatki w okresie złej koniunktury i równowagę dodatnią, w tym większą presję podatkową w okresie koniunktury. Poprzez sprzężone działania za pomocą tych instrumentów finansowych można doprowadzić do równowagi w wieloletnim cyklu koniunkturalnym. Granice długu publicznego należy wyznaczać w nawiązaniu do zdolności podatkowej kraju, wielkości inflacji i polityki cenowej, podkreślając zarazem znaczenie podatków w tym przedmiocie. Poglądy, które wykształciły się w ramach teorii postkeynesowskiej wskazują, iż zakres nowych zjawisk finansowych wykracza poza tradycyjne sformułowania nauki finansów. Polityka finansowa³ nie może być rozpatrywana jedynie z punktu widzenia fiskalnego, ale musi być podporządkowana celom gospodarczym i współdziałać w realizacji tych założeń.

Pomimo że wiele poglądów J.M. Keynesa poddawanych jest częstej krytyce, to jednak współczesna teoria finansowa, na podstawie której tworzy się modele opodatkowania, jest zbliżona do idei szkoły keynesowskiej, poddając ją niejednokrotnie różnym modyfikacjom dostosowującym do obecnej sytuacji gospodarczej. Co więcej, mówi się wręcz o kłopotliwym powrocie doktryny Keynesa⁴. Świadczy o tym chociażby fakt, że współcześnie większość istot-

³ Literatura anglosaska w zakresie opodatkowania na ogół wskazuje, iż podatek musi stanowić elastyczny instrument w polityce finansowej państwa. Wpływy podatkowe są więc tylko jednym z instrumentów zabezpieczenia przyrostu wydatków narodowych. Należy nadmienić, że w literaturze tej podatki, ich oddziaływanie ekonomiczne, a także społeczne uwarunkowania rozpatrywane w aspekcie wpływu na kierunki i rozwój działalności podatników oparte są na matematycznych modelach, ułatwiających weryfikację teoretycznych założeń podatkowych i ich realizację w praktyce. Zob. J.P. Zihak, T.J. Kniesner: *Estimating life cycle labour supply-tax effects* „Journal of Political Economy” 1999, Vol. 107, s. 21; C. Brett: *Who should be on workfare? The use of work requirements as part of an optimal tax mix*. „Oxford Economic Paper” 1998, Vol. 1998, s. 607-622.

⁴ I. Brannon, Ch. Edwards: *The Troubling Return of Keynesianism*. Tax and Budget Bulletin, No. 52, Cato Institute, January 2009.

nych problemów gospodarczych rozpatrywana jest przez pryzmat interwencyjnej roli państwa. Przejawia się to w pośrednim koordynowaniu działalności gospodarczej, ale także w bezpośrednim oddziaływaniu w wielu dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. P.R. Krugman uważa, że w ostatniej dekadzie nastąpiło jednak odejście od polityki typu keynesowskiego⁵.

Przy tak rozumianej koncepcji interwencjonizmu państwowego polityka fiskalna powinna być wykorzystywana w procesie oddziaływania na krótko- i średniookresowe zmiany aktywności gospodarczej, tj. jej celem powinna być minimalizacja negatywnych skutków makroekonomicznych dysproporcji i doprowadzenie do zrównoważonego, długofalowego wzrostu gospodarczego. Narzędzia polityki monetarnej winny odpowiadać natomiast za stabilność pieniądza w relacjach wewnętrznych oraz stabilność kursu walutowego waluty krajowej i zrównoważony bilans płatniczy⁶.

W ramach neoliberalnej teorii opodatkowania wysuwa się pogląd, zgodnie z którym wszyscy podatnicy powinni być opodatkowani na podstawie jednolitej, niewysokiej stawki, co sprowadza się do następujących kwestii. Po pierwsze, obciążeniu takiemu podlegać mieliby wszyscy podatnicy, a więc powszechność opodatkowania. Po drugie, należałoby ustalić stawkę na możliwie jak najniższym poziomie. Po trzecie, podstawa opodatkowania zostałaby przyjęta bez potrąceń i ulg. Po czwarte, zostałaby zachowana neutralność opodatkowania, tzn. działalność podatnika nie byłaby naruszona przez ingerencję państwa.

Nurt neoliberalizmu, choć ma wielu zwolenników w ujęciu teoretycznym, to w zasadzie praktyczne jego wprowadzenie w życie, z zachowaniem jego „czystej”, niezmienionej formy, nie ma możliwości bytu. Nasuwa się stwierdzenie Th. Mayera, który napisał, iż *logiczna spójność jest cechą dobrej teorii, ale niekoniecznie dobrej polityki*⁷.

W praktyce manewrowanie tylko dochodami (obciążeniami podatkowymi i paropodatkowymi) i wydatkami okazuje się nieskuteczne. Z jednej strony mamy nowe programy socjalne, jak np. ubezpieczenie z tytułu bezrobocia, programy emerytalne, z drugiej strony ograniczenie wydatków konsumpcyjnych poprzez zwiększone obciążenia fiskalne celem sfinansowania zwiększonych wydatków. W związku z powyższym postuluje się rozdzielenie zadań

⁵ R.P. Krugman: *Currencies and crises*, The MIT Press Cambridge, Massachusetts, London 1999, s. 201-202.

⁶ A. Zabiński: *Wykorzystywanie dyskrecyjnych narzędzi polityki fiskalnej w procesie stabilizacji koniunktury*, mikro.uni.w.szczecin.pl

⁷ Th. Mayer: *Der Einfluss der modernen Geldtheorie auf die amerikanische Geldpolitik*. „Kredit und Kapital” 1982, nr 15, s. 366. Cyt. za: P. Szpunar: *Polityka pieniężna*. Wydawnictwo Ekonomiczne PWE, Warszawa 2000, s. 25.

między politykę fiskalną i monetarną, a jedynie kompromis między tymi politykami może stanowić skuteczny instrument napędzający koniunkturę.

3. Recesja a polityka fiskalna na przykładzie Japonii i USA

Recesja gospodarki amerykańskiej zainicjowała uruchomienie kosztownych publicznych programów przeciwdziałania skutkom kryzysu finansowego. Niestety, finanse publiczne wielu państw nie były przygotowane na szeroką i wielostronną pomoc. Poza interwencjami na rynku finansowym wiele przedsięwzięć dotyczyło polityki fiskalnej. W jej instrumentarium podstawowymi i powszechnie wykorzystywanymi środkami okazały się podatki, które ulegają cięciom przy jednoczesnym wzroście wydatków, przez co dochodzi do świadomego oddziaływania na kształtowanie się popytu efektywnego przy uwzględnieniu występujących skłonności do konsumpcji oraz inwestowania. Pomimo że polityce fiskalnej nie przypisuje się takiej skuteczności w zwalczaniu skutków recesji gospodarczej w długości jej trwania oraz rozmiarze, jaki przyjmuje, to jednak w wielu państwach, w tym w USA, które zainicjowały w 2007 roku ostatni kryzys ogólnoswiatowy, środki publiczne pochodzące z budżetów państwowych stymulowały utracone zdolności reaktywacji rynku.

Japońska gospodarka jest drugą gospodarką świata⁸, po Stanach Zjednoczonych, na poziomie około 4,9 bln USD pod względem produktu krajowego brutto (nominalny)⁹, a trzecią po USA i Chińskiej Republice Ludowej po uwzględnieniu parytetu siły nabywczej¹⁰. Pracownicy w Japonii są na 19. miejscu pod względem PKB na 1 godzinę pracy¹¹. Z Indeksu Big Maca wynika, że płace w Tokio są najwyższe wśród głównych miast świata¹². Gospodarka Japonii jest bardzo wydajna, zróżnicowana i konkurencyjna w światowych rankingach produktywności. Jednak pomimo to nawet i ta gospodarka nie ustrzegła się załamania i problemów ekonomicznych.

Pierwsze symptomy osłabienia potencjału gospodarki japońskiej pojawiły się z końcem lat 80. na skutek obniżenia aktywów i cen nieruchomości. Zapoczątkowało to dekadę stagnacji gospodarczej. Realny PKB w Japonii

⁸ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html?countryName=Japan&countryCode=ja®ionCode=eas&rank=4#ja>
Lista krajów (i organizacji) wg PKB PSN.

⁹ World Economic Outlook Database; country comparisons IMF 2007-03-14.

¹⁰ NationMaster; Economy Statistics NationMaster accessdate 2007-03-26.

¹¹ Groningen Growth and Development Centre (GGDC) www.ggdc.net/databases

¹² http://www.ubs.com/1/ShowMedia/ubs_ch/wealth, s. 11.

wzrastał średnio tylko o około 1,5% rocznie w okresie 1991-1999, w porównaniu do około 4% wzrostu rocznie w latach 80. Wzrost gospodarczy w Japonii w ostatniej dekadzie XX wieku był niższy niż wzrost w innych głównych krajach uprzemysłowionych (jak Francja i Niemcy). Wysiłki rządu w celu ożywienia gospodarczego przyniosły niewielki sukces, ale rozwój został ponownie spowolniony w latach 2000-2001 przez pogorszenie się światowej koniunktury gospodarczej¹³.

Kolejne problemy pojawiły się na skutek globalnego kryzysu finansowego, który wywarł negatywny wpływ na gospodarkę japońską, prowadząc do zmniejszenia produkcji i redukcji liczby miejsc pracy przy ogólnym wzroście cen. Kryzys gospodarczy i potrzeba szybkiego wprowadzania efektywnych działań interwencyjnych – podobnie jak w większości państw, wymusiły zmiany w polityce fiskalnej, która przejęła znaczący ciężar poprawy kondycji gospodarki Japonii. Należy podkreślić, iż wpływ fiskalnych stymulatorów na gospodarkę uzależniony jest od ich struktury, czasu trwania oraz wycucia właściwego momentu ich zastosowania. Skutki ostatniego kryzysu gospodarczego, którego konsekwencji najsilniej doświadczyły silne, wysoko uprzemysłowione państwa, zostały w dużym stopniu nasilone przez zachowawczą postawę gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw, a także zaburzenia na rynku kredytowym, co w efekcie obniżyło siłę nabywczą gospodarstw domowych oraz aktywność gospodarczą. W konsekwencji główny ciężar ustabilizowania gospodarki koncentrowano wokół konieczności zwiększenia wydatków przy jednoczesnych cięciach w wysokości obciążeń podatkowych¹⁴.

Również Japonii ta sytuacja nie ominęła. Zmiany w fiskalnej konsolidacji pomiędzy 2002 a 2008 rokiem były przede wszystkim zdeterminowane przez głębokie załamanie gospodarcze, którego doświadczyła Japonia. Podejmowane przez rząd japoński działania dotyczyły przede wszystkim wydatków, które w 2008 roku zwiększyły się o 4,2% PKB, co na tle innych państw grupy G7 było zmianą najbardziej spektakularną. W obliczu pogarszającej się sytuacji gospodarczej w grudniu 2008 roku rząd Japonii przedłożył projekt budżetu na rok fiskalny 2009 o rekordowej wartości 88,5 bln JPY. Projekt zakładał wzrost głównych wydatków (m.in. na zabezpieczenia socjalne i roboty publiczne) do 51,73 bln JPY. Dla pokrycia deficytu budżetowego rząd wyemitował obligacje

¹³ www.cia.gov/library/publications

¹⁴ Tej ogólnoswiatowej tendencji uległa także Polska, która przy wysokim zadłużeniu zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym, wysokim deficycie budżetowym, który dodatkowo został zwiększony przez interwencyjną politykę rządu, zdecydowała się na redukcję stawek w podatku dochodowym. Należy podkreślić, iż wysokość stawek w podatku PIT dotycząca zarówno osób fizycznych prowadzących, jak i nieprowadzących aktywności gospodarczej, w obecnym stanie jest bardzo konkurencyjna, szczególnie na tle innych państw Unii Europejskiej.

o wartości 33,29 bln JPY, czyli o 7,9 bln JPY więcej niż w roku 2008. W projekcie zaproponowano też ustanowienie rezerw specjalnych o wartości 1 bln JPY na wypadek pogorszenia się sytuacji gospodarczej oraz środków o wartości 2,3 bln JPY na podniesienie do 50% rządowych dotacji do programu emerytalnego. Na początku stycznia 2009 roku rząd poinformował, że plany zrównoważenia budżetu zostają odsunięte o 7 lat (z 2011 roku na 2018 rok). Tak duże opóźnienie wynika ze zmniejszonych dochodów podatkowych. Nawet planowana podwyżka podatku konsumpcyjnego, który do 2015 roku ma wzrosnąć do 10% (1% rocznie od 2010 roku), nie pomoże osiągnąć nadwyżki budżetowej przed rokiem 2018. Przedstawione przez rząd prognozy zakładają wzrost gospodarczy na poziomie 1,5% rocznie od 2011 roku oraz deficyt budżetowy w wysokości 15,2 bln JPY w 2011 roku¹⁵.

W celu ratowania gospodarki japońskiej rząd zdecydował się udzielić największego wsparcia finansowego przedsiębiorstw i gospodarstw domowym, co stanowiło ponad połowę zwiększonych wydatków i miało poprawić kondycję finansową tych podmiotów. Zakładany efekt byłby najprawdopodobniej większy, gdyby wydatki te można było skoncentrować wokół najbardziej potrzebujących podmiotów, szczególnie tych, które są mocno uzależnione od kredytów. Transfer środków dla przedsiębiorstw miał na celu zrekompensowanie czasowego załamania konsumpcji, a więc zgłaszanego popytu. Ograniczenie możliwości stymulowania popytu przez sam sektor prywatny miało też swoje pozytywne strony z uwagi na to, że odnotowano ograniczenie kosztów podróży oraz kosztów logistycznych.

Stymulowanie gospodarki poprzez interwencjonizm państwowy może wpłynąć na poprawę popytu w krótkim okresie, ale zasadniczym założeniem takich działań jest przede wszystkim osiągnięcie pozytywnych efektów gospodarczych w dłuższej perspektywie czasu, jak chociażby zwiększenie zdolności produkcyjnych gospodarki przy jednoczesnym odroczeniu w czasie koniecznych zmian restrukturyzacyjnych¹⁶.

Niektóre instrumenty fiskalne mogą być efektywne zarówno w stymulowaniu gospodarki, zwłaszcza w przywracaniu jej utraconej pozycji gospodarczej po załamaniu, jak i w osiąganiu długoterminowego potencjału wzrostowego. Wśród takich instrumentów wymienia się: zwiększone wydatki na infrastrukturę, edukację i badania; zwiększone wydatki na politykę zatrudnienia, co ma w rezultacie aktywizować rynek pracy poprzez takie instrumenty jak doskonalenie zawodowe, szkolenia itp.; redukcję obciążeń fiskalnych,

¹⁵ Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Tokio, www.tokio.pocmb

¹⁶ *Fiscal policy response to the crisis and achieving fiscal sustainability*. OECD Economic Surveys, Japan, OECD 2009, s. 78.

szczególnie z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, ale także z tytułu ubezpieczenia społecznego – głównym adresatem tego instrumentu powinna być najmniej uposażona część społeczeństwa.

Ogół podjętych przez japoński rząd działań powinien pozwolić osiągnąć zarówno stabilność gospodarczą, jak i fiskalną. Ceną za interwencjonizm państwowy będzie jednak wysoki deficyt budżetowy, który (wg szacunków) wzrośnie z 3,2% PKB do 9,7% PKB w 2010 roku. Przyczyna tkwi oczywiście w stymulacyjnej polityce fiskalnej Japonii, w ramach której w okresie 2007-2010 zwiększono wydatki budżetowe o 2% PKB.

Może się wydawać, iż gospodarka uznawana za jedną z potęg gospodarczych świata, wytwarzająca aż 14% produktu światowego brutto, nie dość, że powinna skutecznie oprzeć się globalnemu załamaniu gospodarczemu, to z pewnością obce są jej interwencyjne działania rządu. Okazuje się, że japońska gospodarka ma także spore doświadczenie we wprowadzaniu w życie pakietów stymulujących gospodarkę. W sumie było ich aż 17 i zakładały one każdorazowo dodatkowe wydatki publiczne. Ogół tych działań interwencyjnych można podzielić na cztery charakterystyczne okresy: 1992-1995, 1998-2000, 2001-2002 i 2008-2009. Od początku lat 90. programy te koncentrowały się na różnych obszarach gospodarki, w zależności od sytuacji ekonomicznej i politycznej kraju, z tym, że ostatni pakiet stabilizacyjny pod względem założeń oraz kosztów finansowych jest czterokrotnie większy niż wcześniejsze. W przyjętym programie stabilizacyjnym założono ograniczenie obciążeń fiskalnych z tytułu podatków oraz składek na ubezpieczenie społeczne przy zwiększonych transferach szczególnie w te obszary gospodarki, które mogą skutecznie przyczynić się do pobudzenia gospodarki. W grupie preferencji fiskalnych objętych rządowym pakietem stabilizacyjnym znalazł się przede wszystkim sektor małych i średnich przedsiębiorstw, który poza zwiększonymi o 14% wydatkami z budżetu państwa, mógł liczyć na gwarancje kredytowe udzielone przez publiczne instytucje finansowe.

Ogół podjętych działań objął także ograniczenie inwestycji publicznych z 8,4% PKB w 1996 roku do 4,0% PKB w 2008 roku, zbliżając ten poziom do średniej krajów OECD – 3,3%. Aby niwelować skutki kryzysu finansowego, w wielu krajach OECD zwiększono inwestycje publiczne, co podnieść ma ten poziom o 0,3% PKB w 2010 roku, dla porównania w Japonii ma to być wzrost o 0,7%¹⁷.

¹⁷ „OECD Economic Outlook” 2009, No. 85. W: *Fiscal Policy Response*..., op. cit., s. 89.

Inwestycje publiczne wykorzystywane są jako instrument niwelowania różnic w rozwoju regionalnym, niemniej jednak, aby zamierzony efekt mógł być osiągnięty, interwencjonizm taki musi być oparty na ekonomicznych kryteriach racjonalności alokacji poszczególnych dóbr publicznych, które przyciągną kapitał prywatny i uniknie się przez to ekonomicznej migracji. Wśród takich instrumentów wymienia się m.in. właściwie ukierunkowany program osłon socjalnych czy też odpowiednio skonstruowany system podatkowy, które to instrumenty powinny się przyczynić do pobudzenia wzrostu gospodarczego i osiągnięcia stabilności gospodarczej kraju. Zapleczem takich działań powinno być także uwzględnienie czynnika demograficznego, co wymaga z kolei odpowiedniej polityki socjalnej państwa.

Przy podejmowaniu działań stymulujących bardzo często postulowane jest ograniczenie wydatków administracyjnych, które generują rozbudowane struktury władzy publicznej, szczególnie wynagrodzenia w tym sektorze. Okazuje się, że Japonia w 2005 roku odnotowała najniższy poziom zatrudnienia w strukturach rządowych na tle innych państw OECD przy jednoczesnym wzroście poziomu wynagrodzeń od 1996 roku o 18%. Dla porównania, poziom wynagrodzeń w sektorze prywatnym wzrósł w tym czasie zaledwie o 5%. Redukcji wynagrodzeń w sektorze publicznym zarówno na poziomie władzy centralnej, jak i lokalnej, powinien towarzyszyć równoczesny wzrost efektywności tego sektora.

Podobne jak w Japonii, działania interwencyjne podejmowane są także w gospodarce USA, które zwiększone wydatki i cięcia podatkowe postrzegają jako instrumenty ponownego wprowadzenia kraju na ścieżkę zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Konsekwencje takiej polityki fiskalnej widoczne są w wysokości deficytu budżetowego, który w okresie 2009-2019 ma wynieść 6,96 bln USD, dodając do tego obecny dług publiczny, szacuje się, że w 2019 roku poziom ten wyniesie 15,37 bln USD. W stosunku do 2008 roku będzie to wzrost o 265%. W 2019 roku dług publiczny według szacunków będzie się kształtował na poziomie 67,2% PKB (w 2008 roku było to 40,5%), przekraczając poziom 60%, który w Unii Europejskiej przyjęty jest jako graniczny dla bezpieczeństwa finansów publicznych. Również poziom rocznego deficytu budżetowego będzie wysoki. W okresie 2009-2011 ma on kształtować się na poziomie: 12,3%, 8,0% i 5,9% PKB.

Rząd amerykański zamierza interweniować poprzez dwie główne grupy wydatków: pierwsza – to szeroko rozumiana infrastruktura, która pochłonie 27,2% ogółu wydatków publicznych, druga – to wydatki socjalne, które wynieść mają aż 72,8% ogółu wydatków. Interwencjonizm państwa ma objąć system edukacji, preferencje dla najuboższych oraz bezrobotnych, opiekę

medyczną oraz usługi publiczne. Wydatki socjalne mają być stałą pozycją w budżecie USA, co oznacza, że mają one mieć charakter stały, a nie tylko przejściowy w ramach programu stabilizacyjnego gospodarki USA.

Z kolei w zakresie polityki podatkowej główny ciężar zmian ma polegać na większej równości i sprawiedliwości. W przypadku nisko- i średniobudżetowych gospodarstw domowych korzyści podatkowe, jakie mają one otrzymać, szacuje się średnio na kwotę 771 mld USD przy jednoczesnym zwiększeniu obciążenia podatkowego wysokobudżetowych gospodarstw domowych poprzez zwiększenie marginalnych stawek podatkowych. Ma to dać dodatkowy wpływ z tytułu podatków w kwocie 955 mld USD¹⁸.

W ogólnej ocenie działania takie nie do końca spotykają się z przychylnością, co więcej, wskazuje się na ich negatywne oddziaływanie na poziom wolności gospodarczej. Gospodarka amerykańska zawsze była oceniana jako liberalna chociażby w porównaniu do rozwiązań funkcjonujących w państwach Starego Kontynentu. Europa wydaje się łączyć to, co najlepsze w gospodarce rynkowej i to, co najlepsze w *welfare state*¹⁹. Jednak w ostatnich latach w Europie narastają problemy wysokiego bezrobocia, wysokich podatków, ogromnego zakresu interwencjonizmu państwowego w sprawy gospodarcze, wysokich kosztów produkcji, a w tym kosztów pracy, a w konsekwencji niski wzrost dochodu narodowego, wysokie koszty utrzymania biurokracji i paternalistycznych działań państwa²⁰. A więc można by uznać, że model państwa socjalnego (z różnym stopniem opiekuńczości) przeżywa kryzys, który pociąga za sobą odpowiednie konsekwencje w finansach publicznych, a przede wszystkim w polityce fiskalnej. Wydaje się, że rząd USA powinien to potraktować jak ostrzeżenie przed zbyt silną polityką socjalną, pozostając przy charakterystycznym dla siebie liberalizmie gospodarczym, który zmusza do większej aktywności.

Zdaniem P.A. Samuelsona i W.D. Nordhaus, „wolny rynek ze swą niewidzialną ręką może być systemem efektywnym, ale jest całkowicie nieczuły na kwestie równości czy uczciwości. Nie ma żadnego powodu, by rozkład dochodów, ukształtowany w warunkach leseferyzmu przez ostrą, darwinowską

¹⁸ *Economic Freedom of the World. 2009 Annual Report*. Cato Institute, s. 41.

¹⁹ Państwem dobrobytu (*welfare state*) jest takie, które stawia sobie za cel zabezpieczenie obywateli przed ryzykiem utraty pracy, zdrowia oraz negatywnymi następstwami starości. Z pojęciem tym wiązany bywa też zespół instytucji publicznych, których zadaniem jest dostarczanie obywatelom świadczeń i usług społecznych. Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language. Gramercy Books, New York 1996, s. 1619, za: J. Gluchowski. Państwo opiekuńcze i wolnorynkowe – aspekty podatkowe. W: *Wybrane zagadnienia teorii oraz praktyki finansów*. Red. J. Nowakowski, J. Ostaszewski. SGH, Warszawa 2005, s. 115.

²⁰ W. Bieńkowski: *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*. PWN, Warszawa 1995, s. 407 i nast.; A. Rabuschka: *Od Adama Smitha do bogactwa Ameryki*. Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 1996, s. 7.

wręcz konkurencję, był rozkładem sprawiedliwym”²¹. Jak pisze J. Głuchowski: „w Stanach Zjednoczonych nierówność jest wpisana w mentalność społeczną. Jest to kraj nieograniczonych możliwości, które w praktyce mogą być jednak różnie wykorzystywane i dostępne”.

Polityka rządu USA nigdy nie była kojarzona z polityką społeczną również w polityce fiskalnej, upatrując w niej drogi wyjścia z kryzysu. Bardziej przypisywano polityce rządu amerykańskiego liberalizm, stawiając na szeroko rozumianą wolność gospodarczą, niezakłóconą interwencjonizmem państwowym. Okazuje się, że silny rynek amerykański nie oparł się skutkom kryzysu, ingerując w poprawę koniunktury m.in. szerokim instrumentarium polityki fiskalnej.

Inwestycje w infrastrukturę społeczną mają stanowić taką grupę wydatków, która ma przynieść określone korzyści w przyszłości, ale z drugiej strony zwiększają konsumpcję rządu, a tym samym transfer środków publicznych. Wydatki na opiekę medyczną oraz edukację stanowią stały element polityki budżetowej USA z zachowaniem tendencji pro wzrostowej.

Tradycyjne zasady doktryny Keynesa mają swoją współczesną odsłonę. Rząd amerykański, który do 2007 roku ponad wszystko respektował zasady wolności gospodarczej, zmienia charakter swojej dotychczasowej polityki. Zdaniem C. Reinharda i K. Rogoffa²², większość kryzysów była spowodowana zbytnią liberalizacją. Z badań przeprowadzonych w 1998 roku na przykładzie 53 państw, przedmiotem których były związki (oraz ich stopień) między kryzysem bankowym a finansową liberalizacją jednoznacznie wynika, że istnieje większe prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysu w tych państwach, w których zasady funkcjonowania rynku są bardziej liberalne. Dodatkowo wpływ liberalizacji finansowej na kruchość sektora bankowego jest zdecydowanie słabszy tam, gdzie otoczenie instytucjonalne jest silne. Badania te zostały dodatkowo potwierdzone w 2000 roku przez G. Mehreza i D. Kaufmana²³, którzy na podstawie analiz przeprowadzonych w 56 państwach wskazali duże prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysu finansowego w ciągu kolejnych pięciu lat, argumentując ten fakt dodatkowo, iż jest to najbardziej prawdopodobne w państwach o wysokiej korupcji (przykład Grecji).

²¹ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus: *Ekonomia*. PWN, Warszawa 1998, s. 218-219.

²² C. Reinhardt, K.S. Rogoff: *Is the 2007 U.S. Sub-Prime Financial Crisis So Different? An International Historical Comparison*. „NBER Working Paper” No. 13761. National Bureau of Economic Research.

²³ G. Mehrez, D. Kaufmann: *Transparency, Liberalization and Banking Crises*. World Bank Policy, „Research Working Paper” No. 2286.

Podsumowanie

W sytuacjach, które burzą dotychczasowy ład gospodarczy, w tym bezpieczeństwo i dobrobyt społeczeństwa, naturalnym odruchem jest kierowanie pretensji do instytucji państwa, które ma przywrócić utracone korzyści. W takiej sytuacji jest obecnie wiele państw, które m.in. poprzez interwencjonizm państwowy mają zniwelować skutki recesji gospodarczej. Ocena tego interwencjonizmu jest jednak różna. Zdaniem J. Taylora rządowe działania interwencyjne przynoszą często odwrotny efekt. Są źródłem kryzysów poprzez fakt niedostosowania wysokości stóp procentowych do warunków rynkowych, przedłużają je przez złą diagnozę rynku i sygnałów z niego płynących oraz pogłębiają ich skutki, oferując pomoc tylko dla określonych grup instytucji finansowych oraz ich kredytobiorców, bez jasnych i zrozumiałych warunków wsparcia²⁴. Z taką tezą trudno się nie zgodzić, patrząc chociażby na znaczącą transformację priorytetów polityki społeczno-gospodarczej rządu USA.

Literatura

Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Tokio, www.tokio.polemb

Bieńkowski W.: *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*. PWN, Warszawa 1995.

Bouvier M.: *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*. Biblioteka Przeglądu Podatkowego KiK, Warszawa 2000.

Brannon I., Edwards Ch.: *The Troubling Return of Keynesianism*. Tax and Budget Bulletin No. 52. Cato Institute, January 2009.

Drees B., Pazarbasioglu C.: *The Nordic Banking Crisis: Pitfalls In Financial Liberalization*. „IMF Occasional Paper” No. 161. International Monetary Fund 1998.

Economic Freedom of the World. 2009 Annual Report. Cato Institute.

Economy Statistics NationMaster, data dostępu: 2007-03-26.

Fiscal policy response to the crisis and achieving fiscal sustainability. OECD Economic Surveys: Japan, OECD 2009.

²⁴ J.B. Taylor: *The Financial Crises and the Policy Response. An Empirical Analysis of What Went Wrong*. „NBER Working Paper” 2009, No. 14631. National Bureau of Economic Research, s. 27.

Głuchowski J.: *Państwo opiekuńcze i wolnorynkowe – aspekty podatkowe*. W: *Wybrane zagadnienia teorii oraz praktyki finansów*. Red. J. Nowakowski, J. Ostaszewski. SGH, Warszawa 2005.

Groningen Growth and Development Centre (GGDC),
www.ggdc.net/databases

Krugman R.P.: *Currencies and crises*. The MIT Press Cambridge, Massachusetts, London 1999.

Mehrez G., Kaufmann D.: *Transparency, Liberalization and Banking Crises*. World Bank Policy, „Research Working Paper” 2000, No. 2286.

„OECD Economic Outlook” 2009, No. 85.

Rainhard C., Rogoff K.S.: *Is the 2007 U.S. Sub-Prime Financial Crisis Do Different? An International Historical Comparison*. „NBER Working Paper” 2008, No. 13761.

Samuelson P.A., Nordhaus W.D.: *Ekonomia*. PWN, Warszawa 1998.

www.cia.gov/library/publications/the-world-

www.ubs.com/1/ShowMedia/ubs_ch/wealth

Żabiński A.: *Wykorzystywanie dyskrecjonalnych narzędzi polityki fiskalnej w procesie stabilizacji koniunktury*, mikro.univ.szczecin.pl

FISCAL INSTRUMENTS AGAINST THE RESULTS OF THE ECONOMIC CRISIS

Summary

Since the end of 2007, the world has experienced a sharp and deep decline in economic activity. In modern times, recessions have also caused by different reasons like central banks' inflationary policies and over-investment in risky, new commercial activities. These periodic recessions are characterized by decreases in national output and high unemployment rates and serve an essential function: they lead to the reallocation of the sources that makes the economy operate efficiently. The global crisis demands bold initiatives to rescue the financial sector, and boost worsening demand, with early resolution of the financial sector problems being a necessary condition for the stimulus to work. Since monetary policy is at the end of its rope, early, strong, and carefully thought-out fiscal policies are urgently needed. The size of the government help and what kind of fiscal policy should be implemented at that time are of central importance in the political discussions which shape economic policies in most countries.

JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE W WARUNKACH KRYZYSU

Wprowadzenie

W ustroju demokratycznym władze samorządowe stanowią element instytucji państwa. Działalność państwa, a więc i jednostek samorządu terytorialnego, wymaga finansowania. Współczesne państwo czerpie niezbędne do realizacji określonych celów i zadań dochody z danin publicznych, jest państwem podatkowym. Podatki w sensie ekonomicznym stanowią element dochodu społecznego (narodowego). Przy założeniu, że system danin publicznych jest określony (względnie stały), wielkość dochodów publicznych uzależniona jest od dwóch zasadniczych czynników: 1) tempa wzrostu gospodarczego (PKB), 2) inflacji. Wpływ inflacji na wielkość dochodów publicznych jest tym większy, im większy jest udział podatków przychodowych w tworzeniu masy dochodów publicznych. W Polsce dochody z podatków pośrednich (VAT i akcyza) stanowią obecnie dominujące źródło dochodów budżetu państwa. Dalszy, ale istotny udział w tworzeniu masy dochodów publicznych mają podatki bezpośrednie (PIT i CIT)¹. Wpływ wymienionych czterech podatków na wielkość dochodów publicznych jest więc potężny. Wpływ ten może być różny, silniejszy lub słabszy w przypadku konkretnego poziomu władz publicznych. Decyduje o tym konstrukcja systemu zasilania finansowego poszczególnych szczebli władz publicznych, czyli podział dochodów pomiędzy różne szczeble władz publicznych.

W Polsce przyjęty został system, w którym istotna część dochodów jednostek samorządowych pochodzi z udziałów w dochodach z podatków centralnych. Co więcej, w roku 2004 udział w podatkach dochodowych (PIT i CIT) uległ zwiększeniu. Oznaczało to silniejsze powiązanie sytuacji finansowej

¹ W roku 2009 podatki pośrednie stanowiły około 56,4% wszystkich dochodów; zaś podatki bezpośrednie 21,8% (*Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009. Omówienie*. Rada Ministrów, Warszawa 2010, s. 46).

jednostek samorządu terytorialnego (JST) z koniunkturą gospodarczą. Rozwiązanie to budziło obawy już w 2004 roku.

Stąd też celem artykułu jest zbadanie skutków powyższych zmian dla władz samorządowych w warunkach istotnego spowolnienia gospodarczego, które obserwujemy w Polsce w latach 2008-2009. Ocena kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w warunkach osłabionego wzrostu gospodarczego jest też ważna z innych powodów. Władze samorządowe mogą wspierać wzrost gospodarczy poprzez udział w popycie zagregowanym gospodarki, zwłaszcza popycie inwestycyjnym. Wielkość tego popytu jest wzmacniana przez napływ środków unijnych, których istotna część jest absorbowana przez jednostki samorządowe. Wydatki nabywcze JST o charakterze inwestycyjnym wymagają jednak współfinansowania, a to z kolei napotyka trudności ze względu na zmniejszające się dochody w okresie dekonunktury.

1. Wzrost gospodarczy a dochody jednostek samorządu terytorialnego

Powiązanie analizy kształtowania się dochodów władz samorządowych ze stanem gospodarki (koniunkturą) jest ekonomicznie uzasadnione, skoro państwo, w tym jednostki samorządu terytorialnego, czerpie dochody głównie z podatków. Z empirycznej obserwacji gospodarki rynkowej w ogóle wynika, że funkcjonuje ona według cykli: procesy gospodarcze (PKB) nasilają się i słabną, co prowadzi do wahań w wielkościach dochodów podatkowych władz publicznych, w tym władz samorządowych. Zjawisko to może być niekorzystne dla władz samorządowych, a ściślej społeczeństwa, gdyż jednostki samorządu terytorialnego zaspokajają elementarne bieżące potrzeby mieszkańców, co wymaga stabilnego zasilania finansowego, niezależnego od wahań koniunkturalnych. W przypadku Polski występują też poważne zapóźnienia w rozwoju lokalnej infrastruktury gospodarczej i społecznej. Podejmowanie zadań z tego zakresu wymaga również stabilnego finansowania na poziomie samorządowym. W tej sytuacji uzasadnione byłoby tworzenie pewnych amortyzatorów finansowych łagodzących skutki wahań w cyklu koniunkturalnym dla zasilania finansowego jednostek samorządowych. Rolę taką mogłyby spełniać w okresach dekonunktury (kryzysu) zwiększone dotacje ze szczebla centralnego (budżetu państwa), udzielane pożyczki z budżetu państwa itp. Stosowanie takich rozwiązań nie jest łatwe, gdyż w okresie recesji spadają także dochody budżetu państwa, a więc musiałoby to się odbywać kosztem większych deficytów budżetowych.

W tabeli 1 przedstawione zostały wielkości i wskaźniki odnoszące się do wytwarzania PKB w latach 2000-2009.

Tabela 1

Produkt Krajowy Brutto Polski w latach 2000-2009

Lata	Rzeczywisty	Zmiany w PKB w cenach bieżących (rok poprzedni = 100)	Zmiany w PKB w cenach stałych (rok poprzedni = 100)
2000	744,4	120,9	104,0
2001	721,6	96,9	101,0
2002	781,1	108,2	101,4
2003	814,7	104,3	103,8
2004	923,5	113,3	105,3
2005	983,3	106,4	103,5
2006	1059,7	107,7	106,2
2007	1176,7	111,0	106,5
2008	1272,8	108,1	104,9
2009	1342,6	105,4	101,8

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata. Obliczenia własne.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że tempo wzrostu gospodarczego w obserwowanych latach ulegało znacznym zmianom. Dla naszych rozważań istotne jest zwłaszcza badanie związku pomiędzy osłabieniem tempa wzrostu gospodarczego w latach 2008 i 2009 a osiąganymi dochodami podatkowymi jednostek samorządowych, gdyż są to lata, w których zwiększone były już udziały JST w dochodach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).

Spowolnienie gospodarcze wywoływało nie tylko skutki ilościowe, ale też jakościowe, gdyż w warunkach kryzysu finansowego zakłócony został proces przyjmowania założeń makroekonomicznych nie tylko do prognozy budżetu państwa na 2009 rok, ale także do prognozy budżetów JST². Prowadzenie gospodarki finansowej w warunkach kryzysu było dodatkowo utrudnione przez ograniczony dostęp do pieniądza pożyczkowego. Wynikało to z ograniczenia akcji kredytowej przez banki w ogóle³, a także ze wzrostu oprocentowania kredytów.

² Zob. np. *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*. Red. J. Szamelańczyk. Związek Banków Polskich, Warszawa 2009

³ *Kryzys finansowy w Polsce nie był dotkliwy*, <http://www.finance.egospodarka.pl/47412,Kryzys-finansowy-w-Polsce-nie-był-dotkliwy,1,48,1.html>, dostęp: 06.06 2010.

W latach 2008-2009 wyrażane były poglądy, że jednostki samorządowe mogą odegrać pozytywną rolę w łagodzeniu negatywnych skutków spowolnienia gospodarki polskiej i – co więcej – dawać impulsy do wzrostu gospodarczego, pod warunkiem przyjaznej polityki finansowej państwa (monetarnej i fiskalnej)⁴. Spełnienie tych oczekiwań w warunkach zmiennego cyklu koniunkturalnego wpływającego na stan finansów publicznych (budżetu państwa i budżetów JST) byłoby możliwe, gdyby realizowana była stabilizująca polityka zasilania finansowego JST przez władze centralne, a więc gdyby uruchamiane były wspomniane amortyzatory skutków wahań cyklu koniunkturalnego dla dochodów władz samorządowych⁵.

Należy zaznaczyć, że w badanym okresie nie było też stabilizacji systemowej (prawnej), która reguluje zasady gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. W latach 2000-2009 gospodarka finansowa JST opierała się na dwóch ustawach. Pierwsza – ustawa o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 roku dotyczyła zasad gospodarki całego sektora finansów publicznych⁶. Ustawę tę można traktować jako swoistą konstytucję dla sektora finansów publicznych. Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana i zmieniana. Dla zasilania finansowego jednostek samorządowych ważna była, i jest, druga ustawa – o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000⁷. W chwili jej uchwalenia ustawa ta miała obowiązywać tylko przejściowo, ale ze względu na kryzys w finansach publicznych w latach 2001-2002 jej obowiązywanie zostało przedłużone na lata 2001-2003. W 2004 roku zainicjowano reformę systemu zasilania finansowego JST, zmieniając istotnie ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁸. Tak częste zmiany przepisów, na podstawie których samorząd terytorialny prowadził gospodarkę finansową, podlegały krytyce. Na okres spowolnienia gospodarczego przypada, niestety, także kolejna zmiana regulacji prawnych, a mianowicie wejście w życie „nowej” ustawy o finansach publicznych⁹, która nie ułatwia prowadzenia gospodarki środkami publicznymi ze względu na trudności interpretacyjne, związane chociażby z ustalaniem granic zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego.

⁴ S. Owsiak, *Polityka finansowa państwa w warunkach kryzysu gospodarczego z perspektywy samorządu terytorialnego w Polsce*. W: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*. V Forum Samorządowe, Zeszyty Naukowe nr 526, Ekonomiczne Problemy Usług nr 29, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009, s. 24.

⁵ Ibid.

⁶ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Dz.U. 1998, nr 155, poz. 1014 z późn. zm. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

⁷ Dz.U. 1998, nr 150, poz. 983 z późn. zm.

⁸ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966 z późn. zm.

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. nr 157, poz. 1240.

Reforma systemu zasilania finansowego z 2004 roku zmierzała m.in. do¹⁰: dalszej decentralizacji zadań i środków publicznych, a przez to do zwiększenia udziału JST w dysponowaniu środkami; zwiększenia ekonomicznej odpowiedzialności JST poprzez wzrost udziału dochodów własnych w ich łącznych środkach finansowych; zwiększenia zainteresowania JST koniunkturą gospodarczą państwa poprzez ściślejsze powiązanie z nią sytuacji finansowej tych jednostek. Wzrost udziałów JST w PIT i CIT implikuje pytanie: jak takie rozwiązanie ma się do postulowanej zasady stabilności finansowej JST? Pytanie to dotyczy także propozycji wprowadzenia udziałów JST we wpływach z podatku od towarów i usług, co oznaczałoby jeszcze większe uzależnienie od cyklu koniunkturalnego i zmian w PKB.

Tabela 2 przedstawia kształtowanie się dochodów sektora finansów publicznych oraz wybranych elementów tego sektora.

Tabela 2

Dochody sektora finansów publicznych, budżetu państwa
oraz jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000-2009
(w mld zł)

Wyszczególnienie	Dochody sektora finansów publicznych	Dochody budżetu państwa	Dochody budżetów JST	Dochody własne JST		
				Ogółem	w tym udziały w	
					PIT	CIT
2000	271,6	135,7	72,6	30,2	9,0	0,9
2001	289,2	140,5	79,6	32,5	9,5	0,76
2002	300,6	143,5	78,0	33,5	9,4	0,87
2003	325,3	152,1	79,1	34,5	9,5	0,78
2004	345,9	156,3	91,6	47,1	15,1	4,9
2005	384,5	179,8	103,0	54,8	17,7	5,0
2006	420,4	197,6	117,0	62,9	20,6	6,0
2007	486,2	236,4	131,4	74,1	25,6	7,6
2008	515,2	253,5	142,6	78,3	28,5	7,5
2009	539,7	274,2	154,8	75,3	27,0	6,6

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego za poszczególne lata. Ministerstwo Finansów.

Z tabeli 2 wynika, że od roku 2004 w strukturze dochodów JST dominują dochody własne, w których z kolei znaczący udział mają dochody z tytułu

¹⁰ J. Osiatyński: *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 198.

udziału w PIT i w CIT. Jest to skutek zmian obowiązujących od roku 2004, a polegających na wzroście udziału gminy w PIT z 27,6% do 39,34%, jednakże przy uwzględnieniu algorytmu zawartego w art. 89 ustawy o dochodach JST rzeczywisty poziom w 2010 roku wyniesie 36,94%. Udział w CIT zwiększył się z 5% do 6,71%. Powiaty otrzymały 10,25% udziału w PIT (w latach 1999-2003 udział ten wynosił 1%) oraz 1,4% udziału w CIT zbieranym z terenu powiatu, podczas gdy do końca 2003 roku nie posiadały z tego źródła żadnych dochodów. Dla województw samorządowych znaczący wzrost dotyczył udziału w CIT z 0,5% do 14,9%, a w PIT z 1,5% do 1,6%. Ponadto od 1 stycznia 2010 roku zwiększono udział województwa w podatku dochodowym od osób prawnych z 14,0% do 14,75%¹¹.

Tabela 3 przedstawia dynamikę dochodów wybranych elementów sektora finansów publicznych w latach 2000-2009.

Tabela 3

Dynamika dochodów sektora finansów publicznych, budżetu państwa
i jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000-2009
(rok poprzedni = 100)

Wyszczególnienie	Dochody sektora finansów publicznych	Dochody budżetu państwa	Dochody budżetów JST
2000	106,9	107,7	111,8
2001	106,4	103,5	109,6
2002	103,9	102,1	97,9
2003	108,2	105,9	101,4
2004	106,3	102,7	115,8
2005	111,1	115,0	112,4
2006	109,3	109,8	113,5
2007	115,6	119,6	112,3
2008	105,9	107,2	108,5
2009	104,7	108,1	108,5

Źródło: *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata*. Obliczenia własne.

Z danych zawartych w tabeli 3 zauważalny jest spadek dynamiki dochodów budżetu państwa w roku 2004 w stosunku do roku poprzedniego, ale jednocześnie wyraźny wzrost dynamiki dochodów JST w tych latach. Jest to

¹¹ Por. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego..., op. cit.

skutkiem zmian o charakterze systemowym, polegających na wzroście udziału JST w dochodach podatkowych (PIT, CIT) budżetu państwa, o których była mowa powyżej. Z kolei w latach 2008-2009, przy niezmiennych zasadach udziału JST w CIT i PIT, zauważalne jest wyraźne zmniejszenie dynamiki dochodów władz samorządowych. Jest to skutek spowolnienia gospodarczego (PKB) i kryzysu finansów publicznych z jednej strony i dokonanej w roku 2009 obniżki w stawkach PIT z drugiej strony. Wyraźny spadek dynamiki odnotowany został także w dochodach całego sektora finansów publicznych, jak też w dochodach budżetu państwa.

Wśród dochodów własnych JST dominują udziały w PIT i CIT, na które władze samorządowe nie mają, wbrew założeniom ustawodawcy, żadnego wpływu. Jednocześnie państwo prowadzi politykę obniżania podatków dochodowych bez należytego uwzględnienia skutków tej polityki dla sytuacji finansowej władz samorządowych. Stawkę CIT zmniejszono z 27% w 2003 roku do 19% od 2004 roku. Jeżeli chodzi o PIT, to do roku 2008 obowiązywały trzy stawki podatkowe – 19%, 30% i 40%. W roku 2009 wprowadzone zostały dwie obniżone stawki podatkowe – 18% i 32%. Władze samorządowe nie miały istotnego wpływu na powyższe zmiany, które dokonane zostały – jak wolno sądzić – ze względu na doraźne cele polityczne związane z cyklem wyborczym. Spadek w 2009 roku dochodów z tytułu udziału w PIT jest też skutkiem spowolnienia gospodarczego, które przekłada się na wzrastającą stopę bezrobocia, a to z kolei na spadek dochodów podatników tracących pracę, i dalej na spadek dochodów budżetu państwa i budżetów JST z tytułu PIT. Stopa bezrobocia w Polsce w 2008 roku wyniosła 9,5%, w 2009 roku 11,9%. W marcu 2010 bezrobocie osiągnęło poziom 12,9%¹².

2. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego

Dynamiczny wzrost dochodów JST w latach 2004-2007 prowadzi do wniosku, że przyjęte rozwiązania są korzystne w warunkach wzrostu gospodarczego. Ponadto dobra kondycja ekonomiczna JST wynika także z łatwiejszego dostępu po 2004 roku do środków unijnych, czego przejawem był wzrost wydatków bieżących i majątkowych (zob. tabela 4), przy nieznacznym wzroście zadłużenia.

¹² *Biuletyny statystyczne styczeń – grudzień 2008 i 2009*. Dla 2010 roku *Biuletyn statystyczny nr 3/2010*. Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl, dostęp: 15.04.2010.

Tabela 4

Wydatki sektora finansów publicznych, budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000-2009 (w mld zł)

Wyszczególnienie	Wydatki sektora finansów publicznych	Wydatki budżetu państwa	Wydatki budżetów JST			
			Ogółem	Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
2000	293,1	151,0	75,7	62,2	13,5	13,2
2001	327,2	172,9	82,7	68,7	14,0	13,8
2002	346,6	182,9	83,2	69,7	13,5	13,3
2003	369,0	189,2	81,0	68,4	12,6	12,3
2004	387,8	197,7	91,4	76,2	15,2	14,8
2005	409,8	208,1	103,8	85,4	18,4	17,6
2006	442,6	249,7	120,0	95,0	25,0	24,4
2007	485,2	220,3	129,1	102,0	27,1	26,3
2008	535,8	273,9	145,2	113,3	31,9	30,8
2009	590,8	298,0	167,8	124,7	43,1	41,6

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego za poszczególne lata. Ministerstwo Finansów.

Zarówno wydatki sektora finansów publicznych, budżetu państwa, jak i JST od roku 2000 do 2009 wzrosły prawie dwukrotnie. Wydatki JST stanowiły w analizowanym okresie ponad 25% wydatków sektora finansów publicznych, a wydatki inwestycyjne JST ok. 5%. W. Kańczuga, analizując wydatki JST od 1999 do 2009 roku stwierdza, że: „wydatki kapitałowe podsektora samorządowego stanowiły (...) aż 60% wydatków kapitałowych sektora finansów publicznych. Można powiedzieć, że podsektor samorządowy stanowi kluczową siłę kapitałowo-inwestycyjną całego sektora finansów publicznych”¹³.

3. Saldo i zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego

W latach 2000-2009 zadłużenie JST charakteryzuje tendencja wzrostowa. Wynika to z następujących powodów: 1) z ogromnej skali potrzeb inwestycyjnych; 2) z konieczności współfinansowania projektów realizowanych

¹³ W. Kańczuga: *Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1999-2009*. „Finanse Komunalne” 2010, nr 1-2, s. 140.

w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności¹⁴. W 2009 roku zaobserwować można skokowy wzrost zadłużenia w porównaniu do 2008 roku. Jest to skutek osłabienia gospodarczego (spadku tempa wzrostu PKB), wzrostu bezrobocia, obniżenia stawek PIT z jednej strony, a znacznej presji na wydatki inwestycyjne, w tym związane z projektami unijnymi, z drugiej. W 2010 roku przewidywany jest dalszy wzrost zadłużenia JST (zadłużenie JST w I kwartale 2010 roku było wyższe w porównaniu do zadłużenia w I kwartale 2009 roku o prawie 40%).

Tabela 5 przedstawia kształtowanie się salda sektora finansów publicznych, budżetu państwa oraz budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 5

Saldo dochodów i wydatków sektora finansów publicznych
oraz wybranych jego elementów w latach 2000-2009
(w mld zł)

Wyszczególnienie	Saldo sektora finansów publicznych	Saldo budżetu państwa	Saldo budżetów JST
2000	-21,5	-15,3	-3,1
2001	-38,0	-32,4	-3,1
2002	-46,0	-39,4	-5,2
2003	-43,7	-37,1	-0,9
2004	-41,9	-41,4	+0,2
2005	-25,3	-28,3	-0,8
2006	-22,2	-22,7	-3,0
2007	+1,0	-13,3	+2,3
2008	-20,6	-20,4	-2,6
2009	-51,5	-23,8	-13,0

Źródło: Ibid.

Z danych zawartych w tabeli 5 wynika, że w roku 2009 nastąpiło radykalne pogorszenie, znacznie głębsze niż w przypadku budżetu państwa, nierównowagi w budżetach JST, co znalazło swój wyraz we wzroście zadłużenia władz samorządowych, o czym z kolei informuje tabela 6.

¹⁴ Por. M. Bitner, K.S. Cichocki: *Efektywność zarządzania długiem w samorządach*. Ernst & Young, Warszawa 2008, s. 5.

Tabela 6

**Zadłużenie sektora finansów publicznych, Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000-2009
(w mld zł)**

Wyszczególnienie	Zadłużenie sektora finansów publicznych	Zadłużenie Skarbu Państwa	Zadłużenie JST
2000	280,3	265,9	9,2
2001	302,1	282,6	9,0
2002	352,4	326,5	12,0
2003	408,3	378,2	13,8
2004	431,4	401,4	15,4
2005	466,6	438,4	17,2
2006	506,3	476,3	20,0
2007	527,4	499,0	21,2
2008	597,7	565,5	25,0
2009	669,9	622,4	36,4

Źródło: Zadłużenie sektora finansów publicznych za poszczególne lata. Ministerstwo Finansów.

Analiza danych zawartych w tabeli 6 pozwala stwierdzić, że udział zadłużenia sektora samorządowego w państwowym długu publicznym jest wciąż niewielki, ale w ostatnich latach systematycznie wzrasta, czego wyrazem jest znacznie większa dynamika wzrostu długu samorządowego niż długu Skarbu Państwa (tabela 7). Udział długu jednostek samorządu terytorialnego w zadłużeniu sektora finansów publicznych kształtuje się na poziomie ok. 5%.

Tabela 7

**Dynamika zadłużenia Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000-2009
(rok poprzedni = 100)**

Wyszczególnienie	Zadłużenie Skarbu Państwa	Zadłużenie JST
2000	100,9	148,3
2001	106,2	97,8
2002	115,5	133,3
2003	115,8	115,0
2004	106,1	111,5
2005	109,2	111,6
2006	108,6	116,2
2007	104,7	106,0
2008	113,3	117,9
2009	110,0	145,6

Źródło: Ibid.

Przedstawione dane empiryczne o kształtowaniu się dochodów i wydatków władz samorządowych w okresie spowolnienia wzrostu gospodarczego w Polsce i towarzyszący temu kryzys w finansach publicznych wykazały, że podstawowym amortyzatorem wahań w cyklu koniunkturalnym są deficyty budżetowe oraz wzrastające zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Okazuje się też, że pomimo zaostrzonych kryteriów przyznawania kredytów przez banki, jednostki samorządowe finansują swoje pożyczkowe potrzeby finansowe głównie poprzez zaciąganie kredytów bankowych. Pomimo zaburzeń w sektorze bankowym, Związek Banków Polskich (ZBP) przewiduje wzmocnienie współpracy JST z bankami w finansowaniu rozwoju lokalnego, dostrzegając jego stymulatory i hamulce¹⁵. Do zwiększenia współpracy przyczynią się następujące powody: konieczność zapewnienia środków na realizację zadań JST; ograniczone środki publiczne; wzrost możliwości kredytowych banków w 2010 roku (względem 2009 roku); konieczność poprawienia płynności finansowej JST. Natomiast do hamulców ograniczających współpracę należą m.in.: spadek dochodów JST; rosnące zadłużenie JST – szczególnie największych miast; kumulacja inwestycji sektora JST w latach 2011-2012, co wpłynie stymulująco na rynek budowlany (wzrost cen); nowe zasady odnośnie do granic zadłużania się przez JST, które będą obowiązywać od 2013 roku. Według tych zasad część JST może zostać pozbawiona dostępu do finansowania zewnętrznego. W związku z tym obecnie nie wiadomo, jaki kształt będzie miał model finansowania dla takich JST. Inne przyczyny zakłócające pozyskiwanie środków finansowych przez jednostki samorządowe mogą leżeć w zjawiskach demograficznych (wyludnianie JST). Nie można też wykluczyć, że w nadchodzących latach nastąpi wzrost ceny pieniądza i skrócenie czasu kredytowania jednostek samorządowych na skutek negatywnego wpływu kryzysu na potencjał banków. Według ZBP zakłócenia w systemie zasilania zewnętrznego mogą wynikać także z konieczności stosowania procedur zamówień publicznych (czas, pracochłonność, biurokracja), a także z opóźnień w uruchamianiu środków UE.

Podsumowanie

O znaczącej roli samorządu terytorialnego w gospodarce może świadczyć fakt, że wytwarza on ponad 14% PKB, a jego wydatki stanowią 32,7%

¹⁵ *Forum Bankowo-Samorządowe nt „Finansowanie rozwoju lokalnego z udziałem banków. Hamulce i Stymulatory”*, prezentacje: K. Pietraszkiewicz: *Sektor bankowy w Polsce wobec zachodzących zmian i oczekiwań*. Warszawa, 30 czerwca 2010 r., www.zbp.pl, dostęp: 05.07 2010.

wszystkich wydatków publicznych w 2009 roku¹⁶. Ponadto inwestycje finansowane z budżetu państwa w 2009 roku wyniosły 14,5 mld zł, podczas gdy samorządy, dysponujące o połowę niższym budżetem, wydały na nie 42 mld zł.

Nadmienić jednak trzeba, że doświadczenia wynikające ze zmiany systemu zasilania finansowego, integracji Polski z Unią Europejską czy kryzysu finansowego prowadzą do stwierdzenia o konieczności dalszych reform. Środowisko samorządowe określiło następujące postulaty¹⁷: przywrócenie zasady rekompensowania z budżetu państwa dochodów utraconych w wyniku obniżania podatków dochodowych, wprowadzenie ulg w podatkach dochodowych. Postuluje się też: wprowadzenie udziału JST we wpływach z podatku od towarów i usług; zwiększenie samodzielności gmin w ustalaniu podatków lokalnych; określenie standardów realizacji zadań oświatowych dla przejrzystszej kalkulacji części oświatowej subwencji ogólnej; powołanie publicznej instytucji doradczej dla JST, np. Instytutu Samorządu Gminnego, który dbałby o spójność systemu prawa; usprawnienie mechanizmu konsultacji państwa z gminami podczas prac nad planami rozwoju kraju i przygotowaniem alokacji środków z budżetu Unii Europejskiej w latach 2014-2020; wprowadzenie zasady, że wójt lub burmistrz z urzędu zasiadają w radzie powiatu.

Literatura

Bitner M., Cichocki K.S.: *Efektywność zarządzania długiem w samorządach*. Ernst & Young, Warszawa 2008.

Deklaracja Kongresu XX-lecia Samorządu Terytorialnego, www.zmp.poznan.pl

Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich: Red. J. Szambelańczyk, Związek Banków Polskich, Warszawa 2009.

Kańczuga W.: *Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1999-2009*. „Finanse Komunalne” 2010, nr 1-2.

¹⁶ A. Kurowska: *Samorządowe święto*. „Rzeczpospolita” z 09.03.2010 r., http://www.rp.pl/artykul/435968,444294_Samorzadowe_swieto.html, dostęp: 10.06.2010.

¹⁷ *Postulaty samorządów*, 23.03.2010 r., http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?Instance=cms_samorzad.pap.pl&PageID=2&s=depesza&dz=szablon.depesza&dep=67857&data=&_Checksum=-1224068383, dostęp: 20.04.2010. A. Kurowska. *Jubileusz polskich samorządów*. „Rzeczpospolita” z 09.03.2010 r., http://www.rp.pl/artykul/435968,444469_Jubileusz_polskich_samorzadow.html, dostęp: 20.04.2010; Zob. także *Deklaracja Kongresu XX-lecia Samorządu Terytorialnego*, www.zmp.poznan.pl

- Kosek-Wojnar M., Surówka K.: *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Kryzys finansowy w Polsce nie był dotkliwy, <http://www.finance.egospodarka.pl/47412,Kryzys-finansowy-w-Polsce-nie-był-dotkliwy,1,48,1.html>
- Kurowska A.: *Jubileusz polskich samorządów*. „Rzeczpospolita” z 9.03.2010 r., http://www.rp.pl/artukul/435968,444469_Jubileusz_polskich_samorzadow.html
- Kurowska A.: *Samorządowe święto*. „Rzeczpospolita” z 9.03.2010 r., http://www.rp.pl/artukul/435968,444294_Samorzadowe_swieto.html
- Osiatyński J.: *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Owsiak S.: *Polityka finansowa państwa w warunkach kryzysu gospodarczego z perspektywy samorządu terytorialnego w Polsce*. W: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*. V Forum Samorządowe, Zeszyty Naukowe nr 526, Ekonomiczne Problemy Usług nr 29, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009.
- Postulaty samorządów*, 23.03.2010 r., http://www.samorząd.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorząd.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&cz=szablon.depesza&dep=67857&data=&_Checksum=-1224068383

Akty prawne

- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000. Dz.U. 1998, nr 150, poz. 983 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Dz.U. 1998, nr 155 poz. 1014 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. nr 157, poz. 1240.

Inne źródła

Biuletyny statystyczne styczeń-grudzień 2008 i 2009. Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl

Biuletyn statystyczny nr 3/2010. Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl

Forum Bankowo-Samorządowe nt. „Finansowanie rozwoju lokalnego z udziałem banków. Hamulce i Stymulatory”, prezentacje: K. Pietraszkiewicz: *Sektor bankowy w Polsce wobec zachodzących zmian i oczekiwań.* Warszawa, 30 czerwca 2010 r., www.zbp.pl

Sprawozdania z wykonania budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2000-2009. Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl

Zadłużenie sektora finansów publicznych. Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl

THE LOCAL GOVERNMENTS' FINANCIAL CONDITION IN THE CONTEXT OF ECONOMIC CRISIS IN POLAND

Summary

The paper discusses certain aspects of the local governments' financial condition in the context of financial crisis in Poland. The rate of economic growth (GDP) has slowed down during last two years. This was the fundamental reason of diminishing of the local government revenues. Because of high level of the financial needs of local government connected with the investment programs, the huge deficits have occurred in 2009. The local government debt grew rapidly, too. The problem of reengineering of the financial system of the local governments should be resolved during the forthcoming years.

TEORETYCZNE I PRAKTYCZNE KONSEKWENCJE FISKALNYCH PROGRAMÓW RATUNKOWYCH W WARUNKACH KRYZYSU

Wprowadzenie

Kryzys finansowy, którego przyczyny oraz dotkliwe skutki ujawniły się w największym stopniu w Stanach Zjednoczonych w latach 2007-2009¹, stanowi wyzwanie zarówno dla teorii ekonomii, jak i praktyki gospodarczej. Implikacje teoretyczne związane są z odpowiedzialnością państwa za funkcjonowanie rynku finansowego – i dalej – transmisją negatywnych zjawisk z rynku finansowego do realnej gospodarki. Implikacje praktyczne związane są z koniecznością sformułowania wniosków płynących z doświadczeń kryzysu finansowego.

Jeżeli uznamy, że teoria stanowi, a zapewne tak jest w przypadku takiej nauki jak ekonomia, syntezę zjawisk empirycznych, to doświadczenia kryzysu finansowego zmuszają do refleksji nad uznanymi i respektowanymi przez praktykę paradygmatami. Do paradygmatów tych należy niezależność banku centralnego wobec rządów. Niezależność ta była i jest nadal prawnie usankcjonowana (np. postanowieniami traktatowymi Unii Europejskiej, Konstytucją RP). Konsekwencją tego paradygmatu jest dualizm władz monetarnych, a sama polityka finansowa (monetarna i fiskalna) jawi się jako proces dychotomiczny, najeżony sprzecznościami. Skala kryzysu finansowego i liczne związane z nim zagrożenia zmusiły do konsolidacji polityki finansowej, gdyż okazało się, że środki, którymi dysponują z osobna władze monetarne i władze fiskalne, są zdecydowanie niewystarczające. Kryzysowe zjawiska wymusiły

¹ Por. np. D. Rosati: *Przyczyny i mechanizm kryzysu finansowego w USA*. „Ekonomista” 2009, nr 3, s. 315 i nast..

działania banków centralnych w wielu krajach², głównie w Stanach Zjednoczonych oraz w Wielkiej Brytanii, nie tylko do ratowania płynności sektora bankowego, ale także do bezpośredniego lub pośredniego finansowania rządów (budżetu) w związku z koniecznością przejęcia na własność banków komercyjnych i innych instytucji, ich dokapitalizowania itd.³. Fiskalne zaangażowanie państwa w ratowanie prywatnych banków komercyjnych i innych instytucji finansowych również oznaczało zakwestionowanie w jakimś stopniu kolejnego paradygmatu gospodarki rynkowej – własności prywatnej jako gwaranta efektywnego wykorzystywania zasobów⁴.

Ważne jest podkreślenie, że w warunkach kryzysu działania władz fiskalnych i monetarnych wykroczyły znacznie poza tradycyjną koordynację polityki monetarnej i polityki finansowej (*policy mix*). Na tym tle rodzi się fundamentalne pytanie teoretyczne: czy zmiany te mają charakter trwały (instytucjonalny)? Pytanie praktyczne odnosi się do skuteczności działań podjętych przez banki centralne i rządy.

1. Przyczyny kryzysu – zawodność państwa czy zawodność rynku

Nie sposób analizować dylematów, wobec których stanęły władze monetarne i fiskalne w poszczególnych krajach w warunkach ostrego kryzysu finansowego, jeżeli nie przywoła się chociażby najważniejszych przyczyn tego kryzysu. Przyczyn tych można szukać zarówno po stronie państwa, jak i po stronie rynku.

Jeżeli chodzi o przyczyny leżące po stronie państwa (władz finansowych), zarówno w obszarach monetarnych, jak i fiskalnych, to w obszarze monetarnym wskazać trzeba na łagodną politykę monetarną wyrażającą się w niskich stopach procentowych, co umożliwiło ekspansję kredytową bankom komercyjnym na rynku nieruchomości. Polityka niskich stóp procentowych, zwłaszcza w USA, doprowadziła najpierw do boomu mieszkaniowego, a później do gwałtownego załamania się tego rynku⁵. W sferze monetarnej występowały także błędy w instytucjach nadzoru bankowego (finansowego), które

² Więcej na ten temat: J. Pruski: *Działalność antykryzysowa banków centralnych w dobie globalnego kryzysu finansowego*. 101 Seminarium BRE-CASE, Warszawa 5 marca 2009 (<http://www.case.com.pl/plik-24339993.pdf>)

³ Por. *Britain's fallen star*. „The Economist”, February 14th-20th 2009

⁴ Por. R. Bugaj: *Stabilizacja na protezach. Koniec kapitalizmu?* „Gazeta Bankowa” nr 11 z 16.03.2009 r.

⁵ K. Piech: *Amerykański kryzys*. „Gazeta Bankowa” z 27.08.2007 r.

tolerowały ekspozycję aktywów banków i instytucji finansowych na nadmierne ryzyko.

W obszarze fiskalnym za błędną należy uznać politykę obniżania podatków, po części wymuszoną konkurencją podatkową, po części zaś doraźnymi celami politycznymi rządzących ekip. Przyjmowano założenie, że obniżanie podatków będzie sprzyjało wzrostowi gospodarczemu, a więc że masa dochodów podatkowych nie zmniejszy się. Założenie takie wynikało z prognoz wzrostu gospodarczego, które jednak okazały się błędne⁶, co skutkowało niższymi dochodami publicznymi. Poluzowaniu polityki fiskalnej sprzyjały niskie stopy procentowe, istotne przy finansowaniu deficytów budżetowych. Niskie stopy monetarne były więc czynnikiem sprzyjającym nie tylko ekspansji monetarnej (kredytowej), ale także ekspansji fiskalnej. Na stan finansów publicznych w okresie kryzysu wpłynęły dwie negatywne tendencje: a) skutki obniżania podatków i innych danin przy ograniczonych możliwościach redukcji wydatków przy dobrej koniunkturze; b) nadzwyczajne wydatki budżetowe wynikające z działań ratunkowych. To spowodowało eksplozję deficytów budżetowych i gwałtowny wzrost długu publicznego w wielu krajach. Nie skuteczne okazały się też regulacje z zakresu tzw. dyscypliny finansów publicznych zawarte w Traktacie z Maastricht i w Pakcie Stabilności i Wzrostu Gospodarczego.

Jeżeli chodzi o zawodność rynku, to na pierwszym miejscu należałoby postawić kryzys własności prywatnej jako fundamentalnej kategorii tzw. ekonomii głównego nurtu, stanowiącej teoretyczne zaplecze współczesnej gospodarki rynkowej. Przejawia się on w utracie lub ograniczaniu kontroli właścicielskiej nad majątkiem (aktywami). Wystąpił wyraźny rozdźwięk pomiędzy podmiotami zarządzającymi aktywami a ich właścicielami, co sprzyjało podejmowaniu ryzykownych decyzji przez menedżerów, którzy nie ponosząc skutków tych decyzji, narażali właścicieli na straty. Zawodność rynku finansowego jest też wynikiem tzw. innowacji finansowych, których skutkiem było dramatyczne oderwanie się aktywów finansowych zarówno od sfery realnej, jak i od pieniądza właściwego⁷.

⁶ Według A. Greenspana prognozy makroekonomiczne są trafne w 60% („Gazeta Wyborcza” z 27.10.2008 r.).

⁷ Według szacunków McKinsey Global Institute, w ciągu ostatnich pięciu lat wartość aktywów finansowych świata wzrosła ze 118 bln USD do 200 bln USD. Przyrostowi takiej sumy aktywów nie towarzyszył przyrost żadnych wartości realnych (zabezpieczenia pieniądza), lecz wynikał z emisji papierów wartościowych (poprawiej: bezwartościowych) oraz zapisów na kontach banków i instytucji finansowych. Dla porównania wartość światowego PKB szacuje się na 40 bln USD. (T. Gruszecki: *Dolarowa bomba*. „Gazeta Bankowa” z 16.03.2009 r.).

Jednakże groźniejsze okazało się działanie menedżerów dla stabilności systemu ekonomicznego i finansowego⁸ nie tylko danego kraju, ale też ze względu na efekt zarażania w skali międzynarodowej. Fakt ten tłumaczy skoordynowaną akcję rządów, przy zaangażowaniu międzynarodowych instytucji i organizacji, na rzecz przywrócenia ładu korporacyjnego we współczesnej gospodarce.

Innym przejawem zawodności rynku jest negatywnie zweryfikowana teza efektywności rynków finansowych jako mechanizmu optymalnej alokacji zasobów. Zaburzenia obserwowane na rynkach finansowych i transmisja skutków tych zaburzeń na sferę realną gospodarki (spadek produkcji, wzrost bezrobocia, spadek inwestycji itd.) podają w wątpliwość nadmierne zaufanie do rynków finansowych i ich efektywności⁹.

Konkludując, można stwierdzić, że przyczyny kryzysu leżą zarówno po stronie państwa (władz finansowych), jak i po stronie mechanizmu rynkowego. W dalszych rozważaniach skoncentrujemy uwagę na zawodności państwa.

2. Asymetria odpowiedzialności państwa za gospodarkę

Jeżeli przyjmiemy, że część przyczyn kryzysu finansowego tkwi w błędach popełnionych przez państwo, to rodzi się pytanie o odpowiedzialność za popełnione błędy przez poszczególne instytucje państwa. Państwo jest podmiotem i abstrakcyjnym, i konkretnym zarazem, i ogólnym, i charakteryzującym się istotnym stopniem złożoności. Przypisanie popełnionych błędów konkretnym instytucjom (podmiotom władzy) państwa jest o tyle ważne, że pozwala na dokonanie niezbędnych zmian. W kontekście prowadzonych rozważań istotny jest zwłaszcza podział władz państwowych na władze monetarne i władze fiskalne. Znaczenie tego podziału wynika ze wspomnianej już niezależności tych dwóch rodzajów władz finansowych, jak też z odrębności obszarów, w stosunku do których podejmowane są decyzje.

⁸ Por. np. P. Niedziółka: *Pokuszenie nadużyciu w działalności kredytowej banków a stabilność finansowa*. „Bank i Kredyt” 2008, nr 11, s.18-29.

⁹ Podczas przesłuchania przed Kongresem USA 24 października 2008 r. A. Greenspan przyznał, że System Rezerwy Federalnej przyczynił się do kryzysu finansowego w Stanach Zjednoczonych. Błędy amerykańskiego banku centralnego polegały nie tylko na polityce zaniżonych stóp procentowych, co spowodowało ekspansję kredytową. Polityka niskich stóp procentowych oparta została m.in. na założeniu, że właściciele banków komercyjnych i innych instytucji finansowych są wystarczającym gwarantem zdrowej polityki kredytowej i inwestycyjnej. Założenie to zostało zweryfikowane negatywnie, co oznacza, że jedną z przyczyn kryzysu był niewłaściwy nadzór nad bankami i instytucjami finansowymi (*Alan Greenspan przyczynił się do kryzysu finansowego*, <http://www.newsweek.pl/artykuly/30795>).

O ile w ujęciu abstrakcyjnym zawodność i odpowiedzialność państwa dotyczy zarówno władz monetarnych, jak i władz fiskalnych, to jednak stopień odpowiedzialności za błędy w prowadzonej przez te dwa rodzaje władz polityce jest zdecydowanie różny. Analiza empiryczna funkcjonowania tych odrębnych organów państwa prowadzi do wniosku, że pomiędzy nimi występuje wyraźna asymetria odpowiedzialności, nie tylko za gospodarkę realną, ale także za sferę pieniężną. Niezależność banku centralnego nie przekłada się na odpowiedzialność władz monetarnych za popełniane błędy, a więc za zawodność państwa. W ostateczności skutki błędów banków centralnych są ponoszone – paradoksalnie – przez rządy (podatników).

3. Istota programów ratunkowych i pomocowych

Programy ratunkowe i pomocowe implikują dylematy i kontrowersje. Są one o tyle zrozumiałe, że podejmowane przez rządy i banki centralne decyzje naruszają wskazane na początku rozważań kanony gospodarki rynkowej. Działania ratunkowe podejmowane przez bank centralny oraz przez rząd oznaczają alokowanie ogromnych publicznych środków finansowych do sektora prywatnego, a więc transfer ryzyka od podmiotów prywatnych do podmiotów publicznych (podatników). Działania ratunkowe oznaczają także konieczność przekształcenia własności prywatnej we własność publiczną, co również narusza fundamenty gospodarki rynkowej.

Najwięcej kontrowersji wzbudza jednak zaangażowanie banków centralnych w finansowanie deficytów budżetowych poprzez zakup obligacji rządowych na rynku pierwotnym lub wtórnym. System Rezerwy Federalnej zakupił obligacje rządu USA na kwotę 300 mld USD¹⁰. Podobną aktywnością wykazywał się Bank Anglii, który w okresie od marca do listopada 2009 roku zakupił obligacje rządowe na kwotę 175 mld funtów. Praktyka ta, stosowana przez FED oraz Bank Anglii, jest zauważalna także w Europejskim Banku Centralnym, który skupuje i zamierza nadal skupować na rynku wtórnym obligacje rządów krajów należących do strefy euro do kwoty 45 mld euro¹¹. Praktyki te skłaniają do refleksji teoretycznej, gdyż oznaczają zakwestionowanie nie tylko niezależności banku centralnego, ale także zmianę podziału ról (funkcji) przy kreacji współczesnego pieniądza.

¹⁰ <http://inwestycje.wieszjak.pl/aktualnosci/2009054,Fed-wyda-300-mld-USD-na-obligacje-rzadu-USA.html>

¹¹ W.L. Watts, MarketWatch: *ECB's Trichet welcomes publication of banks' stress tests. European Central Bank, Bank of England leave respective rates unchanged*. „The Wall Street Journal”, July 8, 2010.

4. Dylematy związane z formami pomocy

Decyzja o działaniach ratunkowych nie wyczerpuje wszystkich dylematów. Istotny jest bowiem nie tylko sam fakt udzielenia pomocy, ale także forma pomocy i jej adresaci, gdyż od tego może zależeć skuteczność działań ratunkowych.

W ujęciu abstrakcyjnym wyróżnić można następujące formy:

- 1) natychmiastowe zasilanie w płynne środki pieniężne, co może przybierać formę dokapitalizowania podmiotu, np. poprzez wykup obligacji, zakup nowych akcji;
- 2) emisja obligacji rządowych i przekazanie ich danemu podmiotowi w celu poprawy jakości jego aktywów;
- 3) udzielanie poręczeń i gwarancji przez rząd przy zaciąganiu kredytów w bankach, adresowane szczególnie do małych i średnich przedsiębiorstw;
- 4) gwarancje rządowe dla tzw. toksycznych aktywów finansowych banków komercyjnych;
- 5) ubezpieczenie przez rząd należności banków komercyjnych;
- 6) udzielanie gwarancji dla depozytów bankowych;
- 7) gwarancje dla transakcji na rynku międzybankowym;
- 8) dopłaty do zakupów określonych towarów¹².

Decyzja o działaniach ratunkowych może mieć charakter doraźny, wymuszony sytuacją, ale może też mieć charakter wyprzedzający wówczas, gdy pojawiające się zagrożenia w otoczeniu zewnętrznym skłaniają do tworzenia rezerw na wypadek kryzysu¹³.

Wybór formy pomocy rodzi istotne skutki ekonomiczne zarówno dla rządu, jak też dla podmiotów, które z pomocy tej korzystają. Natychmiastowe zasilanie w środki pieniężne angażuje bezpośrednio wydatki publiczne, które mogą być finansowane przez zaciąganie przez rząd pożyczek w drodze emisji obligacji skarbowych. Ze względu na to, że sprzedaż tych obligacji na rynku finansowym może okazać się trudna lub niemożliwa, instancją ostatniej szansy dla rządu staje się bank centralny. Z sytuacją taką mieliśmy do czynienia zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych i w Wielkiej Brytanii. Ten rodzaj działań ratunkowych wywołuje wzrost zobowiązań bilansowych rządu i prowadzi do powiększenia deficytów budżetowych oraz wzrostu długu publicznego. Jeżeli przyjmie się założenie, że obligacje nabyte przez bank centralny będą wykupy-

¹² Rząd słowacki dopłacał 2000 euro przy zakupie nowych samochodów.

¹³ Rządowy fundusz rezerwowy na wypadek kryzysu w sektorze bankowym został utworzony we Włoszech.

wane przez rząd, to jedynym sposobem ograniczenia skutków tych działań ratunkowych może być inflacja, która zmniejszy realną wartość zobowiązań rządu wobec banku centralnego. Ze wszystkimi negatywnymi skutkami wynikającymi z podwyższonej inflacji.

Inny charakter mają natomiast zobowiązania potencjalne (pozabilansowe), związane z udzielaniem gwarancji i poręczeń z różnych tytułów różnym podmiotom przez rząd. Ta forma działalności ratunkowej jest ważnym narzędziem stabilizacji sytuacji finansowej podmiotów, także ze względów psychologicznych. Jej zaletą jest to, że nie obciąża ona środków finansowych rządu. Jednak nadużywanie gwarancji i poręczeń prowadzić może do przekształcenia się zobowiązań potencjalnych w zobowiązania rzeczywiste.

Kolejny dylemat, przed którym staje rząd, związany jest z adresowaniem pomocy ratunkowej. Wiąże się to także z formą tej pomocy. Odbiorcą pomocy może być podmiot finansowy, np. bank komercyjny, którego sytuacja na skutek złych kredytów grozi upadkiem, ale pomoc może być udzielona podmiotom, które mają trudności ze spłatą zobowiązań (spłata kredytów) wobec banków lub innych instytucji finansowych.

Jeszcze inny dylemat związany jest z pytaniem, czy pomoc należy kierować do przedsiębiorstw, które na skutek kryzysu znalazły się w trudnościach finansowych ze względu na załamanie się popytu na produkowane towary, czy też do nabywców w formie dopłat do nabywanych towarów. Ratowanie popytu może odbywać się przez wprowadzanie dodatkowych ulg w podatkach celem zwiększenia funduszy nabywczych gospodarstw domowych. Ten rodzaj pomocy był stosowany szeroko w Stanach Zjednoczonych w pierwszej fazie kryzysu.

W konkluzji można stwierdzić, że wybór adresatów pomocy, podobnie jak wybór formy pomocy, stanowi ważny obszar decyzyjny państwa.

5. Skala pomocy i jej formy

Kryzys finansowy lat 2007-2009 był zaskakujący m.in. z powodu jego głębokości, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, oraz ze względu na fakt szybkiego przenoszenia się jego skutków na wiele innych krajów. Kryzys miał wymiar globalny, zaś o jego głębokości świadczy m.in. spadek wartości aktywów na giełdach, który tylko w roku 2008 wyniósł łącznie 30 bln USD. Szacuje się, że pomoc państwa w postaci kredytów i różnych gwarancji osiągnęła astronomiczną kwotę 7 bln USD. W Stanach Zjednoczonych, gdzie wprowadzony został tzw. plan Paulsen, wielkość pomocy wyniosła 750 mld USD. Z kwoty tej banki otrzymały 350 mld USD. Plan ten był

przedmiotem ostrej krytyki części ekonomistów amerykańskich, w tym laureatów Nagrody Nobla¹⁴.

Pomoc na ogromną skalę uruchomił rząd brytyjski. Rozmiary tej pomocy, adresaci oraz formy przedstawiały się następująco:

- na ubezpieczenie utraty aktywów – 325 mld funtów;
- na gwarancje rządowe dla spłat długów wobec klientów bankowych posiadających tzw. toksyczne aktywa – 300 mld funtów;
- pożyczki dla banków – 185 mld funtów;
- bezpośrednie inwestycje rządowe polegające na zakupie akcji – 94 mld funtów.

Według ostatnich szacunków National Audit Office (odpowiednik NIK) działania ratunkowe wobec sektora bankowego polegające na zakupie udziałów, udzielanych gwarancjach kredytowych na rynku międzybankowym, ubezpieczeniu toksycznych aktywów, rekapitalizacji i udzielanych pożyczkach mogą kosztować 850 mld funtów¹⁵.

Rząd Niemiec w październiku 2008 roku przyjął pakiet ratunkowy dla banków na kwotę 480 mld euro. Celem funduszu jest udzielanie poręczeń rządowych na pożyczki dawane przez niemieckie banki. W lutym 2009 okres obowiązywania poręczeń rządowych na pożyczki niemieckich banków wydłużono z trzech do pięciu lat¹⁶.

Działania ratunkowe wiązały się też ze zmianami własnościowymi. W wyniku interwencji rządów takie banki jak Fortis, Hypo Real Estate stały się w 100% własnością państwa. W AIG Group, Royal Bank of Scotland, Lloyds Bank państwo posiada pakiet większościowy. Również w przypadku Citigroup, Commerzbank, AIB, pozycja własnościowa rządu pozwala na ich kontrolę. Jeżeli chodzi o analizowaną poniżej Hiszpanię, to konieczną dla banków komercyjnych pomoc ocenia się na 35 mld euro¹⁷.

6. Skutki działań ratunkowych – próba oceny

Za wcześnie jest jeszcze, aby w pełni ocenić skutki podjętych działań, które w przypadku wielu krajów miały znamiona działań ratunkowych. Można

¹⁴ <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Ekonomisci-krytykuja-Plan-Paulsona-1836919.html>

¹⁵ *W. Brytania: podatnicy wesprą sektor bankowy sumą 850 mld funtów*. PAP, 04.12.2009 r.

¹⁶ <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Rzad-Niemiec-przyjal-projekt-ustawy-umozliwiajacej-nacjonalizacje-bankow-1910016.html>

¹⁷ http://forsal.pl/artykuly/406451,standard_poor_s_banki_w_hispanii_potrzebuja_35_mld_euro_rzadowej_pomocy.html

wprawdzie zaobserwować pewne oznaki opanowania kryzysu w poszczególnych krajach i w gospodarce globalnej, ale pojawiają się też ostrzeżenia, że obecna poprawa koniunktury i stabilizacja na rynkach finansowych ma charakter przejściowy, a więc że nie można wykluczyć kolejnej fali kryzysowej¹⁸. Jako przyczynę powrotu kryzysu wskazuje się – paradoksalnie – działania ratunkowe podjęte na tak znaczną skalę i koszty z tym związane.

Jakkolwiek trzeba zgodzić się z tym, że zagrożenia mogą pojawić się w średnim i długim okresie, to jednak warto zapoznać się z kształtowaniem podstawowych wskaźników ekonomicznych przed kryzysem i po podjętych działaniach ratunkowych. Ze względu na ramy objętościowe niniejszego opracowania przedmiotem analizy będą wybrane następujące kraje: 1) Stany Zjednoczone, 2) Wielka Brytania, 3) Niemcy, 4) Hiszpania, 5) Łotwa, 6) Polska.

Zainteresowanie Stanami Zjednoczonymi nie wymaga specjalnej argumentacji (źródło kryzysu, skala pomocy), podobnie jest Wielką Brytanią. Z kolei Niemcy są lokomotywą gospodarki UE, a więc od sytuacji gospodarczej tego kraju zależy koniunktura w Unii Europejskiej. Zainteresowanie Hiszpanią jest o tyle uzasadnione, że w kraju tym kryzys na rynku nieruchomości był w Europie kontynentalnej największy. W latach 2003-2009 wystąpił tam boom kredytowy, a zadłużenie gospodarstw domowych wzrosło prawie o 130%. Po załamaniu się gospodarki i potężnym wzroście bezrobocia zaczęły pojawiać się trudności w spłacie kredytów hipotecznych. Ocenia się, że banki hiszpańskie w swoich aktywach mają kwotę 62 mld euro poniżej standardu. Stąd też konieczne było utworzenie rządowego funduszu na restrukturyzację banków (35 mld euro), co stanowić będzie istotne obciążenie budżetu państwa¹⁹. Ostatnio pojawiły się spekulacje, że Hiszpania będzie pierwszym krajem, który ma skorzystać z pomocy MFV na kwotę 250 mld euro²⁰. Łotwa z lidera transformacji stała się jednym z krajów stojących na skraju bankructwa. Wybór Polski do porównań międzynarodowych jest podyktowany z kolei tym, że kraj nasz odczuł skutki kryzysu w najmniejszym stopniu.

Przedmiotem analizy będą następujące wskaźniki makroekonomiczne: 1) wzrost gospodarczy, 2) stopa bezrobocia, 3) deficyt budżetowy jako procent PKB, 4) dług publiczny jako procent PKB.

¹⁸ Por. P. Krugman: *The Third Depression*. „The New York Times”, June 27, 2010.

¹⁹ http://forsal.pl/artykuly/406451,standard_poor_s_banki_w_hispanii_potrzebuja_35_mld_euro_rzadowej_omocy.html

²⁰ http://wyborcza.biz/biznes/1,101291,8033711,MFV_jest_spokojny_o_przyszlosc_Hispanii.html

Tabela 1 przedstawia kształtowanie się wskaźników wzrostu gospodarczego historycznego i prognozowanego w latach 2007-2011. Zwraca uwagę fakt, że w roku 2008 we wszystkich krajach wystąpiło wyraźne spowolnienie wzrostu. Poważne skutki kryzysu, mierzone zmianami w PKB, wystąpiły z opóźnieniem, a więc w roku 2009, przy czym ujemny wzrost, rzędu 5%, miał miejsce w dwóch dużych gospodarkach, czyli w Niemczech i w Wielkiej Brytanii. Dramatyczny spadek PKB wystąpił na Łotwie. Kraj ten wymagał międzynarodowej skoordynowanej akcji ratunkowej²¹.

Tabela 1

Wzrost gospodarczy (PKB) w wybranych krajach w latach 2007-2011

Lata	USA	Wielka Brytania	Niemcy	Hiszpania	Łotwa	Polska
2007	2,1	2,6	2,5	3,6	10,0	6,8
2008	0,4	0,5	1,3	0,9	-4,6	4,9
2009	-2,4	-4,9	-4,9	-3,6	-18,0	1,8
2010	3,2	1,2	1,2	-0,4	-3,5	2,7
2011	3,2	2,1	1,6	0,8	3,3	3,3

Źródło: OECD: *Economic Outlook*, May 2010.

Z oceny z początku roku 2010 oraz prognoz wykonanych przez OECD wynika, że działania ratunkowe pozwoliły ustabilizować sytuację gospodarczą na świecie, a także w analizowanych krajach. Kraje te weszły na ścieżkę umiarkowanego wzrostu (w strefie euro w I kwartale 2010 odnotowany został wzrost PKB w wysokości 0,2%), ale trzeba zauważyć, że wzrost ten w roku 2010 liczony jest od znacznie niższej bazy, czyli roku 2009. Ujemny wzrost gospodarczy ma wystąpić nadal na Łotwie, ale spadek PKB będzie już znacznie mniejszy. Z prognoz wynika, że na ścieżkę wzrostu powracać będzie Hiszpania.

²¹ Do pomocy zagranicznej musiała się odwołać Łotwa, która dla ratowania gospodarki potrzebowała 7,5 mld euro. Pożyczkodawcami były: Unia Europejska (3,1 mld euro), kraje nordyckie (1,8 mld euro), MFW (1,7 mld euro), Bank Światowy (0,4 mld euro), Czechy (0,2 mld euro), Polska (0,1 mld euro), EBOiR (0,1 mld euro). Źródło: http://wyborcza.pl/1,76842,6089112,UE_poratuje_Lotwe.html

W tabeli 2 przedstawione zostały wskaźniki zharmonizowanej stopy bezrobocia²² dla analizowanych krajów w latach 2007-2011.

Tabela 2

Zharmonizowana stopa bezrobocia w wybranych krajach w latach 2007-2011

Lata	USA	UK	Niemcy	Hiszpania	Łotwa	Polska
2007	4,6	5,4	8,2	8,7	5,4	8,6
2008	5,8	5,5	7,0	14,0	10,1	6,8
2009	9,3	7,6	7,4	18,9	21,6	8,8
2010	9,7	8,1	7,3	19,1	22,3	9,1
2011	8,9	7,9	8,0	18,2	b.d	8,6

Źródło: Ibid.

Z danych zawartych w tabeli 2 wynika, że bezrobocie wzrosło we wszystkich krajach, ale tempó wzrostu bezrobocia w niektórych z nich nie wykazuje tak silnego związku ze zmianami w produkcji (PKB). Przykładem tego są Niemcy, w przypadku których istotnemu spadkowi PKB towarzyszył nieznaczny wzrost bezrobocia. Wyraźny związek zauważalny jest natomiast na Łotwie. Z kolei w Hiszpanii, gdzie spadek PKB był znaczny, a prognozy wzrostu są umiarkowanie pozytywne, bezrobocie utrzymuje się nadal na wysokim poziomie. Dane nie mogą stanowić podstawy uogólnień, bo występuje zróżnicowanie krajowych rynków pracy.

Działalność ratunkowa i pomocowa rządów na tak znaczną skalę musiała znaleźć odzwierciedlenie w wielkości deficytów budżetowych oraz w stanie długu publicznego. Tabela 3 przedstawia relację deficytów budżetowych w stosunku do PKB w odniesieniu do danych rzeczywistych i danych prognozowanych.

²² Pomiędzy różnymi krajami a organizacjami międzynarodowymi występują istotne różnice w metodzie liczenia stopy bezrobocia. Eurostat mierzy zharmonizowaną stopę bezrobocia jako procent osób w wieku 15-74 lata pozostających bez pracy, zdolnych podjąć zatrudnienie w ciągu najbliższych dwóch tygodni, którzy aktywnie poszukiwali pracy w ciągu ostatnich tygodni w odniesieniu do wszystkich osób aktywnych zawodowo w danym kraju. Główny Urząd Statystyczny stopę bezrobocia mierzy jako odsetek bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy wobec całości cywilnej ludności aktywnej zawodowo. W Polsce stopa bezrobocia liczona metodą GUS jest znacznie wyższa i w kwietniu 2010 wynosiła 12,3% (Komunikat GUS z 26 maja 2010 r.).

Tabela 3

Deficyty budżetowe jako procent PKB

Lata	USA	Wielka Brytania	Niemcy	Hiszpania	Łotwa	Polska
2007	-2,8	-2,8	0,3	1,9	-0,3	-1,9
2008	-6,5	-4,9	0,0	-4,1	-4,1	-3,7
2009	-11,0	-11,3	-3,3	-11,2	-9,0	-7,1
2010	-10,7	-11,5	-5,0	-10,1	-12,3	-6,9
2011	-8,9	-10,3	-4,6	-9,3	-12,2	-5,9
2012	bd	bd	bd	bd	bd	-2,9

Źródło: OECD: *Economic Outlook*, May 2010; Eurostat; IMF; *Program Konwergencji. Aktualizacja 2009*, Rada Ministrów, Warszawa, luty 2010

Dane zawarte w tabeli 4 potwierdzają wysoką cenę, którą zapłacili rządy za podjęte działania ratunkowe. Z analizowanych krajów dramatyczny wzrost deficytów budżetowych zanotowany został w Stanach Zjednoczonych i w Wielkiej Brytanii, na Łotwie, w Hiszpanii, umiarkowany w Niemczech i w Polsce. Zwraca uwagę też fakt niekorzystnych prognoz tego wskaźnika.

Kumulacja deficytów budżetowych powoduje wzrost długu publicznego, co prezentuje tabela 4.

Tabela 4

Dług publiczny jako procent PKB

Lata	USA	Wielka Brytania	Niemcy	Hiszpania	Łotwa	Polska
2007	61,8	44,7	65,0	36,2	9,0	45,0
2008	70,0	52,0	66,0	39,7	19,6	47,1
2009	83,9	68,1	73,2	53,2	36,1	51,0
2010	92,4	78,2	79,1	60,1	bd	53,1
2011	99,5	89,2	82,5	66,9	bd	56,3
2012	bd	bd	bd	bd	bd	55,8

Źródło: *ibid.*

Pominąwszy Stany Zjednoczone, przyrastający dług publiczny w wielu krajach Unii Europejskiej, w tym w krajach strefy euro, stawia pod znakiem zapytania skuteczność fiskalnych kryteriów konwergencji zapisanych w Traktacie z Maastricht, jak też sankcji, które przewiduje Pakt Stabilności i Wzrostu Gospodarczego. Zagrożenia płynące ze strony fiskalnej dla trwałego wzrostu gospodarczego UE są dostrzegane, czego wyrazem jest ostatnia decyzja z 27 czerwca 2010 roku szczytu Grupy G20 w Toronto. Członkowie Grupy, do których należy też Unia Europejska, zobowiązali się zmniejszyć do roku 2013 deficyty budżetowe o połowę, zaś po skonsolidowaniu finansów publicznych rozpocząć zmniejszanie, począwszy od roku 2016, długów publicznych²³. Nasuwa się jednak pytanie o skuteczność takich postanowień, skoro nawet ugrupowania sformalizowane, takie jak Unia Europejska, nie mogą skutecznie egzekwować zobowiązań traktatowych. Pytanie jest tym bardziej zasadne, że rośnie opór społeczeństw przeciwko cięciom w wydatkach publicznych, a Grecja w tych protestach nie jest osamotniona²⁴. Główny sprzeciw protestujących skierowany jest przeciw nadużyciom banków, a także zawodności państwa w sferze regulacyjnej i nadzorczej²⁵.

W debacie nad skutkami działań ratunkowych rządów zwraca się uwagę na zagrożenie inflacyjne płynące ze strony fiskalnej²⁶. Tabela 5 przedstawia zharmonizowany wskaźnik inflacji cen konsumpcyjnych w analizowanych krajach. Jest to wskaźnik rocznej inflacji.

Tabela 5

Zharmonizowany wskaźnik inflacji cen konsumpcyjnych

Lata	USA	Wielka Brytania	Niemcy	Hiszpania	Łotwa	Polska
2007	2,9	2,3	2,3	2,8	10,0	2,5
2008	3,8	3,6	2,8	4,1	15,3	4,2
2009	-0,3	2,2	0,2	-0,3	3,3	3,8
2010	1,9	3,0	1,3	1,4	-3,7	2,7
2011	1,1	1,5	1,0	0,6	-2,5	2,8

Źródło: OECD: *Economic Outlook*, May 2010; Eurostat; IMF.

²³ „Gazeta Prawna” z 27.06.2010 r.

²⁴ Por. A. Białczak: *Europa buntuje się przeciwko zaciskaniu pasa*. „Gazeta Finansowa” z 2.07.2010 r.

²⁵ Por. M. Grendowicz: *Banki po kryzysie*. „Rzeczpospolita” z 3.07.2010 r.

²⁶ C.M. Reinhart, K.S. Rogoff: *From Financial Crash to Debt Crisis*. „NBER Working Paper” No. 15795, Issued in March 2010.

W danych zawartych w tabeli 6 zagrożenia tego nie widać. Co więcej, w niektórych krajach występuje zjawisko przeciwne – deflacja. Jednak problemem jest średni i długi okres, w którym skutki luźnej polityki fiskalnej mogą manifestować się wysoką inflacją.

Podsumowanie

Kryzys finansowy wskazał na asymetrię odpowiedzialności władz fiskalnych i władz monetarnych za gospodarkę. Dopiero w sytuacjach ekstremalnych władze te podjęły działania ratunkowe, których skutki są jeszcze trudne do przewidzenia. Za błędy niezależnych banków centralnych płacą rządy (budżet państwa), a ponieważ finansowe możliwości rządów są ograniczone, to wymusiły one na bankach centralnych monetyzację deficytów budżetowych przez zakup rządowych papierów wartościowych. Kanon współczesnego systemu monetarnego – i szerzej – systemu ekonomicznego – niezależność banku centralnego wobec rządu został naruszony.

Fundamentalną kwestią jest pytanie, czy zwycięstwo pragmatyzmu nad paradygmatami było słuszne. Jest o wiele za wcześnie, aby udzielić wiarygodnej odpowiedzi na tak postawione pytanie. Przedstawione powyżej rozważania i dane empiryczne wskazywałyby na to, że kryzys został opanowany, jednakże jest to perspektywa bieżąca. Niebezpieczeństwa średnio- i długookresowe były wskazywane powyżej. Najczęściej wskazuje się niebezpieczeństwo potężnego wzrostu inflacji²⁷.

W wyniku kryzysu następuje też przewartościowanie poglądów na podatki. Wobec ogromnych napięć w finansach publicznych wiele krajów już postanowiło podnieść podatki lub zamierza to uczynić w najbliższym czasie²⁸.

Podjętych zostało też wiele inicjatyw na rzecz przywrócenia skutecznego nadzoru nad rynkami finansowymi krajowymi i międzynarodowymi, w tym ładu korporacyjnego. Nie jest jednak pewne, czy rządowi i organizacjom międzynarodowym wystarczy determinacji.

²⁷ Por. T. Gruszecki: *USA i gospodarka światowa – deflacja, inflacja, biflacja?*

(<http://www.obserwatorfinansowy.pl/2010/06/28/usa-i-gospodarka-swiatowa-deflacja-inflacja-biflacja>)

²⁸ Od stycznia 2011 Wielka Brytania zamierza podnieść VAT z 17,5% do 20%. Por. J. Pawlicki: *Wielka Brytania zaciska pasa*. „Gazeta Wyborcza” z 23.06.2010 r. W roku 2008 Łotwa podniosła stawkę podstawową VAT z 18% do 21%, Węgry z 20% do 25%. Grecja podniesie VAT z 19% do 21%. Podwyżki VAT i podatku akcyzowego dokonało już lub zamierza dokonać wiele innych krajów. P. Skwirowski: *Europa podnosi podatki. A my?* „Gazeta Wyborcza” z 30.05.2010 r.

Literatura

- Bugaj R.: Stabilizacja na protezach. Koniec kapitalizmu? „Gazeta Bankowa” nr 11 z 16.03.2009 r.
- Grendowicz M.: *Banki po kryzysie*. „Rzeczpospolita” z 3.07.2010.
- Gruszecki T.: USA i gospodarka światowa – deflacja, inflacja, biflacja? (<http://www.obserwatorfinansowy.pl/2010/06/28/usa-i-gospodarka-swiatowa-deflacja-inflacja-biflacja>)
- Krugman P.: *The Third Depression*. „The New York Times”, June 27, 2010.
- Niedziółka P.: Pokusa nadużycia w działalności kredytowej banków a stabilność finansowa. „Bank i Kredyt” 2008, nr 11.
- Reinhart C.M., Rogoff K.S.: *From Financial Crash to Debt Crisis*. „NBER Working Paper” No. 15795, Issued in March 2010.
- Rosati R.: *Przyczyny i mechanizm kryzysu finansowego w USA*. „Ekonomista” 2009, nr 3.
- Watts W.L.: MarketWatch: *ECB's Trichet welcomes publication of banks' stress tests. European Central Bank, Bank of England leave respective rates unchanged*. „The Wall Street Journal”, July 8, 2010.

ON THEORETICAL AND PRACTICAL CONSEQUENCES OF THE RESCUE FISCAL PACKAGES DURING ECONOMIC CRISIS

Summary

The purpose of the article is to focus on the controversial characteristic of the state activity during the economic crisis. The main aspect of this activity is to allocate the public resources to the private sector with the transformation of private property into public property at the same time (it means the nationalization of the private debts). The fiscal activity in the crisis condition stimulates unconventional reaction (intervention) of the central banks that could provoke the inflationary threats. The author of the article has described some reasons of the economic crisis which arose due to the state and financial markets failure, also a mechanism, form and range of the public resources allocation to the private sector (on the example of different countries). The dilemmas and threats arising with the fiscal and monetary policy during the current economic crisis have been also presented in the article.

ZASADA JAWNOŚCI FINANSÓW PUBLICZNYCH A OPRACOWYWANIE PROJEKTU UCHWAŁY BUDŻETOWEJ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego – obok samodzielności dochodowej i wydatkowej – dotyczy organizowania prac nad projektem uchwały budżetowej oraz kształtowania układu i treści projektu uchwały budżetowej. W ramach samodzielnie podejmowanych przez władze samorządowe działań dotyczących procedury budżetu ważne jest, aby działania te były związane z poszukiwaniem instrumentów podwyższających efektywność gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. W skali jednostki samorządu terytorialnego w ramach procedur budżetowych można bowiem skuteczniej – w porównaniu z pracami nad projektem ustawy budżetowej – zastosować mierzenie efektów planowanych do realizacji przez władze samorządowe zadań publicznych z kosztami ich wykonania.

Celem opracowania jest wykazanie, że organy samorządu terytorialnego w szerszym niż dotychczas zakresie mają uwzględniać zasadę jawności finansów publicznych we wstępnym etapie prac nad projektem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

Opracowywanie projektu oraz przyjęcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego to długi i złożony proces, angażujący wiele jednostek organizacyjnych, w którym rozstrzyga się o wielu ważnych dla wspólnot samorządowych sprawach – od określenia i uzgodnienia na określony rok budżetowy podstawowych priorytetów w polityce finansowej (wynikających z realizowanej strategii rozwoju gminy, regionu, czy też z wieloletniej prognozy finansowej), ustalenia wielkości i poziomu opłat za usługi publiczne realizowane przez jednostki komunalne, ustalenia stawek podatków i opłat samorządowych, po określenie limitu wydatków przekazywanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na poszczególne dziedziny sektora samorządowego.

Tryb postępowania jednostek organizacyjnych gminy (powiatu, województwa) biorących udział w pracach nad opracowaniem projektu uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego jest w poszczególnych jednostkach zróżnicowany, tym niemniej podstawowe ramy i zasady procedury budżetowej są uregulowane ustawowo i dotyczą z jednej strony zakresu kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego w toku prac nad projektem uchwały budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a z drugiej – treści uchwały budżetowej jednostki.

Organy samorządu terytorialnego w opracowywaniu projektu uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego mają szeroki zakres samodzielności i są zobowiązane przepisami ustawy o finansach publicznych jedynie do respektowania w procedurze budżetowej następujących wymogów formalnoprawnych:

- Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przyjmuje uchwałę w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, określającą wymaganą szczegółowość projektu uchwały budżetowej, wymogi dotyczące uzasadnienia oraz materiały informacyjne i terminy obowiązujące w toku prac nad budżetem.
- Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek przygotować i przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego w listopadzie roku poprzedzającego rok budżetowy projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi, których rodzaj, charakter i poziom szczegółowości określił na etapie rozpoczęcia procedury budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Tryb prac nad projektem uchwały budżetowej oraz treść, układ i stopień jej szczegółowości w decydującym stopniu są uzależnione od decyzji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. W praktyce szeroki zakres samodzielności władz samorządowych w tym obszarze nie jest dostrzegany i realizowany, i dlatego koncentrują się one na wypełnianiu wymogów formalnych¹ dotyczących treści i układu uchwały budżetowej. Tymczasem, pomimo że w konstrukcji projektu uchwały budżetowej występuje szereg elementów o charakterze obligatoryjnym, to władze samorządowe posiadają stosunkowo szeroki zakres samodzielności w sprawach dotyczących procedury opracowywania i uchwalania uchwały budżetowej. Samodzielność ta przejawia się w uprawnieniach władz samorządowych dotyczących przede wszystkim trybu prac nad projektem budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz uzasad-

¹ Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240.

nienia i materiałów informacyjnych, które mają ułatwić zrozumienie polityki finansowej realizowanej przez organy samorządu terytorialnego. Uchwała budżetowa, będąc podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, jest bowiem jednocześnie narzędziem polityki finansowej władz samorządowych, której zasadniczym celem winno być racjonalne, efektywne i skuteczne gospodarowanie zasobami finansowymi jednostki samorządu terytorialnego, zapewniające społecznościom lokalnym odpowiedni dostęp do dóbr i usług publicznych. Dlatego też aktywność władz samorządowych, przejawiająca się w odchodzeniu od rutynowego, standardowego wykonywania elementów tradycyjnej procedury budżetowej i prowadzeniu prac związanych z opracowaniem projektu uchwały budżetowej i jej uchwalaniem przy respektowaniu jawności i transparentności gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, jest podstawowym warunkiem efektywności alokacji zasobów środków publicznych.

Potrzeba większej niż dotychczas inicjatywy i aktywności organów samorządu terytorialnego przy opracowywaniu i uchwalaniu projektu uchwały budżetowej wynika także z tego, że ustawa o finansach publicznych nie wskazuje czynności, jakie mają być podejmowane przez te organy w ramach tej fazy procedury budżetowej. Wydaje się, że procedura ta w gminach (powiatach, województwach) nie może być utożsamiana tylko z rutynowymi, mechanicznymi pracami o charakterze ewidencyjno-rachunkowym. Oprócz tych elementów tego procesu, prowadzonego zgodnie z ustawowymi wymaganiami, w coraz większym stopniu – na wstępnym etapie opracowywania projektu uchwały budżetowej – powinny się pojawiać oddolne, podejmowane przez organy samorządu terytorialnego inicjatywy służące efektywniejszemu i oszczędniejszemu wykorzystaniu środków publicznych. Proces konstruowania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, oparty na szerokiej komunikacji władz samorządowych z różnymi podmiotami, instytucjami działającymi w gminie (regionie), stwarza znacznie większe możliwości realizacji określonych celów strategicznych, przy jednoczesnym respektowaniu zasady oszczędnego i racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

Mając na uwadze potrzebę coraz większej oddolnej inicjatywy władz samorządowych w ramach procedur związanych z opracowywaniem projektu uchwały budżetowej, trzeba zauważyć, że władze samorządowe, przystępując do prac nad projektem uchwały budżetowej, na wstępie mają zidentyfikować uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne wpływające na układ i treść projektu uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

Do najistotniejszych uwarunkowań wewnętrznych wpływających na proces opracowywania i uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorial-

nego należy struktura dochodów i wydatków budżetowych, w tym szczególnie udział dochodów własnych w dochodach ogółem oraz udział wydatków prawnie zdeterminowanych w wydatkach ogółem. Do uwarunkowań wewnętrznych zaliczyć też trzeba: wielkość jednostki samorządu terytorialnego, wypracowane formy dialogu między społecznością lokalną, regionalną a organami jednostek samorządu terytorialnego, tożsamość terytorialną mieszkańców, poziom rozwoju gospodarczego, uwarunkowania historyczne, aktywność i poziom kwalifikacji pracowników administracji samorządowej czy poziom zaangażowania radnych w rozwiązywanie bieżących i perspektywicznych problemów wspólnot samorządowych. Te uwarunkowania – wbrew pozorom – mają istotne znaczenie w pracach nad projektem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

Do uwarunkowań zewnętrznych, które obok formalnoprawnych ram dotyczących konstrukcji uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego wpływają na proces opracowywania projektu tej uchwały, należy zaliczyć ograniczenia w zakresie możliwości trafnego określenia poziomu dochodów budżetowych. Tylko część tych dochodów zależy od decyzji organów jednostki samorządu terytorialnego; w dużej mierze wynikają one bezpośrednio z decyzji dysponentów części budżetowych. Należą do nich maksymalne stawki podatków samorządowych zasilających bezpośrednio budżety gmin, zasady ustalania subwencji ogólnej czy też kwoty dotacji celowych. Bariery informacyjne, napotymane przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie, w znacznym stopniu wpływają na harmonogram prac nad projektem uchwały budżetowej. Ponaddwudziestoletnia praktyka w Polsce w pracach nad projektem budżetów gmin dowodzi, że większość zarządów gmin nie miała tych informacji na wstępnym etapie prac nad projektem budżetu i że stosowano zasadę „planowania ostrożnego”, co z kolei powodowało przyjmowanie do planu zaniżonych wartości dochodów budżetowych. W rezultacie przyjmowano w uchwale budżetowej „budżet zminimalizowany”, o poziomie dochodów i wydatków znacznie różniącym się od tego, który był ujęty w budżecie gminy na koniec roku budżetowego.

Przepisy normujące zasady opracowywania i uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz specyfika różnych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych powodują, że harmonogram prac nad projektem uchwały budżetowej jest w poszczególnych jednostkach zróżnicowany. Niezależnie jednak od tych różnic, ważne jest dostateczne uwzględnienie znaczenia w procedurze budżetowej wstępnych prac nad projektem uchwały budżetowej, związanych z opracowywaniem założeń projektu budżetu jednostki samorządu

terytorialnego oraz celów i instrumentów polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

Przy opracowywaniu wstępnych założeń do projektu uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego szczególne znaczenie mają prognozy makroekonomiczne, dotyczące zwłaszcza przewidywanego tempa wzrostu PKB, projektowanych wskaźników wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, przeciętnego wynagrodzenia, projektowanych świadczeń socjalnych, zmian w systemie podatkowym czy zmian w strategii zarządzania państwowym długiem publicznym. Oprócz tych uwarunkowań makroekonomicznych, ważne w pierwszym etapie prac budżetowych jest również zidentyfikowanie projektowanych zmian ustrojowoprawnych, dotyczących przede wszystkim zakresu planowanych (ewentualnie) procesów decentralizacji sektora finansów publicznych czy przewidywanych zmian ustrojowoprawnych dotyczących gospodarki komunalnej. W ramach tego etapu konstruowania projektu budżetu ważne jest także rozpoznanie uwarunkowań o charakterze miejscowym czy wojewódzkim, które będą w dużym stopniu wpływać na zarządzanie finansami jednostki samorządu terytorialnego. Odnoszą się one przede wszystkim do sytuacji społeczno-ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego, jej bazy podatkowej, działań jej służb finansowych dotyczących egzekucji należnych podatków samorządowych i opłat, czy też projektowanych zmian w strukturze jednostek organizacyjnych podległych organom jednostki samorządu terytorialnego.

Prognozy zmiennych makroekonomicznych i zidentyfikowane uwarunkowania lokalne i wojewódzkie są podstawą do opracowania wstępnych założeń budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Te wstępne założenia są bardzo zagregowane zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. W toku dalszej procedury są one wielokrotnie weryfikowane i zmieniane. Niemniej jednak założenia wstępne pozwalają określić skalę problemów i wyborów, z jakimi przyjdzie się spotkać organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego w toku dalszych prac nad konstruowaniem projektu uchwały budżetowej.

Na etapie wstępnych prac nad projektem uchwały budżetowej ważne jest przyjęcie akceptowalnych powszechnie przez członków wspólnot lokalnych/regionalnych założeń polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Ten etap procedury budżetowej jest szczególnie istotny, gdyż w jego trakcie z ogromnej zazwyczaj liczby ważnych zadań publicznych lokalnych czy wojewódzkich wybiera się zadania priorytetowe, wokół których ogniskują się dalsze prace związane z określeniem źródeł i sposobów finansowania tych zadań. Ta faza prac w konstruowaniu projektu uchwały budżetowej, jak wyka-

zuje ponaddwudziestoletnia praktyka w Polsce w odniesieniu do gmin, nie jest w dostatecznym stopniu uwzględniana, co tłumaczy się często niestabilnością przepisów normujących finanse samorządowe, uwarunkowaniami makroekonomicznymi czy niestabilnością polityczną w gminie. Mając na uwadze te przeszkody, a także w obawie przed pogłębieniem konfliktów wokół problemów priorytetowych dla społeczności lokalnych, często rady gmin nie podejmują – na wczesnym etapie prac nad budżetem gmin – otwartej debaty nad polityką finansową jednostki samorządu terytorialnego, której wynikiem byłyby istotne przesunięcia w dotychczasowym układzie i konstrukcji budżetu. Taka sytuacja powoduje, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego i służby finansowe administracji samorządowej w toku dalszych prac nad projektem uchwały budżetowej przyjmują założenie, że dotychczasowe procentowe alokacje środków publicznych dla różnych dziedzin pozostają bez zmian (w razie zakładanego realnego spadku dochodów budżetowych następuje zmniejszanie wydatków poszczególnych działów o taką samą w odniesieniu do każdego z nich kwotę). Brak merytorycznej dyskusji, której wynikiem byłaby decyzja polityczna dotycząca realizacji określonych zadań priorytetowych i sposobów ich finansowania, świadczy o tym, że ten etap prac nad konstruowaniem budżetu jest przez organy stanowiące gmin niedoceniany. W konsekwencji sytuacja ta utrudniała podejmowanie działań sprzyjających efektywnemu zarządzaniu środkami publicznymi, i to zarówno pod względem koncentracji na wybranych celach strategicznych rozwoju gminy, jak i z punktu widzenia oszczędności wydatków bieżących.

W polityce finansowej jednostki samorządu terytorialnego ważnym narzędziem jest wieloletnia prognoza finansowa, która jest opisem zamierzonych, w perspektywie co najmniej trzech lat, wewnętrznie spójnych działań organów samorządu terytorialnego, związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem zasobów pieniężnych pod kątem realizacji wyznaczonych celów związanych z organizowaniem i udostępnianiem dóbr publicznych i społecznych. Wieloletnia prognoza finansowa ustala w perspektywie kilkuletniej z jednej strony podstawowe kategorie dotyczące dochodów, przychodów, wydatków i rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a z drugiej strony wieloletnie prorozwojowe programy, projekty i zadania finansowane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Wieloletnia prognoza finansowa dla każdego roku objętego prognozą określa:

- dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia,
- dochody majątkowe, w tym ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu,

- wynik budżetu,
- przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu,
- przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia,
- kwotę długu jednostki samorządu oraz sposób sfinansowania spłaty długu.

W wydatkach budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wieloletniej prognozie finansowej wyodrębnia się także kwotę wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia związane z realizacją programów wieloletnich oraz wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, a także wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego.

Wieloletnia prognoza finansowa, przyjmowana, opiniowana przez regionalną izbę obrachunkową i przyjmowana przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w treści zawiera także charakterystykę i ustalenia dotyczące przedsięwzięć planowanych i realizowanych przez organy samorządu terytorialnego. Charakterystyka przedsięwzięć (programy, projekty, zadania) obejmuje nazwę i cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynację przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach i limity zobowiązań.

Wieloletnia prognoza finansowa, z uwagi na to, że od 2010 roku jest podstawowym narzędziem polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, powinna być opracowywana przy respektowaniu zasady jawności finansów publicznych. Projekty i zadania prorozwojowe jednostek samorządu terytorialnego, związane z realizacją przyjętych przez ich organy stanowiące celów strategii rozwoju gmin (województw), powinny mieć określone źródła finansowania na tle przewidywanej sytuacji finansowej tej jednostki w perspektywie co najmniej 3-5 lat. Trzeba podkreślić, że w dotychczasowej praktyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce do rangi ewenementu urastają strategie rozwoju, w których zawarty jest harmonogram czasowy finansowania zadań, uwzględniający prognozę dochodów i wydatków budżetowych na kolejne lata. Organy jednostki samorządu terytorialnego przyjmowały dotychczas strategie rozwoju, koncentrując się na wyartykułowaniu szerokiej palety potrzeb społeczności lokalnej (regionalnej), abstrahując przy tym od posiadanych możliwości finansowych. W efekcie powstawały dokumenty o przesadnie rozbudowanej strukturze wewnętrznej i życzeniowym charakterze, w którym aspekty finansowe miały drugorzędne znaczenie.

Ponadto z uwagi na to, że zmiany w bieżącym funkcjonowaniu jednostek organizacyjnych sektora samorządowego powinny być dokonywane w sposób ewolucyjny, z jasno określonymi w perspektywie kilkuletniej konsekw-

wencjami dla poziomu i struktury dochodów i wydatków budżetowych, istnieje potrzeba wzmacniania rangi wieloletnich prognoz finansowych, które na etapie ich opracowywania umożliwiają wielowariantowe projektowanie wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w ścisłym związku z projektowanymi zmianami w funkcjonowaniu jednostek organizacyjnych.

Opracowywanie i uchwalanie projektu uchwały budżetowej przy uwzględnieniu zasady jawności gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, charakterystycznej dla państwa obywatelskiego, ma umożliwić rozpoznanie najważniejszych problemów związanych z nieefektywną alokacją środków publicznych w układach terytorialnych i podejmowanie działań (zgodnie z wolą większości danej wspólnoty samorządowej) umożliwiających bardziej racjonalne i celowe wykorzystywanie środków publicznych. Respektowanie tej zasady przez władze samorządowe na wstępnym etapie prac nad projektem uchwały budżetowej ma coraz większe znaczenie, szczególnie w sytuacji, gdy władze samorządowe mają ustawowy obowiązek opracowywać wieloletnią prognozę finansową.

THE SUNSHINE LAW OF THE PUBLIC FINANCE AND ELABORATION OF THE BUDGET BILL OF THE TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNIT

Summary

In the article the author argues on the basis of a survey study that elaborating budget bill with taking into account sunshine law of the financial economy of territorial self-government units enables us to identify the main problems concerning ineffective public finance allocation and to take up activities leading to a more rational and goal-oriented use of the public finance. Respecting this law by self-governments during the first stage of elaborating budget bill has become more important, especially when self-governments are obliged by law to elaborate a long-term financial forecast.

ROLA OBLIGACJI KOMUNALNYCH W FINANSOWANIU JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W WARUNKACH KRYZYSU GOSPODARCZEGO

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) – gminy, powiaty, województwa, miasta na prawach powiatu to organizacje, które potrzebują dostępu do odpowiednich źródeł finansowania, po to, by tworzyć odpowiednie warunki życia dla mieszkańców. Klasycznym źródłem kapitału obcego dla JST jest kredyt. Obecnie banki do oferty tradycyjnych kredytów dołączają inne rozwiązania, odpowiadające na coraz bardziej zróżnicowane potrzeby jednostek samorządowych. Jedną z elastycznych form finansowania zadań bieżących i inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego jest emisja obligacji samorządowych, zwanych obligacjami komunalnymi¹. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają zdolność emitowania obligacji (zdolność obligacyjną), przyznaną w ustawie o finansach publicznych², skonkretyzowaną w odpowiednich przepisach ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym, województwa³ i potwierdzoną w ustawie o obligacjach⁴.

¹ Obligacje komunalne określa się też jako obligacje municypalne lub – z uwagi na konkretny podmiot dokonujący emisji – obligacje gminne, powiatowe, wojewódzkie (zob. *Instrumenty dłużne w gospodarce*. Red. D. Czechowska, Wyd. Fachowe CeDeWu, Warszawa 2010, s. 141).

² Art. 217 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240; Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1241.

³ Zob. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. 1998, nr 96, poz. 603, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 15-16, Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578 z późn. zm.; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576 z późn. zm.

⁴ Art. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach, Dz.U. 1995, nr 83, poz. 420.

W ostatnich latach emisje obligacji przez gminy, powiaty (miasta na prawach powiatu) i województwa stały się, ze względu na swoje zalety w porównaniu do kredytu komercyjnego, popularnym sposobem pozyskiwania środków na inwestycje samorządowe. Celem artykułu jest omówienie istoty i zalet emisji obligacji samorządowych z uwzględnieniem przesłanek emisji obligacji samorządowych w warunkach kryzysu gospodarczego.

1. Istota obligacji komunalnych

Obligacje komunalne to papiery wartościowe w randze długu publicznego, emitowane przez jednostki samorządu terytorialnego w celu finansowania zadań, do wypełniania których te jednostki zostały ustawowo powołane⁵.

Specyfika obligacji samorządowych wynika z kilku szczególnych cech odróżniających te obligacje od pozostałych rodzajów obligacji. Należą do nich⁶:

- niski stopień ryzyka kredytowego – w przeciwieństwie do przedsiębiorców, JST nie posiadają zdolności upadłościowej⁷, ponadto jednostki samorządowe dysponują szeroką bazą dochodową, dużą wartością majątku trwałego oraz podlegają rygorom ustawy o finansach publicznych dotyczącym limitów zadłużania się,
- odmienne rozwiązania w zakresie obowiązków informacyjnych wynikające z zasad gospodarowania finansami przez JST (np. wymóg udostępniania rocznych sprawozdań finansowych z wykonania budżetu, udział w procedurze emisji organów kontrolnych itd.),
- obligatoryjny wymóg oznaczenia celu emisji, na który będą przeznaczone środki pochodzące z emisji⁸. Wszyscy emitenci, z wyjątkiem JST, nie mają obowiązku oznaczenia celu emisji,
- ewentualne zobowiązanie JST do realizacji świadczeń związanych ze specyfiką tych jednostek. Mogą to być np.: opłacanie obligacjami pewnych

⁵ Zob. G. Kozuń-Cieślak: *Obligacje komunalne. Instrument dłużny dla jednostek samorządu terytorialnego*. PWN, Warszawa 2008, s. 56.

⁶ A. Pyka: *Obligacje komunalne w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym i regionalnym*. W: *Rozwój Euroregionu Beskidy – V. Determinanty wzrostu ekonomicznego potencjału regionu*. Red. J. Ostoj. Žilinská univerzita v Žiline, Fakulta prevádzky a ekonomiky dopravy a spojov, Wyższa Szkoła Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej, Žilina, Bielsko-Biała 2008, s. 71-72.

⁷ Zob. Art. 6, pkt 2 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze, Dz.U. 2003, nr 60, poz. 535 z późn. zm. oraz *Dług lokalny w teorii i praktyce*. Red. M. Kosak-Wojnar. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007, s. 56.

⁸ Art. 28 ustawy o obligacjach, op. cit

świadczeń lokalnych (zapłata podatków, wykup mieszkań komunalnych itd.), uzyskanie prawa pierwokupu gruntów komunalnych i inne,

- ewentualne adresowanie obligacji wprost do mieszkańców wspólnoty samorządowej.

Wybór sposobu zaciągania długu przez jednostkę samorządu terytorialnego zależy od wielu czynników, wśród których można wyróżnić czynniki kosztowe i pozakosztowe. Czynniki kosztowe bezpośrednio wynikają z procedur zaciągania długu oraz z konstrukcji i kosztów jego obsługi (wysokości i struktury stopy procentowej dla różnych terminów zapadalności długu, harmonogramu spłat kapitału i odsetek, opcji przedterminowego wykupu). Czynniki pozakosztowe bezpośrednio nie wpływają na koszt kapitału pożyczkowego, ale pozwalają na osiąganie dodatkowych celów, a w perspektywie mogą przynosić wymierne korzyści⁹. W wypadku jednostki samorządowej takimi celami mogą być:

- zastosowanie takich źródeł finansowania, które:
 - a) nie podlegają regulacjom prawnym dotyczącym limitów zadłużenia (na przykład emisja obligacji przychodowych),
 - b) zwalniają z obowiązku stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 Prawo zamówień publicznych, tym samym emitent uzyskuje bardzo dużą swobodę i elastyczność w toku emisji obligacji,
- możliwość pozyskania środków finansowych spoza sektora bankowego, przyczyniająca się do dywersyfikacji źródeł finansowania,
- uniezależnienie JST od ograniczeń wynikających z limitów bankowych decydujących o maksymalnym zaangażowaniu banku/banków w finansowanie,
- możliwość uwolnienia części posiadanych limitów bankowych oraz zabezpieczeń, które dzięki temu mogą zostać wykorzystane w inny sposób,
- mniej skomplikowana struktura zabezpieczeń oraz pozafinansowych zobowiązań niż w przypadku kredytu bankowego,
- unikanie złożonych procedur zaciągania długu i jego obsługi – złożoność zależy od trybu emisji (emisja obligacji w trybie publicznym jest uważana za bardziej skomplikowaną od zaciągania kredytu, jednak złożoność procedur w emisji skierowanej do obrotu niepublicznego jest porównywalna do procedur zaciągania kredytu bankowego),
- społeczne korzyści wynikające z szybkiej realizacji kosztownych projektów inwestycyjnych – dostępność wymaganych kwot kapitału odgrywa istotną rolę przy wyborze źródła jego pozyskania,
- osiągnięcie akceptacji społeczności lokalnych dla podejmowanych działań,

⁹ G. Kozuń-Cieślak: Op. cit., s. 52-53.

- efekty marketingowe wykorzystywane do promocji JST¹⁰,
- elastyczność finansowania – JST ustala termin emisji i warunki spłaty w uchwale o emisji obligacji, dopasowanie terminów wykupu do możliwości budżetu.

Nie jest możliwe wskazanie instrumentu finansowania, który jednoznacznie należy uznać za najkorzystniejszy dla JST. Bardzo często decyzja o emisji obligacji komunalnych jest wypadkową wielu ww. celów (czynników). Ustawa o obligacjach nie określa szczegółowo dziedzin, na które JST może pozyskać środki w drodze emisji, jednak cel musi być związany z przedmiotem działalności JST. Do celów głównych należy finansowanie działalności bieżącej lub inwestycyjnej JST (w zależności od terminów wykupu emitowanych obligacji komunalnych), współfinansowanie projektów realizowanych z dotacji unijnych i/lub refinansowanie kredytów¹¹.

2. Obligacje komunalne versus finansowanie kredytowe

Emisję obligacji samorządowych traktuje się jako pozabankową formę zaciągania pożyczki przez JST na finansowanie swojej działalności¹². W sytuacji, w której obligacje są nabywane przez jeden bank i pozostają w obrocie niepublicznym (a tak się dzieje bardzo często w praktyce gospodarczej), obligacje stają się niemal nie do odróżnienia od zwykłego kredytu¹³. Stąd obligacje komunalne uważa się za alternatywę dla kredytu, z tym że w wielu kwestiach emisja obligacji stawia mniej rygorystyczne wymogi, niż ma to miejsce przy zaciąganiu kredytu, a i grono nabywców jest szersze. Przesłanką finansowania jednostek samorządowych przez emisję obligacji jest fakt, że emisja obligacji, w przeciwieństwie do zaciągnięcia kredytu (pożyczki), nie jest obwarowana wszystkimi obostrzeniami prawnymi, które narzuca ustawa o finansach publicznych (chodzi o ustawowe limity zadłużenia, konieczność opiniowania przez Regionalną Izbę Obrachunkową uchwał organów stanowiących o zacią-

¹⁰ Korzyści marketingowe z emisji obligacji są tym bardziej widoczne, jeśli obligacje samorządowe są wprowadzone na Catalyst – rynek publiczny, który umożliwia inwestorom obrót obligacjami i wycenę papierów wartościowych. Upublicznienie informacji o emisji i emitencie pozwala „zareklamować” daną JST na rynku kapitałowym.

¹¹ Najczęściej cel określa się w kilku punktach, co gwarantuje swobodę w wykorzystaniu środków otrzymanych w wyniku emisji obligacji.

¹² F.J. Fabozzi: *Rynki obligacji. Analiza i strategie*. Wydawnictwo Finansowe WIG-Press, Warszawa 2000, s. 1, *Rynek obligacji – wprowadzenie*. Reuters, Dom Wydawniczy ABC/Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2001, s. 26.

¹³ Na 31.05.2008 r. 84% wartości emisji obligacji komunalnych było obejmowane w całości przez banki jako organizatorów emisji (zgodnie z wolą emitentów), a następnie zatrzymywane w portfelach tych banków aż do wykupu (źródło: Fitch Polska SA, www.fitchpolska.com.pl).

gnięciu kredytu/pożyczki) oraz ustawa o zamówieniach publicznych¹⁴. Opisywane formy finansowania różnią się też wymogami informacyjnymi. O ile przy kredycie jedynie bank jest zaznajomiony z dokumentami JST, o tyle przy obligacjach dostęp do informacji mają też inne podmioty (w tym inwestorzy). Jednak wymogi informacyjne towarzyszące emisji obligacji komunalnych nie wykraczają poza wymogi dla innego rodzaju finansowania¹⁵.

Przy obligacjach (szczególnie przy dużych emisjach) dobrze postrzegana jest prezentacja dla inwestorów (w tym spotkania bilateralne z analitykami jako tzw. *pre-marketing*) oraz ustalenie ratingu (szczególnie przy emisjach publicznych). Ponadto, o ile przy kredycie bank narzuca klauzule kredytowe i monitoruje sytuację finansową, o tyle przy emisji obligacji działania te są ograniczone do rocznego przeglądu okresowego i dopełniania wymogów informacyjnych.

Biorąc pod uwagę sposób oprocentowania obligacji i termin spłaty kapitału, to w przypadku kredytu odsetki wypłacane są zazwyczaj według zmiennej stopy procentowej, a spłata kapitału następuje wg uzgodnionego schematu lub jednorazowo na końcu okresu kredytowania. Natomiast w przypadku obligacji samorządowych z określoną częstotliwością wypłaca się odsetki (kuponny)¹⁶ lub są to obligacje zerokuponowe¹⁷. Spłata kapitału przy obligacjach, podobnie jak przy kredycie, następuje na koniec okresu finansowania. Obligacje są źródłem finansowania znacznie bardziej elastycznym niż kredyt. JST przysługuje prawo do ustalenia terminu emisji i warunków spłaty, które okreś-

¹⁴ Przy kredycie wymagana jest pełna procedura przetargowa zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych, a usługi finansowe związane z emisją, obrotem lub transferem papierów wartościowych są wyłączone z obowiązku stosowania przepisów ww. ustawy (Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych z późn. zm., Dz.U. 2007, nr 223, poz. 1655).

¹⁵ Wymogi obligują JST do przedstawienia: 1) wartości zaciągniętych zobowiązań na ostatni dzień kwartału poprzedzającego udostępnienie propozycji nabycia obligacji oraz prognozę na dzień emisji łącznych zobowiązań JST do czasu całkowitego wykupu obligacji proponowanych do nabycia, 2) rocznych sprawozdań finansowych JST z wykonania budżetu JST wraz z opinią właściwej regionalnej izby obrachunkowej, 3) memorandum informacyjnego zawierającego skrócony opis warunków emisji, opis działalności emitenta oraz główne czynniki ryzyka prowadzonej działalności. Po dokonaniu emisji (aż do czasu wykupu obligacji) JST także musi spełniać wymogi informacyjne, w tym przedstawiać roczne sprawozdania finansowe JST z wykonania budżetu wraz z opinią właściwej regionalnej izby obrachunkowej oraz dokonywać aktualizacji memorandum informacyjnego.

¹⁶ Płatności kuponowe mogą być wypłacane wg zmiennej stopy procentowej (powiązanej z określonym parametrem, np. stopą WIBOR czy rentownością bonów skarbowych) lub stałej stopy procentowej, a spłata odsetek może być odroczone w czasie. Obligacje kuponowe są instrumentami przeznaczonymi standardowo do pozyskiwania finansowania na okres powyżej 1 roku i pozwalają na pozyskanie finansowania w kwocie zbliżonej do ich wartości nominalnej, z płatnościami odsetkowymi (kuponami) płatnymi w okresach 6 lub 12 miesięcy.

¹⁷ Obligacje zerokuponowe, emitowane z dyskontem w stosunku do wartości nominalnej i wykupywane przez emitenta po wartości nominalnej w określonym z góry terminie (nie generują żadnych kuponów odsetkowych). Są instrumentami przeznaczonymi standardowo do pozyskiwania finansowania na okres do 1 roku, bowiem art. 84 ustawy o finansach publicznych faktycznie zakazuje emisji obligacji zerokuponowych o okresie zapadalności powyżej 1 roku.

lone są w uchwale o emisji obligacji itp. Porównanie warunków emisji obligacji samorządowych i finansowania za pomocą kredytu przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Porównanie finansowania za pomocą obligacji samorządowych i kredytu

	KREDYT	OBLIGACJE
Grupa nabywców	Tylko banki	Banki oraz inwestorzy rynkowi
Zamówienia publiczne	Pełna procedura przetargowa	Procedura uproszczona
Wymogi informacyjne	Dokumenty informacyjne kierowane jedynie do banku	W zakresie wymaganym do sporządzenia prospektu emisyjnego/memorandum informacyjnego w tym zaudytowane roczne dane finansowe
Klauzule finansowe	Restrykcyjne, monitorują kondycję finansową	Nieficzne nastawione na zdarzenia incydentalne
Pre-marketing (dla dużych emisji)	Nie dotyczy	Prezentacja dla inwestorów
Notowania giełdowe (dla dużych emisji)	Nie dotyczy	Przy mniejszej skali na rynku krajowym dopuszczalne emisje niepubliczne
Rating	Niewymagany	Zalecany przy dużych emisjach lub emisjach strukturyzowanych
Odsetki/Kupon/splata kapitału	Odsetki wypłacane zazwyczaj wg zmiennej stopy procentowej, splata kapitału wg uzgodnionego schematu lub jednorazowa na końcu okresu kredytowania	Płatności kuponowe wg zmiennej lub stałej stopy procentowej; splata odsetek może być odroczone w czasie; splata kapitału standardowo na koniec okresu
Wcześniejsza splata	Możliwa bez dodatkowych kosztów	Możliwa bez wykonania opcji call z premią lub odkup na warunkach rynkowych w celu umorzenia

Utworzenie rynku (a w zasadzie rynków) zw. Catalyst stanowi istotny krok w rozwoju polskiego rynku obligacji komunalnych. Rynek (rynk) objęte wspólną nazwą Catalyst pozwalają na obrót papierami dłużnymi JST. Catalyst jest dostosowany do emisji o różnych wielkościach i różnej charakterystyce. Jest także dostosowany do potrzeb różnych inwestorów – dla tych wymagających rynku regulowanego albo alternatywnego, potrzebujących rynku detalicznego lub hurtowego. Catalyst dla jednostek samorządu terytorialnego może być szansą na pozyskanie tańszego pieniądza na realizację niezbędnych inwestycji. Stworzenie rynku publicznego dla obligacji komunalnych uwypukli też różnice pomiędzy obligacjami i kredytem jako instrumentami finansowania dłużnego¹⁸.

¹⁸ <http://www.catalyst.pl> (dostęp: 20.04.2010).

3. Przestanki emisji obligacji komunalnych w warunkach kryzysu gospodarczego

Znaczenie obligacji samorządowych jest szczególnie istotne w okresie kryzysu gospodarczego, gdy dostęp do kapitału z rynku finansowego jest ograniczony. W 2009 roku (rozumianym jako rok ogólnoswiatowego spowolnienia gospodarczego) JST miały problem z pozyskaniem kredytów wynikający z zaostrzenia przez banki kryteriów przyznawania kredytów i bardziej restrykcyjnym podejściem do oceny ryzyka. Dlatego emisja obligacji samorządowych, co zresztą wynikać będzie z danych empirycznych prezentowanych w dalszej części artykułu, z powodzeniem zaspokaja potrzeby finansowe JST i jest konkurencyjnym do kredytu źródłem finansowania samorządów.

Przestanką wykorzystania emisji obligacji w warunkach kryzysu jest dłuższy okres zapadalności niż kredytów udzielanych przez banki (standardem są obligacje 7-10-letnie, a coraz częstsze są obligacje kilkunastoletnie). Emisja obligacji i tym samym wydłużenie okresu spłaty długu powoduje lepsze dopasowanie struktury i harmonogramu spłat do przewidywanych dochodów budżetowych (tak aby nie przekroczyć dopuszczalnego poziomu 15%) – strategia zarządzaniem długiem¹⁹. Samorządy, aby nie przekroczyć granicy 15% stosunku łącznych kwot obciążeń finansowych przypadających do spłaty w danym roku budżetowym (rat kredytów i pożyczek, poręczeń, należnych odsetek i dyskonta, wykupu papierów wartościowych) do planowanych na dany rok budżetowy dochodów JST²⁰, emitują obligacje w kilku transzach oraz seriach z różnym terminem wykupu. Dzięki temu w każdym roku obciążenie dot. obligacji obejmuje jedynie część ogólnej sumy zaplanowanej emisji i pomimo szybszej dynamiki wzrostu wydatków niż dochodów ww. wskaźnik nie ulega pogorszeniu²¹.

Innym czynnikiem, który stanowi o atrakcyjności obligacji samorządowych w czasach kryzysu jest fakt, że JST poprzez emisję obligacji nie ogranicza swojej samodzielności, gdyż pożyczkodawca (bank, OFE, klienci indywidualni) nie jest uprawniony do decydowania o przeznaczeniu uzyskanych

¹⁹ Strategia zarządzania długiem JST jest katalogiem celów i zasad pozyskiwania zwrotnych źródeł finansowania potrzeb oraz ich długookresowej koordynacji z systemem dochodów podmiotu samorządowego. Zob. *Dług lokalny w teorii i praktyce*, op. cit., s. 167, cyt za: M. Jastrzębska: *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*. Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 59-60.

²⁰ Art. 113 ustawy o finansach publicznych, op. cit.

²¹ W 3Q2009 r. w stosunku do 3Q2008 r. wydatki wzrosły o 16,8%, a dochody o 6,7%, co oznaczać musiało dalszy wzrost zadłużenia JST, ale przy wykorzystaniu obligacji komunalnych (np. z karencją w spłacie) nie musiało oznaczać pogorszenia wskaźnika.

środków²². W okresie kryzysu gospodarczego, gdy popyt na pieniądź jest większy, a banki chcą wyższej premii za ryzyko, czynnikiem przemawiającym za obligacjami komunalnymi jest koszt pieniądza. Porównując koszt obsługi kredytu i obligacji, należy wziąć też pod uwagę kwestie wartości pieniądza w czasie (efektywne oprocentowanie) – przy obligacjach odsetki płacone są zwykle raz do roku (możliwa jest też karencja w spłacie odsetek), a przy kredycie odsetki płacone są co miesiąc lub co kwartał. Przesłanką emisji obligacji komunalnych w warunkach kryzysu gospodarczego są też takie walory jak: pełne i natychmiastowe prawo do dysponowania środkami pochodzącymi z emisji, możliwość zawarcia w treści obligacji prawa do świadczeń niepieniężnych oraz brak obligatoryjnych wymogów zabezpieczenia długu²³.

4. Rynek obligacji komunalnych w Polsce w okresie kryzysu gospodarczego

Samorządy coraz częściej sięgają po obligacje. Na koniec 2009 roku wartość rynku nieskarbowych dłużnych papierów wartościowych była szacowana na ok. 48 mld zł wobec 44,8 mld zł w 2008 roku²⁴. Wzrost całego rynku papierów nieskarbowych to głównie efekt emisji samorządów. Na koniec 2009 roku wartość rynku obligacji komunalnych była szacowana na ponad 6,9 mld zł (ponad 15% całego rynku), co w porównaniu do 2008 roku (4,4 mld zł) stanowi 50-procentowy wzrost²⁵. Wartość pozyskanych przez samorządy środków z emisji obligacji na przestrzeni ostatnich 8 lat przedstawia rysunek 1. Jak z niego wynika, wartość kapitału pozyskiwanego przez JST poprzez emisję obligacji systematycznie rośnie.

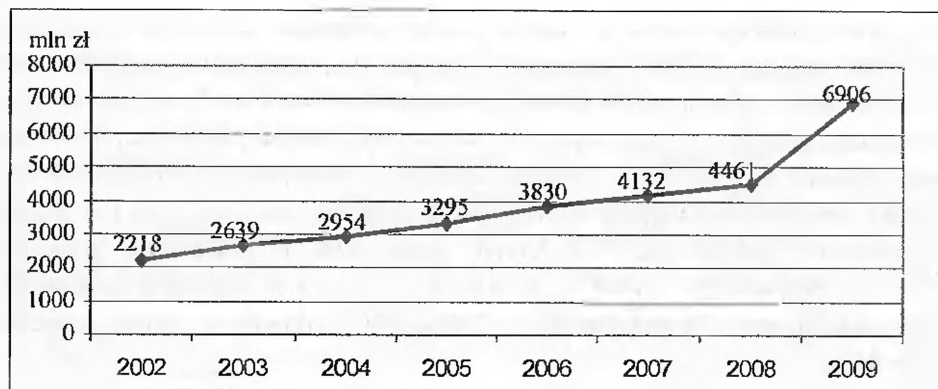
Wzrost rynku obligacji wynika ze wzrostu wartości emisji, a także z coraz większej liczby JST jako emitentów, którzy traktują emisję obligacji jako quasi-kredyty. Podczas gdy w 1999 roku obligacje emitowane były przez 53 JST, w 2006 – już przez 322 JST, a w 2009 roku było 415 JST (patrz rysunek 2).

²² Zob. *Finanse*. Red. J. Ostaszewski. Difin, Warszaw 2008, s. 422.

²³ *Dług lokalny w teorii i praktyce*, op. cit., s. 167, cyt za: M. Jastrzębska: Op. cit., s. 59-60.

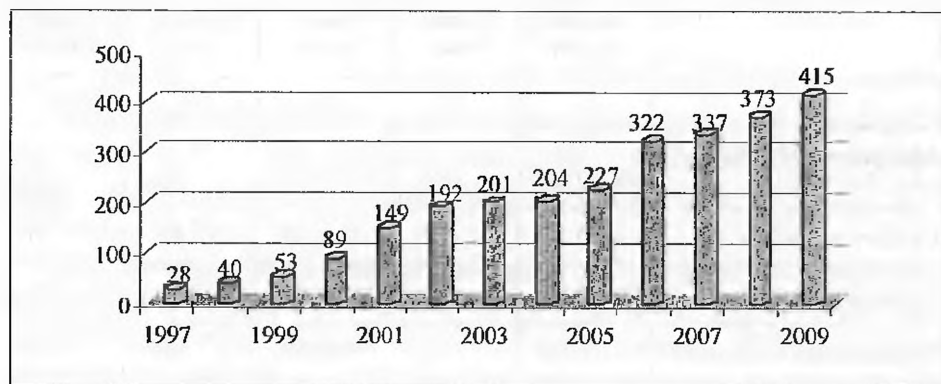
²⁴ Dane Fitch Polska SA, www.fitchpolska.com.pl (dostęp: 20.04.2010).

²⁵ K. Ostrowska: *Samorządy postawiły na obligacje*. „Rzeczpospolita” z 26.01.2010 r.



Rys. 1. Wartość rynku obligacji komunalnych (2002-2009)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Fitch SA.



Rys. 2. Liczba emitentów obligacji samorządowych

Źródło: Ibid.

Dane liczbowe za okres trzech kwartałów (3Q) 2009 roku (czas przed kryzysem) i okres trzech kwartałów (3Q) 2009 roku (analogiczny okres – kojarzony jako czas kryzysu) wskazują, że emisja obligacji samorządowych jest atrakcyjną formą finansowania dla samorządów. Wolumen zadłużenia wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (2413 gmin, 314 powiatów, w tym 65 miast na prawach powiatu i 16 województw) w podziale na źródła zobowiązań przedstawia tabela 2.

Jak pokazuje tabela 2, łączna kwota zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego za 3Q2009 roku była wyższa w porównaniu do zadłużenia 3Q2008 roku o 36,6% i w 81,6% na łączne zadłużenie składały się zobowiązania wobec podmiotów krajowych. W okresie 3Q2009/3Q2008 nastąpił wzrost zobowiązań we wszystkich tytułach dłużnych. Największą dynamikę wykazywały, oprócz zobowiązań wymagalnych, papiery wartościowe. Ich udział w strukturze zobowiązań JST jednak pozostawał na podobnym poziomie – 14,2%. Największy udział w strukturze zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego za 3 kwartały w latach 2008-2009 stanowiły kredyty i pożyczki – ok. 85%.

Tabela 2

Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych
za 3 kwartały w latach 2008-2009

Wyszczególnienie	3 kwartały 2009		3 kwartały 2008		Dynamika [%]
	Wartość [tys. zł]	Struktura [%]	Wartość [tys. zł]	Struktura [%]	
1	2	3	5	6	2/5
Zobowiązania JST ogółem w tys. zł, w tym.	32 787 863	100	24 002 830	100	136,6
1. Papiery wartościowe	4 662 753	14,2	3 400 998	14,2	137,1
2. Kredyty i pożyczki	27 807 677	84,8	20 414 758	85,0	136,2
3. Zobowiązania wymagalne	317 433	1,0	186 846	0,8	169,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST za 3 kwartały w latach 2008-2009 (Ministerstwo Finansów).

Popularność obligacji komunalnych (ich wartość) w finansowaniu poszczególnych JST za 3 kwartały w latach 2008-2009 prezentuje tabela 3.

Wielkości zawarte w tabeli 3 pokazują, że w 3Q2009 roku zobowiązania gmin wynosiły 11,47 mld zł, co oznacza 23,6% wzrostu zobowiązań w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Udział obligacji komunalnych w finansowaniu gmin w całym badanym okresie był najniższy spośród wszystkich jednostek samorządowych i wynosił 11,2%. Spadek udziału obligacji komunalnych w strukturze zobowiązań gminy spowodowany był wzrostem zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek z 86,4% do 87,5%.

Tabela 3

Zobowiązania z tytułu dłużnych papierów wartościowych poszczególnych JST
za 3 kwartały w latach 2008-2009

Wyszczególnienie	3 kwartały 2009		3 kwartały 2008		Dynamika [%]
	Wartość [tys. zł]	Struktura [%]	Wartość [tys. zł]	Struktura [%]	
I	2	3	5	6	2/5
Zobowiązania gmin ogółem, w tym:	11 470 960	100	9 281 700	100	123,6
papiery wartościowe	1 282 412	11,2	1 138 580	12,3	112,6
Zobowiązania powiatów ogółem, w tym:	3 010 575	100	2 421 808	100	124,3
papiery wartościowe	500 991	16,6	464 368	19,2	107,9
Zobowiązania miast na prawach powiatu ogółem, w tym:	15 885 506	100	10 597 762	100	149,9
papiery wartościowe	2 552 220	16,1	1 619 950	15,3	157,5
Zobowiązania województw ogółem, w tym:	2 420 823	100	1 701 561	100	142,3
papiery wartościowe	327 130	13,5	178 100	10,5	183,7

Źródło: Ibid.

Zobowiązania powiatów wzrosły w badanym okresie z 2,4 mld zł do 3,0 mld zł (tabela 3). Udział obligacji komunalnych w finansowaniu powiatów spada – w 2002 roku udział wynosił 22%, w 3Q 2008 roku – 19,2%, a w 3Q 2009 roku – 16,6%.

Jak wynika z tabeli 3, najbardziej zadłużonymi jednostkami samorządowymi w Polsce są miasta na prawach powiatu. Jest to związane z największym zakresem zadań tych jednostek wśród wszystkich szczebli JST (są obciążone zarówno zadaniami gminy, jak i powiatu), w tym realizują inwestycje o największej wartości. Jednocześnie miastami na prawach powiatu są duże aglomeracje miejskie, które jako „najbogatsze” jednostki samorządowe (osiągające najwyższe dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca) mają wysoką zdolność kredytową. Miasta na prawach powiatu są też liderami na polskim rynku obligacji komunalnych pod względem wartości wyemitowanych papierów²⁶. Te JST to także jednostki, które w największym stopniu decydują się na przeprowadzenie publicznych emisji obligacji. Udział obligacji w strukturze zobowią-

²⁶ Warszawa w 2009 r. uplasowała obligacje o wartości 600 mln zł. Oprócz tego wyemitowała też euroobligacje. Kraków „wypuścił” papiery na wartość 300 mln zł, Wrocław – 200 mln zł, Radom – 160 mln, województwo podkarpackie – 118 mln zł, Białystok i Lublin – po 100 mln zł, Łódź – 90 mln zł, a Gdańsk – 60 mln zł. W 2010 r. emisje na ok. 1 mld zł planuje Warszawa. Plany co do emisji obligacji mają też Białystok i Rzeszów. Zob. K. Ostrowska: *Samorzędy...*, op. cit.

zań miast na prawach powiatu wzrósł do 16%, co oznacza 57-procentową dynamikę wzrostu wartości finansowania za pomocą obligacji komunalnych²⁷.

Zadłużenie województw w analizowanym okresie (tabela 3) wzrosło o 42%. Podobnie jak przy miastach na prawach powiatu, wzrósł także udział obligacji komunalnych w strukturze zobowiązań z 10,5% w 3Q2008 roku do 13,5% w 3Q2009 roku, co oznacza 83-procentową dynamikę wzrostu wartości finansowania za pomocą obligacji komunalnych. Udział obligacji komunalnych w finansowaniu województw był najwyższy w 2002 roku – wynosił wówczas 29%, a najniższy w 2008 roku – 10,5%.

Rynek obligacji komunalnych w Polsce jest zdominowany przez emisje niepubliczne. Niepubliczne programy emisji w rzeczywistości pełnią rolę quasi-kredytów. Przyczyną popularności emisji niepublicznych są zapisy prawne, które bardzo upraszczają niepubliczne oferowanie obligacji. Ponadto same banki – agenci emisji – przyczyniły się do rozwoju tej metody pozyskania kapitału, traktując niepubliczne emisje obligacji jako substytut kredytu, co pozwoliło im na uproszczenie procedur i skrócenie czasu pozyskania przez emitentów środków finansowych do niezbędnego minimum. Emisje publiczne raczej były rzadkością, jednak po wprowadzeniu Catalyst ta sytuacja ulega zmianie. Dotychczas na Catalyst notowanych jest sześć jednostek samorządowych (Rybnik, Poznań, Ostrów Wielkopolski, Radlin, Warszawa, Zamość).

Podsumowanie

Obligacje komunalne postrzegane są jako instrument nowocześniejszy niż kredyt czy pożyczka, a samorząd je emitujący jako prorynkowy. Zaciągnięcie zobowiązania w postaci emisji obligacji ma niezaprzeczalną zaletę w postaci braku obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych (usługi finansowe związane z emisją, obrotem lub transferem papierów wartościowych są wyłączone z obowiązku stosowania przepisów ww. ustawy). Emisja obligacji komunalnych może też być instrumentem strategii zarządzania długiem JST, rozumianej jako długookresowa koordynacja źródeł finansowania z systemem dochodów podmiotu samorządowego. Ponadto JST mają możliwość wielokrotnych emisji obligacji na wystandaryzowanych warunkach opisanych w programie (do wysokości przyznanego limitu zadłużenia), dywer-

²⁷ Za 3Q2009 r., spośród 65 miast na prawach powiatu, 21 jednostek wykazało wskaźnik zadłużenia w przedziale powyżej 30%. W 9 miastach na prawach powiatu zobowiązania ogółem stanowiły mniej niż 10% dochodów.

syfikacji źródeł finansowania, a także szansę na zbudowanie rozpoznawalności wśród inwestorów rynkowych.

Rola obligacji komunalnych w procesie pozyskiwania środków zwrotnych systematycznie wzrasta na każdym szczeblu hierarchii samorządowej, nawet w okresie ograniczonego dostępu do kapitału, do którego zalicza się czas kryzysu gospodarczego. Zainteresowanie emisjami komunalnymi przez poszczególne szczeble wynika z jednej strony z dużych potrzeb inwestycyjnych, zaś z drugiej, z ograniczonych możliwości budżetowych²⁸.

Najniższy udział obligacji komunalnych w ogólnej kwocie zadłużenia można zaobserwować w finansowaniu gmin. Największą dynamikę wzrostu wartości finansowania za pomocą obligacji komunalnych wykazują województwa (wzrost o 83%) oraz miasta na prawach powiatu (wzrost o 57%). Wielce prawdopodobne jest utrzymanie przez rynek obligacji komunalnych wysokiej dynamiki wzrostu z uwagi na zwiększone zapotrzebowanie na finansowanie inwestycji na EURO 2012 oraz zahamowanie wzrostu dochodów budżetowych.

Do emisji obligacji powinien zachęcać rynek obrotu tymi papierami, czyli Catalyst. Umożliwia on inwestorom obrót obligacjami i wycenę papierów. Stworzenie rynku publicznego dla obligacji komunalnych uwypukli różnice pomiędzy obligacjami i kredytem jako instrumentami finansowania dłużnego.

Literatura

- Dług lokalny w teorii i praktyce*. Red. M. Kosak-Wojnar. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007.
- Fabozzi F.J.: *Rynki obligacji. Analiza i strategie*. Wydawnictwo Finansowe WIG-Press, Warszawa 2000.
- Finanse*. Red. J. Ostaszewski. Difin, Warszawa 2008.
- Fitch Polska SA, www.fitchpolska.com.pl
- Instrumenty dłużne w gospodarce*. Red. D. Czechowska. Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa 2010.
- Jastrzębska M.: *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*. Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.

²⁸ Zob. *Instrumenty dłużne w gospodarce*, op. cit., s. 207.

Kozuń-Cieślak G.: *Obligacje komunalne. Instrument dłużny dla jednostek samorządu terytorialnego*. PWN, Warszawa 2008.

Ministerstwo Finansów: *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego za 3 kwartały w latach 2008-2009*. Warszawa, grudzień 2009.

Ostrowska K.: *Samorządy postawiły na obligacje*. „Rzeczpospolita” z 26.01.2010 r.

Pyka A.: *Obligacje komunalne w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym i regionalnym*. W: *Rozwój Euroregionu Beskidy – V. Determinanty wzrostu ekonomicznego potencjału regionu*. Red. J. Ostoj. Žilinská univerzita v Žiline, Fakulta prevádzky a ekonomiky dopravy a spojov, Wyższa Szkoła Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej, Žilina, Bielsko-Biała 2008.

Rynek obligacji – wprowadzenie. Reuters, Dom Wydawniczy ABC/Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2001.

www.catalyst.pl.

Akty prawne

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

Ustawa o obligacjach z dnia 29 czerwca 1995, Dz.U. 1995, nr 83, poz. 420 z późn. zm., tekst jednolity Dz.U. 2001, nr 120, poz. 1300.

Ustawa z dnia 29 czerwca 2000 o zmianie Ustawy o obligacjach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2000, nr 60, poz. 702.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 24 września 2009, nr 157 poz. 1240; Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1241.

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. 1998, nr 96, poz. 603.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2007, nr 223, poz. 1655 z późn. zm.

Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze, Dz.U. 2003; nr 60, poz. 535 z późn. zm.

ROLE OF THE MUNICIPAL BONDS IN FINANCING THE LOCAL GOVERNMENT UNITS IN THE ECONOMIC CRISIS

Summary

Local government units – cities and municipalities, counties, regions, county-cities – are organisations that need to have the access to the appropriate sources of financing to create the proper living conditions for its people. The traditional source of capital for the local government units is a loan, but at present banks are also offering other financing solutions answering the more and more diverse needs of the local government units. One of the more flexible forms of financing current expenses as well as capital expenditures of local government units is the issue of municipal bonds. The aim of this article is to discuss the essence and advantages of the issue of the municipal bonds with the consideration of the economic crisis conditions.

Marian Podstawka
Anna Świrska

SKUTECZNOŚĆ WSKAŹNIKA DOCHODÓW PODATKOWYCH „G” JAKO KRYTERIUM KLASYFIKACJI GMIN W PRZEDZIAŁY ALGORYTMICZNE DO NALICZANIA SUBWENCJI

Wstęp

Podstawowym źródłem dochodów gminy są dochody własne, które świadczą o jej samorządności, samodzielności i władztwie. Jednak zróżnicowanie poziomu dochodów własnych w poszczególnych gminach jest duże i często zdarza się, że gmina w oparciu o tę grupę dochodów nie jest w stanie realizować swoich zadań. Wówczas konieczna jest pomoc państwa. Pomoc finansowa, a tym samym zwiększenie dochodów odbywa się nie w obrębie dochodów trwale przypisanych gminom, ale głównie w kwotach subwencji oraz dotacji celowych¹.

Subwencja ogólna ma na celu zmniejszenie dysproporcji w dochodach oraz stopniu rozwoju infrastruktury społecznej i gospodarczej. Składa się ona z trzech części: subwencji wyrównawczej, obejmującej kwotę podstawową oraz kwotę uzupełniającą, subwencji równoważącej i subwencji oświatowej. Traktować ją można jako pewnego rodzaju transfer środków finansowych z budżetu państwa i z gmin bogatszych do budżetu części jednostek samorządu terytorialnego w celu uzupełnienia niedoborów finansowych.

Dotychczasowe wyrównywanie sytuacji dochodowej gmin poprzez system subwencji bywa niekiedy kontrowersyjne, a zmiany w zakresie konstrukcji

¹ H. Sochacka-Krysiak. *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*. Wydawnictwo SGH, Warszawa 2006, s. 188.



subwencji oraz algorytmów wyliczania poszczególnych ich kwot nie przynosią zadowalających efektów.

Celem artykułu jest próba oceny skuteczności wskaźnika „G” jako kryterium klasyfikacji gmin w przedziały algorytmiczne, według których naliczane są kwoty części podstawowej subwencji wyrównawczej.

Próbę badawczą stanowią gminy województwa mazowieckiego, które w latach 2004-2008 otrzymywały kwoty subwencji wyrównawczej i pozostawały niezmiennie w tych samych przedziałach algorytmicznych, według których naliczana jest kwota części podstawowej subwencji wyrównawczej (163 gminy z ogółu 314 gmin woj. mazowieckiego). Ustawowo wyliczone dochody podatkowe tych gmin (w przeliczeniu na 1 mieszkańca) stanowią wartość nie większą niż 92% dochodów podatkowych (w przeliczeniu na 1 mieszkańca) ogółu gmin w Polsce.

Pośród badanych gmin (163) 25 należało do I przedziału algorytmicznego, 133 – do II, 5 – do III.

W opracowaniu przyjęto następujące kategorie dochodowo-podatkowe:

- DO_{r0} – wskaźnik obrazujący rzeczywistą sytuację dochodową gminy przed zastosowaniem subwencji ogólnej jako mechanizmu wyrównawczego, na który składają się: rzeczywiste dochody własne (DWr) i dotacje (D) w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

$$DO_{r0} = DOs / L = (DWr + D) / L$$

gdzie:

DOs – rzeczywiste dochody ogółem przed otrzymaniem subwencji ogólnej

DWr – rzeczywiste wpływy podatkowe, wpływy z opłat i majątku oraz inne

D – dotacje z budżetu państwa i innych źródeł

L – liczba ludności faktycznie zamieszkałej na terenie gminy

- G – wskaźnik potencjalnych dochodów podatkowych, na który składają się: potencjalne dochody podatkowe (DPp) w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

$$G = DPp / L = (DPr + Sk) / L$$

gdzie:

DPp – potencjalne dochody podatkowe, które są sumą rzeczywistych dochodów podatkowych (DPr)² oraz skutków niezastosowania górnych stawek podatków, udzielonych ulg i zwolnień podatkowych (Sk)

L – liczba ludności faktycznie zamieszkałej na terenie gminy.

² Dochody podatkowe: podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej, wpływy z opłaty skarbowej, wpływy z opłaty eksploatacyjnej, udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

- DO_{p0} – wskaźnik obrazujący potencjalną sytuację dochodową gminy przed zastosowaniem subwencji ogólnej jako mechanizmu wyrównawczego, na który składają się: potencjalne dochody własne (DWp) i dotacje (D) w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

$$DO_{p0} = (DWp + D) / L = (DWr + Sk + D) / L$$

gdzie:

DWp – potencjalne dochody własne: wartość rzeczywistych dochodów własnych (DWr) powiększona o skutki niezastosowania górnych stawek podatków, udzielonych ulg i zwolnień podatkowych (Sk)

D – dotacje z budżetu państwa i innych źródeł

L – liczba ludności faktycznie zamieszkałej na terenie gminy.

1. Wskaźnik dochodów podatkowych „G” jako element systemu subwencjonowania gmin

Wskaźnik dochodów podatkowych G stanowi kryterium, według którego gminy kwalifikowane są w przedziały algorytmiczne. Jest on także elementem samych algorytmów służących wyliczeniu kwot części podstawowej subwencji wyrównawczej. Konstrukcja wskaźnika G składa się z dwóch podstawowych elementów:

- 1) wielkości potencjalnych dochodów podatkowych:
 - a) rzeczywistych dochodów podatkowych (DPr),
 - b) wartości kwot wynikających z niezastosowania maksymalnych stawek podatkowych, zastosowania ulg i zwolnień z podatków (Sk),
- 2) liczby ludności faktycznie zamieszkującej daną gminę.

Te wielkości przyjmują formułę:

$$G = \frac{\text{wielkość potencjalnych dochodów podatkowych}}{\text{liczba ludności faktycznie zamieszkującej daną gminę}}$$

Dane wykorzystywane do wyliczenia wskaźnika dochodów podatkowych nie są wartościami bieżącymi, są to dane charakteryzujące rok poprzedzający rok bazowy. Ponadto informują one o potencjalnym poziomie dochodów podatkowych, a nie rzeczywistym.

Relacja wskaźnika G w stosunku do wskaźnika dochodów podatkowych ogółu gmin w kraju (Gg) wyznacza przedziały algorytmiczne, do których

przypisane są poszczególne algorytmy wyliczania kwot subwencji dla gmin lub wpłat (dokonywanych przez gminy) do budżetu państwa³.

Tabela 1 przedstawia algorytmy wyliczania kwot części podstawowej, subwencji wyrównawczej obowiązujące w latach 2004-2007 oraz po 2008 roku.

Tabela 1

Algorytmy wyznaczania kwoty podstawowej, części wyrównawczej, subwencji ogólnej oraz wpłat w latach 2004-2007

Wyszczególnienie		Algorytm	
Przedział algorytmiczny		2004-2007	Od 2008 r
I	$G \leq 40\%G_g$	$K_p = L \cdot [90\%(40\%G_g - G) + 40,75\%G_g]$	$K_p = L \cdot [99\%(40\%G_g - G) + 41,97\%G_g]$
II	$G (40\%G_g, 75\%G_g)$	$K_p = L \cdot [80\%(75\%G_g - G) + 12,75\%G_g]$	$K_p = L \cdot [83\%(75\%G_g - G) + 12,92\%G_g]$
III	$G (75\%G_g, 92\%G_g)$	$K_p = L \cdot [75\%(92\%G_g - G)]$	$K_p = L \cdot [76\%(92\%G_g - G)]$

gdzie:

K_p – kwota podstawowa

L – liczba mieszkańców gminy

G – wskaźnik dochodów podatkowych gminy

G_g – wskaźnik dochodów podatkowych ogółu gmin w Polsce

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy o dochodach JST z 13 listopada 2003. Dz.U. nr 203, poz. 1966 oraz Dz.U. 2008, nr 88, poz. 539.

2. Wyniki badań empirycznych – ocena rzeczywistej sytuacji dochodowej gmin przed zastosowaniem mechanizmu subwencjonowania (DO_{r0})

Rzeczywista sytuacja dochodowa (DO_{r0}) badanych gmin to przede wszystkim wartość rzeczywistych dochodów generowanych przez gminy ze źródeł własnych, jak i zewnętrznych. W przypadku dochodów własnych są one często pomniejszone o kwoty wynikające z niezastosowania górnych stawek podatków czy udzielonych ulg i zwolnień podatkowych.

³ Gminy, których wskaźnik G mieści się w konkretnym przedziale algorytmicznym, otrzymują kwoty subwencji wyrównawczej (część podstawową) lub dokonują wpłat do budżetu państwa, wyliczonych według ustawowo wyznaczonego wzoru, na poczet subwencji równoważącej.

Dla oceny rzeczywistej sytuacji dochodowej gmin z badanego przedziału algorytmicznego wyliczono wskaźnik rzeczywistej sytuacji dochodowej gmin przed otrzymaniem subwencji ogólnej (DO_{r0}) według następującej formuły:

$$DO_{r0} = \frac{\text{rzeczywiste dochody ogółem} - \text{subwencja ogólna}}{\text{liczba mieszkańców faktycznie zamieszkałych na terenie danej gminy}}$$

Sprawdzono także, w jakim stopniu wskaźnik dochodów podatkowych G odzwierciedla rzeczywistą sytuację dochodową tych gmin, klasyfikując je w przedziały algorytmiczne.

Sytuacja dochodowa przed otrzymaniem subwencji ogólnej (DO_{r0}) badanych gmin kształtowała się następująco; ukazano ją analogicznie do przedstawionych w tabeli 1 ustawowych przedziałów algorytmicznych.

Tabela 2

Sytuacja dochodowa badanych gmin przed otrzymaniem
subwencji ogólnej (DO_{r0}) w latach 2004-2008
(wartości nominalne, zł/os.)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
I przedział algorytmiczny					
średnia	542,42	746,37	1091,58	1105,90	1238,36
min.	367,12	551,01	845,74	904,13	986,78
maks.	834,54	1120,10	1970,86	1347,16	1663,56
II przedział algorytmiczny					
średnia	693,27	880,38	1192,61	1246,31	1357,24
min.	456,01	641,02	818,67	925,26	934,43
maks.	2676,26	3780,62	4316,88	6110,14	6529,08
III przedział algorytmiczny					
średnia	862,41	1039,43	1331,24	1475,85	1558,46
min.	720,99	949,37	1141,97	1246,39	1461,36
maks.	967,31	1195,07	1478,16	1746,46	1732,36

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z GUS.

W tabeli 2 uwzględniono wartości graniczne wskaźnika DO_{r0} (minimalne i maksymalne) oraz średnią arytmetyczną dla poszczególnych lat wyliczoną na podstawie sytuacji dochodowej wszystkich badanych gmin w danym przedziale.

Jak można zauważyć, rzeczywista sytuacja dochodowa badanych gmin przed otrzymaniem subwencji ogólnej jest bardzo zróżnicowana w poszczególnych przedziałach. Niektóre gminy z I przedziału algorytmicznego charakteryzują się znacznie lepszą sytuacją dochodową niż część gmin z II przedziału. W poszczególnych latach liczba gmin, których wskaźnik DO_{r0} dla gmin z I przedziału był wyższy od najniższego w grupie II, przedstawiała się następująco: 2004 – 19 gmin z 25 (76%), 2005 – 22 gmin z 25 (88%), 2006 – 25 gmin z 25 (100%), 2007 – 24 gmin z 25 (96%), 2008 – 25 gmin z 25 (100%). Wobec tego większość gmin z I przedziału charakteryzuje się znacznie lepszą sytuacją dochodową niż część gmin z II przedziału i z całą pewnością można stwierdzić, że nie powinna przysługiwać im kwota subwencji wyznaczana algorytmem, który daje prawo do otrzymania najwyższej kwoty części podstawowej subwencji wyrównawczej. W latach 2006 oraz 2008 wszystkie analizowane gminy z I przedziału uzyskały wyższy poziom rzeczywistych dochodów ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca (DO_{r0}) niż gminy z II przedziału, co świadczy o zupełnym dysonansie między wskaźnikiem G a rzeczywistą sytuacją dochodową badanych gmin.

Podobna sytuacja występuje w przypadku wartości wskaźnika DO_{r0} dla gmin z II i III przedziału. Wartość minimalna wskaźnika dla gmin z grupy III jest niższa od najwyższego w grupie II dla: 43 gmin ze 133 (32%) w 2004 roku, 29 gmin ze 133 (22%) w 2005 roku, 63 gmin ze 133 (47%) w 2006 roku, 43 gmin ze 133 (32%) w 2007 roku, 20 gmin ze 133 (15%) w 2008 roku. W przypadku tych gmin odsetek jednostek „błędnie” zakwalifikowanych do przedziału, czyli niezgodnie z rzeczywistą sytuacją dochodową, jest już dużo niższy. Wynika to przede wszystkim ze znacznej liczby gmin w II przedziale algorytmicznym. Mimo to fakt pojawienia się tych gmin w „niewłaściwym” przedziale świadczy, podobnie jak w poprzednim przypadku, o niewłaściwej konstrukcji wskaźnika G.

Ustawowa klasyfikacja gmin w przedziały algorytmiczne (wskaźnik dochodów podatkowych G) nie odzwierciedla faktycznego poziomu dochodów gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

Ogólną strukturę dochodów, które kształtują sytuację dochodową mierzoną wskaźnikiem DO_{r0} , czyli bez uwzględnienia kwot subwencji ogólnej, przedstawia tabela 3. Analizując zawarte w niej dane, można spostrzec, że znaczną część dochodów ogółem (bez subwencji ogólnej) stanowią rzeczywiste dochody własne, które, w pewnej części, są elementem wskaźnika G. Ich udział w strukturze jest zbliżony do 50% wartości dochodów ogółem bez

subwencji (taka sytuacja ma miejsce w I przedziale algorytmicznym) lub przewyższa tę wartość (w pozostałych przedziałach). Niestety, udział ten nie charakteryzuje się tendencją rosnącą, co więcej, w roku 2008 jest on niższy od wartości w 2004 roku. Spadek udziału wartości dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem jest zjawiskiem niekorzystnym dla budowy wskaźnika G. W takiej sytuacji wskaźnik nie jest w stanie odzwierciedlać faktycznej sytuacji dochodowej gmin.

Najmniejszy udział rzeczywistych dochodów własnych (DWr) w dochodach ogółem bez subwencji (DO_r) zanotowano w gminach zaklasyfikowanych do I przedziału algorytmicznego. W przypadku tych gmin odnotowano również dość wysoki udział dotacji (z różnych źródeł). W roku 2004: 33,05%, w 2005 roku: 41,71%, w 2006 roku: 50,17%, w 2007 roku: 48,88%, w 2008 roku 48,47%. Mimo założeń ustawodawcy, które miały na celu zmniejszenie wielkości dotacji w strukturze dochodów gmin, po wejściu w życie ustawy o dochodach JST z dnia 13 listopada 2003 roku nadal stanowią one ważne źródło zasilające budżety gmin z I przedziału algorytmicznego. Z danych z tabeli 3 wynika, że w strukturze dochodów ogółem bez subwencji ogólnej (DO_r), dochody własne (DWr) i dotacje (D) stanowią po około 50%. Ponadto należy zauważyć, że rzeczywiste dochody podatkowe (DPr) *per capita* (jako element kryterium otrzymywania subwencji wyrównawczej przez gminy) stanowią tylko część rzeczywistych dochodów własnych (DWr), a tym samym ich udział w strukturze rzeczywistych dochodów ogółem bez subwencji jest niższy niż 50%.

Druga grupa algorytmiczna charakteryzuje się większym udziałem rzeczywistych dochodów własnych (DWr) w strukturze dochodów ogółem (bez subwencji ogólnej) i niższym poziomem dotacji. W przypadku tych gmin rzeczywiste dochody własne stanowią średnio 59% w ciągu badanego okresu, a dotacje 33%. Udział dotacji wzrósł w 2008 roku w porównaniu do 2004 roku o 12%, wynikiem czego zmalała skuteczność wskaźnika G jako kryterium odzwierciedlającego rzeczywistą sytuację dochodową gmin (DO_r).

Grupa III, czyli gminy uznane ustawowo za najzamożniejsze, charakteryzują się największym udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem (DO_r) (średnio aż 72% w ciągu badanego okresu). Zauważyć też można znaczny spadek udziału dotacji i pozostałych dochodów. Wydaje się, że w przypadku tych gmin wskaźnik dochodów podatkowych powinien najrzetelniej odzwierciedlać rzeczywistą sytuację dochodową badanych jednostek.

Tabela 3
Poziom i struktura rzeczywistych dochodów ogółem bez uwzględnienia kwot subwencji ogólnej w badanych gminach w latach 2004-2008

Wyszczególnienie	2004		2005		2006		2007		2008	
	wartości nominalne	%	wartości nominalne	%	wartości nominalne	%	wartości nominalne	%	wartości nominalne	%
I przedział algorytmiczny										
Dochody ogółem bez subwencji ogólnej (DOr)	2 676 755,08	100,00	3 629 636,60	100,00	5 174 426,15	100,00	5 268 939,47	100,00	5 882 129,72	100,00
Dochody własne rzeczywiste (DWr)	1 447 391,48	54,07	1 776 616,12	48,95	2 159 649,33	41,74	2 468 636,70	46,85	3 001 606,79	51,03
Dotacje z budżetu państwa	845 649,48	31,59	1 463 191,28	40,31	2 552 447,73	49,33	2 518 891,55	47,81	2 769 617,97	47,09
Dotacje z funduszy celowych	39 121,84	1,46	50 761,88	1,40	43 628,66	0,84	56 198,52	1,07	80 972,81	1,38
Pozostałe	344 592,28	12,87	339 067,32	9,34	418 700,42	8,09	225 212,70	4,27	299 32,15	0,51
II przedział algorytmiczny										
Dochody ogółem bez subwencji ogólnej (DOr)	4 696 854,72	100,00	5 864 445,99	100,00	7 841 757,95	100,00	8 254 388,73	100,00	9 018 176,62	100,00
Dochody własne rzeczywiste (DWr)	3 093 583,70	65,87	3 455 506,56	58,92	4 103 683,74	52,33	4 550 115,43	55,12	5 505 277,78	61,05
Dotacje z budżetu państwa	1 080 755,83	23,01	1 765 211,58	30,10	2 960 665,27	37,76	2 932 698,25	35,77	3 144 699,04	34,87
Dotacje z funduszy celowych	65 607,57	1,40	62 578,60	1,07	81 816,66	1,04	79 016,01	0,96	108 361,26	1,20
Pozostałe	456 907,62	9,73	581 149,26	9,91	695 592,28	8,87	672 559,05	8,15	259 838,53	2,88
III przedział algorytmiczny										
Dochody ogółem bez subwencji ogólnej (DOr)	9 382 108,00	100,00	11 520 432,20	100,00	14 572 508,98	100,00	15 943 599,64	100,00	17 066 431,02	100,00
Dochody własne rzeczywiste (DWr)	7 295 811,80	77,76	8 256 897,80	71,67	9 499 024,51	65,18	10 917 465,22	68,48	12 931 373,53	75,77
Dotacje z budżetu państwa	1 862 086,40	19,85	2 716 036,80	23,58	3 856 239,55	26,46	3 970 588,87	24,90	4 007 597,49	23,48
Dotacje z funduszy celowych	106 846,40	1,14	117 576,20	1,02	180 000,00	1,24	63 600,00	0,40	104 756,00	0,61
Pozostałe	117 363,40	1,25	429 921,40	3,73	1 037 244,92	7,12	991 945,55	6,22	22 704,00	0,13

Źródło: Ibid.

3. Ocena potencjalnej sytuacji dochodowej gmin przed otrzymaniem subwencji ogólnej DOp₀

Obecnie wskaźnik dochodów podatkowych G kształtują: poziom wybranych rzeczywistych dochodów własnych, tzw. dochody podatkowe oraz skutki niezastosowania górnych stawek podatków czy udzielonych ulg i zwolnień podatkowych. Tym samym wskaźnik ten odzwierciedla potencjalną wysokość dochodów podatkowych gminy, a nie rzeczywistą. Z jednej strony ma to swoje uzasadnienie, gdyż uwzględnienie jedynie rzeczywistych (a nie potencjalnych) dochodów własnych wpływałoby na podejmowanie przez władze gminy decyzji o maksymalnym obniżaniu ich wartości w celu otrzymania jak najwyższych kwot subwencji wyrównawczej (części podstawowej). Niemniej jednak wskaźnik dochodów podatkowych powinien zostać zastąpiony innym, celem rzetelniejszego odzwierciedlenia rzeczywistej sytuacji dochodowej gmin.

Tabela 4 przedstawia siłę związku między wskaźnikiem dochodów podatkowych G (w latach 2004-2008) a rzeczywistą sytuacją dochodową, jaka występowała w badanych gminach w latach 2002-2006⁴.

Tabela 4

Wartość współczynnika Pearsona dla korelacji rzeczywistej
sytuacji dochodowej (DOr₀)
oraz wskaźnika dochodów podatkowych (G)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
I grupa algorytmiczna	0,21	0,30	0,25	0,26	0,00
II grupa algorytmiczna	0,43	0,36	0,26	0,14	0,13
III grupa algorytmiczna	0,20	0,66	0,03	0,01	0,13

Zastosowany współczynnik Pearsona, który stanowi podstawową miarę zależności między dwiema zmiennymi, wskazuje, iż najwierniejsze odzwierciedlenie rzeczywistej sytuacji dochodowej przez wskaźnik G występowało w III grupie algorytmicznej w 2005 roku. Ten rok charakteryzował się także największą siłą związku rzeczywistej sytuacji dochodowej i wskaźnika G w I grupie algorytmicznej. Analizując dane zawarte w tabeli 4, zauważyć można, że niestety wartość współczynnika korelacji jest bardzo niska, co świadczy o słabym powiązaniu wskaźnika dochodów podatkowych z rzeczywistą sytuacją

⁴ Ze względu na dwuletnie przesunięcie wskaźnik G wyliczany na 2004 r. uwzględnia dane o dochodach z 2002 r., G na 2005 r. – z 2003 r. itd.

dochodową gmin. Co więcej, w roku 2008 w I grupie algorytmicznej jego wartość wyniosła zero.

Ważnym działaniem sprawdzającym, czy potencjalne dochody podatkowe są wystarczającym elementem wskaźnika G dla wyznaczania przedziałów algorytmicznych, jest określenie ich procentowego udziału w potencjalnych dochodach własnych⁵ badanych gmin. Dane te przedstawia tabela 5.

Tabela 5

Udział potencjalnych dochodów podatkowych (DPp) w potencjalnych dochodach własnych (DWp) (%)⁶

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
I grupa algorytmiczna	84,26	83,79	76,21	67,91	60,44
II grupa algorytmiczna	89,60	90,26	83,39	80,39	73,54
III grupa algorytmiczna	88,13	94,18	86,36	86,21	80,53

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z GUS i RIO.

Jak wynika z informacji zawartych w tabeli 5, wartości dochodów uwzględnianych przy wyznaczeniu wskaźnika G stanowią dość wysoki odsetek wśród potencjalnych dochodów własnych w każdej z grup algorytmicznych. Niestety, udział tych dochodów wykazuje tendencję malejącą od 2005 roku. W I grupie algorytmicznej nastąpił spadek w 2008 roku o 23,82% w stosunku do roku 2004, w II grupie o 16,06%, w III grupie o 7,6%. W latach 2005-2008 udział potencjalnych dochodów podatkowych (DPp) wszystkich gmin przyjmował tendencję spadkową. Coraz niższy procent dochodów podatkowych w dochodach własnych nie może rzetelnie i wiarygodnie odzwierciedlać sytuacji dochodowej gmin. Podaje w wątpliwość słuszność wykorzystywania ich jako jedynych danych podczas określania wartości wskaźnika G.

Potencjalne dochody podatkowe można podzielić na: rzeczywiste podatkowe (DP_r) oraz skutki obniżen stawek podatków, kwoty wynikające z zastosowania ulg i zwolnień (Sk). Ten podział pozwala zbadać, w której z grup algorytmicznych władze gminy stosują znaczne ulgi i zwolnienia z podatków oraz obniżają górne ich stawki.

⁵ Potencjalne dochody własne to suma rzeczywistych dochodów własnych oraz skutków obniżen podatków, zastosowania ulg i zwolnień ujmowanych do wyznaczenia wskaźnika G. Udział dochodów podatkowych liczony jest w stosunku do potencjalnych dochodów własnych, a nie rzeczywistych, gdyż kwoty wynikające ze skutków obniżen podatków, stosowania ulg i zwolnień zawyżałyby ich udział w dochodach rzeczywistych.

⁶ Ze względu na dwuletnie przesunięcie czasowe dane zawarte w tabeli przedstawiają liczby wyliczone na rok 2004 z danych charakteryzujących 2002 r., 2005 z 2003 itd.

Tabela 6

Poziom i struktura potencjalnych i rzeczywistych dochodów podatkowych
(w latach 2004-2008)

Wyszczególnienie	2004		2005		2006		2007		2008	
	wartości nominalne (w zł)	Udział w DPP (%)	wartości nominalne (w zł)	Udział w DPP (%)	wartości nominalne (w zł)	Udział w DPP (%)	wartości nominalne (w zł)	Udział w DPP (%)	wartości nominalne (w zł)	Udział w DPP (%)
I grupa algorytmiczna										
Rzeczywiste dochody podatkowe (DPr)	1 017 618	87	1 022 121	83	1 030 122	85	1 113 864	84	1 658 240	85
Skutki obniżen, ulg i niezasosowania maksymalnych stawek podatków (Sk)	158 544	13	203 274	17	184 052	15	217 120	16	301 399	15
Razem potencjalne dochody podatkowe (DPP)	1 176 162	100	1 225 395	100	1 214 174	100	1 330 984	100	1 959 639	100
II grupa algorytmiczna										
Rzeczywiste dochody podatkowe (DPr)	2 370 201	86	2 414 019	83	2 476 717	84	2 701 108	84	3 871 575	84
Skutki obniżen, ulg i niezasosowania maksymalnych stawek podatków (Sk)	397 720	14	477 479	17	477 787	16	525 131	16	725 705	16
Razem potencjalne dochody podatkowe (DPP)	2 767 921	100	2 891 498	100	2 954 504	100	3 226 239	100	4 597 280	100
III grupa algorytmiczna										
Rzeczywiste dochody podatkowe (DPr)	5 509 619	88	5 762 867	89	6 000 660	88	6 835 485	87	9 876 724	89
Skutki obniżen, ulg i niezasosowania maksymalnych stawek podatków (Sk)	735 782	12	738 188	11	783 386	12	992 649	13	1 167 656	11
Razem potencjalne dochody podatkowe (DPP)	6 245 401	100	6 501 054	100	6 784 046	100	7 828 134	100	11 044 380	100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

W tabeli 6 przedstawiono poziom i strukturę potencjalnych i rzeczywistych dochodów podatkowych. Są to wartości średnie, jakie uzyskały badane gminy w ciągu danego roku. Jak wynika z tabeli, we wszystkich przedziałach algorytmicznych znakomitą część potencjalnych dochodów podatkowych stanowią rzeczywiste dochody podatkowe, jest to ponad 80% ogółu. Największym udziałem rzeczywistych dochodów podatkowych w potencjalnych dochodach podatkowych charakteryzują się gminy z III grupy algorytmicznej.

Tym samym gminy z III przedziału algorytmicznego posiadają najniższy udział „skutków obniżenia, ulg i niezastosowania maksymalnych stawek podatków” w potencjalnych dochodach podatkowych ogółem. Taka sytuacja wynika przede wszystkim z faktycznej sytuacji dochodowej, która w tej grupie gmin jest najlepsza. Potencjał dochodowy⁷ tych gmin jest na tyle wysoki, że nie stosują one: wysokich ulg, zwolnień z podatków czy obniżania stawek podatkowych.

Podsumowanie

Podsumowując, można stwierdzić, że wskaźnik dochodów podatkowych, według którego następuje klasyfikacja gmin w przedziały algorytmiczne oraz wyznaczane są kwoty części podstawowej subwencji wyrównawczej, nie jest skutecznym narzędziem polityki subwencjonowania.

Wnioski nasuwające się podczas analizy przedstawionych w artykule informacji mogą być następujące:

1. Obecnie stosowany wskaźnik G uniemożliwia faktyczną konwergencję wśród gmin, gdyż błędnie klasyfikuje je w przedziały algorytmiczne.
2. Konstrukcja wskaźnika potencjalnych dochodów podatkowych (G) nie w pełni odzwierciedla rzeczywistą sytuację dochodową gmin (DO_{r0}).
3. Malejący udział potencjalnych dochodów podatkowych w potencjalnych dochodach własnych gmin świadczy o rosnącym udziale innych pozycji dochodów własnych, które należałoby uwzględnić w budowie wskaźnika G.

⁷ Potencjał dochodowy rozumiany jako liczba podatników, ich zamożność oraz zdolność gminy do generowania wpływów do budżetu z tytułu podatków i opłat lokalnych.

Literatura

Sochacka-Krysiak H.: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*. Warszawa 2006.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach JST. Dz.U. nr 203, poz. 1966, z późn. zm.

EFFICIENCY OF THE TAX INCOMES INDEX AS A DETERMINANT OF THE COMMUNES CLASSIFICATION INTO THE ALGORITHM GROUPS

Summary

Polish subvention system of local governments, i.e. communes functions on the index of tax incomes generated by local governments and the number of communes inhabitants (G). This index classifies communes into the algorithm groups and according to it the local units receive the subvention from state budget. Although this index has been in use since 2004 its construction should be changed. There is one main reason which allows to assume that. The potential tax incomes which constitute index's base do not reflect the real ones. This leads to incorrect classification the communes into, so called, the algorithm groups.

OPŁACALNOŚĆ ZADANIA PUBLICZNEGO REALIZOWANEGO PRZEZ PRZEDSIĘBIORSTWO KOMUNALNE

Wprowadzenie

Samodzielność, samorządność i samofinansowanie¹ to trzy podstawowe zasady, na których opiera się działalność przedsiębiorstw w Polsce. Oznacza to, że przedsiębiorstwa same decydują o zakresie działalności, rodzaju i warunkach zbytu swoich produktów, celach podejmowanych przedsięwzięć oraz podziale osiąganego zysku. Zysk jest możliwy, jeśli ceny produktów są wynikiem prawidłowo przeprowadzonego rachunku ekonomicznego. W przedsiębiorstwach, których właścicielem jest podmiot sektora publicznego (np. gmina), wskazany mechanizm często nie funkcjonuje, ponieważ o cenach produktów i kosztach mogą decydować przesłanki pozaekonomiczne. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej na gminy zostały nałożone zadania wynikające ze zobowiązań zawartych w traktacie akcesyjnym. Szansę na realizację niektórych zobowiązań, na przykład w ochronie środowiska, stwarza wyłącznie finansowanie ze środków publicznych. Kryzys gospodarczy może spowodować zaprzestanie lub zawieszenie realizacji zadania, co jest w obydwu przypadkach rozwiązaniem złym, ponieważ nie da się przechować osiągniętego poziomu wyników. Rozwiązaniem częściej praktykowanym i „lepszym” z punktu widzenia podmiotu publicznego jest ustalenie korzystnego dla budżetu poziomu cen usług, który najczęściej nie zapewnia przedsiębiorstwu opłacalności sprzedaży. Kontynuacja zadania daje jednak przedsiębiorstwu komunalnemu przewagę nad przedsiębiorstwem prywatnym, które w czasie kryzysu dla

¹ N. Gajl oprócz trzech podstawowych modeli (francuskiego, angielskiego, włoskiego) funkcjonowania przedsiębiorstwa publicznego (komunalnego), wyróżnia model polski skomercjalizowanego przedsiębiorstwa realizującego wymienione zasady. Szerzej w: N. Gajl: *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*. PWE, Warszawa 1993, s. 189.

zmniejszenia ryzyka finansowego² musi podejmować trudne, często bolesne w skutkach decyzje.

Celem artykułu jest ocena opłacalności finansowanego przez gminę zadania powierzonego przedsiębiorstwu komunalnemu. Oceny dokonano z punktu widzenia analizy finansowej na przykładzie zadania „ograniczenie ilości odpadów biodegradowalnych w odpadach komunalnych kierowanych do składowania” realizowanego przez spółkę „Beskid” dla gminy Żywiec. Analizy dokonano, wykorzystując dane zawarte w dokumentach finansowych spółki z lat 2002-2009. Artykuł został podzielony na trzy części. W pierwszej przedstawiono wpływ zobowiązań zawartych w traktacie akcesyjnym na zadania publiczne w warunkach kryzysu. W części drugiej omówiono uwarunkowania związane z realizacją przez przedsiębiorstwo komunalne usług należących do zadań własnych gminy. W trzeciej części dokonano oceny opłacalności oferowanej przez spółkę „Beskid” usługi (odzysk odpadów biodegradowalnych przez recykling organiczny) gminie Żywiec.

1. Wpływ zobowiązań zawartych w traktacie akcesyjnym na zadania publiczne

Katalog zadań publicznych i ich zakres wynika z rozwiązań przyjętych w konstytucjach państw oraz przepisów ustaw, które konkretyzują obowiązki władz publicznych. Uzasadnia to przyznanie władzom publicznym kompetencji niezbędnych do wykonywania zadań oraz ponoszenie przez obywateli obciążeń umożliwiających ich finansowanie³. Integracja Polski z Unią Europejską wiąże się z istotnymi następstwami dla funkcjonowania państwa i jego instytucji, ponieważ w traktacie akcesyjnym Polska zobowiązała się między innymi do implementacji dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady oraz transpozycji przepisów prawa wspólnotowego do prawa polskiego. W celu zrealizowania zobowiązań wynikających z traktatu akcesyjnego w ustawodawstwie polskim dokonane zostały zmiany, które nakładają na podmioty publiczne nowe zadania oraz konieczność osiągnięcia europejskich standardów ich wykonywania w określonych terminach. Niedotrzymanie podjętych zobowiązań to osłabienie pozycji państwa we Wspólnocie oraz na arenie międzynaro-

² M. Gorczyńska, K. Znaniecka: *Zarządzanie finansami przedsiębiorstw*. Wydawnictwo Stowarzyszenia Księgowych w Polsce, Zarząd Główny w Warszawie, Centralny Ośrodek Szkolenia Zawodowego, Warszawa 2006, s. 13.

³ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg: *Finanse publiczne w Polsce*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 14.

dowej, które może przełożyć się na obniżenie wiarygodności na rynkach kapitałowych i pieniężnych. Istotnym zagrożeniem jest również możliwość nałożenia przez Unię Europejską na Polskę kar finansowych, których wymiar ustala zgodnie z obowiązującą procedurą i uwzględnieniem określonych elementów Europejski Trybunał Sprawiedliwości⁴.

Kryzys gospodarczy, niezależnie od jego przyczyn, jest szczególnie trudny dla podmiotów sektora publicznego, ponieważ spadające dochody budżetowe, które z jednej strony wymuszają racjonalizację wydatków, z drugiej wpływają na ograniczenie realizowanych zadań lub obniżenie ich jakości. Taka sytuacja może prowadzić do zaprzepaszczenia osiągniętych rezultatów. Gospodarka odpadami komunalnymi jest jednym z zadań, których dotyczy ryzyko utraty rezultatów przy zaniechaniu ciągłości działań. Należy do zadań, za które pełną odpowiedzialność ponoszą gminy (art. 7 ustawy o samorządzie gminnym⁵). Odpowiedzialność dotyczy zapewnienia podaży usług obejmujących postępowanie z odpadami oraz prawnych i finansowych konsekwencji niewypełnienia zobowiązań traktatowych⁶. Kluczowym zagadnieniem gospodarki odpadami w kontekście zobowiązań Polski zawartych w traktacie jest zmniejszenie ilości odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska⁷. Zobowiązania te zostały transponowane do ustawy o odpadach⁸, która w art. 16a zalicza je do obowiązkowych zadań własnych gminy.

2. Przedsiębiorstwo komunalne jako instrument realizacji zadań gminy

Zgodnie z art. 2, 3, 9 ustawy o gospodarce komunalnej⁹, gmina dla wykonywania zadań własnych została wyposażona w możliwość tworzenia spółek prawa handlowego. Spółki mogą być jednoosobowe lub oparte na kapitale wielu podmiotów. W odniesieniu do działalności gospodarczej samorządu

⁴ Procedura nakładania kar przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości oraz wysokość możliwych kar dla Polski zob. w: Z. Tetlak: *Odpowiedzialność finansowa za zobowiązania zawarte w Traktacie Akcesyjnym*. W: *Warsztaty doktorskie 2008. Zarządzanie – Finanse – Ekonomia*. Red. J. Harasim. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adameckiego w Katowicach, Katowice 2009, s. 401-411.

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity, Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 i nr 23 z 2002 r., poz. 220).

⁶ Z. Tetlak, J. Starypan: *Konsekwencje niewypełniania zobowiązań akcesyjnych*. „Przegląd Komunalny” 2008, nr 11, s. 55-57.

⁷ Szerzej zagadnienia te omówiono w: D. Anders, J. Starypan, Z. Tetlak: *Barierzy we wprowadzaniu procesu kompostowania w systemy gospodarki odpadami*. W: *Zarządzanie gospodarką odpadami w aspekcie aktualizacji Planów Gospodarki Odpadami*. Red. I. Kuczyńska. Wydawnictwo Katedry Ekologii Terenów Przemysłowych, Wydział Górnictwa i Geoinżynierii Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie, Kraków 2007.

⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Dz.U. nr 62, poz. 628 z późn. zm.

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

forma jednoosobowej spółki funkcjonuje w prawie handlowym wielu krajów, w Polsce od 1988 roku. Spółka prawa handlowego jako forma organizacyjno-prawna jest wykorzystywana przez samorządy w tej sferze usług publicznych, gdzie występuje odpłatność za świadczone usługi i jest szansa na uzyskanie rentowności. Jest również instrumentem oddziaływania interwencyjnego w sytuacji kryzysu – na rynku pracy. Przykładem zadania powierzanego spółce jest gospodarka odpadami komunalnymi. Powierzeniu może podlegać bieżące zarządzanie przedsiębiorstwem, koncepcyjne przygotowanie poszczególnych projektów inwestycyjnych programu, jak również poszukiwanie i wybór efektywnych źródeł finansowania¹⁰.

Gmina nie może traktować przedsiębiorstwa w sposób przedmiotowy, czyli wyznaczać nierealne cele i nierealne ceny za ich realizację, chociaż niekiedy z punktu widzenia organów gminy takie działanie mogłoby być efektywne i optymalne. Wskazane sytuacje są możliwe, jeśli cele są złożone i niemierzalne lub trudno mierzalne. Również finansowanie zadań wynikających ze zobowiązań zawartych w traktacie akcesyjnym, dla których zostały wyznaczone stosunkowo odległe terminy realizacji, może stać się przedmiotem manipulacji cenowej. Manipulacja polega na wymuszeniu przez gminę dla przedsiębiorstwa komunalnego poziomu cen, który zapewnia jej efektywne wydatkowanie środków na realizowane zadanie, skutkuje jednak ujemnym wynikiem finansowym w przedsiębiorstwie. Jedną z przyczyn tych działań jest niewystarczająca ilość środków. W czasie kryzysu stosowane jest również wstrzymywanie i opóźnianie płatności przy jednoczesnym egzekwowaniu zobowiązań. Jest to możliwe ze względu na specyficzny rodzaj relacji między gminą a przedsiębiorstwem komunalnym. Władze gmin mają świadomość konsekwencji tych działań i obowiązków wynikających z praw właścicielskich. Problemy te dotyczą jednak długiego okresu, w krótkim korzyści mogą przewyższać koszty.

3. Opłacalność kompostowania bioodpadów w spółce „Beskid”

Ocena opłacalności wymaga przeprowadzenia rachunku opłacalności obejmującego ogół obliczeń za pomocą formuł matematycznych wykonywa-

¹⁰ Z. Tetlak: *Efektywność źródeł finansowania projektów publicznych*. W: *Studia Doktorantów 7. Gospodarka – Technologia – Społeczeństwo*. Red. W. Przybylska-Kapuścińska. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009, s. 181-190.

nych w celu ustalenia opłacalności sprzedaży¹¹. Rachunek opłacalności sprzedaży produktu jest częścią całościowej analizy finansowej, której przedmiotem jest efektywność gospodarowania w przedsiębiorstwie, przychody, koszty, wynik finansowy, rentowność i płynność finansowa¹². Syntetyczna ocena uzyskanych danych umożliwia wyprzedzającą identyfikację ewentualnych zagrożeń dla przyszłej działalności przedsiębiorstwa i zastosowanie skuteczniejszych środków zapobiegawczych¹³. Jeśli zagrożenia są symptomami pojawiających się napięć w gospodarce, charakterystycznych dla sytuacji kryzysu, to ich wczesne rozpoznanie i podjęcie właściwych działań może w znacznym stopniu ograniczyć negatywne reperkusje dekoniunktury. Rachunek opłacalności zadania publicznego realizowanego przez przedsiębiorstwo komunalne jest bezwzględnie konieczny, ponieważ niezależnie od jego wyniku pozwala określić źródła rosnących kosztów.

Spółka z o.o. „Beskid” – zakład gospodarki odpadami komunalnymi – została utworzona w wyniku porozumienia 18 gmin Żywiecczyny w celu rozwiązywania problemów gospodarki odpadami komunalnymi na ich terenie. Gminy realizują założone cele utworzenia spółki poprzez nadzór właścicielski, wpływ na poziom cen usług oraz system dopłat. Gmina Żywiec, realizując ustawowy obowiązek ograniczenia ilości odpadów ulegających biodegradacji w odpadach kierowanych do składowania, podjęła decyzję o finansowaniu zadania ze środków budżetowych.

Przedmiotem analizy jest ocena opłacalności sprzedaży przez spółkę „Beskid” gminie Żywiec usługi, jaką jest poddanie recyklingowi organicznemu dostarczonych bioodpadów. Usługa ma wymiar ilościowy. Pomiar dokonywany jest przez wyrażoną w tonach masę przyjętych przez spółkę odpadów biodegradowalnych do odzysku. Mierzalność omawianej usługi podkreśla jej produktowy charakter. Ułatwia to identyfikację kosztów, a w konsekwencji stwarza możliwość dokonania dokładniejszego rachunku opłacalności sprzedaży. Spółka „Beskid” prowadzi jednorodną działalność w zakresie utylizacji odpadów. Sprzedaje jednak różnorodne produkty. W takim przypadku zasadniczym sposobem pomiaru sprzedaży jest ujęcie wartościowe, które polega na obliczeniu iloczynu ilości sprzedanego produktu i jego ceny. Ocena opłacal-

¹¹ E. Nowak, E. Pielichaty, M. Poszwa: *Rachunek opłacalności inwestowania*, PWE, Warszawa 1999, s. 21.

¹² W. Gabrusiewicz: *Podstawy analizy finansowej*, PWE, Warszawa 2007, s. 21. Mimo pewnych różnic w opisie przedmiotu analizy finansowej wymienione elementy są wspólne, m.in. w: J. Szczepaniak: *Analiza finansowa w przedsiębiorstwie przemysłowym*, PWE, Warszawa 1969, s. 6-7; E. Kutrys: *Elementy teorii analizy ekonomicznej przedsiębiorstw przemysłowych*, W: *Analiza ekonomiczna przedsiębiorstw przemysłowych*, Red. E. Kutrys, PWN, Warszawa 1988, s. 9 i nast.; L. Bednarski: *Analiza finansowa w przedsiębiorstwie*, PWE, Warszawa 2001, s. 7-8.

¹³ W. Bień: *Ocena efektywności finansowej spółek prawa handlowego*, Wydawnictwo Finans-Servis, Warszawa 1997, s. 5-6.

ności sprzedaży jest dokonywana z wykorzystaniem przychodów ze sprzedaży, kosztów poniesionych na uzyskanie przychodów i zysków osiągniętych ze sprzedaży produktu¹⁴.

Przychody ze sprzedaży usługi w latach 2004-2009 przedstawiono w tabeli 1. Przyjęte odpady zostały podzielone na dwa rodzaje: zebrane przez mieszkańców i podmioty gospodarcze oraz wyspecjalizowane służby (zieleń miejska, oczyszczanie ulic).

Tabela 1

Przychody spółki „Beskid” w latach 2004-2009
za przyjęcie odpadów do kompostowania

Lata	Ilość odpadów w tonach	Cena za przyjęcie 1 tony w zł	Przychody ze sprzedaży w zł
2004	1132 1998	70,00	219 100,00
2005	1125 1371	70,00	174 720,00
2006	1308 -	70,00	915 60,00
2007	1315 106	120,00	170 520,00
2008	1534 826	125,00	295 000,00
2009	1693 1085	130,00	361 140,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań zarządu z działalności finansowej Spółki z o.o. „Beskid”.

Zasadniczy wpływ na przychody¹⁵ ze sprzedaży miała wysokość opłaty za korzystanie ze środowiska (opłata za tonę odpadów położonych na składowisku) ustalana przez państwo, która jest podstawą kalkulacji ceny za składowanie odpadów. Cena za składowanie jest punktem odniesienia do ustalania ceny za przyjęcie odpadów biodegradowalnych. Niższa cena za przyjęcie odpadów biodegradowalnych od ceny za składowanie ma ekonomiczne i ekologiczne uzasadnienie. Ekonomiczne, ponieważ zmniejsza koszty składowania dzięki wydłużeniu czasu eksploatacji składowiska i wyeliminowaniu wydatków na instalację do odbiogazowywania. Najważniejszy argument z punktu

¹⁴ W Gabrusewicz. Op. cit., s. 153-154.

¹⁵ Prezentowane wielkości zostały zaokrąglone do liczb całkowitych.

widzenia ekologii to promowanie selektywnej zbiórki odpadów. Opłata do roku 2007 wynosiła 15,00 zł za tonę. Taki poziom opłaty powodował, że selektywna zbiórka była nieopłacalna i „korzystniejsze” finansowo dla samorządów było składowanie odpadów¹⁶. W roku 2008 sytuacja uległa radykalnej zmianie. Rząd uznał, że realizacja zobowiązań traktatowych jest zagrożona, dlatego opłata za korzystanie ze środowiska została podniesiona do 75,00, a w 2009 roku do 100,00 zł za tonę.

Koszty kompostowni zostały przedstawione w układzie kosztów rodzajowych. W grupie „pozostałe koszty” ujęto koszty, których nie można przypisać do konkretnego produktu. Przyjęto regułę, że procentowy udział w przychodach jest równy procentowemu udziałowi w kosztach.

Tabela 2

Wybrane dane finansowe spółki „Beskid”
z lat 2004-2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Przychody ogółem	2 822 134,00	3 099 771,00	3 246 446,00	3 658 166,00	5 103 110,00	5 736 510,00
Rozksięgowane koszty ogólnozakładowe	312 825,00	334 621,00	357 540,00	380 140,00	498 615,00	551 298,00
Koszty przypadające na kompostownię	25 026,00 (8%)	20 077,00 (6%)	10 726,00 (3%)	19 007,00 (5%)	24 931,00 (5%)	33 078,00 (6%)

Źródło: Ibid.

Prowadzona w spółce ewidencja kosztów w układzie rodzajowym była uzasadniona. Przedsiębiorstwo ma prostą strukturę organizacyjną, wykonuje stosunkowo jednorodną działalność w jednym miejscu¹⁷ i dopiero od 2008 roku nastąpił znaczny wzrost zatrudnienia (z 35 osób do 54), przychodów i kosztów¹⁸.

¹⁶ W Polsce tylko w dwóch miastach (Żywiec i Konin) prowadzona jest przez mieszkańców selektywna zbiórka odpadów biodegradowalnych

¹⁷ Takie uzasadnienie dla ewidencjonowania kosztów w układzie rodzajowym przedstawiają: K. Czubakowska, W. Gabrusewicz, E. Nowak: *Podstawy rachunkowości zarządczej*. PWE, Warszawa 2006, s. 52-57.

¹⁸ Obecnie wprowadzane jest rozwiązanie często stosowane w praktyce, polegające na ewidencjonowaniu kosztów w układzie rodzajowym i ich rozliczaniu w miejscu powstawania.

Tabela 3

**Koszty funkcjonowania kompostowni w układzie rodzajowym
w latach 2004-2009**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Amortyzacja	244 974,00	255 901,00	255 590,00	229 060,00	52 865,00	47 236,00
Zużycie materiału i energii	22 543,00	27 835,00	42 859,00	70 406,00	90 528,00	126 775,00
Usługi obce	39 750,00	8 036,00	5 243,00	12 956,00	6 062,00	36 015,00
Wynagrodzenia	24 017,00	30 446,00	30 110,00	32 071,00	44 258,00	45 684,00
Ubezp. społ. i inne św. na rzecz prac.	5 630,00	6 855,00	6 950,00	7 300,00	8 670,00	9 540,00
Podatki i opłaty	17 069,00	17 151,00	17 180,00	17 180,00	17 236,00	17 353,00
Pozostałe koszty	25 026,00	20 077,00	10 726,00	19 035,00	25 055,00	33 181,00
Razem	379 009,00	36 6301,00	368 658,00	388 008,00	244 674,00	315 784,00

Źródło: Ibid.

Od 2007 roku następuje spadek amortyzacji (w 2008 roku znaczący) z jednoczesnym ponad 70% wzrostem cen, dzięki czemu udaje się osiągnąć zysk ze sprzedaży oferowanego produktu.

Tabela 4

Wynik finansowy uzyskany na kompostowni w latach 2004-2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Zysk	-160 009,00	-188 561,00	-277 098,00	-217 488,00	50 326,00	45 356,00
Efektywność $E = S/K$	0,58	0,48	0,25	0,44	1,21	1,14

Przedstawione w tabelach 3 i 4 dane pokazują, że po okresie odpisu amortyzacji (10 lat) bioreaktora i urealnieniu cen związanych ze wzrostem opłaty za korzystanie ze środowiska, sprzedaż produktu będącego zadaniem publicznym jest dla przedsiębiorstwa opłacalna. Nie byłoby to możliwe bez zgody gmin – właścicieli spółki na obecny poziom cen. Należy dodać, że

wzrost cen został w pewnym stopniu wymuszony przez rynek, ponieważ pojawił się popyt na oferowany przez spółkę produkt wynikający z „pogarszającej” się opłacalności składowania.

Podsumowanie

Prowadzona przez gminy polityka wysokich cen za składowanie pozwalała finansować między innymi kompostowanie bioodpadów. Zamykała jednak spółce możliwość sprzedaży usługi poza krąg właścicieli, ponieważ naraziłoby to zarząd przedsiębiorstwa na zarzut działania na szkodę spółki. Realizowane przez spółkę „Beskid” zadanie publiczne, od roku 2004 będące również obowiązkiem wynikającym ze zobowiązań zawartych w traktacie akcesyjnym, do roku 2008 było nieopłacalne. Zatwierdzana przez gminy relacja cen za składowanie i kompostowanie zapewniała gminie Żywiec efektywność wydatkowania środków publicznych na realizowane zadanie. Negatywnym skutkiem podjętych decyzji było ograniczenie potencjału finansowego przedsiębiorstwa, a w konsekwencji spowolnienie rozwoju i opóźnienie realizacji niezbędnych inwestycji. Przedstawiona analiza opłacalności zadania o charakterze publicznym realizowanego przez przedsiębiorstwo komunalne wskazuje, że państwo powinno wykorzystywać posiadane instrumenty wspierające działania służące wypełnieniu zobowiązań traktatowych. Wspomagają one również reagowanie przedsiębiorstwa na sygnały płynące z rynku i stwarzają szansę na uzyskanie opłacalności sprzedaży. Kryzys jest czasem sprawdzianu i weryfikacji dla wszystkich podmiotów prywatnych i publicznych. Jednak szczególnie trudnym okresem jest dla podmiotów publicznych działających w ochronie środowiska, ponieważ łatwo zniweczyć osiągnięte wyniki. Istotne zatem jest, aby w fazie wzrostu gospodarczego ceny sprzedawanych przez przedsiębiorstwo komunalne produktów zapewniały opłacalność sprzedaży.

Literatura

- Bień W.: *Ocena efektywności finansowej spółek prawa handlowego*. Wydawnictwo Finans-Servis, Warszawa 1997.
- Czubakowska K., Gabrusewicz W., Nowak E.: *Podstawy rachunkowości zarządczej*. PWE, Warszawa 2006.
- Gabrusewicz W.: *Podstawy analizy finansowej*. PWE, Warszawa 2007.

- Gajl N.: *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*. PWE, Warszawa 1993.
- Gorczyńska M., Znaniecka K.: *Zarządzanie finansami przedsiębiorstw*. Wydawnictwo Stowarzyszenia Księgowych w Polsce, Zarząd Główny w Warszawie, Centralny Ośrodek Szkolenia Zawodowego, Warszawa 2006.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W.: *Finanse publiczne w Polsce*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- Nowak E., PieliCHATy E., Poszwa M.: *Rachunek opłacalności inwestowania*. PWE, Warszawa 1999.
- Studia Doktorantów 7. Gospodarka – Technologia Społeczeństwo*. Red. W. Przybylska-Kapuścińska. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009.
- Tetlak Z., Strypan J.: *Konsekwencje niewypelniania zobowiazan akcesyjnych*. „Przegląd Komunalny” 2008.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity), Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 i nr 23 z 2002 r., poz. 220.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. 1997, nr 9, poz. 43 z późn zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, Dz.U. nr 62, poz. 628 z późn. zm.
- Warsztaty doktoranckie 2008. Zarządzanie – Finanse – Ekonomia*. Red. J. Ha-rasim. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adameckiego w Katowicach, Katowice 2009.
- Zarządzanie gospodarką odpadami w aspekcie aktualizacji Planów Gospodarki Odpadami*. Red. I. Kuczyńska. Wydawnictwo Katedry Ekologii Tere-nów Przemysłowych, Wydział Górnictwa i Geoinżynierii Akademii Górniczo Hutniczej w Krakowie, Kraków 2007.

**PROFITABILITY OF A PUBLIC TASK FULFILLED
BY MUNICIPAL ENTERPRISES****Summary**

The amount and scope of public tasks has a tendency to increase. One of the reasons behind this process is the obligations resulting from the European Union Accession Treaty signed by Poland. A chance for realization of some obligations, for example one regarding environment protection, is given exclusively by financing from public funds. A considerable part of obligations has been included, by appropriate statutes, in the catalogue of obligatory own tasks of a commune. To fulfill their tasks, municipalities use *inter alia* municipal enterprises. The constant lack of means, economic crisis, incorrect policy of the municipal authorities may become the reason of establishing prices for services offered by the enterprise which do not cover the cost of providing the service. An additional factor is that the state does not use its tools of influencing the behavior of public and private entities. The consequence of such actions is an inappropriate functioning of communal enterprises and low level of fulfillment of the obligations under the Accession Treaty. The article analyses the profitability of a chosen public task (obligation) from the point of view of the presented circumstances.

II. FINANSE

PRZEDSIĘBIORSTW

Anna Bera

KSZTAŁTOWANIE RELACJI UBEZPIECZYCIELI Z SEKTOREM MIKRO- I MAŁYCH PRZEDSIĘBIORSTW

Wprowadzenie

Kształtowanie relacji ubezpieczycieli z sektorem mikro- i małych przedsiębiorstw determinują czynniki określające popyt i podaż ochrony ubezpieczeniowej. Specyfika działalności mikro- i małych przedsiębiorstw, a co za tym idzie inny wymiar ryzyka związanego z prowadzoną działalnością przesądza o rozwiązaniach ubezpieczeniowych i modelach postępowania w zakresie kształtowania ochrony ubezpieczeniowej w tym sektorze przedsiębiorstw. W działaniach tych nie bez znaczenia pozostają korzyści, jakie płyną ze współpracy tych przedsiębiorstw z ubezpieczycielami dla ich bieżącego funkcjonowania, a także rozwoju.

1. Czynniki kształtujące popyt na ochronę ubezpieczeniową przez mikro- i małe przedsiębiorstwa

Popyt na ochronę ubezpieczeniową zgłaszany przez mikro- i małe przedsiębiorstwa jest wyrazem przezorności ubezpieczeniowej, a także następstwem pojawiającej się potrzeby ubezpieczeniowej związanej z następującymi sytuacjami:

Po pierwsze: wynikającej z obowiązkowego charakteru niektórych ubezpieczeń.

Po drugie: w kontekście przeprowadzonego rachunku ekonomicznego, gdy nabycie ubezpieczenia znajduje swoje finansowe uzasadnienie.

Po trzecie: w przypadku, gdy ubezpieczenie jest wymagane w określonych sytuacjach.

Podjmując próbę usystematyzowania czynników kształtujących wielkość popytu na ochronę ubezpieczeniową, można dokonać ich podziału na dwie podstawowe grupy:

1. Cena ochrony ubezpieczeniowej – składka, która wpływa na wielkość popytu;
2. Parametry pozacenowe wpływające na decyzję przedsiębiorstwa o zakupie ochrony ubezpieczeniowej, które można podzielić na czynniki makro- i mikroekonomiczne.

Do najważniejszych *czynników makroekonomicznych* można zaliczyć:

- koniunkturę gospodarczą i sytuację na rynku,
- poziom edukacji ekonomicznej i społecznej społeczeństwa,
- zachęty podatkowe i pozapodatkowe dla przedsiębiorstw.

Do najistotniejszych *czynników mikroekonomicznych* można zaliczyć:

- cele działania oraz kierunki rozwoju przedsiębiorstwa,
- świadomość ubezpieczeniową przedsiębiorstwa,
- dostępność informacji oraz oferty ubezpieczeniowej,
- warunki ubezpieczenia,
- jakość obsługi przedsiębiorstwa,
- korzyści wynikające z zawarcia umowy ubezpieczenia,
- doświadczenie we współpracy z ubezpieczycielem,
- pozostałe, przykładowo: zakres własnych działań prewencyjnych.

Pierwszy pozacenowy element wpływający na popyt na ochronę ubezpieczeniową związany jest z chęcią zachowania długoterminowej płynności prowadzonego biznesu oraz rozwojem przedsiębiorstwa, który jest utrudniony w przypadku, gdy majątek lub procesy będące składowymi prowadzonego przedsięwzięcia nie są zabezpieczone przez odpowiednio podjęte działania przez właściciela (ubezpieczenie, samoubezpieczenia, prewencja).

Ważnym czynnikiem jest również świadomość ubezpieczeniowa, która decyduje o potrzebie posiadania ochrony ubezpieczeniowej w przedsiębiorstwie. Jest ona pochodną świadomości ekonomicznej społeczeństwa¹ oraz wywiera istotny wpływ na sposób zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwie. Z badań rynkowych przeprowadzonych przez Qualifact Market Research & Analysis wynika, że wśród przedsiębiorstw zatrudniających do 10 osób (mikroprzedsiębiorstwa), prawie 30% podmiotów jest nadal nieubezpieczonych. Z kolei w małych przedsiębiorstwach wskaźnik ten wyniósł około 16%. Poszukując powodów tak niskiej świadomości ubezpieczeniowej wśród mikro-

¹ *Barierzy rozwoju polskiego rynku ubezpieczeń*. Red. W. Sulkowski. Zakamycze, Kraków 2000, s. 80-82.

i małych przedsiębiorstw, można przypuszczać, że wynikają one przede wszystkim z²:

- niewłaściwego zrozumienia roli i znaczenia ubezpieczeń w zarządzaniu ryzykiem,
- niewystarczającego zrozumienia i rozróżnienia ryzyka oraz produktów,
- braku umiejętności właściwych zachowań w różnych stadiach stosunku ubezpieczeniowego, to jest przy jego powstaniu, w momencie wystąpienia zdarzenia losowego, w trakcie likwidacji szkody oraz w momencie oddalenia lub niepełnego przyjęcia roszczenia.

Kolejnym czynnikiem, który wpływa na popyt na ochronę ubezpieczeniową, jest dostępność informacji oraz zakres oferty ubezpieczeniowej dla mikro- i małych przedsiębiorstw. Osiągalność informacji o rynku ubezpieczeniowym, formach oraz warunkach zawarcia umowy ubezpieczenia, a także jej dostępność w istotny sposób wpływa na decyzję o kupnie ubezpieczenia.

Na decyzję przedsiębiorstwa o zawarciu umowy ubezpieczenia wpływ mają również aspekty bezpośrednio związane z procesem podpisania i realizacją polisy ubezpieczeniowej. Warunki ubezpieczenia stanowią istotny element kształtujący wzajemne relacje pomiędzy stronami umowy. Zawierają one bowiem wszelkie uregulowania dotyczące praw i obowiązków ubezpieczyciela i ubezpieczającego. Od strony prawnej kwestię tę reguluje art. 12a ustawy o działalności ubezpieczeniowej³.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na decyzję przedsiębiorstwa o zawarciu umowy ubezpieczenia jest również jakość obsługi, którą może rozpatrywać w dwóch aspektach.

Po pierwsze, w kontekście oceny potrzeb przedsiębiorstwa pod kątem oferty produktowej. Jest to istotny etap mający na celu pozyskanie klienta przez odpowiednio przygotowany program ubezpieczeniowy w pełni zabezpieczający jego interes ekonomiczny oraz zapewniający progresywny rozwój działalności przedsiębiorstwa na rynku krajowym i zagranicznym.

² A. Hryszko: *Świadomość ubezpieczeniowa przedsiębiorcy przy zabezpieczeniu operacji finansowych*. W: *Finanse. Bankowość i ubezpieczenia wobec wyzwań współczesności. Tom III Ubezpieczenia*. Red. K. Znaniecka. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2002, s. 102.

³ Zakres ogólnych warunków ubezpieczenia powinien w szczególności określać rodzaj ubezpieczenia i jego przedmiot, warunki zmiany sumy ubezpieczenia lub sumy gwarancyjnej, jeżeli ogólne warunki ubezpieczenia taką zmianę przewidują, prawa i obowiązki każdej ze stron umowy ubezpieczenia, zakres odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń, przy ubezpieczeniach majątkowych – sposób ustalania rozmiaru szkody, sposób określania sumy odszkodowania lub innego świadczenia, jeżeli o.w.u. przewidują odstępstwa od zasad ogólnych, sposób ustalania i opłacania składki ubezpieczeniowej, metodę i sposób indeksacji składek, jeżeli ogólne warunki ubezpieczenia indeksację przewidują, tryb i warunki dokonania zmiany umowy ubezpieczenia zawartej na czas nieokreślony, przesłanki i terminy wypowiedzenia umowy przez każdą ze stron, a także tryb i warunki wypowiedzenia, jeżeli ogólne warunki ubezpieczenia przewidują taką możliwość. M. Orlicki, J. Pokrzywniak: *Umowa ubezpieczenia. Komentarz do nowelizacji kodeksu cywilnego*. Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2008, s. 145.

Po drugie, przez zakres i jakość obsługi klienta w trakcie trwania umowy ubezpieczenia. Następuje to bezpośrednio po zawarciu umów ubezpieczeniowych i jest mierzone stopniem zadowolenia i usatysfakcjonowania ubezpieczającego z wykupionego produktu. Informacje o stopniu satysfakcji klienta z usług ubezpieczeniowych mogą być gromadzone przez ubezpieczycieli za pomocą monitoringu poziomu zadowolenia ubezpieczającego⁴.

Kolejnym aspektem mającym wpływ na decyzję przedsiębiorstwa o zawarciu umowy ubezpieczenia jest doświadczenie we współpracy z ubezpieczycielem. Konkretyzując, można tu wymienić:

- doświadczenie własne i opinie innych przedsiębiorstw,
- bieżące doświadczenie ubezpieczającego we współpracy z ubezpieczycielem na różnych etapach stosunku ubezpieczeniowego.

Ważnym kryterium decydującym o zakupie produktów ubezpieczeniowych jest zakres korzyści wynikający z samego posiadania ochrony ubezpieczeniowej. Przemawiają za tym zalety ubezpieczenia, do których można przede wszystkim zaliczyć: nieograniczoną podaż usług ubezpieczeniowych, powszechność, łatwość dostępu, szybkość i bezkonfliktowość procesu kompensacji itp.

Reasumując, potrzeba wzrostu zakresu wykorzystania ochrony ubezpieczeniowej wśród mikro- i małych przedsiębiorstw związana jest bezpośrednio z czynnikami pozacenowymi wpływającymi na popyt. Nakłada to na stronę podażową rynku (tj. ubezpieczycieli) konieczność podejmowania działań związanych z kształtowaniem świadomości ubezpieczeniowej przedsiębiorców przez odpowiednio realizowane działania edukacyjne zmierzające w kierunku wzrostu świadomości ubezpieczeniowej.

2. Podaż usług ubezpieczeniowych dla sektora mikro- i małych przedsiębiorstw

Zakres oferty rynkowej w zakresie ubezpieczeń wyznacza dostępność ochrony ubezpieczeniowej, którą determinuje podaż usług ubezpieczeniowych dla sektora mikro- i małych przedsiębiorstw. Dla ubezpieczycieli mikro- i małe przedsiębiorstwa stanowią bardzo ważny – ze względu na liczebność tego sektora, a także różnorodność ryzyka – obszar penetracji pozwalający na zwiększenie przypisu składki. Można zatem przypuszczać, że rynek ubezpieczenio-

⁴ U. Pawłowska-Kłab: *Ubezpieczenie kredytu jako forma zabezpieczenia wiarytelności handlowych*. Zeszyty Naukowe nr 62, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH. Warszawa 2005, s. 151.

wy w Polsce dla mikro- i małych przedsiębiorstw będzie się rozwijał dość dynamicznie. Do pozytywnych tendencji związanych z tym procesem należy przede wszystkim zaliczyć stałe dostosowywanie się ubezpieczycieli do potrzeb asekuracyjnych tych przedsiębiorstw. Oferta poszczególnych ubezpieczycieli dla mikro- i małych firm jest coraz częściej konstruowana oddzielnie, najczęściej w formie standaryzowanych produktów. Charakterystyczną cechą oferty kierowanej do tej grupy przedsiębiorstw jest proponowanie rozwiązań pakietowych, pozwalających na całościową asekurację poszczególnych rodzajów ryzyka przedsiębiorstwa⁵. Specjalne programy i rozwiązania adresowane są także do poszczególnych branż⁶. Próba dostosowywania podaży do potrzeb segmentu małej przedsiębiorczości jest również tworzenie przejrzystych i prostych wniosków ubezpieczeniowych, kierowanie do tej grupy podmiotów rynkowych wyspecjalizowanych pośredników, którzy mają za zadanie uczyć klientów pewnych oczekiwań, jak również wspomagać ich w bieżącym zarządzaniu ryzykiem. W tym miejscu warto przedstawić sformułowany przez P. Jedynaka model podaży usług ubezpieczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw, opierający się na pięciu kryteriach oraz odpowiadających im wariantach, tj.⁷:

1. Czy w towarzystwie ubezpieczeniowym zdefiniowano sektor mikro- i małych przedsiębiorstw? (brak określenia, istnieje określenie);
2. Czy jest specjalizacja w zakresie oferty dla małych i średnich przedsiębiorstw? (nie istnieje, istnieje);
3. Czy występuje specjalizacja branżowa w zakresie oferty dla małych i średnich przedsiębiorstw (nie istnieje, istnieje, lecz jest ograniczona do przedsiębiorstw jednej branży, istnieje w zakresie więcej niż jednej branży);
4. Jaką konstrukcję przyjmuje specjalizacja branżowa w zakresie usług ubezpieczeniowych oferowanych małym i średnim przedsiębiorstwom? (ubezpieczenia samoistne, ubezpieczenia pakietowe, ubezpieczenia mieszane);
5. Jaki jest przedmiot i zakres ubezpieczeń oferowanych małym i średnim przedsiębiorstwom? (oferta wycinkowa, ograniczona, wyczerpująca).

Próba ukierunkowania przez ubezpieczycieli działalności na sektor mikro- i małych przedsiębiorstw jest z pewnością konstruowanie ubezpieczeń pakietowych. Próbując dokonać uporządkowania rozwiązań pakietowych na rynku ubezpieczeniowym w Polsce, można je podzielić na **pakiety majątkowe**

⁵ Badania przeprowadzone przez Qualifact Market Research&Analysis wskazują, że z ubezpieczeń pakietowych korzysta około 65% przedsiębiorstw posiadających ochronę ubezpieczeniową.

⁶ *Zastosowanie metod ilościowych w analizie i ocenie ubezpieczeń dla działalności gospodarczej*. Red. W. Ronka-Chmielowiec. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 118.

⁷ P. Jedynak: *Podaż usług ubezpieczeniowych a ciągłość działania małych i średnich przedsiębiorstw*. „Wiadomości ubezpieczeniowe” 2009, nr 4, s. 49.

(podzielone na zakres obligatoryjny oraz fakultatywny) oraz **pakiety branżowe**. Ubezpieczyciele w zakresie rozwiązań pakietowych oferują przedsiębiorstwom różne ubezpieczenia, które odpowiadają poszczególnym kategoriom ponoszonego przez nich ryzyka. Najważniejsze z nich to ryzyko: osobowe, majątkowe, techniczne, odpowiedzialności cywilnej, finansowe, komunikacyjne oraz inne. Katalog rodzajów ryzyka, które można objąć ubezpieczeniem, jest szeroki i z reguły otwarty przez ubezpieczycieli.

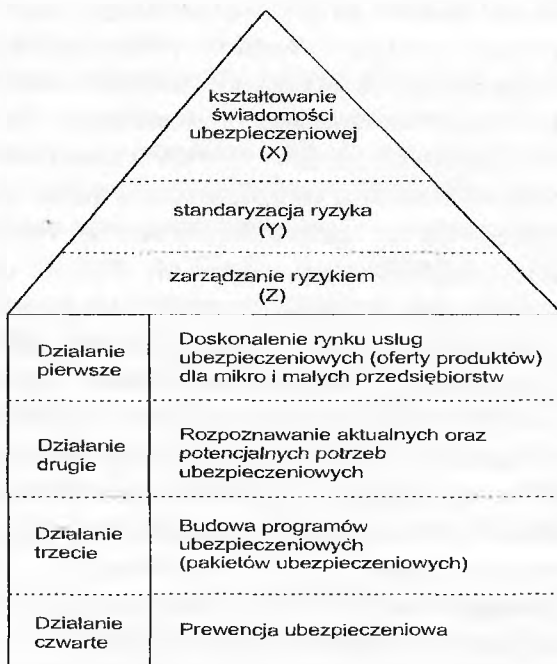
3. Kierunki działań w zakresie kształtowania wzajemnych relacji pomiędzy ubezpieczycielami a sektorem mikro- i małych przedsiębiorstw

Ochrona ubezpieczeniowa powinna być istotną częścią programów zarządzania ryzykiem prowadzonych przez przedsiębiorstwa. W praktyce gospodarczej odpowiednie kształtowanie ochrony ubezpieczeniowej w mikro- i małym przedsiębiorstwie powinno być działaniem zintegrowanym, które łączy wspólne cele przedsiębiorstw, ubezpieczycieli oraz podmiotów z otoczenia. Odpowiednio skoordynowane działania mogą prowadzić do uzyskania jakże pożądanej pełności ochrony ubezpieczeniowej. Działania podejmowane przez ubezpieczycieli w ramach współpracy z sektorem mikro- i małych przedsiębiorstw przedstawiono na rysunku 1.

W aspekcie zaproponowanych na rysunku 1 działań warunkiem koniecznym do czynnego kształtowania zakresu ochrony ubezpieczeniowej jest aktywna współpraca przedsiębiorstwa z ubezpieczycielem. Rola ubezpieczyciela sprowadza się do następujących działań:

Działanie pierwsze: Doskonalenie relacji uczestników rynku ubezpieczeniowego. Rynek usług ubezpieczeniowych jest jednym z wyodrębnionych rynków usług finansowych i obejmuje całokształt powiązań oraz relacji pomiędzy podmiotami działającymi po stronie podaży i po stronie popytu⁸. Na strukturę podmiotową rynku usług ubezpieczeniowych po stronie podaży składają się: przedsiębiorstwa ubezpieczeniowe, niezależni agenci (agencje) i multi-agenci (agencje), sprzedawcy ubezpieczeń wyspecjalizowani w innych funkcjach społecznych i gospodarczych (przedsiębiorstwa transportowe, turystyczne, handlowe, banki itp.). Strukturę podmiotową po stronie popytu tworzą: klienci indywidualni, klienci instytucjonalni oraz brokerzy.

⁸ *Bariery rozwoju...*, op. cit., s. 73.



Rys. 1. Działania podejmowane przez ubezpieczycieli w zakresie współpracy z sektorem mikro- i małych przedsiębiorstw

Działanie drugie: Sprowadza się do identyfikacji aktualnych oraz potencjalnych potrzeb ubezpieczeniowych. Etap ten wymaga przeprowadzenia szczegółowej i systematycznej analizy procesów występujących w danym przedsiębiorstwie, w którym jako jeden z celów przyjmuje się rozpoznanie poszczególnych rodzajów ryzyka. Do narzędzi wykorzystywanych w tym procesie można zaliczyć: kwestionariusze analizy ryzyka, listy kontrolne, schematy procesów i organizacji, analizy raportów finansowych, inspekcje w miejscach usytuowania przebiegu procesów oraz dane o szkodach historycznych. W mikro- i małych przedsiębiorstwach może to zostać przeprowadzone w oparciu o mapę rodzajów ryzyka ubezpieczeniowego oraz dostępnych na rynku produktów ubezpieczeniowych⁹. Na przygotowanym arkuszu (mapie) zaznacza się ryzyka występujące w danym przedsiębiorstwie, a następnie przyporządkowuje się im odpowiednie ubezpieczenia.

⁹ Tego typu metoda stosowana jest z dużym powodzeniem m.in. w Niemczech. Píše na ten temat: P. Engels: *Die Versicherungen des Betriebs. Leitfaden für Klein- und Mittelbetriebe*. Rudolf Haufe Verlag, Freiburg 1995, s. 24-25.

Działanie trzecie: Budowa programu ubezpieczeniowego. Są to działania zmierzające do ochrony wybranych rodzajów ryzyka zagrażających przedsiębiorcy, realizowane za pomocą określonych metod oraz z zachowaniem określonych wymagań, których instrumentem wykonawczym są ubezpieczenia. Program ubezpieczeniowy może też zawierać elementy samoubezpieczenia.

Działanie czwarte: Prewencja ubezpieczeniowa ma na celu zapobieganie powstawaniu i rozszerzaniu się niekorzystnych zdarzeń losowych przez tłumienie i ograniczanie natężenia ich występowania. Zakłady ubezpieczeniowe w działalności prewencyjnej w każdym rodzaju ubezpieczeń wykorzystują różne środki prewencyjne: techniczne, ekonomiczne oraz prawne. Do zadań procesu prewencyjnego należy przeprowadzenie badań i analiz przyczyn powstania strat losowych, ustalenie liczby i wielkości szkód spowodowanych tymi zdarzeniami, określenie racjonalnych kierunków prewencji oraz podejmowanie inicjatyw i współdziałanie z odpowiednimi instytucjami i organizacjami rozpowszechniającymi stworzony na tej podstawie program prewencyjny.

W dalszej kolejności należy omówić przedstawione na rysunku 1 **działania nadrzędnie podejmowane przez ubezpieczycieli przy współpracy z sektorem mikro- i małych przedsiębiorstw, które polegają na:**

A. Kształtowaniu świadomości ubezpieczeniowej (przyjęto oznaczenie symbolem X). Podejmowane w ramach tego procesu działania powinny być skoordynowane, kompleksowe i warunkujące dotarcie do większości przedsiębiorstw. Działania te mogą być realizowane poprzez instytucje państwowe, organizacje społeczne biorące udział w realizacji programów edukacyjnych czy marketingowych, środki masowego przekazu czy samych przedsiębiorców. Do głównych czynników wpływających na wzrost świadomości ubezpieczeniowej należą¹⁰:

- wysoki poziom edukacji ogólnej,
- wysoki poziom edukacji ekonomicznej,
- szeroka i powszechna edukacja ubezpieczeniowa,
- szeroki zakres doradztwa ubezpieczeniowego,
- profesjonalna informacja ubezpieczeniowa ze strony agentów i pracowników zakładów ubezpieczeniowych,
- wysoka jakość usług ubezpieczeniowych (sprzedażowych i likwidacyjnych),
- rozpowszechnianie informacji o roli zakładów ubezpieczeniowych w sterowaniu ryzykiem przedsiębiorstw,

¹⁰ H. Worach-Kardas: *Ubezpieczenia społeczne i na życie. Stan i perspektywy*. Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Łódź 2004, s. 241.

– relatywnie wysoka aktywność ubezpieczeń (w relacji do innych instrumentów umożliwiających asekurację ryzyka).

B. Dążeniu do standaryzacji ryzyka ułatwiającej budowanie pakietów ubezpieczeniowych (przyjęto oznaczenie symbolem Y). Standaryzacja ryzyka pozwala na upraszczanie rozwiązań stosowanych przy budowie programów ubezpieczeniowych. W praktyce ułatwia ona stosowanie rozwiązań w postaci dostępnych w ofercie ubezpieczycieli pakietów ubezpieczeniowych, co wpływa znacząco na skrócenie czasu oraz zmniejszenie kosztów ochrony ubezpieczeniowej. Dążenie do standaryzacji powinno być także istotnym zadaniem dla przedsiębiorców tego sektora w aspekcie szerszego wykorzystania ochrony ubezpieczeniowej w bieżącym i strategicznym kierowaniu przedsiębiorstwem. Standaryzacja ryzyka (przykładowo zamiana nieformalnych metod współpracy na kontakty handlowe) usprawnia również ocenę ryzyka oraz przyspiesza jego transfer na ubezpieczyciela. Realizacja tych działań ma stanowić przyczynek do etapów aktywnej współpracy na płaszczyźnie przedsiębiorstwo – ubezpieczyciel.

C. Wspomaganiu procesu zarządzania ryzykiem w poszczególnych obszarach działalności przedsiębiorstwa (przyjęto oznaczenie symbolem Z). Jest to podejmowanie czynności usprawniających przebieg procesu zarządzania ryzykiem według określonego schematu: identyfikacja ryzyka, szacowanie potencjalnych szkód, wybór metody manipulacji ryzykiem, wdrożenie, administrowanie i kontrola programu zarządzania ryzykiem.

Podejmowanie działań zmierzających do doskonalenia współpracy na linii ubezpieczyciel – przedsiębiorstwo może prowadzić do uzyskania także pożądanej synergii korzyści płynących ze wzajemnej współpracy ciężącej w kierunku pełności i realności ochrony ubezpieczeniowej.

4. Zakres korzyści z posiadania ochrony ubezpieczeniowej przez sektor mikro- i małych przedsiębiorstw

Zakres korzyści z posiadania ochrony ubezpieczeniowej związany jest zarówno z transferem ryzyka, jak i z podjętą z zakładem ubezpieczeniowym współpracą. Korzyścią związaną z transferem ryzyka jest wzrost poczucia bezpieczeństwa przedsiębiorstwa korzystającego z ubezpieczeń¹¹. Związane to jest z ochronną funkcją ubezpieczeń i gotowością zakładu ubezpieczeń do pokrycia

¹¹ Pisze na ten temat: M. Wieczorek-Kosmala: *Wpływ ubezpieczeń gospodarczych na rynkową wartość dodaną przedsiębiorstwa*. Fundacja Warta, Warszawa 2009, s. 172.

wyrażonych finansowo negatywnych skutków zdarzeń objętych ubezpieczeniem. Obok tej najważniejszej ochronnej funkcji ubezpieczeń wyróżnić można szereg korzyści płynących ze współpracy z zakładami ubezpieczeniowymi. Korzyści te można podzielić na zewnętrzne i wewnętrzne.

W ramach zewnętrznych korzyści z posiadania ochrony ubezpieczeniowej przez sektor mikro- i małych przedsiębiorstw można wymienić:

- a) podnoszenie konkurencyjności przedsiębiorstwa na rynku,
- b) większą „odporność” na ryzyko operacyjne,
- c) możliwość bezpiecznego poszerzania rynków zbytu (także o rynki zagraniczne),
- d) mniejszą wrażliwość na zdarzenia o charakterze losowym,
- e) większą wiarygodność przedsiębiorstwa jako partnera handlowego dla wszystkich podmiotów, kontrahentów i klientów, którzy wchodzi z nim w relacje prawne,
- f) większe możliwości pozyskania zewnętrznego finansowania i środków unijnych,
- g) wzrost wartości przedsiębiorstwa.

Natomiast do korzyści wewnętrznych związanych z posiadaniem ochrony ubezpieczeniowej przez sektor mikro- i małych przedsiębiorstw można zaliczyć:

- a) ograniczenie ryzyka finansowego prowadzonego biznesu,
- b) wspomaganie procesu całościowego zarządzania ryzykiem przedsiębiorstwa,
- c) możliwość podejmowania decyzji inwestycyjnych o większej ekspozycji na ryzyko,
- d) większą stabilizację dla właściciela i pewność miejsc pracy dla zatrudnionych.

Reasumując, można stwierdzić, że ochrona ubezpieczeniowa pozytywnie oddziałuje na funkcjonowanie i rozwój sektora mikro- i małych przedsiębiorstw.

Podsumowanie

Brak analizy zagrożeń i istniejących rodzajów ryzyka przez właścicieli mikro- i małych przedsiębiorstw dla prowadzonej działalności w praktyce przekłada się na wysokie prawdopodobieństwo utraty płynności, a w konsekwencji niewypłacalności i bankructwa.

Zaproponowane w artykule etapy współpracy ubezpieczycieli z mikro- i małymi przedsiębiorstwami mają za zadanie ułatwić wzajemną współpracę, a w rezultacie przyczynić się do wzrostu wykorzystania ubezpieczeń w operacyjnym i strategicznym zarządzaniu ryzykiem prowadzonej działalności. Zaproponowane etapy współpracy mają także na celu wypracowanie pewnych wzorców zachowań we wzajemnej współpracy na linii ubezpieczyciel – mikro- (lub małe) przedsiębiorstwo.

Literatura

- Barierzy rozwoju polskiego rynku ubezpieczeń.* Red. W. Sułkowska. Zakamycze, Kraków 2000.
- Engels P.: *Die Versicherungen des Betriebs. Leitfaden für Klein- und Mittelbetriebe.* Rudolf Haufe Verlag, Freiburg 1995.
- Hryszko A.: *Świadomość ubezpieczeniowa przedsiębiorcy przy zabezpieczeniu operacji finansowych.* W: *Finanse. Bankowość i ubezpieczenia wobec wyzwań współczesności. Tom III – Ubezpieczenia.* Red. K. Znaniecka. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2002.
- Jedynak P.: *Podaż usług ubezpieczeniowych a ciągłość działania małych i średnich przedsiębiorstw.* „Wiadomości ubezpieczeniowe” 2009, nr 4.
- Orlicki M., Pokrzywniak J.: *Umowa ubezpieczenia. Komentarz do nowelizacji kodeksu cywilnego.* Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2008.
- Pawłowska-Kłab U.: *Ubezpieczenie kredytu jako forma zabezpieczenia wiarytelności handlowych.* Zeszyty Naukowe nr 62, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH, Warszawa 2005.
- Wieczorek-Kosmala M.: *Wpływ ubezpieczeń gospodarczych na rynkową wartość dodaną przedsiębiorstwa.* Fundacja Warta, Warszawa 2009.
- Worach-Kardas H.: *Ubezpieczenia społeczne i na życie. Stan i perspektywy.* Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Łódź 2004.
- Zastosowanie metod ilościowych w analizie i ocenie ubezpieczeń dla działalności gospodarczej.* Red. W. Ronka-Chmielowiec. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.

SHAPING THE RELATIONS OF THE INSURERS FROM MICRO AND SMALL SIZED ENTERPRISES

Summary

The article presents the determinants of the demand for insurance cover in sector of micro and small sized enterprises. It discusses the supply of insurance protection for this business sector. The aim of the article has been a presentation of the action taken by the insurers in the framework of the cooperation sector SME's. As the conclusion the summary of the benefits of the usage of insurance cover in the activities of micro and small sized enterprises has been presented.

ZNACZENIE KOMUNIKACJI FINANSOWEJ W PROCESIE UDZIELANIA KREDYTÓW MIKRO- I MAŁYM PRZEDSIĘBIORSTWOM

Wprowadzenie

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w końcu 2008 roku w Polsce było zarejestrowanych 3 685 608 przedsiębiorstw, w tym 3 502 303 zatrudniających od 0 do 9 osób i 150 128 zatrudniających od 10 do 49 osób. W ciągu roku przybyło 71 485 przedsiębiorstw, w tym 65 834 mikro- (do 9 pracowników) i 4705 małych (do 49 pracowników)¹. Przedsiębiorstwa te zatrudniają 60% pracujących w sektorze przedsiębiorstw, mają 60-procentowy udział w przychodach sektora przedsiębiorstw, ale dysponują tylko nieco ponad 40% wartości aktywów. Charakteryzują się wyższą rentownością obrotu niż firmy duże. Liczby te wskazują na znaczenie tych przedsiębiorstw w polskiej gospodarce².

Ponieważ z reguły kapitał własny przedsiębiorcy nie wystarcza, aby sfinansować powstanie przedsiębiorstwa i jego rozwój, konieczne jest finansowe wsparcie tych procesów przez pośredników finansowych, najczęściej przez instytucje kredytowe. Dobrze przygotowana, długoterminowa koncepcja rozwoju przedsiębiorstwa jest dla banku, potencjalnego kredytodawcy, niezbędna. Ważna jest również odpowiedź na pytanie: *jakie cechy powinien wykazywać właściciel, zarządzający małym przedsiębiorstwem, aby jego przedsiębiorstwo utrzymało się przez długi czas na rynku, aby ryzyko jego finansowania nie było zbyt wysokie?* Szczególnie istotna jest odpowiedź na pytanie: *czy wiedza przedsiębiorcy z zakresu finansów wywiera wpływ na zarządzanie przedsię-*

¹ Statystyka przedsiębiorstw według kryteriów Unii Europejskiej.

² *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2007-2008*. Red. A. Żolnierski. PARP, Wyd. Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB, Radom 2009.

biorstwem i na warunki kredytowania przez bank? Próba odpowiedzi na to pytanie jest celem niniejszego opracowania.

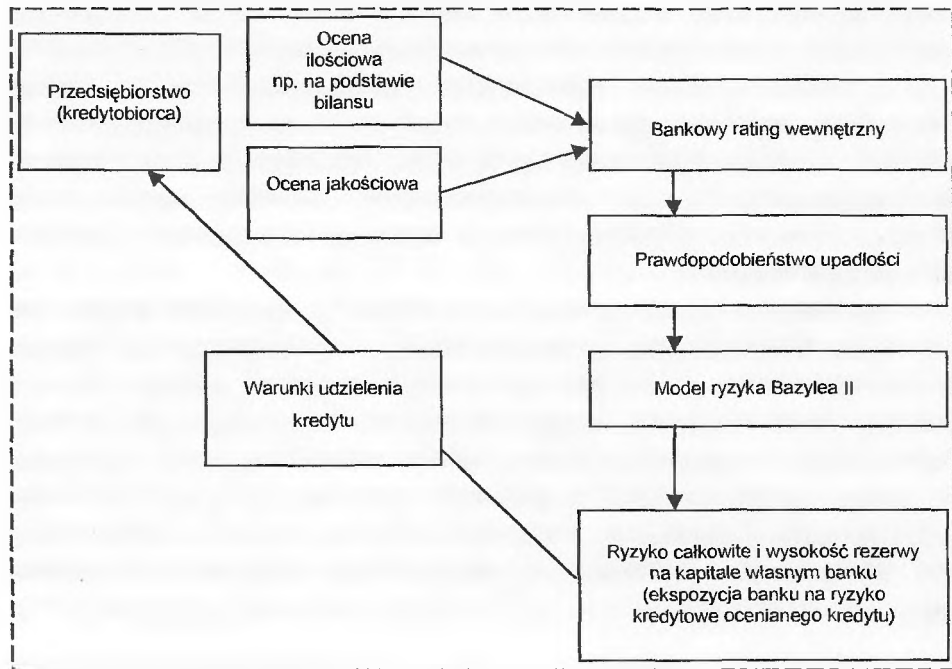
1. Komunikacja finansowa małych i średnich przedsiębiorstw

Od czasu implementacji Bazylei II (Nowej Umowy Kapitałowej – w skrócie NUK) w proces zarządzania ryzykiem bankowym przedsiębiorcy są zmuszani do dostarczania pośrednikom finansowym większej ilości informacji o swoim przedsiębiorstwie. Nie wystarczy już przedstawienie rocznego sprawozdania finansowego i planów dotyczących produkcji, rynków zbytu, konkurentów strategii przedsiębiorczej, ale konieczne jest *prowadzenie otwartej polityki informacyjnej wobec instytucji finansowej*, ponieważ *ograniczona baza informacyjna oznacza wyższe ryzyko kredytowania* i w związku z tym wyższe wymagania wobec kredytobiorców. Bez dobrej komunikacji finansowej trudno już wyobrazić sobie współczesny rynek finansowy.

Jednakże zarządzający małymi i średnimi przedsiębiorstwami często nie doceniają – w odróżnieniu od zarządu dużych przedsiębiorstw – korzyści, jakie mogą uzyskać dzięki otwartej i wiarygodnej polityce informacyjnej wobec banku. Przed wprowadzeniem Bazylei II koszty kapitału udostępnionego przedsiębiorstwu tylko w niewielkim stopniu zależne były od ryzyka finansowanego projektu. Wprowadzenie NUK spowodowało, że koszty standardowego ryzyka kredytu kalkulowane są indywidualnie, na podstawie ryzyka projektu przewidzianego do finansowania. Dla projektów o wysokim ryzyku koszty wyraźnie wzrastają, projekty z niewielkim ryzykiem mogą być finansowane na warunkach korzystniejszych niż było to wcześniej.

Zmienione zasady kalkulowania kosztu kredytu wymagają dużej ilości danych i informacji, więcej niż stosowane w przeszłości systemy oceny zdolności kredytowej. Ważny jest przy tym zarówno rodzaj dokumentów, które udostępnione zostają bankowi, jak i ich jakość. Banki potrzebują aktualnych informacji, zbliżonych do danych uzyskiwanych ze sprawozdawczości finansowej. W porównaniu z wcześniejszymi procedurami badania wiarygodności kredytobiorców, większe znaczenie mają czynniki jakościowe oddziałujące na ryzyko i sukces finansowanego projektu. Dlatego bank w procesie oceny (ratingu) wykorzystuje odpowiednie dokumenty dostarczone przez przedsiębiorstwo, w szczególności plany strategiczne, dane dotyczące jego pozycji rynkowej, jakości zarządzania i tworzenia wartości rynkowej.

Pracownik banku przyjmuje dokumenty od przedsiębiorstwa i przekazuje je analitykowi dokonującemu ich oceny. Taka organizacja pracy wyklucza możliwość oddziaływania osobowości potencjalnego kredytobiorcy na ocenę jego wniosku kredytowego. Pracownik banku dokonujący analizy przedsiębiorstwa jako punkt wyjścia przyjmuje najmniej korzystne założenia. Ponieważ nie ma on żadnego kontaktu z klientem, w interesie przedsiębiorstwa jest więc, poprzez obszerną i dokładną dokumentację wszystkich ważnych okoliczności sprawy, wyraźne przedstawienie stanu faktycznego, tak by analityk opracowujący wniosek kredytowy miał jasny i prawidłowy obraz przedsiębiorstwa. W przeciwnym przypadku te najgorsze założenia pozostają i powodują obniżenie oceny ratingowej. Banki – oprócz analizy sprawozdań finansowych, przede wszystkim bilansu i rachunku zysków i strat – interesują się przygotowaniem zarządzających do prowadzenia przedsiębiorstwa, ich doświadczeniem zawodowym, przymiotami osobistymi. Wszystkie te dane wykorzystywane są w ocenie wiarygodności dłużnika i wpływają na warunki udzielenia kredytu. Uproszczony schemat oddziaływania tych czynników na warunki uzyskania kredytu przedstawiony został na rysunku 1.



Rys. 1. Rating jako element procedury udzielania kredytu

Spełnienie oczekiwań banków wymaga również dokonania zmian z ich strony. Rozmowy dotyczące przedłużenia współpracy prowadzone są często tylko raz w roku i bazują na danych z przeszłości. Przewaga przedsiębiorcy w dostępie do informacji (asymetria informacji) jest tutaj bardzo wyraźna. Przedsiębiorca dysponuje bardziej aktualnymi informacjami niż doradca bankowy i to zarówno w odniesieniu do swojego przedsiębiorstwa, jak i w odniesieniu do kondycji branży. Z drugiej strony, prowadzenie rachunku bankowego i osobiste kontakty z klientem dają bankowi szanse tworzenia możliwie obiektywnego obrazu klienta. Dobra komunikacja finansowa jest więc w interesie zarówno banków, jak i przedsiębiorców, a za jej jakość odpowiedzialne są obie strony. Badania niemieckich MSP wykazały wyraźnie braki w komunikacji tych przedsiębiorstw z bankami³. Przedsiębiorcy byli proszeni m.in. o ocenę wpływu implementacji Bazylei II na procedurę kredytowania przedsiębiorstw. W odpowiedzi przedsiębiorcy informowali o zaostrzonej polityce kredytowej banku i podwyższeniu wymagań przy przekazywaniu kredytów przedsiębiorcom. Największe zmiany dostrzeżone zostały przez klientów banków spółdzielczych i kas oszczędnościowych (Sparkassen). Przyczyny różnic w odczuwaniu wprowadzonych zmian mogą wynikać z zastąpienia długoletnich osobistych kontaktów obu instytucji kredytowych z ich klientami – standaryzacją i formalizacją procesu kredytowania. Zmieniła się również, w ocenie klientów, polityka kredytowa banków. Klienci banków spółdzielczych i kas oszczędnościowych zauważyli silniejsze zorientowanie polityki kredytowej na rentowność i ryzyko poszczególnych transakcji kredytowania, zauważono również, że banki przedstawiły klientom – z niektórych branż – niezwykle wysokie, specyficzne dla tych grup żądania np. odnośnie do rodzaju zabezpieczeń, wyposażenia w kapitał własny.

Wyniki badań przeprowadzonych w Polsce⁴, dotyczących postaw banków wobec MSP wskazują, że banki rozwijają i udoskonalają swoje działania w stosunku do tych przedsiębiorstw, nadal jest to jednak polityka pasywna, ostrożna, prowadzona przy minimalnym ryzyku. Badanie pokazało, że banki we współpracy z najmniejszymi przedsiębiorstwami stosują wiele ograniczeń, w sposób szczególny dotyczy to przedsiębiorstw rozpoczynających prowadzenie działalności gospodarczej. Ograniczenia dotyczą przede wszystkim kredytów, czyli produktów najbardziej pożądanym dla tych firm. Badanie wykazało zależność, że im mniejsza firma, tym jest gorzej traktowana przez banki. Prze-

³ U. Balz, H.-G. Bordermann: *Mehr miteinander reden*. W: „Bankpraxis + Geschäftspolitik” 2004, zeszyt nr 3, s. 20-24.

⁴ M. Starczewska-Krzysztozek: *Konkurencyjność sektora małych i średnich przedsiębiorstw 2007*. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Warszawa 2007, s. 29.

jawia się to przede wszystkim większymi ograniczeniami w dostępie do kredytów. Banki, co do zasady, nie tworzą specjalnych rozwiązań polegających np. na uproszczeniu procedur bankowych dla najmniejszych podmiotów. Nie wspomagają więc najmniejszych podmiotów, które najbardziej tego potrzebują. W świetle wyników badań negatywnie oceniono również ofertę produktów kredytowych dla MSP pod kątem ceny ich nabycia⁵. Banki starają się pozyskać klientów z sektora najmniejszych przedsiębiorstw, oferując im tańsze przelewy, niższe opłaty za rachunek i konto oszczędnościowe. Tymczasem dla przedsiębiorców najważniejsza jest cena i struktura kredytu⁶.

Oprocentowanie oraz prowizje pobierane za usługi bankowe od najmniejszych przedsiębiorstw są wyższe zarówno w porównaniu z dużymi przedsiębiorstwami, jak i z osobami indywidualnymi. Banki pobierają wyższe marże z powodu większego ryzyka kredytowania tych przedsiębiorstw, jak i z powodu trudności w uzyskaniu odpowiednich zabezpieczeń. W ten sposób banki utrudniają najmniejszym przedsiębiorstwom realizację inwestycji, ograniczają możliwości ich rozwoju. W konsekwencji, pomimo wielu produktów adresowanych do najmniejszych przedsiębiorstw, skorzystanie z nich jest obwarowane koniecznością spełnienia licznych warunków generujących wysokie koszty, zbyt wysokie jak na możliwości tych przedsiębiorstw. Trudności te dotyczą przede wszystkim nowych i najmniejszych firm. Dla większości MSP ogólnie dostępne są tylko standardowe produkty bankowe⁷.

Część wymienionych problemów mogłaby być rozwiązana dzięki poprawie komunikacji finansowej przedsiębiorców z bankami. Poprawa tej komunikacji wymaga od przedsiębiorców dobrej orientacji w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem, w szczególności w zakresie zarządzania finansami. Jak widać na rysunku 1, wiedza taka jest istotna w procesie ustalania oceny ratingowej. Nieuwzględnianie zasad zarządzania w codziennej działalności przedsiębiorstw prowadzi do pogorszenia komunikacji finansowej przedsiębiorców z bankami.

W idealnej sytuacji przedsiębiorcza intuicja i doświadczenie łącznie z przedsiębiorczym *know how* umożliwiają wczesne dostrzeżenie pozytywnych, jak i negatywnych tendencji rozwojowych i podjęcie odpowiednich działań. Znaczenie wiedzy z zakresu zarządzania przedsiębiorstwem często jest niedoceniane przez przedsiębiorców. Zmagając się z kosztami i presją czasu, przedsiębiorcy często nie są świadomi, jakie oczekiwania mają wobec nich

⁵ M. Starczewska-Krzysztozek: Op. cit.

⁶ E. Więclaw: *Banki: czas małych firm*. „Rzeczpospolita” z 8 czerwca 2010 r.

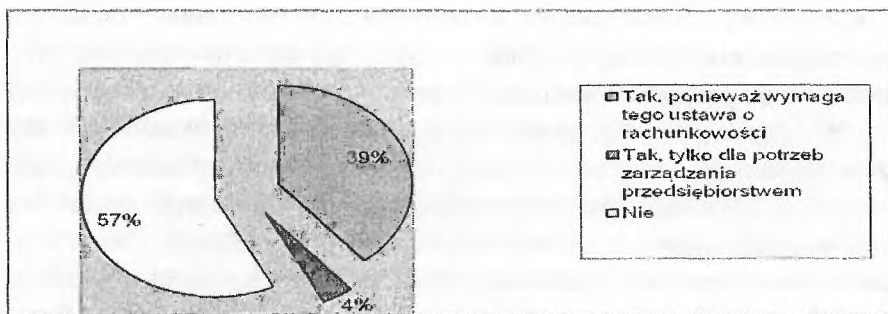
⁷ R. Wołański: *Relacje między bankami a małymi i średnimi przedsiębiorstwami*. W.: Prace naukowe Katedry Ekonomii i Zarządzania Przedsiębiorstwem. Red. F. Bławat. Politechnika Gdańska, Gdańsk 2005, s. 241-256.

banki i w jaki sposób możliwe jest optymalne – dla obu stron – rozwiązanie problemu dostępu do kredytów.

2. Instrumenty zarządzania i ich zastosowanie w mikro- i małych przedsiębiorstwach

W czerwcu 2010 roku autorka przeprowadziła badania, których celem było ustalenie zakresu wykorzystania analizy finansowej w zarządzaniu finansami mikro- i małych przedsiębiorstw. Badaniami objęto 77 przedsiębiorców działających w Stargardzie Szczecińskim⁸. Przedsiębiorcy objęci badaniami reprezentowali sektor usług, produkcji i handlu.

Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa wymaga regularnego analizowania wskaźników ważnych dla przedsiębiorstwa. Źródłem danych dotyczących sytuacji finansowej przedsiębiorstwa są przede wszystkim księgi rachunkowe. Obowiązujące prawo nakłada na przedsiębiorstwa obowiązek prowadzenia ksiąg rachunkowych tylko wówczas, jeżeli zaistnieją określone warunki. Jednym z warunków jest uzyskanie przez przedsiębiorstwo przychodów netto ze sprzedaży i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy w kwocie równej co najmniej 1 200 000 euro⁹. Wszystkie przedsiębiorstwa mają jednak możliwość prowadzenia ksiąg rachunkowych jedynie dla swoich potrzeb. Przedsiębiorcom objętym badaniami zadano pytanie, czy prowadzą księgi rachunkowe, a jeżeli tak, to dlaczego. Wyniki tych badań przedstawione zostały na rysunku 2.

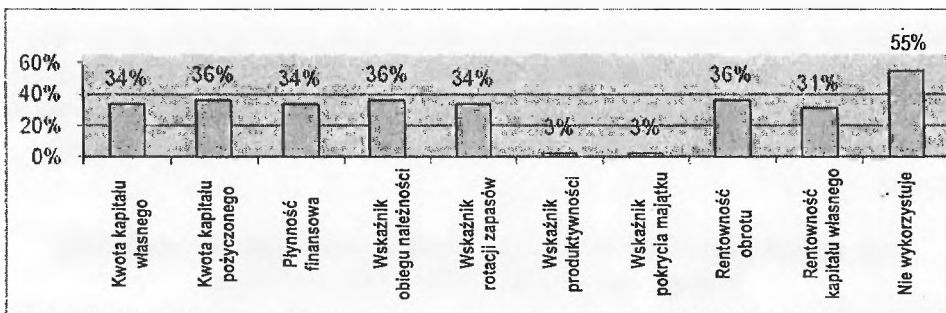


Rys. 2. Struktura badanych przedsiębiorstw wg kryterium prowadzenia ksiąg rachunkowych i przyczyny ich prowadzenia

⁸ To bardzo skromna próbka badawcza i dlatego prezentowane tutaj wyniki mają tylko wartość informacyjną, nieuzasadniającą formułowania żadnych uogólnień.

⁹ Art. 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości. Dz.U. 2002, nr 76 z późn. zm.

W grupie objętej badaniami zaledwie 4% przedsiębiorców prowadzi księgi rachunkowe tylko dla potrzeb zarządzania przedsiębiorstwem. Racjonalne zarządzanie finansami wymaga regularnego korzystania z analizy finansowej. 64% badanych stwierdziło, że nigdy nie dokonują analizy finansowej, 9% ankietowanych odpowiedziało, że analizę przeprowadzają co miesiąc, 1% natomiast stwierdziło, że badanie takie przeprowadzają co pół roku, a 26%, że tylko raz w roku. Wielkość przedsiębiorstwa mierzona wartością obrotów była pozytywnie skorelowana z częstotliwością przeprowadzenia analizy finansowej. W ankiecie wymieniono 8 wskaźników oceny sytuacji finansowej przedsiębiorstw, stosowanych z reguły do oceny sytuacji finansowej przez banki. W odpowiedzi na kolejne pytanie przedsiębiorcy wskazywali, które z wymienionych wskaźników wykorzystują w swojej analizie. Na rysunku 3 przedstawiony został udział przedsiębiorstw wykorzystujących dany wskaźnik w ogólnej liczbie przedsiębiorstw objętych badaniami.



Rys. 3. Udział przedsiębiorstw w przedsiębiorstwach ogółem wykorzystujących dany wskaźnik

Liczba wykorzystywanych wskaźników może być miernikiem jakości zarządzania finansami. Na rysunku 3 uwidoczniono skromne zastosowanie wymienionych wskaźników w działalności badanych przedsiębiorstw. 55% badanych stwierdziło, że nie analizuje wartości żadnego z wymienionych wskaźników. Cytowane wcześniej badania przeprowadzone w Niemczech wskazały, że 30% najmniejszych przedsiębiorstw rezygnuje całkowicie z oceny swojej kondycji finansowej. Badania przeprowadzone w Polsce, podobnie jak badania przeprowadzone w Niemczech wykazały, że wraz ze wzrostem wielkości przedsiębiorstwa (obrót, liczba pracowników) wzrasta liczba stosowanych wskaźników. W ocenie finansowej dokonywanej przez badane przedsiębiorstwa najczęściej używanymi miernikami były: kwota kapitału wierzycielskiego, wskaźnik obrotu należności i wskaźnik rentowności obrotu. Wyniki

przeprowadzonych badań wykazały, że w zarządzaniu najmniejszymi przedsiębiorstwami analiza finansowa jest wykorzystywana rzadko. Można więc przyjąć założenie, że z powodu niedostatku wiedzy z zakresu zarządzania przedsiębiorstwem analiza finansowa nie jest postrzegana przez przedsiębiorców jako zadanie nadrzędne. W ocenie doradców kredytowych rating kredytobiorcy zależy w 40% od kryteriów jakościowych i w 60% od kryteriów ilościowych. Wartości te zmieniają się w przypadku oceny przedsiębiorstw nowo powstających, w takim przypadku stosowane są wyłącznie kryteria jakościowe; osobowość przedsiębiorcy, *pomysł i kompetencje* są parametrami decydującymi.

Podsumowanie

Odpowiedź na pytanie postawione we Wprowadzeniu jest twierdząca. Rozważania przedstawione w artykule wskazują, że w większości przypadków wiedza właścicieli najmniejszych przedsiębiorstw z zakresu zarządzania finansami przedsiębiorstwa jest bardzo skromna. W ocenie doradców bankowych finansowanie tych przedsiębiorstw związane jest więc z wysokim ryzykiem.

THE IMPORTANCE OF FINANCIAL COMMUNICATION IN CREDITING MICRO- AND SMALL SIZED ENTERPRISES

Summary

The article presents the influence of managers' knowledge about management on banking credit access. On the basis of the empirical research it has been indicated that the smaller an enterprise is, the less significant is importance of the financial analysis in enterprise management.

FINANSOWE WSPARCIE SEKTORA MSP NA PRZYKŁADZIE DZIAŁALNOŚCI KRAJOWEGO FUNDUSZU KAPITAŁOWEGO SA

Wprowadzenie

Przedsiębiorstwa należące do sektora MSP pełnią istotną rolę w gospodarce – przyczyniają się do wzrostu konkurencyjności gospodarki, kreują nowe miejsca pracy, a w rezultacie umożliwiają zrównoważony rozwój gospodarki kraju. Dynamiczny rozwój sektora MSP jest jednak ograniczany przez występowanie licznych barier: administracyjnych, prawnych czy finansowych. Przy czym bariery finansowe nabierają szczególnego znaczenia w okresie kryzysu finansowego – utrudniony dostęp do kredytów bankowych ulega dalszemu ograniczeniu na skutek wzrostu oprocentowania oraz zaostrzenia warunków udzielania kredytów, jednocześnie zmniejszają się dostępne źródła kapitału własnego ze względu na pogorszenie wyników finansowych oraz wzrost ryzyka gospodarczego. MSP, szczególnie te, które działają w sektorach innowacyjnych, narażone są bardziej niż inne podmioty gospodarcze na oddziaływanie luki kapitałowej. Władze publiczne, świadome występowania tego negatywnego zjawiska, jednocześnie doceniające rolę MSP w gospodarce, podejmują działania mające na celu ograniczenie luki kapitałowej. Przykładem tego typu działań jest utworzenie Krajowego Funduszu Kapitałowego, którego głównym zadaniem jest wspieranie rozwoju innowacyjnych MSP.

1. Luka kapitałowa w działalności MSP

Współcześnie małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP) odgrywają znaczącą rolę w rozwiniętych systemach gospodarczych. Dane dotyczące gospodarki polskiej potwierdzają tę tezę – podmioty należące do sektora MSP stanowią

ponad 95% wszystkich przedsiębiorstw, zatrudniając ponad 70% pracujących w sektorze przedsiębiorstw, a ich udział w tworzeniu PKB wynosi prawie 48%¹. Znaczenie sektora MSP wynika z funkcji, jakie pełni w gospodarce – rozwój małych i średnich przedsiębiorstw prowadzi do wzrostu przedsiębiorczości, konkurencyjności oraz innowacyjności gospodarki, sprzyja tworzeniu nowych miejsc pracy, wspiera wzrost gospodarczy regionu i kraju.

O możliwościach rozwojowych sektora MSP decyduje wiele czynników, zarówno o charakterze wewnętrznym (m.in.: wiedza i doświadczenie przedsiębiorcy, struktura organizacyjna, rentowność produkcji, poziom wewnętrznych zasobów kapitałowych), jak i zewnętrznym (m.in.: regulacje prawne i administracyjne, uwarunkowania gospodarcze, dostępność i koszt kapitału). Wśród czynników tych zwraca się szczególną uwagę na problem dostępności źródeł finansowania dla MSP.

Sposób pozyskiwania kapitału przez podmioty sektora MSP zależy od prowadzonej strategii finansowania, która może być kształtowana w oparciu o zasady hierarchizacji i substytucji². Zgodnie z tymi zasadami, MSP w pierwszej kolejności finansowane są wkładem właścicieli, który w miarę możliwości może być uzupełniany wygospodarowanym zyskiem. Kapitał własny MSP może być także zasilany środkami pochodzącymi ze źródeł nieformalnych – z oszczędności rodziny i znajomych założycieli przedsiębiorstwa. Często jednak zgromadzony w ten sposób kapitał jest niewystarczający.

W takiej sytuacji MSP decydują się na wykorzystanie kapitału obcego, wybierając w pierwszej kolejności zobowiązania bieżące, uzupełniane w miarę potrzeb zobowiązaniami długoterminowymi. Należy jednak podkreślić, iż niski kapitał własny decyduje o niewielkim potencjale zadłużeniowym, co utrudnia pozyskiwanie kapitału obcego przez MSP. Kolejnym utrudnieniem jest niedostateczna wiarygodność kredytowa i wysoki poziom ryzyka inwestycyjnego, wynikające z niskiej wartości aktywów mogących stanowić przedmiot zabezpieczenia zobowiązań oraz krótkiej historii działalności przedsiębiorstwa. Czynniki te prowadzą do powstawania luki w dostępie do kredytu bankowego.

W ostatniej kolejności MSP wykorzystują zewnętrzne źródła kapitału własnego, prowadzące do zmian w strukturze własności i formie prawnej przedsiębiorstwa. Oznaczają to, że niechęć do dzielenia się władzą i dążenie do zachowania niezależności mogą być istotnym czynnikiem mającym wpływ na

¹ Źródło: *Raport o stanie sektora MSP w Polsce w latach 2006-2007*. Red. A. Żołnierski, P. Zadura-Lichota. PARP, Warszawa 2008.

² Por. *Finanse małego przedsiębiorstwa w teorii i praktyce zarządzania*. Red. H. Zadora. C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 87.

decyzje o wyborze źródeł finansowania MSP. W związku z powyższym, jak również biorąc pod uwagę fakt, iż większość podmiotów sektora MSP nie ma możliwości pozyskiwania kapitału własnego na rynku kapitałowym (luka kapitału własnego), poszukiwane są inne źródła finansowania udziałowego (np. pozyskiwanie kapitału Private Equity).

Problem barier finansowych ograniczających rozwój sektora MSP związany jest więc ze zjawiskiem luki kapitałowej występującym w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo, ze względu na niedoskonałość rynku, nie ma możliwości zdobycia finansowania na realizację atrakcyjnego projektu inwestycyjnego³. Przy czym utrudnienia te dotyczą zarówno dostępu do dodatkowego kapitału własnego, jak i kredytu bankowego. Podkreśla się także, że przedsiębiorstwa, które przy danych warunkach rynkowych nie mają dostępu do kapitału, miałyby duże szanse na jego efektywne wykorzystanie, przyczyniając się do rozwoju gospodarczego danego regionu.

Na oddziaływanie luki kapitałowej szczególnie narażone są przedsiębiorstwa we wczesnym etapie rozwoju oraz w fazie szybkiego wzrostu – kiedy potrzeby kapitałowe przekraczają możliwości finansowe dotychczasowych właścicieli, ich rodziny i przyjaciół, tradycyjni dawcy kapitału (np. banki) nie są zainteresowani finansowaniem tego typu przedsięwzięć ze względu na wysokie ryzyko inwestycyjne i jednocześnie przedsiębiorstwo nie spełnia jeszcze wymogów stawianych przez rynek kapitałowy w zakresie publicznej emisji papierów wartościowych⁴.

W związku z tym w literaturze podkreśla się, że problem występowania luki kapitałowej dotyczy głównie małych i średnich oraz innowacyjnych przedsiębiorstw, a jego konsekwencje mogą przejawiać się w: osłabionej konkurencyjności i wolniejszym tempie rozwoju przedsiębiorstw, odchodzeniu od optymalnej struktury kapitału, ograniczaniu nakładów na działalność badawczo-rozwojową, zahamowaniu procesów innowacyjnych oraz powstawaniu zatorów płatniczych na skutek nadużywania kredytu kupieckiego⁵.

³ Por. B. Mikołajczyk: *Infrastruktura finansowa MSP w krajach Unii Europejskiej*. Difin 2007, s. 32.

⁴ Por. K. Brzozowska: *Business Angels na rynku kapitałowym*. CeDeWu, Warszawa 2008, s. 18-21.

⁵ Por. J. Kubiak, T. Nowaczyk: *Zmiany w systemie zasilania kapitałowego przedsiębiorstw w Polsce. W: Harmonizacja rynków finansowych i finansów przedsiębiorstw w skali narodowej i europejskiej*. Red. A. Bogus, M. Wypych, Difin, Warszawa 2007, s. 409.

2. Niwelowanie luki kapitałowej poprzez działalność Krajowego Funduszu Kapitałowego

Przyczyny występowania luki kapitałowej w działalności MSP tkwią przede wszystkim w niedoskonałości systemu rynkowego. W związku z powyższym w procesie niwelowania luki kapitałowej istotną rolę odgrywają działania władz publicznych i instytucji unijnych. Unia Europejska wspiera działania zwiększające dostępność kapitału dla MSP, ze względu na istotność tego sektora dla gospodarki. Realizując założenia strategii lizbońskiej, stworzono liczne instrumenty wspierające rozwój sektora MSP, w tym mechanizmy pośredniego zasilania przedsiębiorstw oparte na możliwości finansowania kapitałem wysokiego ryzyka pochodzącym ze środków UE lub budżetu państwa.

W Polsce jedną z inicjatyw mających na celu zwiększenie dostępności kapitału dla MSP jest utworzony w lipcu 2005 roku Krajowy Fundusz Kapitałowy SA (KFK). Podmiot ten działa jako fundusz funduszy i zarządzany jest przez Bank Gospodarstwa Krajowego, który jest jego jedynym akcjonariuszem. Misją KFK jest wspieranie rozwoju MSP poprzez niwelowanie luki kapitałowej. Zdefiniowana w ten sposób misja realizowana jest poprzez udzielanie wsparcia finansowego funduszom kapitałowym inwestującym w przedsiębiorców innowacyjnych lub prowadzących działalność badawczo-rozwojową⁶.

Bezpośrednie inwestycje w prywatne fundusze kapitałowe realizowane są w drodze obejmowania nowo wyemitowanych instrumentów finansowych⁷, przy czym wsparcie funduszu skierowane jest do podmiotów nienotowanych na rynku giełdowym. Okres trwania funduszu kapitałowego nie może być dłuższy niż 10 lat od dnia jego utworzenia, z możliwością wydłużenia maksymalnie o 2 lata⁸.

Krajowy Fundusz Kapitałowy jako inwestor publiczny może wnieść środki o wartości odpowiadającej maksymalnie 50% kapitalizacji prywatnego funduszu kapitałowego, pozostała część środków funduszu musi pochodzić od inwestorów prywatnych (osób fizycznych lub prawnych)⁹. Warunki udzielenia

⁶ Por. art. 5 Ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym, Dz.U. nr 57, poz. 491.

⁷ Instrumenty będące przedmiotem inwestycji KFK to: udziały, akcje, certyfikaty inwestycyjne, jednostki uczestnictwa, obligacje (w tym obligacje zamienne i z prawem pierwszeństwa) oraz warianty subskrypcyjne. Por. art. II, Ustawa..., op. cit.

⁸ Por. art. 2 Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie wsparcia finansowego udzielanego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy.

⁹ Zgodnie z rozporządzeniem środki finansowe nie mogą być przetransferowane do funduszu kapitałowego wcześniej, niż zrobią to pozostali (prywatni) inwestorzy. Przepis ten ma na celu zagwarantowanie maksymalnej ochrony środków publicznych i ograniczenie ryzyka przejściowego zdominowania funduszu przez środki publiczne na skutek wycofywania się czy spóźniania się z wpłatą przez inwestora prywatnego. Por. art. 5, Rozporządzenie..., op. cit.

wsparcia finansowego dla funduszy kapitałowych sformułowano w ten sposób, aby zachęcić inwestorów prywatnych do angażowania własnych środków w fundusze finansujące działalność innowacyjnych MSP. Istniejące regulacje prawne mają na celu ochronę kapitału wniesionego przez inwestorów prywatnych poprzez ograniczenie ryzyka potencjalnych strat oraz zapewnienie osiągnięcia oczekiwanej stopy zwrotu. Istota ochrony interesów inwestorów prywatnych przejawia się w ściśle określonej kolejności wypłaty środków pochodzących z zakończenia inwestycji¹⁰ (por. tabela 1).

Tabela 1

Kolejność wypłaty środków inwestorom po zakończeniu inwestycji
przez fundusz kapitałowy

Kolejność wypłat	Kapitałodawca	Wysokość wypłat
1	Inwestorzy prywatni	Do momentu otrzymania kwot równych dokonany wpłatom na fundusz
2	KFK	Do momentu otrzymania kwoty równej udzielonemu wsparciu finansowemu
3	Inwestorzy prywatni	Do momentu otrzymania stopy zwrotu określonej w umowie o udzielenie wsparcia finansowego
4	KFK	Do momentu otrzymania stopy zwrotu określonej w umowie o udzielenie wsparcia finansowego
5	Podmiot zarządzający, KFK, inwestorzy prywatni	Do wyczerpania środków – dzielone zgodnie z umową o udzielenie wsparcia finansowego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: art. 7, Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie wsparcia finansowego udzielonego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy.

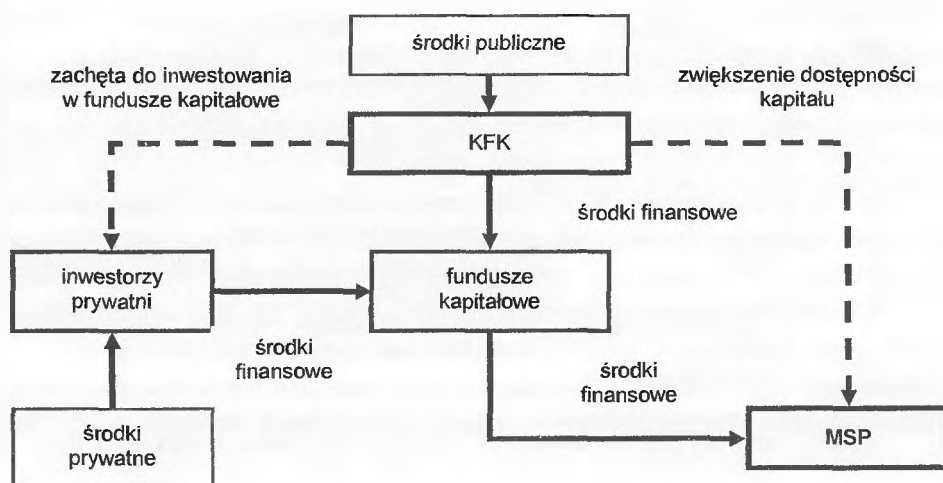
Pośrednie wsparcie KFK adresowane jest do innowacyjnych, młodych i nowo powstających przedsiębiorstw, z atrakcyjnymi perspektywami rozwojowymi, działających głównie w sektorze nowych technologii. Obowiązujące regulacje prawne zawierają wykaz rodzajów działalności gospodarczej, w które nie mogą inwestować fundusze kapitałowe otrzymujące wsparcie finansowe z KFK¹¹. Wyłączenie to wprowadzono w związku z wytycznymi wspólnoto-

¹⁰ Kolejność wypłat środków prezentowana w tabeli 1 nie obowiązuje w przypadku wsparcia udzielonego w drodze obejmowania instrumentów dłużnych. W takiej sytuacji KFK w pierwszej kolejności otrzymuje zwrot środków wniesionych do funduszu kapitałowego. Pierwszeństwo KFK przed inwestorami prywatnymi ma na celu zniechęcenie inwestorów prywatnych do dokonywania inwestycji w formie instrumentów dłużnych.

¹¹ Z pomocy KFK wyłączono działalność gospodarczą prowadzoną w zakresie: faktoringu i leasingu, dzierżawy lub najmu aktywów, usług prawnych, usług księgowych, handlu detalicznego lub hurtowego, a także w zakresie: produkcji żelaza i stali, górnictwa węgla oraz budownictwa okrętowego, jeśli podmioty te znajdują się w trudnej sytuacji ekonomicznej lub okresie restrukturyzacji przeprowadzanej z wykorzystaniem pomocy publicznej. Por. art. 3, Rozporządzenie..., op. cit.

wymi dotyczącymi udzielania pomocy publicznej, zgodnie z którymi pomoc tego typu powinna być udzielana tylko w tych sektorach, w których ze względu na wysokie ryzyko inwestycji występuje luka kapitałowa.

Z przeprowadzonych rozważań wynika, iż oddziaływanie KFK jest wielopłaszczyznowe, a jego funkcjonowanie ma wpływ na trzy grupy podmiotów: przedsiębiorstwa należące do sektora MSP, prywatne fundusze kapitałowe finansujące działalność innowacyjnych MSP oraz inwestorów prywatnych wnoszących swoje środki do funduszy kapitałowych określonego typu. Schemat oddziaływania KFK na poszczególne grupy podmiotów przedstawiono na rysunku 1.



Rys. 1. Wpływ KFK na MSP, fundusze kapitałowe oraz inwestorów prywatnych

Środki Krajowego Funduszu Kapitałowego wykorzystywane do zasilania finansowego prywatnych funduszy pochodzą w pierwszej kolejności z dotacji celowych budżetu państwa oraz ze środków Unii Europejskiej. W ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG), Działanie 3.2. „Wspieranie funduszy kapitału podwyższonego ryzyka” na działalność KFK alokowano 180 mln euro. Zgodnie z założeniami Ministerstwa Gospodarki, do 2012 roku fundusz wykorzysta te środki do udzielenia wsparcia około 20 funduszom kapitałowym o łącznej kapitalizacji ponad 1 mld zł, które to następnie zainwestują w około 200 małych i średnich przedsiębiorstw. Po wyczerpaniu środków publicznych KFK ma zostać instytucją samofinansującą swoją

działalność – wykorzystywane będą środki pochodzące z zakończonych inwestycji.

Zgodnie z zasadami Krajowego Funduszu Kapitałowego, prywatne fundusze inwestycyjne, które wygrają konkurs ofert, otrzymają nie tylko wsparcie kapitałowe na realizację wybranych przez siebie projektów, lecz także bezzwrotną pomoc na przygotowanie i monitorowanie tych projektów. Podstawowe korzyści dla funduszu kapitałowego ubiegającego się o dofinansowanie ze środków KFK to:

- wzrost prestiżu wynikający z pozytywnej weryfikacji funduszu przez KFK w ramach procedury *due diligence*,
- ograniczenie ryzyka inwestycyjnego w związku z preferencjami dla inwestorów prywatnych (por. tabela 1),
- zmniejszenie kosztów finansowania – bezzwrotna dotacja pokrywająca część kosztów funkcjonowania funduszu związanych z przygotowaniem i monitorowaniem portfela inwestycji (do 65% tych kosztów).

Rozwiązania takie mają na celu ograniczenie ryzyka inwestycyjnego prywatnych funduszy, a w efekcie zwiększenie ich aktywności w obszarze finansowania MSP, w szczególności na etapie kapitału zaangażowanego.

Proces inwestycyjny KFK opiera się na międzynarodowych standardach stosowanych przez instytucjonalnych inwestorów Private Equity i składa się z 5 etapów: organizacji konkursu ofert, analizy ofert, realizacji wsparcia, monitoringu oraz wyjścia z inwestycji. Fundusze kapitałowe starające się o dofinansowanie z KFK muszą spełniać określone warunki dotyczące m.in.: polityki inwestycyjnej funduszu, limitów inwestycyjnych, czasu trwania funduszu, udziału KFK, wynagrodzenia dla zarządzającego, monitoringu inwestycji oraz warunków wyjścia z inwestycji¹².

¹² Szczegółowe warunki dotyczą:

- polityki inwestycyjnej funduszu – wsparcie oferowane jest funduszom inwestującym w innowacyjne mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa o dużym potencjale wzrostu na etapie: badań i rozwoju, wprowadzania produktu lub usługi na rynek, rozszerzania działalności, rozwijania rynku produktu lub usługi, zwiększania mocy produkcyjnych,
- limitów inwestycyjnych – limit zaangażowania funduszu w jedną spółkę portfelową wynosi 1,5 mln euro i 20% kapitalizacji funduszu,
- czasu trwania funduszu – maksymalny okres funkcjonowania funduszu nie może przekroczyć 12 lat,
- udziału KFK – maksymalny udział KFK w funduszu nie może przekroczyć 50% kapitalizacji tego funduszu,
- wynagrodzenia dla zarządzającego – udział zarządzającego w zyskach funduszu wynosi 20%, opłata za zarządzanie uzgadniana jest z KFK,
- monitoringu inwestycji – KFK ma prawo do wprowadzenia swojego przedstawiciela do organu kontrolnego wspieranego funduszu,
- warunków wyjścia z inwestycji związanych z kolejnością zaspokajania roszczeń poszczególnych grup kapitałodawców.

Zgodnie z założeniami KFK, konkursy ofert dla funduszy prywatnych ubiegających się o środki publiczne powinny odbywać się co najmniej raz w roku.

Pierwszy konkurs ofert odbył się w 2007 roku – w jego rezultacie KFK podpisał dwie umowy dotyczące zasilenia kapitałowego dwóch funduszy o łącznej kapitalizacji 100 mln zł: BBI Seed Fund¹³ (udział KFK wyniósł 30 mln zł) oraz Helix Ventures Partners¹⁴ (KFK objął certyfikaty inwestycyjne o wartości 20 mln zł).

Na drugi konkurs ogłoszony w 2009 roku wpłynęło 27 ofert obejmujących fundusze o łącznej kapitalizacji 1547 mln zł, co świadczy o dużym zainteresowaniu funduszy komercyjnych pomocą publiczną. W ramach II konkursu KFK planuje dofinansować 10 funduszy (do końca kwietnia 2010 roku nie rozstrzygnięto konkursu).

Trzeci konkurs finansowany z funduszy strukturalnych ogłoszono 24 marca 2010 roku. W jego ramach KFK planuje przekazać funduszom kapitałowym środki w wysokości co najmniej 150 mln zł. Po zakończeniu III konkursu KFK zamierza inwestować środki pochodzące z innych źródeł niż fundusze strukturalne oraz reinwestować środki uzyskane z wyjść z inwestycji.

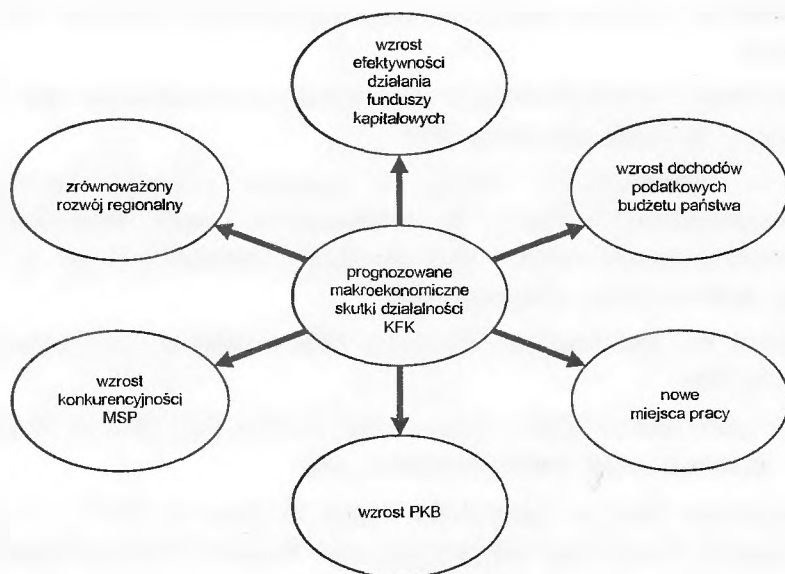
Ministerstwo Gospodarki, podejmując decyzję o utworzeniu KFK, a także ustalając zasady udzielania wsparcia dla funduszy kapitałowych, przygotowało prognozę ogólnogospodarczych skutków działalności KFK (por. rysunek 2).

Szacuje się, że prywatne fundusze kapitałowe, które otrzymają wsparcie od KFK do końca 2013 roku, zrealizują inwestycje w małe i średnie przedsiębiorstwa na kwotę około 2,4 mld zł. Inwestycje te, które pokryją część luki kapitału własnego, pozwolą na dynamiczny rozwój sektora MSP. Wraz z rozwojem przedsiębiorstw pojawią się nowe miejsca pracy (prognozuje się utworzenie około 30 tysięcy nowych miejsc pracy w okresie do końca 2015 roku),

¹³ BBI Seed Fund jest funduszem typu Venture Capital wydzielonym z grupy BBI. Specjalizuje się w inwestycjach do 1,5 mln euro w projekty znajdujące się we wczesnych fazach rozwoju (seed i start-up) wykorzystujące innowacyjne technologie lub rozwiązania organizacyjne. Do tej pory fundusz zainwestował środki w dwa przedsiębiorstwa: spółkę Listonic, która stworzyła serwis internetowy listonic.pl, udostępniający elektroniczną listę zakupów oraz spółkę Billbank, która świadczy usługę internetową typu EBPP (Electronic Bill Presentment and Payment), umożliwiającą zarządzanie rachunkami i płatnościami dokonywanymi przez Internet. Dane za: BBI Seed Fund, www.bbiseed.pl, dostęp: 16.04.2010.

¹⁴ Fundusz Helix Ventures Partners, zarządzany przez MCI Capital TFI SA należący do grupy MCI Management SA, rozpoczął działalność w styczniu 2009 r. Strategia funduszu zakłada inwestycje w projekty na wczesnych etapach rozwoju (zasiewu i startu) z obszaru Internetu, oprogramowania (usługi, wdrożenia, integracja) i technologii mobilnych (B2B). Założony okres trwania funduszu określono na 10 lat. Przewidywana wielkość pojedynczej transakcji wynosi do 1,5 mln euro, a horyzont inwestycyjny wynosi 5 lat. Kapitalizacja funduszu wynosi 40 mln zł, a środki funduszu pochodzą z: KFK (50%), MCI Management (30%) oraz od inwestora prywatnego – Dariusza Wiatra (20%). Dane za: MCI, www.mci.pl, dostęp: 16.04.2010.

wzrosną także wpływy budżetowe z tytułu podatków: VAT, CIT, PIT oraz z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, przewiduje się także wzrost PKB¹⁵. Dodatkowo zakłada się, że działalność KFK przyczyni się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw sektora MSP, a także do zwiększenia efektywności funkcjonowania prywatnych funduszy kapitałowych ubiegających się o wsparcie ze środków publicznych. Działania KFK mają także sprzyjać wyrównywaniu dysproporcji w rozwoju regionalnym – jednym z założeń KFK jest wspieranie tworzenia regionalnych funduszy kapitałowych realizujących regionalne programy rozwoju przedsiębiorczości. Jednak, biorąc pod uwagę bardzo długi czas realizacji procedury konkursowej (np. II konkurs ogłoszony w kwietniu 2009 roku nie został rozstrzygnięty do końca kwietnia 2010 roku), jak również spowolnienie gospodarcze obserwowane od połowy 2008 roku, wydaje się, iż część z tych prognoz może nie zostać zrealizowana.



Rys. 2. Makroekonomiczne skutki działalności KFK

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie wsparcia finansowego udzielanego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy z dnia 06.02.2007 r., www.kfk.org.pl

¹⁵ Łączne dodatkowe wpływy budżetowe do roku 2015 szacuje się na poziomie 674 mln zł, a dodatkową wartość dodaną osiągniętą przez wspierane przedsiębiorstwa oszacowano na poziomie 1,8 mld zł. Dane za: Krajowy Fundusz Kapitałowy: *Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie wsparcia finansowego udzielanego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy z dnia 06.02.2007 roku*, www.kfk.org.pl, dostęp: 16.04.2010.

Podsumowanie

Analizując zasady działania KFK, należy pozytywnie ocenić jego możliwości oddziaływania na sektor MSP i pośrednio na całą krajową gospodarkę. Mechanizm umożliwiający finansowe wsparcie dla innowacyjnych podmiotów sektora MSP jest szczególnie istotny w okresie kryzysu finansowego, kiedy tradycyjne źródła finansowania działalności gospodarczej są ograniczone. Aby jednak osiągnąć zaplanowane rezultaty, należy zastanowić się nad usprawnieniem procedury konkursowej i skróceniem okresu analizowania ofert zgłaszanych przez prywatne fundusze kapitałowe.

Literatura

Brzozowska K.: *Business Angels na rynku kapitałowym*. CeDeWu, Warszawa 2008.

Finanse małego przedsiębiorstwa w teorii i praktyce zarządzania. Red. H. Zadora. C.H. Beck, Warszawa 2009.

Kubiak J., Nowaczyk T.: *Zmiany w systemie zasilania kapitałowego przedsiębiorstw w Polsce*. W: *Harmonizacja rynków finansowych i finansów przedsiębiorstw w skali narodowej i europejskiej*. Red. A. Bogus, M. Wypych. Difin, Warszawa 2007.

Mikołajczyk B.: *Infrastruktura finansowa MSP w krajach Unii Europejskiej*. Difin 2007.

Raport o stanie sektora MSP w Polsce w latach 2006-2007. Red. A. Żołnierski, P. Zadura-Lichota. PARP, Warszawa 2008.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie wsparcia finansowego udzielanego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy.

Ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym, Dz.U. nr 57, poz. 491.

Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie wsparcia finansowego udzielanego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy z dnia 06.02.2007 r.

www.bbiseed.pl

www.kfk.org.pl

www.mci.pl

FINANCIAL SUPPORT OF SMEs ON THE EXAMPLE OF THE NATIONAL CAPITAL FUND ACTIVITY

Summary

In the modern economy there are many barriers restraining the dynamic development of Small and Medium Size Enterprises. In times of the financial crisis, financial barriers has become especially important. Capital gap affects mostly the innovative SMEs in the early stages of development. Public authorities take up actions in order to close this capital gap. One of these actions is the foundation of the National Capital Fund which main objective is to finance private capital funds investing in innovative SMEs. The applied legal regulations also aim at inducing the private investors to invest their money into the private capital funds financing the activity of the innovative SMEs. In this way, National Capital Fund improves the access of the SMEs to the sources of funds which closes the capital gap.

FINANSOWE WSPARCIE PRZEDSIĘBIORSTW Z WYKORZYSTANIEM FUNDUSZY PORĘCZEŃ KREDYTOWYCH

Wprowadzenie

Podstawowym problemem, przed którym stoi większość przedsiębiorstw, jest znalezienie odpowiedniego źródła finansowania. Problem ten istnieje zarówno w okresie wzrostu, jak i spowolnienia gospodarczego. O ile jednak w pierwszym przypadku przedsiębiorstwa wykazują na tyle dobre wyniki finansowe, że pozyskanie finansowania z obcych źródeł nie przysparza zbyt wielu kłopotów, o tyle spowolnienie gospodarcze wpływa na pogorszenie ich kondycji finansowej, a fakt ten zniechęca banki do podejmowania zbyt dużego ryzyka przy udzielaniu im kredytów. Dlatego też na rynku funkcjonuje wiele pozabankowych instytucji oferujących odpowiednie instrumenty finansowe wspierające przedsiębiorstwa w ich prawidłowym funkcjonowaniu. Takimi instytucjami są fundusze poręczeń kredytowych oferujące poręczenia, szczególnie dla drobnych przedsiębiorców.

1. Poręczenia kredytowe w ramach programu rządowego „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego”

Do połowy 2009 roku w Polsce funkcjonowały dwa filary systemu poręczeń kredytowych. Pierwszy z nich był oparty na działalności Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych, administrowanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego, a drugi, w ramach Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych, skupiał lokalne i regionalne fundusze poręczeniowe stworzone ze współpracy banków z jednostkami samorządów terytorialnych.

Zmiany, jakie nastąpiły w połowie ubiegłego roku, były wynikiem nowelizacji ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw¹. W wyniku nowelizacji, poza dotychczasowym poręczeniem spłaty kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z tytułu obligacji, wprowadzono również poręczenia wadium, leasingu, faktoringu, inwestycji kapitałowych, gwarancji dobrego wykonania kontraktu, a także rozszerzono grupę beneficjentów o organizacje pożytku publicznego.

W obowiązującym obecnie systemie Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych już nie istnieje, został zastąpiony systemem opartym na porozumieniu BGK z 21 regionalnymi i lokalnymi funduszami poręczeniowymi, w których bank posiada akcje lub udziały.

Fundusze poręczeń kredytowych definiowane są jako instytucje parabankowe o charakterze non-profit². Najczęściej prowadzone są przez spółki kapitałowe przy obowiązkowym, znaczącym udziale władz samorządowych, regionalnych i lokalnych³. W Polsce funkcjonuje 51 funduszy poręczeń kredytowych, nie wszystkie zawarły porozumienie z BGK, którego podpisanie uzależnione jest od:

- prowadzenia działalności w formie spółki kapitałowej,
- posiadania kapitału zakładowego w wysokości co najmniej 2 lub 5 mln zł, w zależności od obszaru działania,
- dobrej sytuacji finansowej funduszu lub prognozy wskazującej na jej poprawę,
- niezalegania z podatkami i składkami na ubezpieczenie społeczne.

Rząd, w związku ze spowolnieniem gospodarczym, przyjął w 2009 roku program „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego”. Program ten przeorganizował cały system poręczeń kredytowych, a jego celem jest poprawa dostępu głównie mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw do zewnętrznych źródeł finansowania. Instrumenty realizujące cele Programu przedstawia tabela 1.

Zgodnie z założeniami Programu, poręczenia i gwarancje mogą być udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego w jego własnym imieniu i na własny rachunek, a z oferty mogą korzystać podmioty gospodarcze, samorządy lokalne wykorzystujące w swoich projektach środki unijne, a także podmioty realizujące projekty infrastrukturalne. Beneficjentami tego Programu są rów-

¹ Dz.U. nr 65, poz. 545.

² A. Krasieński: *Fundusze poręczeniowe – bez wsparcia ani rusz*. „Gazeta Bankowa” z 8.07.2009.

³ H. Waniak-Michalak: *Pozabankowe źródła finansowania małych i średnich przedsiębiorstw*. Wolters Kluwer, Kraków 2007, s. 95.

niez lokalne i regionalne fundusze poręczeniowe, które uzyskują wsparcie kapitałowe BGK, banki oraz instytucje finansowe. Efektem jego wdrożenia ma być rozwój bezpiecznej akcji kredytowej do poziomu 20 mld zł, co jest szczególnie ważne, bo poręczeniami mają być objęte przedsiębiorstwa małe i średnie o słabszych ratingach, które mogą mieć problem z otrzymaniem finansowania na zasadach komercyjnych.

Tabela 1

Instrumenty rządowego programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego”

Nazwa instrumentu	Charakterystyka instrumentu
Portfelowa linia poręczeniowa I (PLP)	Przeznaczona na poręczenia nowych kredytów obrotowych i inwestycyjnych dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, z wyłączeniem kredytów na inwestycje kapitałowe
Portfelowa linia poręczeniowa II (PPK)	Przeznaczona na poręczenia kredytów udzielonych w poprzednich latach w celu poprawy ich adekwatności kapitałowej i obniżenia ryzyka kredytowego. Ma to zachęcić banki do udzielania nowych kredytów
Indywidualne poręczenia/gwarancje BGK	Przeznaczone na kredyty inwestycyjne i obrotowe, zobowiązania z tytułu emisji obligacji, gwarancje wadialne, należytego wykonania umowy, obejmujące zaliczki
Poręczenia dla firm faktoringowych	Faktorantem może być tylko małe i średnie przedsiębiorstwo
Poręczenia dla firm leasingowych	Przeznaczone na poręczenia zabezpieczające ryzyko wynikające z finansowania nabycia przez małe i średnie przedsiębiorstwa środków trwałych przeznaczonych na rozwój produkcji lub usług
Reporęczenia	Poręczenia udzielane przez BGK na rzecz funduszy poręczeniowych w celu zabezpieczenia zobowiązań wynikających z poręczeń na rzecz mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw
Inwestycje kapitałowe BGK w fundusze poręczeniowe	Celem jest wzmocnienie kapitałowe funduszy poręczeniowych oraz wdrożenie w ich działalności jednolitych standardów

Źródło: Poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, www.mf.gov.pl, dostęp: 15.04.2010.

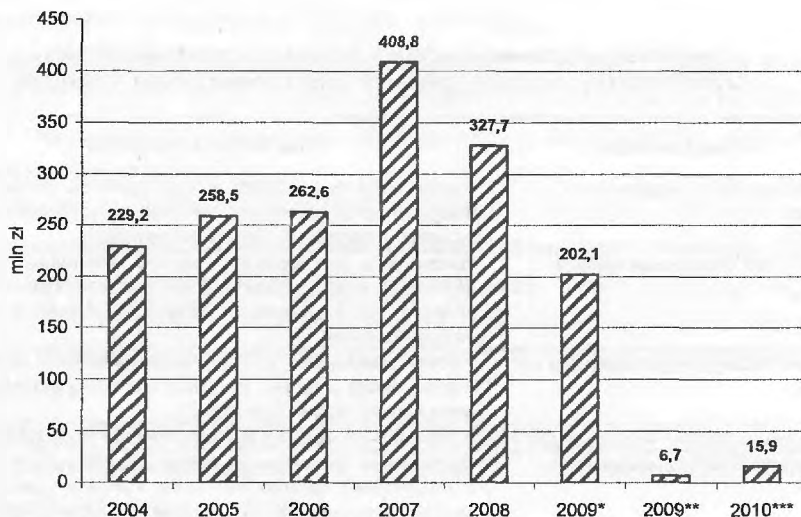
Bank Gospodarstwa Krajowego może podpisywać z bankami umowy indywidualne w kwocie od 100 000 zł do 1 mln euro oraz umowy portfelowe, które zostały podpisane jak dotąd tylko z 4 bankami⁴. Maksymalna kwota poręczenia została ustalona na 80% wartości kredytu.

Prowadzenie przez BGK działalności poręczeniowej na własny rachunek przyczyniło się do ustalenia przez bank wysokiej ceny i stosunkowo restrykcyjnej polityki kredytowej, przypominającej warunki stosowane przez banki komercyjne. BGK, mając udziały w funduszach, stara się na nie przerzucać ryzyko kredytowe, a to nie podoba się bankom komercyjnym, ponieważ oba-

⁴ E. Więclaw: *Rząd nie pomaga firmom*. „Rzeczpospolita” z 26.03.2010 r.

wiają się, że małe fundusze nie będą w stanie obsłużyć przedsiębiorców, kiedy wzrośnie zainteresowanie kredytami i poręczeniami⁵.

Restrykcyjna polityka kredytowa BGK oraz wysokie koszty przyczyniły się do słabego zainteresowania poręczeniami ze strony przedsiębiorców (rysunek 1).



*od 1.01 do 31.05.2009 r.

**od 1.06. do 31.12.2009 r.

***styczeń – marzec 2010 r.

Rys. 1. Poręczenia i gwarancje BGK na kredyty dla przedsiębiorstw

Źródło: E. Więclaw: *Rząd nie pomaga firmom*. „Rzeczpospolita” z dnia 26.03.2010 r.

Na koniec 2009 roku Bank Gospodarstwa Krajowego udzielił tylko dziewięciu takich poręczeń, a w trakcie rozpatrywania było 20 wniosków na łączną kwotę 23 mln zł⁶. Tak małe zainteresowanie jest wynikiem zbiurokratyzowania procedur oraz słabej promocji, a przede wszystkim ceny, jaką należy zapłacić. Stawka opłaty prowizyjnej za poręczenie wynosi 2% wartości poręczenia w skali rocznej, gdy marża banku jest niższa niż 5% oraz 2,5%, gdy marża banku wynosi więcej niż 5%⁷.

⁵ Ibid.

⁶ *Rządowe wsparcie z BGK jest za drogie*, www.zbp.pl, dostęp: 20.04.2010.

⁷ www.bgk.com.pl, dostęp: 20.04.2010.

2. Fundusze poręczeń kredytowych i ich rola we wspieraniu drobnej przedsiębiorczości

Drugim filarem systemu i alternatywą dla programu rządowego jest działalność lokalnych i regionalnych funduszy poręczeń kredytowych, skupionych wokół Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych.

Sieć funduszy poręczeń kredytowych rozwija się w Polsce od lat 90. ubiegłego wieku. Ich mankamentem jest stosunkowo skromna oferta poręczeń, dominują poręczenia zobowiązań o charakterze obrotowym, skierowane głównie do mikroprzedsiębiorstw. Poręczeniem mogą być objęte kredyty i pożyczki przeznaczone między innymi na:

- rozpoczęcie i rozszerzenie działalności,
- finansowanie inwestycji,
- finansowanie działalności gospodarczej,
- wdrażanie innowacji technicznych i technologicznych,
- tworzenie nowych miejsc pracy⁸.

Nietypową cechą, w porównaniu z innymi krajami Europy Zachodniej, jest brak uregulowań prawnych dotyczących ich działalności. Funkcjonują one w oparciu o kodeks cywilny i kodeks spółek handlowych, nie są zatem poddawane żadnemu nadzorowi instytucjonalnemu.

Przedsiębiorca chcący uzyskać poręczenie zaciąganego kredytu nie musi kontaktować się z funduszem. Składa tylko w banku wniosek o udzielenie poręczenia oraz zgodę na przekazanie danych funduszowi. Jest to dla niego bardzo wygodne, ale ma też wady. Po pierwsze, to od banku uzależniona jest popularyzacja poręczeń kredytowych, a po drugie, bank, planując ograniczenie akcji kredytowej może nie poinformować klienta o takim sposobie zabezpieczenia kredytu. Jednak z drugiej strony kredyty zabezpieczone poręczeniem są dla banku bezpieczniejsze i regularnie spłacane⁹.

Na rynku zanika znaczenie funduszy poręczeniowych o niskich kapitałach własnych, a prym będą wiodły te, które mają fundusze rzędu kilkunastu milionów złotych, głównie legitymujące się oceną ratingową i powiązaniem kapitałowym lub reporczeniem z BGK. Świadczyć o tym mogą rekomendowane przez Związek Banków Polskich wartości mnożników kapitału poręczeniowego, które wahają się od wartości 2 do wartości 5. Fundusze bez powiązań z BGK mają wartości mnożników najmniejsze, a największe te, które

⁸ M. Soltysiak: *Wpływ funkcjonowania funduszy pożyczkowych i poręczeniowych w Polsce na rozwój podmiotów gospodarczych*. W: *Rynki finansowe w rozwoju podmiotów gospodarczych*. Red. B. Filipiak, B. Mikołajczyk. Difin, Warszawa 2009, s. 214.

⁹ *Wartość poręczeń może zwiększyć się nawet dwukrotnie*, www.zbp.pl, dostęp: 21.04.2010.

są z udziałem kapitałowym i reporeczeniem BGK¹⁰. Średnia wartość aktywnych poręczeń to ok. 1,5 wartości funduszy własnych. W interesie funduszy jest dalsze zwiększanie wartości mnożnika, tym bardziej że doświadczenia zagraniczne wskazują na skuteczne działania przy wykorzystywaniu ich większych wartości¹¹.

Dla funduszy niepowiązanych z BGK szansą na ich rozwój jest uzyskanie ratingu wiodącej agencji ratingowej, który podwyższa wartość mnożnika. Jednak jak dotąd agencja ratingowa Eurorating przyznała tylko 10 ocen ratingowych, z czego jedną dla funduszu spoza grupy BGK. Ratingowane fundusze są wiarygodnymi poręczycielami o niskim ryzyku współpracy, z ratingiem na poziomie z grupy A¹².

Beneficjentami funduszy poręczeniowych są głównie przedsiębiorstwa mikro, zatrudniające do 10 pracowników. Świadczy o tym średnia wielkość poręczenia, która w 2008 roku wynosiła 131 tys. zł¹³. Również banki i fundusze pożyczkowe są zainteresowane poręczeniami. Dla nich najważniejszą korzyścią jest przejęcie przez fundusze części ryzyka kredytowego, a także pozyskanie nowych klientów i zwiększenie lojalności już obsługiwanych. Poręczenia przyczyniają się również do zwiększenia akcji kredytowej oraz poprawy jakości portfela kredytowego. Nie można pominąć faktu, że wprowadzenie poręczenia przyczyniają się do łatwiejszego otrzymania przez przedsiębiorców finansowania ze źródeł obcych, to jednak umożliwiają instytucji finansującej osiąganie dodatkowych dochodów na obsłudze klientów, którym bez poręczenia trudno byłoby uzyskać bankowe wsparcie finansowe.

Wreszcie, korzyści z działania funduszy poręczeniowych uzyskują samorządy lokalne poprzez rozwój przedsiębiorczości lokalnej, spadek bezrobocia, wzrost inwestycji, a w konsekwencji wzrost dochodów budżetowych.

Rozwój funduszy poręczeniowych znajduje się również w sferze zainteresowania rządu. W przyjętym dokumencie *Kierunki rozwoju funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2009-2013* miernikiem osiągniętych celów będzie uzyskanie w 2011 roku następujących wartości:

- 11 000 udzielonych poręczeń,
- 1,2 mld zł wartości udzielonych poręczeń,

¹⁰ Rekomendacja dotycząca zasad współpracy pomiędzy bankami a funduszami poręczeniowymi na rynku polskim z dnia 22.05.2009 r., s. 6, www.zbp.pl, dostęp: 20.04.2010.

¹¹ *Raport o stanie funduszy poręczeń kredytowych w Polsce*. Stan na 31.12.2008 roku. Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych, s. 10., www.ksfp.org.pl

¹² M. Gawrychowski: *Przedsiębiorcy będą mogli szybciej uzyskać gwarancje kredytowe*, www.zbp.pl, dostęp: 20.04.2010.

¹³ *Raport o stanie funduszy...*, op. cit., s. 25.

- kapitał będący w dyspozycji funduszy na poziomie 980 mln zł,
- 9000 nowych miejsc pracy¹⁴.

Podsumowanie

Analizując system funduszy poręczeń kredytowych, nie sposób nie wskazać uchybień w jego funkcjonowaniu. Niska skala poręczeń w ramach programu rządowego wynika z wielu rozbieżności między założeniami Programu a faktycznymi możliwościami wprowadzenia go na rynek. Tym bardziej, iż zlikwidowanie Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych uważane jest za błędne.

Problemem niskiego wykorzystania poręczeń zajmuje się Związek Banków Polskich, który ma wypracować sposób udroźnienia systemu. Bankowcy postulują wyłączenie poręczeń z Banku Gospodarstwa Krajowego, aby nie podlegały regulacjom prawa bankowego. Oparcie go bezpośrednio na bankach komercyjnych pod nadzorem powołanego do tego celu podmiotu byłoby efektywniejsze, a na pewno mniej kosztowne.

Wszystkim stronom systemu, tj. rządowi, bankom i samym funduszom poręczeniowym powinno zależeć na udroźnieniu systemu, bo to warunkuje odpowiednie wsparcie finansowe polskich przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa, zwłaszcza małe i średnie, zawsze będą miały problemy z pozyskaniem zewnętrznych źródeł finansowania, a to daje podstawy do stwierdzenia, iż rola funduszy poręczeń kredytowych będzie wzrastać. Ważne jest tylko, aby bariery w ich wykorzystaniu zanikały.

Literatura

Gawrychowski M.: *Przedsiębiorcy będą mogli szybciej uzyskać gwarancje kredytowe*, www.zbp.pl

Kierunki rozwoju funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2009-2013. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009.

¹⁴ *Kierunki rozwoju funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2009-2013*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009, s. 36.

Krasiński A.: *Fundusze poręczeniowe – bez wsparcia ani rusz*. „Gazeta Bankowa” z 8.07.2009 r.

Poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, www.mf.gov.pl

Raport o stanie funduszy poręczeń kredytowych w Polsce. Stan na 31.12.2008 roku. Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych, www.ksfp.org.pl

Rekomendacja dotycząca zasad współpracy pomiędzy bankami a funduszami poręczeniowymi na rynku polskim z dnia 22.05.2009 r., www.zbp.pl

Rządowe wsparcie z BGK jest za drogie, www.zbp.pl

Sołtysiak M.: *Wpływ funkcjonowania funduszy pożyczkowych i poręczeniowych w Polsce na rozwój podmiotów gospodarczych*. W: *Rynki finansowe w rozwoju podmiotów gospodarczych*. Red. B. Filipiak, B. Mikołajczyk. Difin, Warszawa 2009.

Ustawa o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. nr 65, poz. 545.

Waniak-Michalak H.: *Pozabankowe źródła finansowania małych i średnich przedsiębiorstw*. Wolters Kluwer, Kraków 2007.

Wartość poręczeń może zwiększyć się nawet dwukrotnie, www.zbp.pl

Więclaw E.: *Rząd nie pomaga firmom*. „Rzeczpospolita” z 26.03.2010 r.

www.bgk.com.pl

FINANCIAL SUPPORT TO THE ENTERPRISES BY THE USAGE OF THE CREDIT GUARANTEE FUNDS

Summary

Enterprises while making decisions about their operating and developing activity, often face the dilemma of choosing the adequate sources of funds. Furthermore, the possibility of obtaining funds from the chosen source of finance, depends on the collateral, adequate to the level of the credit risk borne by the financing institutions. This problem is especially important in case of micro- and small size enterprises because they do not usually possess sufficient assets that can be used as collateral. Therefore, a system based on the funds, has been established which main objective is to guarantee and pledge loans, especially bank credits. This article describes the organization and activity of the

system of credit guarantee funds in Poland, as well as the changes that have been done in this system in 2009, due to the government programme: "The Entrepreneurship Support Programme Using Pledges and Guarantees Offered by Bank Gospodarstwa Krajowego" which main objective was financial support to the enterprises in times of the economic slowdown started in 2008.

**Anna Doś
Aneta Staszal**

OCHRONA PŁYNNOŚCI FINANSOWEJ PRZEDSIĘBIORSTWA PRZEZ UBEZPIECZENIE KREDYTU W WARUNKACH KRYZYSU FINANSOWEGO

Wprowadzenie

Utrzymanie bieżącej płynności jest w nauce ekonomii i praktyce gospodarowania uznawane za cel przedsiębiorstwa w ujęciu krótkookresowym, gdyż jej utrata może doprowadzić do nieciągłości w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa, a w konsekwencji do jego bankructwa¹. Kryzys gospodarczy, który prowadzi do destabilizacji otoczenia przedsiębiorstwa, może spowodować zachwianie bieżącej płynności przedsiębiorstwa. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie znaczenia ubezpieczeń kredytu w ochronie przedsiębiorstwa przed utratą płynności spowodowaną kryzysem gospodarczym.

1. Oddziaływanie kryzysu gospodarczego na płynność przedsiębiorstwa

W polskiej literaturze płynność przedsiębiorstwa jest definiowana jako zdolność przedsiębiorstwa do terminowego regulowania zobowiązań. Przedsiębiorstwo traci więc płynność wtedy, gdy nie jest zdolne do spłaty zadłużenia w terminie². Oceny ryzyka utraty płynności przez przedsiębiorstwo dokonuje

¹ Zob. M. Sierpińska: *Wstęp*. W: M. Sierpińska, D. Wędzki: *Zarządzanie płynnością finansową w przedsiębiorstwie*. PWN, Warszawa 1997, s. 7.

² Odmienne definicje płynności zob. L. Spedding, A. Rose: *Business Risk Management Handbook. A Sustainable Approach*. CIMA Publishing, Oxford 2008, s. 169-170. Definicje te są zgodne z definicją przedstawioną wcześniej, gdyż środki na terminową spłatę zadłużenia pochodzą z upłynnienia aktywów.

się w drodze badania płynności. Badanie to może opierać się na analizie statycznej wskaźników płynności, takich jak wskaźnik płynności bieżącej i wskaźnik płynności szybkiej³, których konstrukcje wskazują, że zachwianie płynności może nastąpić wskutek spadku wartości aktywów obrotowych lub wzrostu wartości zobowiązań bieżących. Badanie płynności przedsiębiorstwa uzupełniane jest o analizę cyklu konwersji gotówki – im jest on krótszy, tym korzystniejsza jest sytuacja przedsiębiorstwa w obszarze płynności⁴. Cykl konwersji gotówki ulega wydłużeniu, gdy wydłuża się czas oczekiwania na spłatę należności, wydłuża się cykl produkcji lub cykl sprzedaży lub gdy skraca się okres finansowania przedsiębiorstwa zobowiązaniami krótkoterminowymi.

Kryzys gospodarczy, jako realizacja ryzyka systematycznego przedsiębiorstwa⁵, może spowodować zmiany w otoczeniu przedsiębiorstwa prowadzące zarówno do spadku wartości aktywów przedsiębiorstwa, jak i wzrostu jego zobowiązań lub też do wydłużenia cyklu konwersji gotówki. Kanałami, jakimi kryzys oddziałuje na płynność przedsiębiorstwa, są przede wszystkim⁶: spadający popyt, zatory płatnicze, rosnąca stopa procentowa, spadający kurs waluty krajowej (w konsekwencji obniżenie wartości inwestycji finansowych), obniżenie dostępności kapitału oraz spadające tempo przyrostu inflacji.

Spadek popytu w gospodarce to realizacja ryzyka rynkowego przedsiębiorstwa. Ryzyko to wiąże się z groźbą poniesienia straty w związku z niekorzystną zmianą cen aktywów lub kontraktów aktualnie znajdujących się w posiadaniu przedsiębiorstwa⁷. Przedsiębiorstwo badające swą płynność powinno wyceniać aktywa na pokrycie zobowiązań ze względu na ich aktualną wartość rynkową⁸. Spadający popyt prowadzi przede wszystkim do obniżenia wartości rynkowej zapasów przedsiębiorstwa. W następstwie spada wartość wskaźnika płynności bieżącej. Spadający popyt na produkty przedsiębiorstwa

³ Wskaźniki te to przede wszystkim wskaźnik płynności bieżącej (relacja aktywów obrotowych do zobowiązań bieżących), który informuje o utrzymaniu płynności, gdy przyjmuje wartości około 2, wskaźnik płynności szybkiej (relacja aktywów obrotowych z wyłączeniem zapasów oraz rozliczeń międzyokresowych do zobowiązań bieżących), który informuje o utrzymaniu płynności, gdy przyjmuje wartości około 1 oraz wskaźnik płynności gotówkowej (relacja inwestycji krótkoterminowych do zobowiązań bieżących), który informuje o utrzymaniu płynności, gdy przyjmuje wartości około 0,2. Zob. M. Gorczyńska, M. Wieczorek-Kosmala, K. Znaniecka: *Finanse przedsiębiorstwa*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2008, s. 63-64.

⁴ M. Sierpińska: *Analiza sytuacji finansowej przedsiębiorstwa*. W: M. Sierpińska, T. Jachna: *Metody podejmowania decyzji finansowych. Analiza przykładów i przypadków*. PWN, Warszawa 2007, s. 84-88.

⁵ Ryzyko systematyczne to ryzyko, którego nie można w sposób znaczący obniżyć w drodze dywersyfikacji aktywów. Ta cecha odróżnia ryzyko systematyczne od specyficznego przedsiębiorstwa. Zob. P. Borkowski: *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 72.

⁶ Parametry charakterystyczne dla fazy recesji i dla cyklu koniunkturalnego scharakteryzowane są w: K. Sobiech: *Nierównowaga we współczesnej gospodarce*. W: E. Skawińska, K. Sobiech, K. Nawrot: *Makroekonomia*. PWE, Warszawa 2008, s. 150.

⁷ R. Kendall: *Zarządzanie ryzykiem dla menedżerów*. KE Liber, Warszawa 2000, s. 55.

⁸ Wycena ta powinna następować metodą MTM – Marking to Market. Ibid., s. 56-58.

może też spowodować wydłużenie cyklu konwersji gotówki, jeżeli poziom sprzedaży będzie utrzymywany dzięki wydłużeniu odbiorcom terminu płatności za sprzedane produkty, co z kolei wiąże się ze wzrostem ryzyka nieuzyskania należności w terminie. Jeśli z kolei przedsiębiorstwo nie podejmie żadnych działań na rzecz utrzymania poziomu sprzedaży, trudności ze znalezieniem odbiorcy doprowadzą do wydłużenia cyklu sprzedaży.

Zatory płatnicze powstają, gdy przedsiębiorstwa, które już utraciły płynność wskutek spadku popytu, nie regulują w terminie zobowiązań względem swoich dostawców. Sytuacja ta prowadzi do wydłużenia cyklu konwersji gotówki tychże dostawców. Są oni tym samym infekowani brakiem płynności.

W następstwie kryzysu podwyższeniu uleg mogą stopy procentowe. Jeżeli zobowiązania bieżące przedsiębiorstwa charakteryzuje zmienne oprocentowanie, wzrost stóp procentowych prowadzi do wzrostu ich wartości⁹. To z kolei stanowi przyczynę obniżenia wskaźników płynności przedsiębiorstwa. Podwyższenie kosztu kredytu utrudnia dostęp do krótkoterminowego finansowania, które może pokryć zapotrzebowanie na gotówkę determinowane wydłużającym się cyklem konwersji gotówki.

Oslabienie kursu waluty krajowej ma szerokie konsekwencje dla wartości aktywów, wielkości sprzedaży oraz wartości zobowiązań. Jeżeli aktywa przedsiębiorstwa mogą być upłynniane tylko na rynku krajowym w krajowej walucie, a jego zobowiązania wyrażone są w walucie obcej, wartość aktywów obrotowych przestaje odpowiadać wartości zobowiązań bieżących i przedsiębiorstwo traci płynność. Jeżeli jednak przedsiębiorstwo prowadzi sprzedaż eksportową, osłabienie kursu waluty może przyczynić się do wzrostu sprzedaży.

Kryzys ujawnia się także w spadku dostępności kapitału. Banki podwyższają wymagania, których spełnienie jest konieczne do uzyskania kredytu¹⁰. Mniejsze są szanse na sukces emisji papierów wartościowych¹¹. Dostawcy obawiający się zatorów płatniczych mogą odmówić kredytu kupieckiego. Nie napływają więc do przedsiębiorstwa środki konieczne do zaspokojenia wierzycieli.

⁹ Szerzej na ten temat oddziaływania zmian stopy procentowej na płynność przedsiębiorstwa zob. G. Łukasik: *Kryzys finansowy przedsiębiorstwa – przyczyny, możliwości, przeciwdziałania*. W: *Współczesne problemy finansów, bankowości i ubezpieczeń w teorii i praktyce*. Red. K. Znaniecka, Katowice 2006, s. 271-272.

¹⁰ Wskazuje się, że banki uznają małe i średnie przedsiębiorstwa za najbardziej zagrożone dekoninkturą i dlatego szczególną uwagę poświęcają na analizę wniosków kredytowych tego rodzaju przedsiębiorstw. Zob. W. Wąsowski: *Ekonomika i finanse banku komercyjnego w zarysie*. Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2002, s. 55. Oczywistym następstwem tej reguły jest spadek dostępności kredytów podczas kryzysu, zwłaszcza dla sektora MSP.

¹¹ Zob. A. Dułinić: *Finansowanie przedsiębiorstwa*. PWE, Warszawa 2007, s. 45.

Spadające tempo inflacji przyczynia się do spadku sprzedaży przedsiębiorstwa. Należy jednak zaznaczyć, że nierzadko podczas kryzysów inflacja rośnie, co również może negatywnie oddziaływać na płynność przedsiębiorstwa¹².

W dobie kryzysu inwestorzy wycofują kapitał z rynków finansowych (na skutek spadku kursu waluty lub/i wzrostu stopy procentowej¹³), co przekłada się na spadek wartości inwestycji finansowych przedsiębiorstwa. Obniżenie wartości aktywów w postaci papierów wartościowych (zwłaszcza, jeśli planowano krótkookresowe zaangażowanie przedsiębiorstwa w te aktywa) prowadzi do pogorszenia wskaźników płynności.

Przedstawione kanały oddziaływania kryzysu gospodarczego na płynność przedsiębiorstwa w dobie obecnego kryzysu uaktywniły się w różnym stopniu. Spadający popyt w ostatnich kwartałach zagrażał przede wszystkim przedsiębiorstwom eksportowym. Jednak także inne przedsiębiorstwa odczuły barierę popytową w momencie rozpoczęcia się kryzysu. Od połowy roku 2008 do końca I kwartału 2009 roku udział przedsiębiorstw, które stwierdzały, że niski popyt na oferowane produkty może zagrozić działalności firmy, wzrósł z poziomu 7% do 26% wśród nieeksporterów i 33% wśród eksporterów. Od tego momentu odsetek ten obniżał się, by na koniec 2009 roku osiągnąć poziom około 20% wśród nieeksporterów i 22% wśród eksporterów, co dalej jest odsetkiem znaczącym i dużo wyższym od poziomu wyjściowego¹⁴. Od momentu rozpoczęcia kryzysu przedsiębiorstwa podejmowały wysiłki na rzecz dostosowania zapasów do obniżającego się popytu, jednak przez drugą połowę roku 2008 i pierwszą połowę 2009 odsetek przedsiębiorstw, które stan swoich zapasów oceniały jako zbyt wysoki, oscylował wokół poziomu 36%¹⁵ (wydłużał się zatem cykl konwersji zapasów).

Wraz z kryzysem rozpoczęły się zatory płatnicze. W połowie roku 2008 tylko 2% przedsiębiorstw wskazywało, że zatory płatnicze zagrażają rozwojo-

¹² Skutkiem rosnącej inflacji może być wzrost sprzedaży. Jednakże prowadzi ona również do spadku bieżącej wartości należności. Spadek ten powoduje pogorszenie wskaźnika płynności bieżącej i szybkiej. Jej skutkiem może być także wzrost cen czynników produkcji przedsiębiorstwa, który – jeśli nie znajdzie odpowiednio szybkiego odzwierciedlenia w cenach produktów/towarów/usług przedsiębiorstwa, doprowadzi do zachwiania relacji pomiędzy wartością zobowiązań wynikającą z bieżących cen czynników produkcji a wartością aktywów przedsiębiorstwa. Z kolei zbyt szybki wzrost cen produktów/towarów/usług przedsiębiorstwa przyniesie skutek w postaci spadku sprzedaży, co też zagraża jego płynności.

¹³ Zob. B. Puszer: *Kryzysy finansowe w krajach Ameryki Łacińskiej (Meksyk, Brazylia)*. W: *Kryzysy finansowe, ich przyczyny, skutki i sposoby przezwyciężania*. Red. J. Żabińska. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2000, s. 54-56.

¹⁴ Dane pozyskane z dokumentu: *Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w IV kw. 2009 oraz prognoz koniunktury na I kw. 2010*. Narodowy Bank Polski, Instytut Ekonomiczny, Biuro Badań Przedsiębiorstw, Gospodarstw Domowych i Rynków, Warszawa, styczeń 2010, s. 12.

¹⁵ Ibid., s. 39.

wi firmy, na początku roku 2009 już 7% (pod koniec roku 2009 problem ten sygnalizowało 6% firm). Wiodący ubezpieczyciel na rynku ubezpieczeń należności – Coface – w roku 2009 odnotował 63-procentowy wzrost zgłoszeń przeterminowanych należności przekazanych do windykacji w stosunku do roku poprzedniego, co skutkowało wzrostem wypłaconych odszkodowań. Ubezpieczyciel ten nie przewiduje poprawy w obszarze zatorów płatniczych w Polsce¹⁶.

Obniżyła się także dostępność do kapitału: w pierwszym kwartale roku 2008 rozpoczął się spadek udziału liczby wniosków zaakceptowanych w liczbie wniosków kredytowych przedsiębiorstw z poziomu 35% do 23% (w związku z tym od połowy roku 2009 obserwowano spadek wielkości należności od sektora niefinansowego dla sektora bankowego¹⁷). Odwrócenie tego trendu nastąpiło dopiero w III kwartale 2009¹⁸. W roku 2008 rosło też oprocentowanie kredytów (zarówno długo-, jak i krótkoterminowych, z 6,2% do 7,3%), które pod koniec tego roku zaczęło spadać (pod koniec roku 2009 oprocentowanie kredytów krótkoterminowych osiągnęło poziom 5,5%, a długoterminowych 5,8%).

Uaktywniły się także inne kanały oddziaływania kryzysu na płynność: kanał kursu walutowego, rentowności działalności finansowej oraz inflacyjny. Od połowy 2008 roku kurs złotego względem USD, EUR i CHF zauważalnie spadał. Jego powolne umacnianie się względem tych walut rozpoczęło się na początku kwietnia 2009¹⁹. Już w roku 2008 w relacji do roku 2007 wynik z działalności finansowej przedsiębiorstw w Polsce znacznie się pogorszył (z plus 4 mld w 2007 do minus 21,9 mld w 2008, przy czym niemal całość strat dotyczyła II półrocza 2008)²⁰. Inflacja rosła do połowy 2008 roku, później zaobserwowano jej spadek trwający aż do początku 2009, kiedy to rozpoczął się kolejny okres jej wzrostu. Od połowy roku 2009 poziom inflacji spada²¹.

Z przedstawionych informacji dotyczących obecnego kryzysu gospodarczego wynika, że uaktywniły się wszystkie kanały, którymi kryzys może zagrozić płynności finansowej przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwo rozpoznające

¹⁶ W jego opinii balast zobowiązań obciążających przedsiębiorstwa znacznie utrudnia odbudowę pozycji rynkowej. Bardzo trudne jest również odzyskanie zaufania wierzycieli. *Raport Coface nt. upadłości firm w Polsce w 2009 roku. Blisko 700 przedsiębiorstw nie przetrwało pierwszego roku kryzysu*. Coface, Warszawa, 6 stycznia 2010.

¹⁷ *Sektor bankowy. Podstawowe dane 12/2009*. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego.

¹⁸ *Ibid.*, s. 43.

¹⁹ Na podstawie danych NBP, zaczerpniętych z: <http://www.nbp.pl/kursy/archiwum/2008.xls>, dostęp: 29.04.2010 oraz <http://www.nbp.pl/kursy/archiwum/2009.xls>, dostęp: 29.04.2010.

²⁰ Dane pochodzą z dokumentu *Polska 2009. Raport o stanie gospodarki*. Red. A. Piątkowska. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009, s. 170.

²¹ Na podstawie danych NBP zaczerpniętych z: <http://www.nbp.pl/statystyka/bazowa/bazowa.xls>, dostęp: 29.04.2010.

ryzyko utraty płynności ma do dyspozycji różne instrumenty, które pozwalają na manipulowanie tym ryzykiem²². Jednym z tych instrumentów jest transfer ryzyka braku spłaty należności (ryzyko kredytowe) na ubezpieczyciela, następujący w drodze zawarcia umowy ubezpieczenia kredytu²³.

2. Ubezpieczenia kredytu kupieckiego w ochronie płynności przedsiębiorstwa w dobie kryzysu gospodarczego

Ubezpieczenia kredytu obejmują ubezpieczenie wierzycielności finansowych oraz ubezpieczenie wierzycielności handlowych²⁴. Ubezpieczenie wierzycielności finansowych określane jest również jako ubezpieczenie kredytu finansowego i kojarzone jest głównie z kredytem bankowym²⁵. Umowa ubezpieczenia spłaty kredytu bankowego jest zawierana z kredytobiorcą na rzecz kredytodawcy (banku). Stronami umowy są zakład ubezpieczeń i przedsiębiorca-kredytobiorca, który jest ubezpieczającym, natomiast ubezpieczonym jest kredytodawca (bank)²⁶. W tym miejscu podkreślić należy, iż ubezpieczenie kredytu bankowego przede wszystkim pozwala na poprawę zdolności kredytowej przedsiębiorstwa wobec potencjalnych i obecnych kredytodawców. Chroni ono potencjał przedsiębiorstwa do zaciągania kredytu jeszcze przed stwierdzeniem jego niewypłacalności, natomiast odszkodowanie na rzecz kredytodawcy wypłacone zostaje już w warunkach zaistnienia niewypłacalności przedsiębiorstwa-kredytobiorcy. Pozwala więc na uregulowanie jego długu względem banku i tym samym ochronę płynności finansowej wierzyciela.

²² Szerzej na temat narzędzi manipulowania ryzykiem w: M. Wieczorek-Kosmala: *Wpływ ubezpieczeń gospodarczych na rynkową wartość dodaną przedsiębiorstwa*. Akademia Ekonomiczna im. K. Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2007, s. 123 i dalsze, a także T. Michalski: *Ryzyko w działalności człowieka*. W: *Podstawy ubezpieczeń. Tom I – mechanizmy i funkcje*. Red. J. Monkiewicz. Poltext, Warszawa 2000, s. 48.

²³ W polskim prawodawstwie ubezpieczenie kredytu handlowego należy do grupy ubezpieczeń kredytu. Grupa ta zaliczona jest, zgodnie z klasyfikacją ubezpieczeń według działów, grup i rodzajów, wynikającą z załącznika do ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, do działu II: Pozostałe ubezpieczenia osobowe oraz ubezpieczenia majątkowe. Ubezpieczenia kredytu tworzą grupę 14, obejmującą w szczególności ubezpieczenie ogólnej niewypłacalności oraz ubezpieczenie kredytu eksportowego, spłaty rat, kredytu hipotecznego i kredytu rolniczego (Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz.U. 2003, nr 124 poz. 1151 z późn. zm.).

²⁴ E. Wierzbicka: *Ubezpieczenia finansowe w działalności przedsiębiorstwa*. Rozprawy Ubezpieczeniowe zeszyt 3(2/2007). Rzecznik Ubezpieczonych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego i Fundacja Edukacji Ubezpieczeniowej, Warszawa 2007, s. 105 i nast.

²⁵ L. Michalik, D. Seliga: *Ubezpieczenia finansowe*. W: *Podstawy ubezpieczeń. Tom II – produkty*. Red. J. Monkiewicz. Poltext, Warszawa 2002, s. 294.

²⁶ E. Wierzbicka: *Ubezpieczenia finansowe...*, op. cit., s. 106-107.

Zdecydowanie większe znaczenie, z punktu widzenia ochrony płynności finansowej przedsiębiorstwa, pełni ubezpieczenie wierzytelności handlowych, a w szczególności ubezpieczenie kredytów kupieckich wynikających z wystawionych faktur²⁷. W ubezpieczeniu kredytu kupieckiego ochrona dotyczy wyłącznie ryzyka prawnie stwierdzonej niewypłacalności i niewypłacalności domniemanej kontrahenta (zwłoka w spłacie zobowiązań, w zależności od przyjętych postanowień umownych, może wynosić od 30 do 240 dni)²⁸. Wypłacane odszkodowanie pokrywa straty finansowe przedsiębiorstwa powstałe wskutek niedokonania przez nabywcę płatności w określonym w umowie terminie. Przedsiębiorstwo nie otrzymuje jednakże odszkodowania natychmiast, lecz zazwyczaj po kilku miesiącach od dnia płatności faktury lub powiadomienia ubezpieczyciela o zaległościach. Wynika to z faktu, iż zakład ubezpieczeń, po otrzymaniu informacji od przedsiębiorstwa o braku płatności ze strony dłużników, kontaktuje się z nimi w celu wyegzekwowania należnych kwot. Jeżeli działania te nie przynoszą rezultatu, uznaje się, że kontrahent faktycznie jest niewypłacalny i odszkodowanie jest wypłacane wierzycielowi. Jeżeli jednak niewypłacalność dłużnika została prawnie potwierdzona przez sąd, ubezpieczyciel natychmiast reguluje płatności wynikające z zaległych faktur, a następnie próbuje odzyskać od dłużnika wypłaconą przedsiębiorcy kwotę²⁹.

W ubezpieczeniach kredytu kupieckiego szczególną rolę pełni ubezpieczenie kredytu eksportowego, co wynika z faktu, iż współczesne kryzysy gospodarcze mają wymiar globalny. Takie ubezpieczenie chroni przedsiębiorstwo przed ryzykiem niewywiązania się kontrahentów z zobowiązań handlowych, a także przed ryzykiem politycznym przy sprzedaży za granicę z odroczonym terminem płatności. Przedmiotem ubezpieczenia jest kredyt eksportowy dostawcy lub dla nabywcy³⁰. W pierwszym przypadku ochroną ubezpieczeniową

²⁷ Przedsiębiorstwo może ubezpieczyć również płatności należne z tytułu innych umów handlowych, na przykład umowy leasingu lub faktoringu.

²⁸ Przedmiotem ubezpieczenia są należności bezsporne i zazwyczaj nie obejmuje ono odsetek za zwłokę i innych dodatkowych opłat. Zazwyczaj ubezpieczana jest część lub całość portfela kredytowego przedsiębiorstwa, ale możliwe jest również ubezpieczenie pojedynczych kredytów handlowych. M. Wieczorek-Kosmala: *Wpływ ubezpieczeń gospodarczych...*, op. cit., s. 148 oraz L. Michalik, D. Seliga: Op. cit., s. 296.

²⁹ Ze względu na niebezpieczeństwo antyselekcji ryzyka, doboru odbiorców do ubezpieczenia przedsiębiorstwo dokonuje wspólnie z ubezpieczycielem. K. Serwin: *Ubezpieczenie kredytu kupieckiego*. „Gazeta Ubezpieczeniowa” on-line, http://www.gu.com.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=13781&Itemid=140, dostęp: 29.04.2010. Suma ubezpieczenia stanowi górny limit odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń i jednocześnie określa ona limit kredytu kupieckiego objętego ochroną ubezpieczeniową. L. Michalik, D. Seliga: Op. cit., s. 296.

³⁰ W ramach kredytu dostawcy przedsiębiorstwo (eksporter) dokonuje sprzedaży towarów lub usług odbiorcy zagranicznemu z odroczonym terminem płatności i jednocześnie zawiera umowę kredytu bankowego finansującego należności eksportowe do czasu uregulowania płatności przez kontrahenta zagranicznego. Natomiast kredyt dla nabywcy przyznany zostaje kontrahentowi zagranicznemu (lub jego bankowi) z przeznaczeniem na sfinansowanie zobowiązań wobec przedsiębiorcy-eksportera z tytułu zawartego kontraktu. W momencie, gdy całość lub część kontraktu zostanie zrealizowana, przedsiębiorstwo, po przedłożeniu

objęte są należności z tytułu realizacji kontraktu eksportowego, dotyczącego dostaw krajowych towarów i usług. Natomiast w drugim przypadku ochroną ubezpieczeniową objęta jest kwota kredytu (z odsetkami) udostępnionego na podstawie umowy kredytowej kontrahentowi zagranicznemu (lub jego bankowi) z przeznaczeniem na finansowanie konkretnego kontraktu dotyczącego dostaw krajowych towarów i usług. Wówczas polisa ubezpieczeniowa wystawiana jest na kredytodawcę (bank eksportera)³¹. Niezależnie od formy kredytu eksportowego, jego udzielenie jest ściśle powiązane z kredytem kupieckim przyznanym zagranicznemu odbiorcy przez eksportera.

Ubezpieczenie kredytu kupieckiego pozwala na ochronę wierzytelności przedsiębiorstwa, których regulowanie może być zagrożone w okresie recesji. Odszkodowanie wypłacone przedsiębiorstwu przez ubezpieczyciela powiększa wartość najbardziej płynnych aktywów obrotowych (środków pieniężnych), co powoduje poprawę wskaźnika płynności szybkiej. Niezwykle istotne jest, że ubezpieczenie takie umożliwia znacznie szybsze uzyskanie dopływu środków niż próba odzyskania wierzytelności drogą sądową³², co istotnie skraca cykl konwersji gotówki. Ubezpieczenie kredytu kupieckiego pełni również funkcję prewencyjną i informacyjną, ponieważ umożliwia identyfikację i selekcję odbiorców-dłużników. Pozwala również stymulować podejmowanie działań gospodarczych w określonych branżach, co w fazie dekonunktury może mieć istotne znaczenie dla ożywiania gospodarki³³.

Dla zilustrowania znaczenia ubezpieczeń kredytu w finansowym wsparciu gospodarki w dobie obecnego kryzysu posłużono się dostępnymi danymi na temat ubezpieczeń kredytu. Nie są one na tyle szczegółowe, aby pokazać, jak kształtował się przebieg ubezpieczeń kredytu kupieckiego, dlatego też należy je traktować wyłącznie jako pewne sygnały procesów dokonujących się w zakresie ochrony płynności finansowej przedsiębiorstw przez ubezpieczenie w dobie kryzysu finansowego w latach 2008-2009. Dane te rozszerzono o dodatkowe informacje o przebiegu ubezpieczeń kredytu kupieckiego w badanym okresie.

w banku odpowiednich dokumentów to potwierdzających, może natychmiast otrzymać należności za dostarczony towar czy zrealizowaną usługę. Spłaty kredytu dokonuje kontrahent zagraniczny lub jego bank. W. Sukiennik: *Kredyt dostawcy i kredyt dla nabywcy*, <http://www.exporter.pl/zarzadzanie/eksport/21/kredyty.html>, dostęp: 29.04.2010.

³¹ W. Sukiennik: *Ubezpieczenia kredytów eksportowych*, <http://www.exporter.pl/zarzadzanie/eksport/21/ubezpieczenia.html>, dostęp: 29.04.2010.

³² Szerzej na ten temat w: A. Bera, S. Zarębski: *Ubezpieczenia finansowe jako instrument wspomagający finansowanie przedsiębiorstw kredytem kupieckim*. W: *Finansowanie działalności gospodarczej w Polsce. Wybrane aspekty*. Red. I. Pruchnicka-Grabias, A. Szelągowska. CeDeWu, Warszawa 2006, s. 71.

³³ L. Michalik, D. Seliga: *Op. cit.*, s. 296-297.

Dane opisujące rynek ubezpieczeń kredytu w latach 2008-2009 wskazują, iż rynek ten w badanym okresie skurczył się nieznacznie³⁴, a czynnikiem, który mógł mieć na to decydujący wpływ, było pogorszenie się dostępności kredytów bankowych w związku z kryzysem finansowym³⁵. Spowodowało to zmniejszenie popytu na ubezpieczenia wierzytelności finansowych. W przeciwieństwie do ogólnych danych o rynku ubezpieczeń kredytu, szczegółowe badania segmentu ubezpieczeń kredytu kupieckiego wskazują, iż kryzysowe dla gospodarki lata 2008-2009 przyniosły wzrost popytu na tę formę zabezpieczenia płynności finansowej przez przedsiębiorstwa. Badanie przedsiębiorstw przeprowadzone w III kwartale 2009 roku przez jednego z ubezpieczycieli wykazało wzrost zainteresowania ubezpieczeniem kredytu kupieckiego przez połowę badanych podmiotów, z czego 16% podmiotów zakupiło polisę, a 34% rozważało zakup³⁶. Oprócz tego w badanej próbie co dziesiąte przedsiębiorstwo już korzystało z ubezpieczenia wierzytelności handlowych, lecz zawężyło zakres jego stosowania³⁷.

Uzupełnieniem danych statystycznych dotyczących całego rynku ubezpieczeń kredytu i segmentu ubezpieczeń wierzytelności handlowych są informacje o tempie wzrostu składki przypisanej brutto z tytułu umów ubezpieczeń kredytu kupieckiego w latach 2008-2009 u dwóch najważniejszych ubezpieczycieli wierzytelności handlowych: Towarzystwa Ubezpieczeń Euler Hermes SA (udział w polskim rynku ubezpieczeń kredytu w 2005 roku wynosił 62%) i Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA (udział w polskim rynku ubezpieczeń kredytu w 2005 roku wynosił 11%). Analiza ich obrotów

³⁴ W badanym okresie liczba polis ubezpieczeń kredytu zmalała w z 82 066 do 73 300 sztuk (spadek o ponad 10%), a wartość składki przypisanej brutto zmniejszyła się z 491,991 mln zł do poziomu 460,101 mln zł (spadek o blisko 7%). Zob. *Zagregowane raporty finansowe i Sprawozdanie statystyczne*. W: „Biuletyn kwartalny. Rynek ubezpieczeń” 4/2009, a także *Sprawozdanie statystyczne KNF-02*. W: „Biuletyn roczny. Rynek ubezpieczeń 2008”. Komisja Nadzoru Finansowego, <http://www.knf.gov.pl>, dostęp: 29.04.2010.

³⁵ Najbardziej rygorystyczne pod tym względem były IV kwartał 2008 r. i I kwartał 2009 r. W okresach tych ponad 80% banków podwyższyło marżę kredytową. Z kolei w II kwartale 2009 r. ponad 80% banków zwiększyło wymagania odnośnie do zabezpieczeń kredytu, a ponad połowa banków podwyższyła pozaodsetkowe koszty kredytu. Zob. *Sytuacja na rynku kredytowym. Wyniki ankiety do przewodniczących komitetów kredytowych, I kwartał 2010 r.* Departament Systemu Finansowego NBP, wykres 2, s. 3.

³⁶ Przywoływane badanie prowadzone było w 20 krajach na całym świecie, a wynik w postaci wysokiego stopnia zainteresowania ubezpieczeniem należności w Polsce był drugim najlepszym rezultatem, po wyniku uzyskanym w Chinach. Zob. badanie: *The global economic crisis. Core results – Poland*. Atradius, sierpień 2009.

³⁷ Na wzrost przychodów ze składek od ubezpieczenia kredytu kupieckiego miał również wpływ wzrost stawek ubezpieczeniowych w badanych latach o minimum 20%, a w niektórych przypadkach nawet o 150%. Ponadto, mimo zwiększonego zainteresowania ubezpieczeniem kredytu kupieckiego, zakłady ubezpieczeń zaostriżyły warunki ochrony, wymagając między innymi większego udziału własnego i fransyz, a także zmniejszając limity na objęcie ochroną transakcje z kontrahentami. W efekcie problemy z zawarciem umów ubezpieczenia miały przedsiębiorstwa, które dopiero miały zamiar skorzystać z ochrony ubezpieczeniowej, jak również te, którym ubezpieczyciele odmówili współpracy na dotychczasowych warunkach. Zob. M. Jaworski: *Droższe ubezpieczenie kredytu kupieckiego*. „Dziennik Gazeta Prawna” nr 171 z 2 września 2009 r., dodatek „Forsal”, s. A8.

wskazuje na znaczny wzrost składki przypisanej brutto w 2009 roku w stosunku do roku poprzedniego³⁸, przy czym składka przypisana brutto TU Euler Hermes SA wzrosła o 34,73%, a KUKE SA o 86,19%. Niewątpliwie wskazuje to na wzrost zainteresowania ubezpieczeniami wierzytelności handlowych.

Dane opisujące cały rynek ubezpieczeń kredytu wskazują, iż nastąpił w tym okresie wyraźny wzrost liczby i wartości wypłat świadczeń i odszkodowań z tytułu umów ubezpieczeń kredytu³⁹. W badanym okresie liczba wypłat odszkodowań wzrosła 2,3 razy, a wartość wypłaconych odszkodowań wzrosła blisko o 140%⁴⁰. Podobną tendencję wykazują świadczenia odszkodowawcze w ubezpieczeniach kredytu w latach 2008-2009. Wskazują na to dane na temat kształtowania się odszkodowań z tytułu umów ubezpieczenia wierzytelności handlowych zawartych przez dwóch największych ubezpieczycieli kredytów kupieckich w Polsce. W badanym okresie Towarzystwo Ubezpieczeń Euler Hermes SA zanotowało wzrost odszkodowań i świadczeń wypłaconych brutto o 124,90%, natomiast w przypadku Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA wzrost ten wyniósł 37,50%.

Podsumowanie

W dobie obecnego kryzysu uaktywniły się liczne kanały, jakimi dekoninktura może zagrozić płynności przedsiębiorstwa. Płynność tę mogą chronić ubezpieczenia kredytu, które zabezpieczają przed skutkami zatorów płatniczych (odszkodowanie zastępuje utracone wierzytelności) oraz spadku dostępności kapitału (posiadana ochrona dowodzi wiarygodności przedsiębiorstwa jako dłużnika). Przedsiębiorstwa w reakcji na obecny kryzys częściej sięgają po ubezpieczenie kredytu jako zabezpieczenie płynności, wzmacnia się zatem odporność przedsiębiorstw na skutki kryzysu. Wzrost wartości odszkodowań potwierdza, że dopływają środki do tych firm, w których wystąpiło zapotrzebowanie na nie na skutek realizacji ryzyka kredytowego. Ubezpieczenia kredytu

³⁸ *Informacje o zakładach ubezpieczeń*. W: „Biuletyn kwartalny. Rynek ubezpieczeń” 2009, nr 4. Komisja Nadzoru Finansowego, <http://www.knf.gov.pl>, dostęp: 29.04.2010.

³⁹ Ze względu na przesunięcie w czasie pomiędzy momentem zawarcia umowy ubezpieczenia, a momentem ewentualnej wypłaty świadczenia z jej tytułu, nie wszystkie wypłaty świadczeń odszkodowawczych zrealizowane w latach 2008-2009 mogą dotyczyć zawartych w tym okresie umów ubezpieczenia, lecz również okresów wcześniejszych. Ponadto umowy ubezpieczenia zawarte w tym okresie mogą skutkować wypłatą odszkodowań w późniejszych okresach.

⁴⁰ W latach 2008-2009 liczba wypłat świadczeń odszkodowawczych z tytułu umów ubezpieczeń kredytu wzrosła z 2531 do 5891 sztuk, natomiast wartość odszkodowań wzrosła z 86,815 mln zł w 2008 r., do poziomu 207,962 mln zł w 2009 r. Zob. *Zagregowane raporty finansowe...*, op. cit., a także *Sprawozdanie statystyczne...*, op. cit.

tu wspierają zatem ciągłość funkcjonowania przedsiębiorstw, a tym samym gospodarkę w okresie kryzysu.

Literatura

- Borkowski P.: *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.
- Duliniec A.: *Finansowanie przedsiębiorstwa*. PWE, Warszawa 2007.
- Finansowanie działalności gospodarczej w Polsce. Wybrane aspekty*. Red. I. Pruchnicka-Grabias, A. Szelałowska. CeDeWu, Warszawa 2006.
- Gorczyńska M., Wieczorek-Kosmala M., Znaniecka K.: *Finanse przedsiębiorstwa*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2008.
- Kendall R.: *Zarządzanie ryzykiem dla menedżerów*. KE Liber, Warszawa 2000.
- Kryzysy finansowe, ich przyczyny, skutki i sposoby przezwyciężania*. Red. J. Żabińska. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2000.
- Podstawy ubezpieczeń. Tom I – mechanizmy i funkcje*. Red. J. Monkiewicz. Poltext, Warszawa 2000.
- Podstawy ubezpieczeń. Tom II – produkty*. Red. J. Monkiewicz. Poltext, Warszawa 2002.
- Polska 2009. Raport o stanie gospodarki*. Red. A. Piątkowska. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009.
- Sierpińska M., Jachna T.: *Metody podejmowania decyzji finansowych. Analiza przykładów i przypadków*. PWN, Warszawa 2007.
- Sierpińska M., Wędzki D.: *Zarządzanie płynnością finansową w przedsiębiorstwie*. PWN, Warszawa 1997.
- Skawińska E., Sobiech K., Nawrot K.: *Makroekonomia*. PWE, Warszawa 2008.
- Spedding L., Rose A.: *Business Risk Management Handbook. A Sustainable Approach*. CIMA Publishing, Oxford 2008.

Wąsowski W.: *Ekonomika i finanse banku komercyjnego w zarysie*. Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2002.

Wieczorek-Kosmala M.: *Wpływ ubezpieczeń gospodarczych na rynkową wartość dodaną przedsiębiorstwa*. Akademia Ekonomiczna im. K. Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2007.

Wierzbička E.: *Ubezpieczenia finansowe w działalności przedsiębiorstwa*. Rozprawy Ubezpieczeniowe zeszyt 3(2/2007). Rzecznik Ubezpieczonych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego i Fundacja Edukacji Ubezpieczeniowej, Warszawa 2007.

Współczesne problemy finansów, bankowości i ubezpieczeń w teorii i praktyce. Red. K. Znaniecka. Katowice 2006.

Raporty i analizy

„Biuletyn kwartalny. Rynek ubezpieczeń” 2009, nr 4. Komisja Nadzoru Finansowego 2010.

„Biuletyn roczny. Rynek ubezpieczeń 2008”. Komisja Nadzoru Finansowego 2009.

Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w IV kw. 2009 oraz prognoz koniunktury na I kw. 2010. Narodowy Bank Polski, Instytut Ekonomiczny, Biuro Badań Przedsiębiorstw, Gospodarstw Domowych i Rynków, Warszawa, styczeń 2010.

Raport Coface nt. upadłości firm w Polsce w 2009 roku. Blisko 700 przedsiębiorstw nie przetrwało pierwszego roku kryzysu. Coface, Warszawa, 6 stycznia 2010.

Sektor bankowy. Podstawowe dane 12/2009, Komisja Nadzoru Finansowego 2010.

Sytuacja na rynku kredytowym. Wyniki ankiety do przewodniczących komitetów kredytowych, I kwartał 2010 r. Departament Systemu Finansowego NBP, 2010.

The global economic crisis. Core results – Poland. Atradius, sierpień 2009.

Publikacje prasowe

Jaworski M.: *Droższe ubezpieczenie kredytu kupieckiego*. „Dziennik Gazeta Prawna” nr 171 z 2 września 2009 r., dodatek „Forsal”, s. A8.

Akty prawne

Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz.U. 2003, nr 124, poz. 1151 z późn. zm.

Strony internetowe

<http://www.knf.gov.pl>

<http://www.nbp.pl/kursy/archiwum/2008.xls>

<http://www.nbp.pl/kursy/archiwum/2009.xls>

<http://www.nbp.pl/statystyka/bazowa/bazowa.xls>

[http://www.gu.com.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=13781
&Itemid=140](http://www.gu.com.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=13781&Itemid=140)

(Serwin K., *Ubezpieczenie kredytu kupieckiego*, „Gazeta Ubezpieczeniowa” on-line)

<http://www.exporter.pl/zarzadzanie/eksport/21kredyty.html>

(Sukiennik W., *Kredyt dostawcy i kredyt dla nabywcy*)

<http://www.exporter.pl/zarzadzanie/eksport/21ubezpieczenia.html>

(Sukiennik W., *Ubezpieczenia kredytów eksportowych*)

**PROTECTION OF THE ENTERPRISE'S FINANCIAL LIQUIDITY
BY CREDIT INSURANCE IN THE SITUATION
OF THE FINANCIAL CRISIS**

Summary

During current economic crisis a number of channels, by which recession can affect enterprise's liquidity, have been activated. The company's liquidity can be protected by credit insurance that preserves against the payment gridlocks (compensation replaces the lost liabilities) and against the decline of the capital availability (possessed cover certifies the company's credibility). In respond to the actual economic crisis the enterprises use credit insurance more often, so their resistance against the crisis is strengthen. The increased sum of paid compensations proves that funds reach companies that require support due to the realization of credit risk. The credit insurance assists companies' continuity, thereby assists the economy.

Maria Gorczyńska
Grażyna Szustak

OBCE ŹRÓDŁA FINANSOWANIA PRZEDSIĘBIORSTW W DOBIE KRYZYSU FINANSOWEGO

Wprowadzenie

Działalność przedsiębiorstw w olbrzymiej mierze jest uzależniona od zewnętrznych warunków, w jakich one funkcjonują. Wystąpienie niekorzystnych zjawisk w otoczeniu przedsiębiorstwa powoduje liczne perturbacje w procesie zarządzania podmiotem, wśród których pojawia się bolesny problem obniżenia, a czasami utraty płynności, wynikający między innymi z utrudnionego dostępu do źródeł finansowania, zwłaszcza obcych, na których w dużej mierze opiera się efektywne finansowanie tych firm, które dążą do wykorzystania pozytywnego efektu dźwigni finansowej. Szczególne nasilenie tych negatywnych zjawisk można obserwować w przypadku pojawienia się kryzysu finansowego, powodującego bardzo gwałtowne i silne zmiany na rynku finansowym, często globalnym, przekładające się następnie na kryzys wewnętrzny, ujawniający się w poszczególnych podmiotach gospodarujących. Na skalę zagrożenia przedsiębiorstwa oddziałują różnorodne, makroekonomiczne źródła kryzysu, przede wszystkim: postępująca recesja w gospodarce, wzrastające bezrobocie, nadmierny fiskalizm, niestabilność kursów walutowych czy zatory płatnicze. W efekcie zmienia się polityka finansowa dawców kapitału wobec przedsiębiorstw, przejawiająca się zaostrzeniem warunków kredytowania, do których zalicza się: skracanie terminów odraczania płatności, rygorystyczne badanie kondycji finansowej dłużnika, konieczność ustanawiania zabezpieczeń prawnych i niekorzystne zmiany stóp procentowych. Do tego dochodzi jeszcze odpływ kapitału zagranicznego, co dodatkowo ogranicza podaż źródeł finansowania. Wymienione zachowania kapitałodawców mają swoje uzasadnienie, w dobie kryzysu bowiem znaczna część dłużników ma problem z terminową

obsługą długów, wskutek czego obniża się np. wartość portfela wierzytelności, w tym portfela kredytowego banków, przynosząc im znaczne straty. Trzeba jednak mieć na uwadze, że nadmierne ograniczenie podaży źródeł finansowania niekiedy hamuje aktywność gospodarczą przedsiębiorstw w tak dużym stopniu, że muszą one ogłosić upadłość. W takiej sytuacji wierzyciele nie mają szans odrobienia poniesionych strat w toku dalszej współpracy z przedsiębiorstwem, stając przy tym przed trudnym zadaniem pozyskania nowych klientów, których w ten sposób może zabraknąć na rynku. Kłopoty wierzycieli, także banków, będą zatem występowały nadal, zmieni się jednak ich przyczyna – brak podmiotu, który kupi towary, usługi czy zaciągnie kredyt, pozwalając sprzedającemu zrealizować przychód i zapewnić zysk.

Celem referatu jest prezentacja zmian podaży i popytu na źródła finansowania działalności gospodarczej oraz analiza warunków finansowania przedsiębiorstw w trudnych, kryzysowych sytuacjach.

Kierując się postawionym celem opracowania, przyjęto następującą strukturę tekstu: omówiono możliwe źródła finansowania przedsiębiorstw, a następnie poddano analizie i ocenie ich dostępność w warunkach kryzysowych oraz zmiany zachodzące w popycie przedsiębiorstw na wielkość i rodzaj kapitału.

1. Zasilanie finansowe przedsiębiorstw

Przedsiębiorstwa mogą wykorzystywać w swojej działalności zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne źródła finansowania (rysunek 1).

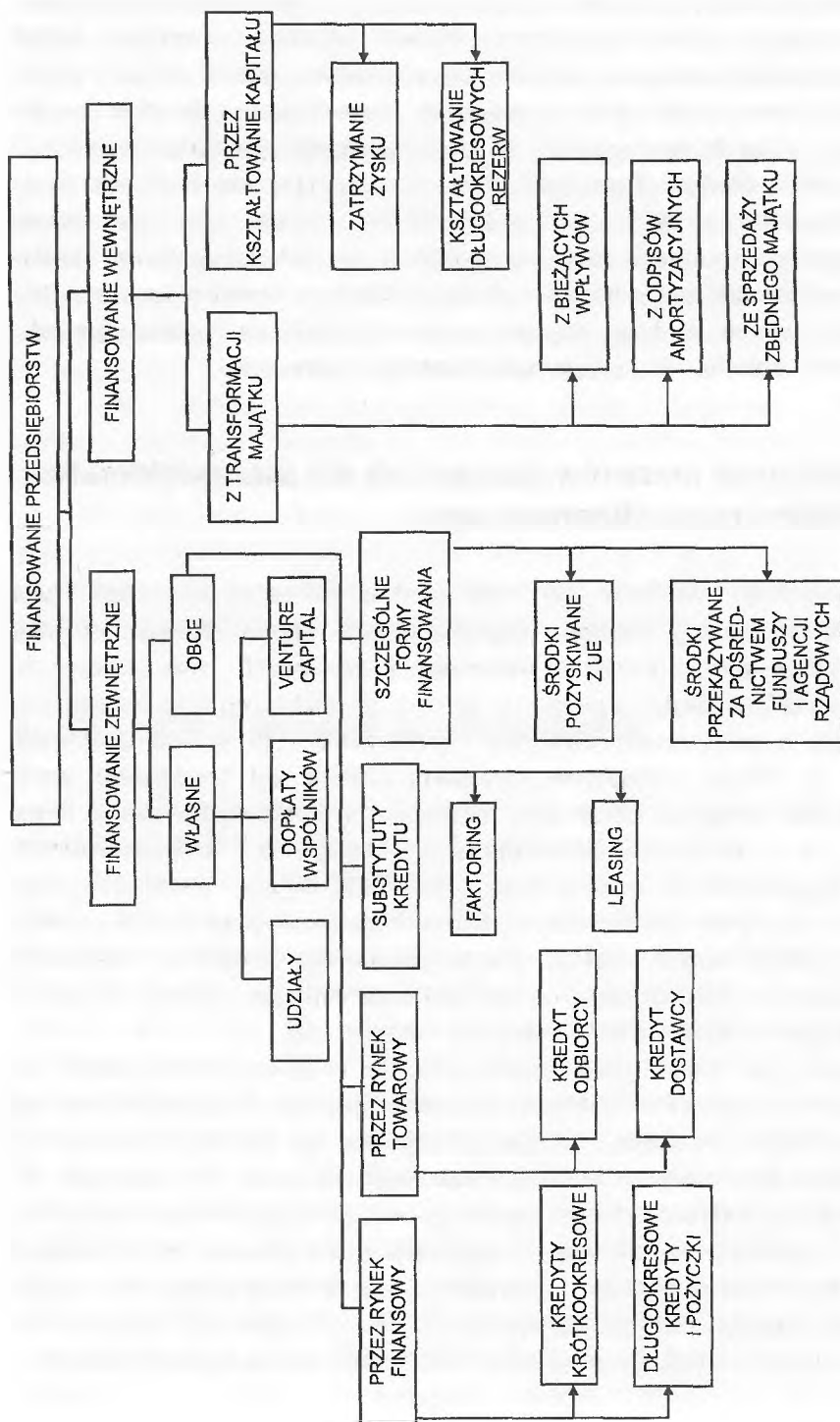
W przypadku źródeł zewnętrznych podmiot gospodarczy wykorzystuje przede wszystkim kapitały własne. Tworzenie kapitału własnego jest ściśle związane z formą prawną podmiotu gospodarczego, co przekłada się na wielkość i dostępność tego źródła finansowania. Przedsiębiorstwo w trakcie prowadzenia działalności może wykorzystywać także wewnętrzne źródła finansowania, tworzące kapitał własny. Pochodzić one mogą z transformacji majątku przedsiębiorstwa: sprzedaż zbędnych składników majątkowych, przyśpieszenie obrotu kapitału czy też poprzez stworzenie struktury kapitałowej z zysku netto i rezerw. W przypadku konieczności pozyskiwania finansowania do realizacji projektów innowacyjnych może zostać wykorzystana specjalistyczna forma finansowania w postaci venture capital. Należy podkreślić, iż kapitały własne stanowią podstawę do wykorzystania zewnętrznych źródeł finansowania z kapitałów obcych. Kapitały obce przedsiębiorstwa mogą pozyskiwać z rynku finansowego w postaci kredytów bankowych, dłużnych papierów wartościowych, jak i substytutów kredytów w postaci leasingu czy też faktoringu.

Dodatkowo podmioty gospodarcze wykorzystują zasilanie wypływające z rynku towarowego w postaci odroczonej płatności. Tworzenie źródeł zasilania jest zdeterminowane określonymi czynnikami, takimi jak już wcześniej wymienione: forma prawna podmiotu gospodarczego, a także ryzyko działalności gospodarczej, sytuacja finansowa podmiotu gospodarczego, koszt kapitału, efekt dźwigni finansowej oraz sytuacja na rynkach finansowych. Działanie podmiotu gospodarczego w zakresie pozyskania źródeł finansowania jest uwarunkowane dążeniem do optymalizacji ich wykorzystywania, zapewniającej maksymalizację wartości rynkowej podmiotu. Zarządzający przedsiębiorstwem, tworząc strukturę kapitału, musi mieć także na uwadze optymalizację kosztu kapitału, jak i zachowanie płynności finansowej.

2. Dostępność kredytów bankowych dla przedsiębiorstw w dobie kryzysu finansowego

Odpowiednia wielkość i struktura kapitału jest jedną z podstawowych przesłanek kontynuacji działania przedsiębiorstwa. Spełnienie tego warunku nie jest jednak sprawą prostą w warunkach kryzysowych. Brak dostępu do pożądanych źródeł zasilania przekłada się na niską efektywność gospodarowania, kłopoty z zachowaniem płynności i wypaczenia w prowadzonej polityce cenowej. W efekcie zarządzanie przedsiębiorstwem jest postrzegane przez otoczenie jako niespójne i obciążone wysokim ryzykiem niepowodzenia firmy na rynku, co w następstwie powoduje odpływ kolejnych źródeł finansowych i dalsze pogłębianie się sytuacji kryzysowej. Rolą zarządu przedsiębiorstwa jest zatem nie dopuścić do powstania takiego scenariusza poprzez przemyślane zmiany struktury finansowania firmy, dostosowane do nietypowych warunków gospodarowania. Źródła finansowania różnią się bowiem niekiedy od siebie w bardzo zasadniczy sposób warunkami ich dostępności.

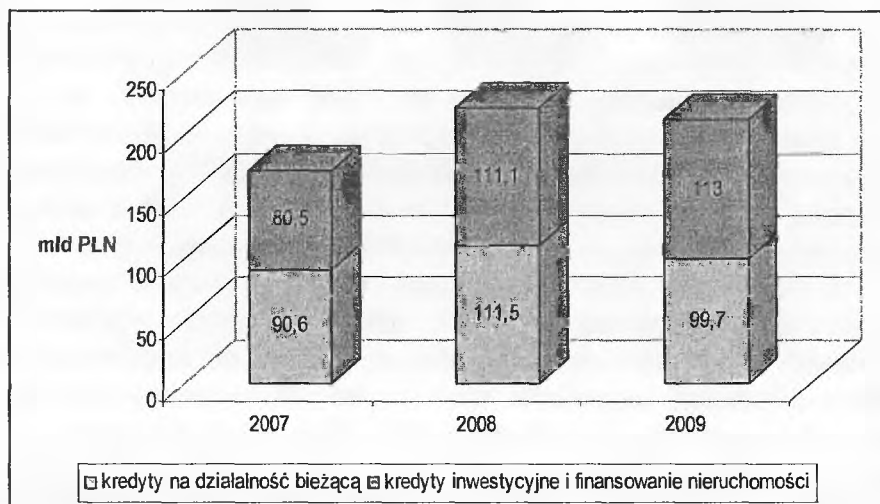
Tradycyjne źródło finansowania polskich przedsiębiorstw, jakim jest kredyt bankowy, jest w warunkach niepewności na rynku finansowym trudniej dostępne. Oferta kredytowa jest bowiem szeroka, ale skłonność banków do finansowania ryzykownych przedsięwzięć znacznie spada. W rezultacie obserwuje się zaostrzenie kryteriów bankowej oceny kondycji finansowej kredytobiorcy, wprowadzenie do umów rygorystycznych klauzul, pozwalających bankom wypowiedzieć kredyt w przypadku pojawienia się symptomów pogarszającej się sytuacji finansowej kredytobiorcy, wysokie prowizje i stopy procentowe czy wreszcie wygórowane żądania co do zabezpieczeń prawnych kredytu.



Rys. 1. Wewnętrzne i zewnętrzne źródła finansowania przedsiębiorstw

Źródło: M. Gorczyńska, K. Znaniecka: Zarządzanie finansami przedsiębiorstw. Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2008, s. 67.

Badania przeprowadzane przez NBP na temat sytuacji na rynku kredytu przedsiębiorstw wykazały, że w 2007 roku odnotowano złagodzenie polityki kredytowej wobec polskich przedsiębiorstw z powodu korzystnych perspektyw rozwoju sytuacji gospodarczej. Tempo wzrostu kredytu od połowy 2008 roku stopniowo jednak malało (rysunek 2), następowało obniżenie aktywności gospodarczej oraz obniżała się dynamika miar podaży pieniądza.



Rys. 2. Dynamika kredytów bankowych dla przedsiębiorstw

Źródło: www.knf.gov.pl (dostęp: 7.05.2010).

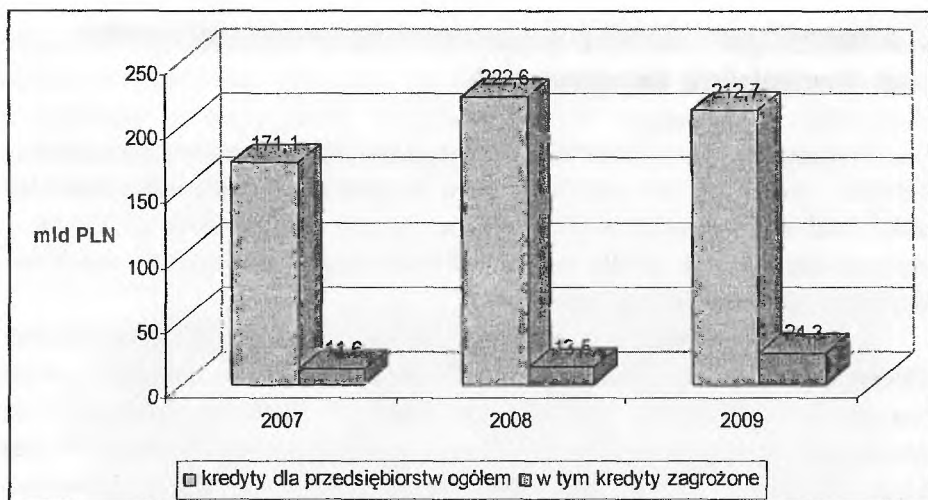
Banki w Polsce po raz pierwszy bardzo negatywnie oceniły perspektywy rozwoju sytuacji gospodarczej pod koniec 2008 roku. Odnotowano jednocześnie spadek popytu przedsiębiorstw na kredyt długoterminowy w wyniku przyjęcia przez przedsiębiorstwa zachowawczej postawy w zakresie polityki inwestycyjnej, skutkującej czasowym wstrzymaniem jej rozwoju w wyniku spowolnienia gospodarczego. Istotną przyczyną spadku popytu na kredyt inwestycyjny było także niskie zapotrzebowanie na finansowanie fuzji i przejęć. Od 2009 roku uwidocznił się spadek wielkości wolumenu kredytów ogółem. Zmniejszenie poziomu kredytowania faktycznie było wyższe od wykazanego formalnie przez banki i uwidocznionego na rysunku 2. Doszło bowiem w tym czasie do zamiany części zobowiązań z tytułu transakcji na walutowych instrumentach pochodnych na kredyty.

Do spadku wielkości kredytów przyczyniły się także same banki, ostrzegając warunki kredytowania, przykładem czego było m.in. zwiększenie wymagań co do własnego wkładu przedsiębiorstwa w podejmowaną inwestycję do poziomu 30%, skróceniu uległ również maksymalny okres kredytowania inwestycji przy jednoczesnym wzroście marż kredytowych banku. Patrząc na rysunek 2, widać jednak spadek wartości kredytów finansujących działalność bieżącą i minimalny wzrost kredytów inwestycyjnych. Kredyty inwestycyjne nie wykazały formalnie spadku tylko dlatego, że uruchamiano kolejne transze wynikające z umów kredytowych zawartych przed ujawnieniem się kryzysu finansowego. Ostrzejsze kryteria oceny kredytobiorców połączone z większymi wymaganiami banków co do stopnia zabezpieczenia ich zwrotu spowodowały także rezygnację przedsiębiorstw z części krótkoterminowych kredytów obrotowych, zastąpionych, jak się można domyślać, alternatywnymi do kredytu źródłami pozyskania środków finansujących bieżącą działalność eksploatacyjną firm (o czym będzie mowa w dalszej części artykułu).

W IV kwartale 2009 roku większość banków rozpoczęła proces łagodzenia polityki kredytowej dotyczącej małych i średnich przedsiębiorstw, utrzymując jednocześnie dawne kryteria w stosunku do długoterminowych kredytów dla dużych podmiotów. Nieco optymistyczniejsze spojrzenie przedsiębiorstw na przyszłą koniunkturę w roku 2010 powoduje obecnie wzrost popytu na kredyty, z drugiej jednak strony, same banki nadal prognozują utrzymanie się dotychczasowego stopnia ryzyka braku poprawy koniunktury i nie przewidują w najbliższym roku istotnego złagodzenia warunków kredytowych¹. Przemawia za tym dodatkowo analiza udziału kredytów zagrożonych w kredytach ogółem dla przedsiębiorstw, zaprezentowana na rysunku 3 i 4.

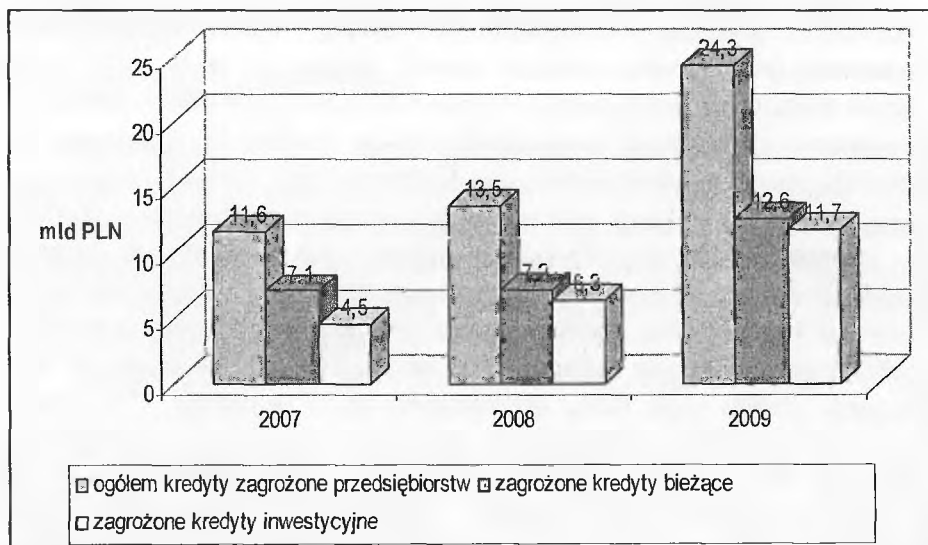
Jak wynika z rysunku 3, należności zagrożone przedsiębiorstw uległy w 2009 roku poważnemu, 80-procentowemu wzrostowi w porównaniu z rokiem 2008. Wzrost kredytów zagrożonych to wynik trudnych uwarunkowań zewnętrznych, niekorzystnie wpływających na kondycję finansową przedsiębiorstw, ale także błędów popełnionych przez część firm w zawieranych w celach spekulacyjnych transakcjach na walutowych instrumentach pochodnych. Zagrożone kredyty wykazują wyrównane tendencje rosnące, zarówno w sumie udzielonych przedsiębiorstwom krótkoterminowych kredytów bieżących, jak i w wolumenie kredytów inwestycyjnych (rysunek 4).

¹ www.nbp.pl/systemfinansowy/rynek_kredytowy_2010_2.pdf



Rys. 3. Kredyty zagrożone przedsiębiorstw

Źródło: Ibid.



Rys. 4. Struktura kredytów zagrożonych

Źródło: Ibid.

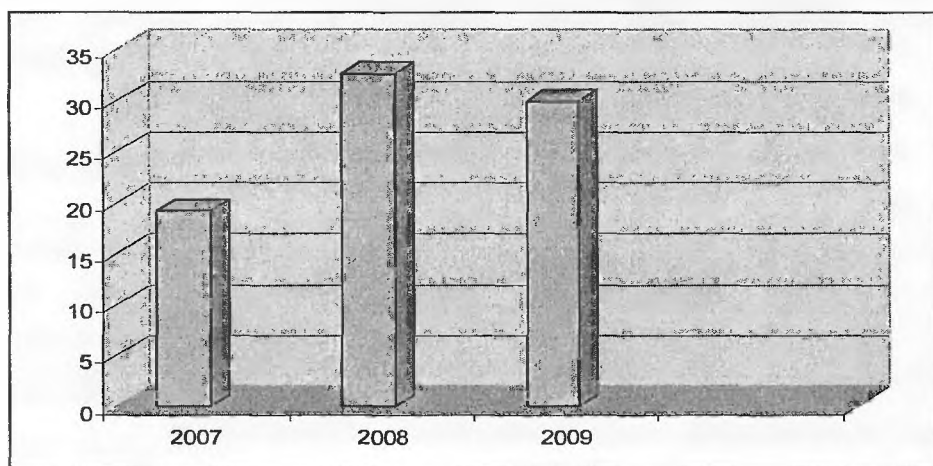
3. Alternatywne źródła finansowania przedsiębiorstw w warunkach kryzysowych

Z przeprowadzonej oceny sytuacji panującej na bankowym rynku kredytowym wynika, że dla przedsiębiorstw bezpieczniej jest z wyprzedzeniem myśleć nad ewentualnym przerzuceniem ciężaru finansowania podmiotu na dostępne dla nich źródła wsparcia finansowego typu: kredyty kupieckie, sprzedaż wierzytelności czy leasing.

Czynnikiem znacznie poprawiającym stan płynności finansowej przedsiębiorstwa jest polityka odroczonej płatności. Solidarne wykorzystywanie mechanizmu kredytu kupieckiego w sektorze przedsiębiorstw, pozwalające na dostosowanie terminów wpływu należności do terminów płatności zobowiązań bez jednoczesnego spowodowania zatorów płatniczych, może skutecznie zastąpić obrotowe kredyty bankowe. Jak wynika z raportów GUS, przedsiębiorstwa w Polsce rzeczywiście wykorzystują tę tradycyjną formę utrzymania płynności, rosną bowiem zarówno należności, jak i zobowiązania stosunkowo płynnie regulowane w uzgodnionych przez strony terminach, nie powodując narastania niekorzystnego zjawiska zatorów płatniczych, chociaż należy przypomnieć, że zatory płatnicze to jedna z wielu konsekwencji kryzysu finansowego.

Innym sposobem poprawy płynności przedsiębiorstwa jest korzystanie z możliwości sprzedaży wierzytelności handlowych z wykorzystaniem takiego instrumentu jak faktoring. Szybszy rozwój działalności podmiotów prowadzących faktoring w porównaniu z innymi sektorami gospodarki wskazuje, iż spowolnienie gospodarcze i ograniczony dostęp do kredytu bankowego spowodowały wzrost zainteresowania przedsiębiorstw tym źródłem finansowania. Faktor decyduje o wykupie wierzytelności, kierując się solidnością jej dłużnika i ewentualnie zbywcy, nie żądając dodatkowych zabezpieczeń prawnych transakcji, chociaż w warunkach kryzysu możliwy jest wzrost popularności faktoringu niewłaściwego, pozwalającego ograniczyć nadmierne ryzyko faktora. Warto w tym miejscu wspomnieć, że na polski rynek faktoringowy wchodzi coraz śmielej małe firmy faktoringowe, które wykupują wierzytelności firm małych i mikro, dostosowując procedury wykupu do ich możliwości i specyfiki. Tym samym usługi faktoringowe stają się dostępne dla coraz szerszej grupy podmiotów gospodarujących. Faktoring to dla firm szansa nie tylko na stały dopływ gotówki, ale i na rozwój firmy dzięki zapewnieniu faktorantom wielopoziomowej obsługi (zarządzanie należnościami). Według danych Polskiego Związku Faktorów, obroty zrzeszonych w nim firm faktoringowych wykazały wprawdzie w 2009 roku spadek o 8,6% w stosunku do roku 2008

(spowodowany spadkiem koniunktury gospodarczej i odmową zabezpieczania bardziej ryzykownych transakcji przez ubezpieczycieli, co ograniczyło dostęp do faktoringu pełnego), jednak rekordowy pod tym względem rok 2008 pozwolił na przestrzeni lat 2008-2009 osiągnąć wzrost o prawie 60% w stosunku do roku 2007 (rysunek 5).



Rys. 5. Dynamika obrotów firm faktoringowych zrzeszonych w Polskim Związku Faktorów (w mld zł)

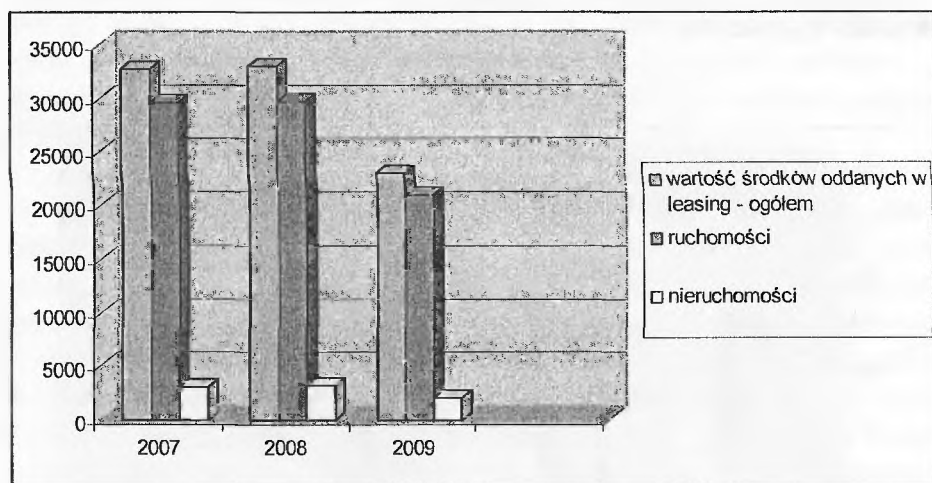
Źródło: www.faktoring.pl (dostęp: 7.05.2010).

Faktoring pełny stanowił w Polsce po raz pierwszy właśnie w 2009 roku większość portfela wykupionych wierzytelności (51%). Dla porównania, w roku 2007 było to tylko 29%. Wzrost odnotowano również w przypadku faktoringu eksportowego, który stanowił w 2009 roku 23% obrotów PZF. Związek przewiduje, że odczuwalna w 2010 roku stabilizacja przyczyni się do ponownego ożywienia w omawianej branży².

W wyniku pogarszającej się koniunktury w gospodarce światowej nastąpiło, jak już wspomniano, osłabienie aktywności inwestycyjnej przedsiębiorców, co zahamowało zapotrzebowanie na środki trwałe, służące rozwojowi firmy. Wyraźne osłabienie dynamiki rozwoju tego sektora nie może jednak oznaczać załamania rynku leasingu, ponieważ od 2005 roku cechował się on bardzo wysokim tempem wzrostu, które musiało ulec osłabieniu w związku z nasyceniem rynku. W II półroczu 2008 roku zauważalne były wyraźne oznaki

² www.faktoring.pl (dostęp: 7.05.2010).

spowolnienia w omawianej branży, które przerodziły się w istotne spadki w 2009 roku (rysunek 6).



Rys. 6. Branża leasingowa – wartość środków oddanych w leasing (w mln zł)

Źródło: [www. leasing.org.pl](http://www.leasing.org.pl) (dostęp: 7.05.2010).

Spadek wartości zawartych umów dotyczył zarówno leasingu ruchomości, jak i nieruchomości. Mimo kryzysu łączna wartość należności leasingowych na koniec 2009 roku wyniosła 55 mld zł, co stawia omawianą branżę na drugim miejscu, zaraz po bankowych kredytach inwestycyjnych, w rankingu źródeł finansowania inwestycji przedsiębiorstw. Związek Polskiego Leasingu przewiduje, że w 2010 roku powinien już nastąpić ponowny przyrost wartości leasingowanych przedmiotów.

Podsumowanie

Przedstawione rozważania pozwalają wnioskować, iż w warunkach kryzysowych przedsiębiorstwa wykorzystują wszystkie dostępne możliwości pozyskania kapitału krótkoterminowego, ograniczając jednocześnie długoterminową działalność inwestycyjną, zmniejszającą popyt na środki o charakterze długoterminowym. Postawa banków jest podobna, preferują one bowiem uruchamianie mniej ryzykownych kredytów o charakterze bieżącym, ostrożnie

podchodząc do zaangażowań długoterminowych, związanych z finansowaniem przedsięwzięć rozwojowych przedsiębiorstw. Leasingodawcy z kolei skłonni są wprawdzie do poszerzania skali swoich obrotów, co nie jest jednak w warunkach kryzysowych proste, z uwagi na zachowawczą postawę przedsiębiorstw, które zmuszone słabą koniunkturą, zawieszają planowanie drogie przedsięwzięć. Finansowanie działalności bieżącej nadal opiera się na kredycie kupieckim i funkcjonującej obok kredytów obrotowych sprzedaży wierzytelności, różniącej się od nich dodatkowo łagodniejszymi warunkami dostępności, co cieszy się aprobatą większości przedsiębiorców.

Literatura

Gorczyńska M., Znaniecka K.: *Zarządzanie finansami przedsiębiorstw*. Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2008

www.knf.gov.pl

www.factoring.pl

www.leasing.org.pl

www.nbp.pl

THE SOURCES OF COMPANIES' BORROWED FUNDS IN TERMS OF FINANCIAL CRISIS

Summary

Financing a company is the basis of its activity. In terms of financial crisis the access to the borrowed funds is usually limited. Therefore, the paper aims at analysing the supply of bank loans in terms of financial crisis which has been connected with the assessment of demand for bank loans among companies. Moreover, the turnover of factoring companies has been analysed as they constitute an alternative for the bank loans from the corporate perspective.

The study has confirmed that in terms of financial crisis the companies use all the accessible sources of short-term borrowings. At the same time they reduce investment activity which is connected with the lowered demand for the long-term borrowings.

FINANSOWE WSPARCIE ROZWOJU INNOWACYJNOŚCI GOSPODARKI W OPARCIU O ŚRODKI POMOCY PUBLICZNEJ

Działalność innowacyjna polskich przedsiębiorstw jest ograniczona ze względu na trudności w pozyskaniu zewnętrznego finansowania na realizację ryzykownych przedsięwzięć, jakimi są inwestycje w nowoczesne rozwiązania technologiczne oraz działalność badawczo-rozwojową. Znaczące ryzyko wdrażania innowacyjnych technologii, wysokie koszty finansowania zewnętrznego oraz brak rozwiniętego rynku *venture capital* stanowią trudną do pokonania dla przedsiębiorstw przeszkodę¹. Wsparcie ze środków pomocy publicznej państwa oraz Unii Europejskiej pozwala zniwelować barierę niskiej dostępności źródeł finansowania rozwoju innowacyjności gospodarki i wypracowania przewagi konkurencyjnej.

1. Wpływ innowacyjności gospodarki na rozwój gospodarczy

Innowacyjność i wiedza są według teorii ekonomii² jednymi z głównych czynników mających wpływ na poziom konkurencyjności gospodarki danego kraju. Przejawem zwiększającej się roli współpracy sfery nauki i przedsiębiorstw w procesie wdrażania nowoczesnych rozwiązań jest ukształtowanie się

¹ Por. J. Babiak: *Fundusze Europejskie a innowacyjność polskiej gospodarki*. Wyd. Studio Emka, Warszawa 2008, s. 18-23.

² Neoklasyczna ekonomia, szkoła austriacka, teoria przedsiębiorstwa E.P. Penrose, ewolucyjny model technologicznej zmiany R.R. Nelsona i S.G. Wintera. (Zob. I. Nonaka, H. Takeuchi: *Kreowanie wiedzy w organizacji*. Poltext, Warszawa 2000, s. 53; R.R. Nelson, S.G. Winter: *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Harvard University Press, Cambridge 1982; a także: P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus: *Ekonomia 2*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 351-370).

teorii gospodarki opartej na wiedzy (GOW, ang. *knowledge-based economy*) oraz gospodarki napędzanej przez wiedzę (ang. *knowledge-driven economy*)³.

Z makroekonomicznego punktu widzenia innowacyjność gospodarki definiuje się jako zdolność i chęć podmiotów działających w ramach gospodarki do ciągłego poszukiwania i wykorzystywania w praktyce gospodarczej wyników badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych, nowych koncepcji, pomysłów, wynalazków, doskonalenia i rozwoju wykorzystywanych technologii produkcji materialnej i niematerialnej (usługi), wprowadzania nowych metod i technik w organizacji i zarządzaniu, doskonalenia i rozwijania infrastruktury oraz zasobów wiedzy⁴. Rozwój innowacyjności oznacza więc dążenie do uzyskania przewagi konkurencyjnej dzięki zwiększaniu efektywności produkcji, dystrybucji bądź wprowadzaniu nowych wyrobów lub usług.

W obszarze Unii Europejskiej rozwój innowacyjności gospodarki dokonywany jest poprzez realizację polityki innowacyjnej wyrażonej przez strategię lizbońską. Wyraźne różnice w poziomie konkurencyjności gospodarek krajów UE w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi potwierdzają fakt wolniejszego w Europie tempa rozwoju oraz mniejszej zdolności do tworzenia i wdrażania nowych technologii⁵.

Spośród czynników warunkujących wzrost gospodarczy coraz bardziej zauważalny staje się wpływ postępu technologicznego, widocznego w występowaniu dóbr inwestycyjnych sektorów wysokiej techniki, na poziom rozwoju gospodarek krajów. Opublikowane wyniki badań w zakresie działalności rozwojowej jednostek gospodarczych i jej oddziaływania na gospodarkę⁶ wykazują istotny związek pomiędzy innowacjami (będącymi efektem wiedzy) a wzrostem gospodarczym. Z przeprowadzonych badań wynika, iż wskaźniki rozwoju innowacyjności, takie jak liczba patentów i liczba publikacji naukowych na mieszkańca, posiadają wysoki współczynnik skorelowania z poziomem wzrostu gospodarczego, co potwierdza wzrost roli wiedzy i nauki w praktyce gospodarczej. Zagadnienie wpływu innowacji na dynamikę rozwoju gospodarczego wyjaśnia m.in. A.H. Jasiński⁷. Dowodzi on, iż w warunkach polskich to nie

³ *The Knowledge-Based Economy*. Organization for Economic Co-operation and Development, General Distribution OCDE/GD(96)102, Paris 1996.

⁴ Por. K. Witkowski: *Czynniki konkurencyjności regionu: uwarunkowania rozwoju gospodarczego i społecznego*. „Ekonomia” 2002, nr 5; I. Bielski: *Przebieg i uwarunkowania procesów innowacyjnych*. Biblioteka Menedżera i Służby Pracowniczej, Bydgoszcz 2000, s. 187.

⁵ Z. Wysokińska: *Konkurencyjność w międzynarodowym i globalnym handlu technologiami*. Warszawa – Łódź 2002, s. 18-20.

⁶ *European Competitiveness Report 2001*. Eur-Op, Luxembourg 2001, s. 65.

⁷ A.H. Jasiński: *Czy innowacje mają wpływ na dynamikę gospodarki? Polskie doświadczenia w okresie transformacji*. W: *Wspólna Europa. Innowacyjność w działalności przedsiębiorstwa*. Red. H. Brdulak, T. Gołębowski. Difin, Warszawa 2003, s. 38-57.

innowacje technologiczne mają wpływ na dynamikę polskiej gospodarki, gdyż wzrost innowacyjności kształtował się z pewnym opóźnieniem w stosunku do rozwoju makroekonomicznego kraju. W Polsce to rozwój gospodarki oddziaływał na aktywność rozwojową, napędzając wzrost innowacyjności polskich przedsiębiorstw.

2. Bariery rozwoju innowacyjności gospodarki w Polsce

Analizując poziom innowacyjności polskich przedsiębiorstw, warto zwrócić uwagę na fakt, że statystyki firm innowacyjnych zanotowane wśród sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) kształtują się mało optymistycznie. Badania pokazują, iż udział przedsiębiorstw innowacyjnych nie przekracza nawet 30% badanych przedsiębiorstw sektora MSP⁸. W rezultacie przeprowadzonych przez GUS badań na przedsiębiorstwach przemysłowych w latach 2002-2004 otrzymano następujące wyniki odsetka firm innowacyjnych: 17% małych przedsiębiorstw, 40% średnich i aż 67% dużych⁹. Okazuje się zatem, iż odsetek małych przedsiębiorstw jest dwukrotnie niższy od statystyk zanotowanych wśród przedsiębiorstw średnich i niemal czterokrotnie niższy niż w przedsiębiorstwach dużych. Badania innowacyjności firm należących do sektora MSP wykazały, że małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce charakteryzuje istotnie niższy poziom wysiłków innowacyjnych od podejmowanych w firmach dużych¹⁰. Wyższy poziom innowacyjności w firmach zatrudniających większą liczbę pracowników wynika z ich większego zakresu działania, bardziej rozbudowanej oferty oraz większego potencjału finansowego.

Polską gospodarkę charakteryzuje ograniczona dostępność kapitału zewnętrznego na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach, zwłaszcza tych z sektora MSP¹¹. Instytucje kredytowe niechętnie udostępniają kapitał w formie długu na sfinansowanie realizacji projektów innowacyjnych, traktując tego rodzaju działanie jako ryzykowne oraz w przypadku sektora MSP kosztowne w obsłudze (duża liczba niewielkich projektów). Na rynku finansowym w Polsce niewystarczająca jest także dostępność kapitału z funduszy kapitału wysokiego ryzyka (*venture capital*) inwestujących w małe projekty, które w wielu krajach

⁸ PARP: *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2004-2005*. Warszawa 2006.

⁹ Według innych badań, w populacji firm mikro 59% deklaruje wprowadzenie innowacji, w segmencie firm małych 78%, zaś firm średnich 81%. IBnGR/Pentor: *Potencjał innowacyjny MSP. Raport z badania ankietowego*. Warszawa 2006.

¹⁰ GUS: *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw przemysłowych 2002-2004*.

¹¹ Por. K. Sikorska, T. Buczaccki: *Dotacje z Unii Europejskiej*. One Press, Gliwice 2005, s. 30-41.

stanowią istotny instrument finansowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw¹².

Obok trudności w dostępie do zewnętrznych źródeł finansowania, także niewystarczające środki własne zmniejszają możliwości przedsiębiorstw do prowadzenia działalności innowacyjnej, a tym samym wdrożenia nowych rozwiązań pozwalających na wzmocnienie ich konkurencyjnej pozycji¹³. Uznaje się, że niewysoki poziom innowacyjności polskich przedsiębiorstw w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej stanowi rezultat ich niekorzystnej sytuacji finansowej oraz zbyt małego zainteresowania prowadzeniem działalności badawczo-rozwojowej, charakteryzującej się dużym ryzykiem niepowodzenia (w tym ryzykiem finansowym)¹⁴. Przeprowadzone badania pokazują, że Polska zajmuje 20. miejsce w rankingu 25 krajów UE pod względem udziału (%) MSP wprowadzających własne innowacje w ogólnej liczbie MSP. Wskaźnik ten dla Polski kształtuje się na poziomie 12,5%, zaś dla rozszerzonej UE 31,7%¹⁵.

3. Metody finansowania innowacyjności gospodarki ze środków pomocy publicznej

Badania sektora MSP prowadzone przez Ministerstwo Gospodarki dowodzą, że utrudnienia w pozyskaniu źródeł finansowania rozwoju innowacyjności dla 42% ankietowanych przedsiębiorców stanowią największą przeszkodę we wdrażaniu innowacyjnych rozwiązań. Według przeprowadzonego badania kolejnymi barierami były: zbyt duże ryzyko związane z wdrożeniem innowacji (25% wskazań) oraz brak zainteresowania nowymi produktami i usługami ze strony klientów (20%). Jednocześnie, pomimo tych przeszkód, aż 80% ankietowanych przedsiębiorców potwierdziło, iż w perspektywie najbliższych kilku lat wprowadzenie rozwiązań innowacyjnych jest konieczne dla utrzymania lub poprawy konkurencyjności prowadzonej firmy¹⁶.

¹² *European Innovation Progress Report 2006*. Komisja Europejska 2006, <http://trendchart.cordis.lu> dostęp: 18.01.2008; *Krajowy Program Reform na lata 2005-2008*, 2005, www.funduszeuropejskie.gov.pl dostęp: 1.02.2008; *Rynek pracy i innowacyjność gospodarki w kontekście integracji Polski z Unią Europejską*. Red. W. Kasperkiewicz, E. Kwiatkowski. Łódź 2006, s. 20-25.

¹³ Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013; *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 4 lipca 2008 r., s. 72.

¹⁴ Por. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 1 października 2007 r., s. 10.

¹⁵ *European Innovation Scoreboard 2005*. European Commission, Luxembourg 2005.

¹⁶ *Trendy rozwojowe sektora MSP w ocenie przedsiębiorców w pierwszej połowie 2007 roku*. Ministerstwo Gospodarki 2007, www.mg.gov.pl

W ostatnich latach w Polsce ok. 35% ogólnej kwoty wydatków bieżących (bez inwestycji) na działalność badawczo-rozwojową przeznaczono na prace rozwojowe (polegające na zastosowaniu aktualnej wiedzy do opracowania nowych lub istotnego ulepszenia wyrobów, procesów czy usług). Z kolei wydatki na badania podstawowe (prace teoretyczne i eksperymentalne prowadzone w celu uzyskania konkretnych zastosowań praktycznych) oraz badania stosowane (nastawione na zdobycie nowej wiedzy o praktycznym wykorzystaniu) kształtują się na poziomie odpowiednio ok. 39% i 26%. Badania podstawowe oraz stosowane są w naszym kraju finansowane głównie ze środków publicznych.

W innych krajach, np. we Francji lub w Norwegii, proporcje te kształtują się na innym poziomie, gdyż blisko 50% nakładów bieżących przypada na prace rozwojowe, niski zaś był udział badań podstawowych (20%).

Polska, obok Czech, należy do krajów o najwyższym udziale badań podstawowych w strukturze nakładów bieżących na działalność badawczo-rozwojową, co wynika z faktu, że dla krajów słabiej rozwiniętych rozwój innowacyjności jest finansowany w znacznej mierze ze środków publicznych¹⁷.

Pozyskanie środków finansowych na sfinansowanie projektów rozwojowych zmierzających do podniesienia innowacyjności przedsiębiorstw napotyka na utrudnienia związane z występowaniem czynników takich jak:

- długi okres zwrotu,
- wysokie ryzyko inwestycyjne,
- wysokie koszty.

Zarówno koszty przeniesienia wyników badań podstawowych, jak i koszty opracowania prototypu, wdrożenia do produkcji, promocji nowego produktu lub usługi na rynku są nawet do ok. 10 razy wyższe niż w przypadku rozwiązań nienoszących znamion innowacyjności. Osiągnięcie sukcesu rynkowego projektów innowacyjnych wymaga zatem w wielu przypadkach konieczności zaangażowania środków publicznych¹⁸.

Środki publiczne na rozwój innowacyjności gospodarki są dystrybuowane w Polsce w oparciu o dokumenty strategiczne na poziomie wspólnotowym, krajowym oraz regionalnym, w tym m.in.: strategia lizbońska, *Kierunki*

¹⁷ Założenia polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa do 2020 r. Ministerstwo Nauki i Informatyzacji 2004, www.nauka.gov.pl

¹⁸ W. Świtalski: *Co warto wiedzieć o innowacjach?*, www.klub-rzymski.org.pl



zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013¹⁹, Regionalne Strategie Innowacyjności.

W dokumentach strategicznych wyszczególnia się obszary interwencji środków publicznych, których cele realizowane są poprzez wykorzystanie dedykowanych instrumentów wsparcia rozwoju innowacyjności²⁰. Wyróżnić można dwa rodzaje instrumentów wsparcia rozwoju innowacyjności gospodarki ze środków publicznych: bezpośrednie i pośrednie.

Głównymi rodzajami bezpośrednich form finansowania rozwoju innowacyjności ze środków publicznych są:

- dotacja w ramach regionalnej pomocy publicznej,
- ulga podatkowa na nowe technologie przyznawana na podstawie ustawy z 29 lipca 2005 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz.U. nr 179, poz. 1484),
- kredyt technologiczny – udzielany przez Bank Gospodarstwa Krajowego przedsiębiorcom na inwestycję technologiczną, który może ulec częściowemu umorzeniu,
- nadawanie przedsiębiorcom prowadzącym prace badawczo-rozwojowe statusu Centrum Badawczo-Rozwojowego (CBR), powiązanego z zachętami podatkowymi, w tym: zwolnieniem z podatków (rolnego, leśnego i od nieruchomości) w zakresie prowadzonych badań i prac rozwojowych.

Do głównych źródeł wsparcia finansowego rozwoju innowacyjności w formie dotacji zalicza się²¹:

- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 (PO IG) oraz Regionalne Programy Operacyjne, finansowane z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego),
- 7. Program Ramowy w zakresie badań i rozwoju technologicznego Komisji Europejskiej,
- krajowe granty na projekty celowe.

Dotacje w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka kierowane są do przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu, jednostek naukowo-badawczych świadczących usługi na rzecz przedsiębiorstw oraz jednostek administracji centralnej. Na realizację PO IG ze środków publicznych UE została przeznaczona kwota ok. 8,3 mld euro, z czego znacząca część pozwala sfinansować inwestycje w rozwój innowacyjności przedsiębiorstw.

¹⁹ Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013. Ministerstwo Gospodarki 2006, www.mg.gov.pl

²⁰ Por. M. Burnat-Mikosz: *Programy pomocowe oraz dotacje UE dla przedsiębiorców 2007-2013*. C.H. BECK, Warszawa 2008, s. 40-53.

²¹ D. Grodzka, A. Zygierewicz: *Innowacyjność polskiej gospodarki*. „Infos” nr 6(30), Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 2008, s. 5.

Z kolei celem Regionalnych Programów Operacyjnych w poszczególnych województwach jest dostosowanie wsparcia publicznego do zróżnicowanego poziomu rozwoju i potrzeb regionów w Polsce²². Na ich realizację ze środków publicznych UE została przeznaczona kwota ok. 16 mld euro.

Proces pozyskiwania dotacji w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka związany jest z koniecznością spełnienia przez wnioskodawcę szeregu specyficznych kryteriów merytorycznych, w tym np.:

- innowacyjność rozwiązania technologicznego w skali kraju i świata potwierdzona pisemną opinią jednostki naukowej,
- utworzenie lub rozbudowa w wyniku realizacji projektu trwałej komórki badawczo-rozwojowej w strukturze wnioskodawcy,
- zwiększenie zatrudnienia personelu badawczo-rozwojowego,
- opracowanie patentu oraz wzoru użytkowego lub przemysłowego, będących podstawą sformułowania zgłoszenia do Urzędu Patentowego i inne.

W ostatnich latach w Polsce w systemie funkcjonowania programów operacyjnych instytucje odpowiedzialne za ich wdrażanie oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wprowadziły liczne udogodnienia w zakresie pozyskiwania dotacji UE. Do najistotniejszych zmian można zaliczyć uproszczone formularze aplikacyjne, ograniczoną liczbę załączników składanych wraz z wnioskiem o dofinansowanie, wprowadzenie narzędzi internetowych wspierających proces opracowania dokumentacji aplikacyjnej (generator wniosków), system zaliczek dotacyjnych. Możliwość korzystania z zaliczek udostępnianych przedsiębiorcy w momencie rozpoczęcia realizacji projektu innowacyjnego w znaczący sposób ułatwia zachowanie płynności finansowej przedsiębiorstwa oraz zmniejsza koszty finansowe i alternatywne zaangażowanych środków własnych²³.

7. Program Ramowy w zakresie badań i rozwoju technologicznego (7PR) jest największym mechanizmem finansowania i kształtowania badań naukowych na poziomie europejskim. Jest to program funkcjonujący w perspektywie 2007-2013, który posiada budżet w wysokości ok. 54 mld euro i swoim zasięgiem obejmuje całą Unię Europejską. 7. Program Ramowy ma zapewnić najlepsze wykorzystanie istniejącego w Europie potencjału w zakresie badań i innowacji, a najważniejsze obszary jego interwencji to: optymalizacja wykorzystania i rozwoju infrastruktur badawczych, wzmocnienie możli-

²² Wg Regional Innovation Performance najbardziej innowacyjnym regionem w Polsce jest województwo mazowieckie. Zostało ono sklasyfikowane na 65. pozycji w rankingu obejmującym 203 zbadane regiony UE, z poziomem innowacyjności ocenionym jako 0,51. Drugie pod względem poziomu innowacyjności województwo małopolskie z oceną 0,35 znalazło się na 134. pozycji rankingu.

²³ Por. A. Filipek: *Fundusze Unii Europejskiej*. Placet, Warszawa 2009, s. 324-345.

wości innowacyjnych małych i średnich przedsiębiorstw, a także ich zdolności do wykorzystywania wyników prac badawczych. Programy Ramowe Unii Europejskiej wymagają realizacji projektów podlegających wsparciu przez konsorcja projektowe, składające się z podmiotów z różnych krajów. Innowacyjne przedsięwzięcia finansowane ze środków Programów Ramowych wymagają od zespołu projektowego zarówno w fazie przygotowań, jak również wdrażania i realizacji, znajomości języków obcych oraz zastosowania metodyki zarządzania projektami.

Ważnym dla rozwoju innowacyjności gospodarki elementem dystrybucji środków publicznych z programów ramowych UE jest także Program Ramowy na rzecz Konkurencyjności i Innowacji (The Competitiveness and Innovation Framework Programme – CIP). Program ten skupia we wspólnych ramach określone wspólnotowe programy wsparcia oraz odpowiednie części innych wspólnotowych programów w dziedzinach o decydującym znaczeniu dla poprawy europejskiej wydajności, możliwości innowacyjnych i trwałego wzrostu, zwracając zarazem uwagę na związane z nimi kwestie dotyczące środowiska²⁴.

Dotacje w ramach grantów na projekty celowe również umożliwiają przedsiębiorstwom uzyskanie wsparcia finansowego na realizację prac badawczo-rozwojowych związanych z innowacjami technologicznymi i produktowymi. Głównymi źródłami finansowania projektów celowych są: Federacja Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT (projekty dedykowane dla małych i średnich przedsiębiorstw – MSP – realizowane w oparciu o środki finansowe pochodzące z budżetu państwa) oraz granty Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Projekty celowe są realizowane przez przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw, samodzielnie oraz we współpracy z instytucjami sfery badawczo-rozwojowej²⁵.

Wśród pośrednich instrumentów wsparcia rozwoju innowacyjności gospodarki ze środków publicznych wyróżnia się:

- tworzenie funduszy pożyczkowych, poręczeniowych, gwarancyjnych, kapitałowych,
- tworzenie instytucji otoczenia biznesu, takich jak parki naukowo-technologiczne, inkubatory technologiczne i inne,
- działania edukacyjne i informacyjne.

²⁴ Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007-2013), 2005/0050 (COD), Komisja Europejska, Bruksela 2005, s. 6.

²⁵ *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2006-2007*. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008, s. 225.

Na szczególną uwagę zasługuje rozwój przy wykorzystaniu środków publicznych funduszy pożyczkowych, poręczeniowych, gwarancyjnych, kapitałowych, będących tzw. pozadotacyjnymi instrumentami wsparcia przedsiębiorstw. Podstawową cechą tych instrumentów finansowych jest brak bezpośredniego transferu środków publicznych do ich beneficjenta poprzez udostępnianie kapitału dłużnego, okresowego kapitału inwestycyjnego lub poręczeń i gwarancji. W Polsce głównymi źródłami finansowania tworzenia pozadotacyjnych instrumentów wsparcia przedsiębiorstw są: środki budżetów regionalnych (Urzędów Marszałkowskich), Krajowy Fundusz Kapitałowy oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego wykorzystywany na ten cel w ramach inicjatywy o nazwie Wspólne europejskie zasoby dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises JEREMIE).

Pozadotacyjne formy wspierania rozwoju innowacyjności ze środków publicznych charakteryzują się wysoką elastycznością zasad udostępniania środków przedsiębiorstwom oraz zapewniają pełen wachlarz instrumentów, od kapitałowych i quasi-kapitałowych po kapitał podwyższonego ryzyka, pożyczki i poręczenia przeznaczone dla MSP. Ponadto portfel instrumentów i alokacji finansowych jest z założenia elastyczny i w związku z tym możliwe są zmiany co do wielkości alokacji w trakcie danego okresu interwencji.

Podsumowanie

Zasadność alokacji środków publicznych na rzecz wsparcia rozwoju innowacyjności potwierdzają także badania opinii przedsiębiorstw. Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że przedsiębiorcy potwierdzili konieczność współfinansowania działalności badawczo-rozwojowej przez środki publiczne. Przedsiębiorcy wskazywali również korzyści wynikające z faktu rozpoczęcia współpracy z jednostkami naukowo-badawczymi. Dzięki uzyskaniu środków publicznych było możliwe zrealizowanie przez przedsiębiorstwa kosztownych badań i inwestycji, w przypadku których nakłady zwrócą się w dłuższej perspektywie czasowej. W przypadku wielu przedsiębiorstw warunkiem koniecznym do realizacji prac badawczo-rozwojowych jest uzyskanie wsparcia ze źródeł publicznych, gdyż brak takiego wsparcia oznaczałby rezygnację lub znaczne zmniejszenie działań mających na celu wzrost ich innowacyjności. Brak uzyskania wsparcia ze źródeł publicznych skutkuje – według przeprowadzonych badań – rozłożeniem realizacji prac badawczo-rozwo-

jowych i wdrożeniowych w znacznie dłuższej perspektywie czasowej, co ma negatywny wpływ na sytuację rynkową przedsiębiorstw i uzyskane efekty²⁶.

Nowoczesne przedsiębiorstwa, chcąc sprostać wymaganiom współczesnego rynku, są zmuszone prowadzić proces ciągłego doskonalenia, a dodatkowo muszą charakteryzować się dynamizmem innowacyjnym²⁷. Proces ten polega na systematycznym poszukiwaniu doskonalszych i oszczędniejszych rozwiązań produkcyjnych, organizacyjnych i marketingowych. Przedsiębiorstwa, stojąc przed koniecznością permanentnego rozwoju i doskonalenia, nie posiadają wystarczających środków prywatnych na sfinansowanie szeroko pojętej działalności innowacyjnej w swoich podmiotach. Wsparcie finansowe ze środków publicznych staje się wówczas niezbędnym elementem mechanizmu sfinansowania rozwoju innowacyjności gospodarki.

FINANCIAL SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF ECONOMY INNOVATION BASED ON THE PUBLIC FUNDS

Summary

Economic growth depends on many factors. Recently there has been an evident impact of the technological progress, which is noticeable in the high-tech sectors of investment goods, on the level of the countries' economies development. Directions of the financial support for the development of economy innovation do not only mean covering the costs dedicated to the scientific units and investing in their infrastructure but also financing the implementation of the innovative technological solutions in the enterprises and creation of the Business Environment Institutions. The implementation of product and process innovations and development of qualifications of the progressive personnel in the enterprises lead to achieving the competitive advantage in economic rotation. However, practicing the new marketing and organizational solutions cause the improvement of the efficient functioning.

The development of innovative economy is financed by private sector funds as well as the public funds. Recently in Poland there has been a noticeable increase of the access to the public funds assigned for this purpose. Among the number of the financial sources assigned for the development of economy innovation based on public funds, there are sources such as: EU structural funds, which are allocated in the field of the Operational Programme Innovative Economy and Regional Operational Programmes and also EU Framework Programmes and national funds for the research and development. Every above mentioned financial source has its own peculiarity and restrictions such as access criteria. Nevertheless, their main purpose is an efficient support for the development of our country innovative economy.

²⁶ *Badanie efektywności wykorzystania środków publicznych na działalność badawczą i rozwojową w Polsce dla przedsiębiorstw i gospodarki. Projekty celowe. Raport z badań.* PAG Uniconsult, PENTOR, Warszawa 2008.

²⁷ *Kierunki inwestowania w nowoczesne technologie w przedsiębiorstwach MSP.* PARP, Warszawa, listopad 2007, s. 120-125.

Bożena Mikołajczyk
Ewa Baran-Szablewska

ARCHITEKTURA INSTYTUCJI TWORZĄCYCH MODEL KOOPERACYJNY NIEMIECKIEGO INSTYTUTU MIKROFINANSOWANIA

Wstęp

W Europie prawo dotyczące sektora bankowego jest w dużym stopniu zharmonizowane przez europejskie prawo bankowe (zob. *The Regulation of Microcredit in Europe 2007*, s. 4). Natomiast regulacje związane z udzielaniem mikrokredytów przez instytucje pozabankowe są zróżnicowane w poszczególnych krajach. W modelu bankowym czynnikiem decydującym, czy instytucja podlega prawu bankowemu, jest uprawnienie do przyjmowania depozytów zgodnie z prawem europejskim. Badacze tej problematyki uważają, że nie tyle regulacje prawne, co ryzyko i koszty związane z procedurą udzielania kredytu czynią mikrokredytowanie nieopłacalnym. Ryzyko kredytodawcy może być jednak ograniczone dzięki mechanizmom prywatnego i publicznego wsparcia w ramach kooperacji banku z instytucjami wspierającymi biznes. Ta swoista infrastruktura między instytucjami pozafinansowymi i bankiem winna usprawnić proces przyznawania mikrokredytów będących narzędziem wspierającym samozatrudnienie i rozwój mikroprzedsiębiorstw.

Rok 2005 został ogłoszony rokiem mikrofinansowania i duża liczba przedsiębiorstw sektora prywatnego oraz fundacji zaoferowała przeznaczenie kapitału na potrzeby większej samoregulacji przyznawania mikrokredytów. Poszukuje się różnych rozwiązań, by zwiększyć liczbę osób otwierających działalność gospodarczą; ma to szczególne znaczenie w okresie obecnej dekonunktury gospodarczej. Stąd należy je obserwować w innych krajach, przybliżać różne modele do warunków polskich i wybrać najlepsze dla nas rozwiązania. Celem opracowania jest przedstawienie modelu kooperacyjnego Niemieckiego Instytutu Mikrofinansowania (Deutsches Mikrofinanz Institut

e.V.¹ – DMI). Stanowi on przez ostatnie lata bazę dla rozwoju sektora mikrofinansów w Niemczech. W opracowaniu skupimy uwagę głównie na roli instytucji tworzących ten model.

1. Model kooperacyjny Niemieckiego Instytutu Mikrofinansowania

Można wyróżnić następujące powody, dla których przedsiębiorstwa w Niemczech mają problemy z uzyskaniem mikrokredytu (zob. Tillessen 2006, s. 10):

- wysoka asymetria informacji, szczególnie jeżeli kredyt przeznaczony jest na rozwój innowacyjnych projektów lub założenie nowej działalności gospodarczej – start-up (wysokie koszty ryzyka dla kredytodawcy),
- droga i nieopłacalna dla banku procedura analizy wniosku kredytowego i zdolności kredytowej ubiegającego się o kredyt,
- wysokie koszty stałe (niem. *Fixkosten*) instytucji kredytowych powodujące, że udzielanie małych kredytów nie jest zyskowne w porównaniu z dużymi kredytami,
- w przypadku niewielkich kredytów – częściej niż w przypadku dużych – występują niekompletne i nieprofesjonalnie przygotowane wnioski o kredyt.

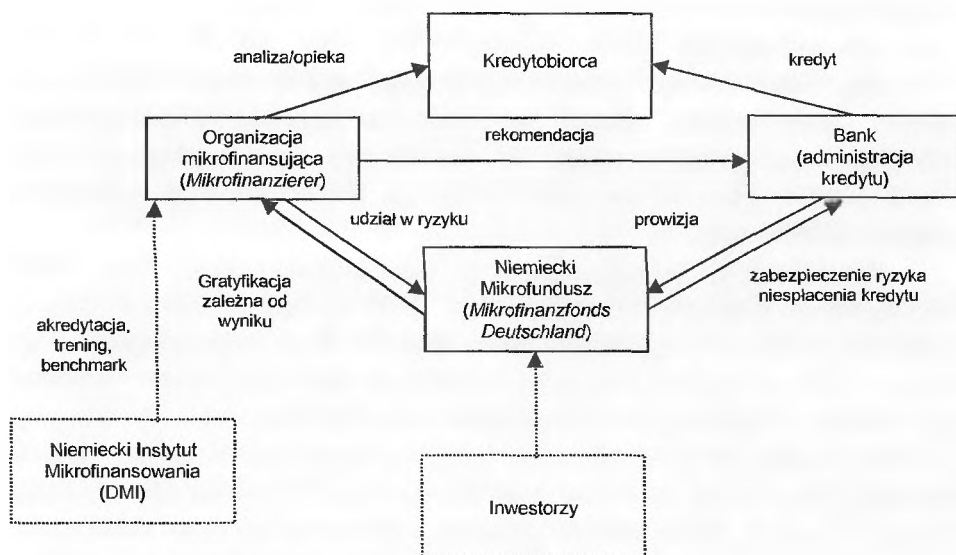
Niemiecki bank KfW Grupa Bankowa wspierający inicjatywy mikrofinansowania poleca następujące rozwiązanie tych problemów (zob. Tillessen 2006, s. 11):

- ryzyko banku wspierającego mikrofinansowanie (np. KfW Grupa Bankowa czy GLS Gemeinschaftsbank AG) jest zmniejszone przez działalność Niemieckiego Mikrofunduszu (Mikrofinanzfonds Deutschland),
- system oprocentowania mikrokredytów winien być adekwatny do stopnia ryzyka,
- odpowiedni system informacji, treningi oraz doradztwo oferowane starającym się o kredyt,
- połączenie oferty finansowej z doradztwem dla małych i średnich przedsiębiorstw poprzez współpracę pomiędzy instytucjami kredytowymi, doradczymi zwiększającymi inicjatywy rozwoju przedsiębiorczości.

Takie właśnie rozwiązanie odzwierciedlone jest w tzw. modelu kooperacyjnym Niemieckiego Instytutu Mikrofinansowania DMI (Deutsches Mikrofinanz Institut) (porównaj rysunek 1) (zob. Wolf 2007). Mikrokredyty w Niem-

¹ e.V. – *eingetragene Verein* tj. stowarzyszenie oficjalnie zarejestrowane.

czek, gdzie dominuje bankowy tradycyjny system finansowy, udzielane są przede wszystkim przez banki, tzw. *house bank principle* (zob. *The Regulation of Microcredit in Europe* 2007, s. 10). Mimo dużej liczby instytucji bankowych, dostęp do mikrokredytów jest utrudniony ze względu na wysokie koszty i ryzyko ich niespłacenia. Kooperacyjny model Niemieckiego Instytutu Mikrofinansowania sprzyja rozwiązaniu problemu utrudnionego dostępu do mikrofinansowania i umożliwia dostęp do środków finansowych większej liczbie osób nieposiadających zdolności kredytowej dla tradycyjnego banku.



Rys.1. Model kooperacyjny Niemieckiego Instytutu Mikrofinansowania

Źródło: Na podstawie: *Kapital für Mikrofinanzierungen* 2008, s. 6 oraz Kreuz 2006, s. 13.

Niemiecki Instytut Mikrofinansowania DMI powstał w kwietniu 2004 roku. Jego misją było opracowanie krajowego standardu systemu mikrofinansowania w Niemczech. DMI jest organizacją non-profit założoną przez 55 członków, głównie instytucje mikrofinansujące (zob. Kreuz 2006, s. 4).

Stronami tworzącymi model kooperacyjny są: fundusz, organizacja mikrofinansująca (*Mikrofinanzierer*), kredytobiorca oraz bank. W dalszym ciągu opracowania omówimy kolejno trzy z wymienionych elementów modelu.

Głównym elementem w tym modelu jest Niemiecki Mikrofundusz (*Mikrofinanzfonds Deutschland*), w którym posiadają udziały liczni inwestorzy.

torzy (zob. *Kapital für Mikrofinanzierungen* 2007). Fundusz posiada środki w wysokości 2 mln euro (stan: wrzesień 2007) pochodzące od udziałowców i jest zarządzany przez GLS Bank. Udziałowcami Niemieckiego Mikrofunduszu są:

- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej/Europejski Fundusz Socjalny (Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Europäischer Sozialfonds),
- Ministerstwo Gospodarki i Technologii (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) oraz ERP – Kapitał Nadzwyczajny (European Recovery Program – Sondervermögen),
- KfW Grupa Bankowa,
- GLS Bank,
- 49 osób prywatnych.

Jego celem jest stworzenie w całym kraju sieci instytucji mikrofinansujących, które ułatwią dostęp do kredytów młodym przedsiębiorcom, działającym na rynku nie dłużej niż pięć lat (zob. *Existenzgruender* 2009). Okres spłaty kredytu wynosi około dwóch lat, a ich przeciętna wielkość nie przekracza 8000 euro.

Mikrofundusz udostępnia środki na mikrokredyty bankowi. Jeżeli udział niespłaconych kredytów nie przekroczy 10% ogólnej kwoty udzielonych kredytów, to koszty z tego tytułu ponosi Mikrofundusz, a gratyfikację w wysokości 10% (w nagrodę) otrzymuje instytucja mikrofinansująca. Natomiast gdy odsetek niespłaconych mikrokredytów jest powyżej 10%, to instytucja mikrofinansująca pokrywa koszty z tym związane nie w całości, tylko do poziomu 20% swojego portfolio kredytowego. Jeżeli kredytobiorca nie spłaci swojego kredytu, Mikrofundusz pokrywa stracone przez bank środki (zob. Maas 2008, s. 10). W zamian za gwarancję zabezpieczenia kredytu udzielanego przez bank, Mikrofundusz pobiera od banku prowizję w wysokości 5% całości kredytu do spłacenia. Koszty administracyjne Mikrofunduszu oraz gratyfikacje dla instytucji mikrofinansującej są pokrywane ze środków wniesionych przez udziałowców funduszu (odsetki od środków na rachunku).

Fundusz chroni portfolio kredytowe banków i dzięki temu chętniej i więcej są one w stanie udzielać mikrokredytów.

W niektórych innych krajach Europy Zachodniej odsetek niespłaconych kredytów dla instytucji mikrofinansujących nie przekracza 5%, więc instytucja mikrofinansująca otrzymuje gratyfikację powyżej 5% spłaty kredytu (zob. *Kapital für Mikrofinanzierungen* 2007, s. 7). Aby mikrofundusz dysponował wystarczającą ilością środków finansowych, wysokość udzielanych przez niego kredytów może być równa maksymalnie około połowy wartości jego majątku (zob. *Kapital für Mikrofinanzierungen* 2007, s. 8).

Drugim elementem modelu jest organizacja mikrofinansująca (*Mikrofinanzierer*), nazywana również inkubatorem biznesu (*business incubator*) (zob. Kreuz 2006 oraz *Kapital für Mikrofinanzierungen* 2007). Odpowiada on za doradztwo oraz poprawny biznesplan kredytobiorcy, kontroluje prawidłowość spłaty kredytu, reaguje w sytuacjach trudnych i ocenia wartość zabezpieczeń spłaty kredytu. Działa jako agent finansowy, nie jako kredytodawca. Dzieje się tak dlatego, że według paragrafu 1 niemieckiego prawa bankowego (*Kreditwesengesetz*, KWG), tylko instytucje posiadające status banku mogą udzielać kredytów. Aby uzyskać taki status, należy m.in. spełnić wysokie wymagania finansowe (paragraf 33 KWG – kapitał własny 730 000 euro), a właściciele winni wykazać się odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi (paragraf 32) (zob. *The Regulation of Microcredit in Europe* 2007, s. 42).

Akredytacji dla organizacji mikrofinansujących udziela Niemiecki Instytut Mikrofinansowania (DMI), polecając je bankom i funduszom inwestycyjnym (zob. Kreuz 2006, s. 14). DMI przeprowadza szkolenia dla pracowników instytucji mikrofinansujących i ocenia jakość instytucji mikrofinansujących (ich działalność operacyjną) oraz dokonuje monitoringu ich wyników finansowych.

W przeciwieństwie do banków instytucje te mają odrębne metody indywidualnego sprawdzania potencjalnego kredytobiorcy (zob. DMI, 2008 *Methodikentwicklung: Methoden* na stronie www.mikrofinanz.net).

Na podstawie dokładnie sporządzonej rekomendacji bank i kredytobiorca mogą podpisać umowę o udzielenie mikrokredytu. Ważne jest, że organizacje mikrofinansujące różnią się od banku tym, iż bardzo blisko współpracują z kredytobiorcą przez cały okres jego działalności (zob. Wolf 2007). Luki w karierze zawodowej lub niekonwencjonalne pomysły na biznes nie muszą być barierą w uzyskaniu mikrokredytu. Jednocześnie nie wymagają wielu biurokratycznych procedur, jak w przypadku tradycyjnego kredytu. Koszty doradztwa organizacji mikrofinansującej są bardzo różnej wysokości i mogą być, w zależności od regionu kraju, finansowane w ramach programów rozwoju regionalnego (zob. *Existenzgruender* 2009). Dodatkowym źródłem finansowania organizacji mikrofinansującej są opłaty od kredytobiorcy za doradztwo i opracowanie wniosku kredytowego oraz środki od instytucji wspierających rozwój określonych produktów dla danej grupy docelowej lub wspierających rozwój MSP w danych regionie (zob. DMI 2008, *Frequently Asked Questions* na stronie www.mikrofinanz.net). Na przykład instytucja mikrofinansująca działająca na terenie Bawarii i Saksonii GUM (*Gesellschaft für Unternehmensberatung und Mikrofinanzierung mbH*) za sprawdzenie i doradztwo w przygotowaniu wniosku o kredyt otrzymuje od kredytobiorcy około 460 euro.

Organizacje te mogą wspierać instytucje mikrofinansujące poprzez bezpośrednie sponsorowanie lub współudział w projektach.

Ponieważ mikrofinansowanie w Niemczech jest jeszcze bardzo młodą dziedziną, w przeciwieństwie do USA lub niektórych europejskich krajów jak Wielka Brytania, Francja czy Irlandia, benchmarki organizacji mikrofinansujących są bardzo ważne (zob. DMI 2008, *Methodikentwicklung: Benchmarking* na stronie www.mikrofinanz.net). Wyniki finansowe, liczba kredytobiorców, odsetek spłaconych kredytów są prezentowane przez DMI, by umożliwić wymianę doświadczeń i uczyć się od siebie nawzajem. DMI wydaje również informator, w którym dokumentowane są najlepsze przykłady (*best practices*) mikrofinansowania z danego rejonu kraju. Dzięki prowadzonym szkoleniom DMI wspiera wymianę wiedzy i nowe metody pozyskiwania coraz większych środków na udzielanie mikrokredytów.

Tytułem przykładu pokażemy dane dotyczące instytucji mikrofinansujących. W kwietniu 2008 roku następujące instytucje mikrofinansujące posiadały akredytację Niemieckiego Instytutu Mikrofinansującego:

Tabela 1

Organizacje mikrofinansujące (*Mikrofinanzierer*) w Niemczech mające akredytację Niemieckiego Instytutu Mikrofinansującego (DMI) w kwietniu 2008

Landy	Nazwa	Data udzielenia akredytacji	Wysokość kredytu (w euro)	Okres spłaty kredytu (miesiące)	Ilość udzielonych kredytów ²
Bawaria/ Saksonia	GUM – Gesellschaft für Unternehmensberatung und Mikrofinanzierung mbH	01.08.2005	pierwszy: 2000-10 000 kolejny: do 20 000	36	17
Badenia Wirttembergia	MONEX Mikrofinanzierung Baden-Württemberg e.V.	10.08.2005	pierwszy: do 10 000 kolejny: do 20 000	36	33
Hesja	KIZ Zentrale für Existenzgründung (Mikrofinanzierung) AG	05.10.2005	brak danych	brak danych	17
Nadrenia Północna- Westfalia	Mozaik Consulting Mikrofinanzierung für MigrantInnen Atasoy & Özer GbR	26.10.2005	do 10 000	brak danych	22
Nadrenia Północna- Westfalia	Brechmann Management GmbH	19.09.2005	przeciętny: 8500	brak danych	26
Nadrenia Północna- Westfalia	AN-Training GmbH	31.01.2008	pierwszy: do 10 000 kolejny: do 20 000	24	brak danych
Nadrenia Północna- Westfalia	NORDHAND eG	18.06.2008	do 10 000	brak danych	38 (kwiecień 2008)
Nadrenia Północna- Westfalia	NW-microfinance-consulting eG	13.11.2008	brak danych	brak danych	brak danych

² Stan na 15.02.2008, *Mikrofinanzierung in Bayern*, DMI, marzec 2008.

cd. tabeli 1

Turyngia	Markusgemeinschaft Mikrofinanzagentur Thüringen e.V.	01.02.2006	brak danych	brak danych	34
Nadrenia Palatynat/ Saarland	mikrofinanzwerk GbR	01.06.2007	500-10 000	pierwszy: 18 kolejny: 36	7
Dolna Saksonia	IG-RU/Artel GmbH	19.06.2007	1000-20 000	brak danych	16
Berlin	iq consult e.v.	29.08.2005	brak danych	brak danych	brak danych

Źródło: Opracowano na podstawie informacji ze stron internetowych organizacji, strony Niemieckiego Instytutu Mikrofinansującego DMI oraz Mikrofinanzierung in Bayern 2008, s. 18.

Trzecim wymienionym przez nas elementem w modelu kooperacyjnym jest bank. Podejmuje on decyzję o udzieleniu kredytu na podstawie szczegółowej i przejrzystej rekomendacji instytucji mikrofinansującej. Aby pozyskać tradycyjne banki jako partnerów do mikrofinansowania, instytucje mikrofinansujące (inkubatory biznesu) muszą wykazywać się umiejętnościami prawidłowej oceny ryzyka. Rolą DMI jest potwierdzenie tych umiejętności w procesie ich akredytacji.

Bank zapewnia wszelkie formalne i prawne ramy udzielenia kredytu (zob. DMI 2008 *Kooperationsmodel* na www.mikrofinanz.net). Jednak nie jest on zaangażowany w szczegóły operacyjne oraz nie ponosi ryzyka kredytowego. W zamian za „administrację” kredytu bank otrzymuje określoną część odsetek (indywidualnie ustalaną) spłacaną przez kredytobiorcę (zob. *The Regulation of Microcredit in Europe* 2007, s. 26). Pozostała część powiększa kapitał Mikrofunduszu. W modelu kooperacyjnym bank zajmuje się obsługą kredytu i za to otrzymuje wynagrodzenie, jednak główną rolę odgrywają pozostałe instytucje wcześniej wymienione na rysunku 1.

Bank, fundusz oraz instytucja mikrofinansująca określają w umowie kooperacyjnej wysokość kredytu, do której instytucja mikrofinansująca może polecać udzielenie kredytu. Kredytobiorca, instytucja mikrofinansująca, fundusz oraz bank podpisują umowę o współpracę z DMI. Co roku DMI dokonuje benchmarkingu, oceniane są warunki finansowania, koszty udzielenia kredytu oraz koszty doradztwa i szkoleń, stopy strat kredytowych (*loan loss rate*) oraz wskaźniki rynku pracy (liczba zarejestrowanych prowadzących jednoosobową działalność w danym roku, zmiany dochodów kredytobiorców, liczba utworzonych miejsc pracy) (zob. Kreuz 2006, s. 15, cyt. za DMI *Methodikentwicklung, Benchmarking*, www.mikrofinanz.net 2005).

Zakończenie

Mikrokredyty stanowią bardzo ważne narzędzie rozwoju przedsiębiorczości również w Niemczech. Banki w małym stopniu udzielają mikrokredytów, gdyż istnieje stosunkowo duża asymetria informacji, która zwiększa koszty ryzyka, a procedura sprawdzenia dokumentów i zdolności kredytowej ubiegającego się o kredyt jest kosztowna i nieopłacalna. Ponadto wnioski o kredyt małego przedsiębiorstwa są częściej niż w dużym przedsiębiorstwie niekompletne i nieprofesjonalnie przygotowane. Stąd wysokie koszty stałe instytucji kredytowych powodują, że udzielanie małych kredytów nie jest zyskowne w porównaniu z dużymi kredytami.

Niemiecki Instytut Mikrofinansowania DMI proponuje rozwiązanie tych problemów, co odzwierciedlone jest w tzw. modelu kooperacyjnym. Typowo bankowa ocena wiarygodności kredytowej zostaje zastąpiona przez ocenę osobowości kredytobiorcy (oparta jest na typie kredytobiorcy). Ryzyko kredytowe zostaje rozproszone: Mikrofundusz, inkubator biznesowy, oprocentowanie mikrokredytu jest adekwatne do stopnia ryzyka, a starającym się o kredyt oferowany jest odpowiedni system informacji oraz treningi. W modelu kooperacyjnym kredytodawca nie obawia się, że kredyt nie zostanie spłacony, ponieważ współpracuje on z Mikrofunduszem i instytucjami mikrofinansującymi, które „bardzo blisko” znają kredytobiorcę, opiekują się nim i doradzają, dzięki temu na bieżąco bezpośrednio monitorują sytuację kredytobiorcy. Mikrofinansowanie za pośrednictwem inkubatorów musi być jednak wspomagane subsydiami. Ponieważ klientami inkubatorów są często osoby bezrobotne, które prowadząc własne firmy nie otrzymują zasiłków dla bezrobotnych, stąd – jak się ocenia – można zaoszczędzić nawet 12 000 euro na osobę (zob. Kreuz 2006, s. 14). Ponadto należy pamiętać, że „nowi” przedsiębiorcy mogą tworzyć również dodatkowe miejsca pracy. Doradca z Monex Mikrofinanzierung, Ralf Stolarski dobrze podsumowuje wyjątkowy sposób działania instytucji mikrofinansujących: *opiekujemy się kredytobiorcą i udzielamy kredytów nie tylko na podstawie modeli oceniających ich zdolność kredytową, lecz również na podstawie intuicji i wrażenia, jakie kredytobiorca pozostawia oraz kierujemy się zdrowym rozsądkiem* (Fink 2009).

W modelu tym Niemiecki Instytut Mikrofinansowania „uporządkowuje” role poszczególnych instytucji finansowych i okołobiznesowych, aby uczynić mikrofinansowanie bardziej dostępnym dla jak największej liczby przedsiębiorstw. W Polsce, mimo że istnieją fundusze pożyczkowe, fundusze poręcze-niowe, inkubatory oraz urzędy pracy, nie ma jeszcze między nimi a bankami dialogu w kwestii mikrokredytów. Stąd należy obserwować poczynania w tym

względnie w innych krajach, dokonywać symulacji i łączyć wszystkie siły społeczne i środki wspomagające mikrofinansowanie, by stworzyć najbardziej adekwatny do warunków w Polsce wspólny system mikrofinansowania.

Literatura

- DMI (2008), Frequently Asked Questions, www.mikrofinanz.net, dostęp: 31.10.2008.
- DMI (2008), Kooperationsmodel, www.mikrofinanz.net, dostęp: 31.10.2008.
- DMI (2008), Methodikentwicklung: Benchmarking, www.mikrofinanz.net, dostęp: 31.10.2008.
- DMI (2008), Methodikentwicklung: Methoden, www.mikrofinanz.net, dostęp: 31.10.2008.
- Existenzgründer (2009), Wywiad z założycielem i szefem Niemieckiego Funduszu Mikrofinansującego Falkiem Zientzem, BMWi-Existenzgründungsportal Juli 2009, http://www.existenzgruender.de/gruendermagazin/experteninterviews/mikrofinanzfonds_deutschland/index.php, dostęp: 09.11.2009.
- Fink P.-C. (2009), Maxi-Geschäft mit Minikrediten (2009), Financial Times Deutschland, kwiecień 2009.
- Kapital für Mikrofinanzierungen (2007), Mikrofinanzfonds Deutschland, DMI, wrzesień 2007, http://www.mikrofinanz.net/files/mikrofinanzfonds_deutschland.pdf, dostęp: 19.06.2009.
- Kreuz C. (2006), Microlending in Germany, „Working Paper” No. 41, International Labour Office Geneva, 2006.
- Maas B. (2008), Mikrofinanzierung in Deutschland, Berlin, czerwiec 2008; http://www.ceip.unipotsdam.de/cms/fileadmin/Upload/Symposium2008/Vortraege/Vortrag_5_Maas.pdf, dostęp: 04.11.2008.
- Mikrofinanzierung in Bayern (2008), DMI, marzec 2008, http://www.mikrofinanz.net/veranstaltungen/projekt5000/muenchen/08-03-12_dmi_muenchen_praesentation.pdf, dostęp: 04.07.2009.
- The regulation of Microcredit in Europe. Expert Group Report (2007), European Commission, kwiecień 2007.

- Tilleßen P. (2006), Gründungsgeschehen und Mikrofinanzierung in Deutschland - aktuelle Entwicklungen, KfW Bankengruppe, Grudzień 2006.
http://www.kfw.de/DE_Home/Research/Veranstaltungen/Veranstaltungsarchiv/Veranstaltungen_2006/13.12.06_tillessen.pdf, dostęp: 04.01.2009.
- Wolf K. (2007), Mikrofinanzierung für Kleinunternehmen, BfE München Büro für Existenzgründungen, Öffentlichkeitsarbeit, kwiecień 2007,
<http://www.bfe-muenchen.de>, dostęp: 04.11.2008.

Strony instytucji mikrofinansujących (Mikrofinancier)

www.monex-bw.de

www.gum-deutschland.de

http://www.kfw.de/DE_Home/Research/Veranstaltungen/Veranstaltungen_2008/PDF-Dokumente/28-04-08-Nagusch.pdf

www.an-training.de

www.mikrofinanz-nrw.de

www.ig-ru.de

www.mikrofinanzwerk.de

www.mozaik-consulting.com

Inne strony internetowe

www.kfw.de

www.gls.de

www.mikrofinanz.net

THE ARCHITECTURE OF THE INSTITUTIONS FORMING THE COOPERATIVE MODEL OF THE GERMAN INSTITUTE OF MICROFINANCE

Summary

The paper presents the cooperative model of the German Institute of Microfinance which for the last years has provided the basis for the development of microfinance sector in Germany. In this model, the German Institute for Microfinance has established the role of the particular financial and business institutions supporting organizations to

make microfinance more accessible for as many companies as possible. We suppose it may be a basis to develop a cooperation among various institutions, so that they could foster in providing even more micro-credits which is particularly important in the current recession.

III. FINANSE

MIĘDZYNARODOWE

EFEKT ZARAŻANIA – PRZYPADEK ISLANDII

Wprowadzenie

Każdy kryzys finansowy jest okresem, w którym władza publiczna wskazuje na konieczność zapobiegania w przyszłości zjawiskom kryzysowym. Przez długie dziesięciolecia kryzysy finansowe dotyczyły pojedyncze kraje, lecz od lat 90. XX wieku coraz bardziej powszechne stały się kryzysy dotykające całe regiony bądź grupy krajów. Zaczęto wtedy coraz częściej mówić o efekcie zarażania (*contagion effect*), czyli przenoszeniu się szoków z jednego miejsca (źródła) na inne miejsca (kraje, instytucje, rynki). Przez długi okres kojarzono go głównie z krajami rozwijającymi się (*emerging markets*), które inwestorzy instytucjonalni byli skłonni traktować jako homogeniczną grupę. Do czasu kryzysu *subprime* decydenci polityczni i nadzorcy z krajów wysoko rozwiniętych nie dostrzegali problemu związanego z możliwością wystąpienia efektu zarażania na rynkach krajów wysoko rozwiniętych.

Wybuch kryzysu *subprime* w połowie 2007 roku zniósł spokój na rynkach finansowych i zwrócił uwagę na ten problem, bowiem kłopoty amerykańskiego rynku hipotecznego przeniosły się szybko na podmioty z innych krajów. Momentem przełomowym okazała się upadłość amerykańskiego banku inwestycyjnego Lehman Brothers (wrzesień 2008 roku), kiedy to doszło do masowej utraty zaufania na rynkach finansowych, a także do „ujawnienia” problemów banków islandzkich. Wtedy, gdy problemy związane z Lehman Brothers oraz bankami z małej wyspy dotknęły kraje wysoko rozwinięte, oczywistym stało się, że efekt zarażania nie powinien być tylko przedmiotem dociekań środowiska akademickiego, ale także przedmiotem pogłębionych analiz decydentów politycznych i nadzorców. W niniejszym opracowaniu przedstawimy najważniejsze aspekty związane z dotychczasowym podejściem do oceny możliwości wystąpienia efektu zarażania oraz przypadek Islandii, który wykazał liczne słabości sieci bezpieczeństwa finansowego, które przy-

czyniły się do przenoszenia zarażenia. Celem artykułu jest identyfikacja właściwego sposobu oceny możliwości występowania efektu zarażania – poprzez zastosowanie skomplikowanych rozwiązań analitycznych czy też prostych narzędzi.

1. O ocenie możliwości wystąpienia efektu zarażania

Efekt zarażania można rozpatrywać w kontekście dwóch typów szoków: makro (wg M. Staub) i mikro (według O. de Brandt i P. Hartmann)¹. W przypadku szoków mikro za dwa ważne kanały przenoszenia problemów należy uznać kanał informacyjny i kanał wzajemnych ekspozycji. Nieco inne spojrzenie na kanały przenoszenia zarażenia przedstawił M. Pritsker². Wyróżnił kanał powiązań w gospodarce realnej, na rynkach finansowych, wśród instytucji finansowych i interakcji między rynkami finansowymi a instytucjami finansowymi.

Badania dotyczące efektu zarażania na rynku europejskim dotyczyły głównie kanału ekspozycji na rynku międzybankowym i były prowadzone w większości w bankach centralnych³. Badania te miały wymiar ilościowy i bazowały na dostępnych danych rynkowych, np. kursach akcji banków, a tym samym miały znaczenie wyłącznie teoretyczne, bowiem współzależności pomiędzy cenami akcji nie mówią wiele o wzajemnych powiązaniach kapitałowych czy też ekspozycjach na rynku międzybankowym, za pomocą których dojść może do rzeczywistego zarażenia. Ch. Upper poddał wyniki różnych badań ilościowych krytyce, stwierdzając, że są one mało użyteczne w świecie realnym, bowiem nie uwzględniają wielu czynników, które wpływają w rzeczywistości na przenoszenie się problemów⁴. Ekspozycja na rynku międzybankowym, szczególnie w sytuacji, kiedy wykazuje on wysoki poziom integracji transgranicznej (jak ten w strefie euro), wydaje się realnym kanałem przenoszenia problemów z jednego podmiotu na inne.

¹ M. Schuler: *The threat of systemic risk in banking – evidence for Europe*. „Discussion Paper”, No. 02-21, Centre for European Economic Research (ZEW), Mannheim 2002, s. 4. Patrz także: M. Iwanicz-Drozdowska: *Nadzór nad działalnością bankową w Unii Europejskiej*. W: *Finanse w dobie integracji europejskiej*. Red. R.N. Hanisz, K. Znaniecka. Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2004, s. 71-72.

² M. Pritsker: *The Channel of Financial Contagion*. Federal Reserve System, Washington D.C. 2000 (materiał powielony).

³ Patrz m.in.: R. Gropp, G. Moerman: *Measurement of Contagion in Banks. Equity Prices*. European Central Bank, „Working Paper Series” No. 297, Frankfurt 2003; R. Gropp, M. Lo Duca, J. Vesala: *Cross-border Bank Contagion in Europe*. European Central Bank, „Working Paper Series” No. 662, Frankfurt 2006.

⁴ Ch. Upper: *Using Counterfactual Simulations to Assess the Danger of Contagion in Interbank Markets*. „BIS Working Paper” No. 234, Basel 2007, s. 2-3.

Kryzys *subprime* spowodował, że ponownie zaczęto badać efekt zarażania, biorąc pod uwagę najświeższe doświadczenia. Do dotychczasowych kanałów przenoszenia kłopotów proponuje się dołączyć np.: kanały płynności i premii za ryzyko⁵. Rozkwitu badań z tego zakresu należy spodziewać się w najbliższych kilku latach. Jednak pomimo obfitego materiału badawczego, analizy te mogą niewiele pomóc z perspektywy przyszłych działań zapobiegawczych, bowiem źródłem zarażenia najczęściej są te czynniki, które wcześniej nie były dogłębnie badane. W przypadku Islandii swoistym kanałem przenoszenia zarażenia okazał się system gwarantowania depozytów tego kraju. Chociaż od strony formalnoprawnej wszystko wydawało się uregulowane, to potencjał finansowy instytucji gwarancyjnej okazał się niewystarczający.

2. O przypadku Islandii

Islandzki sektor bankowy rozwijał się dynamicznie w okresie poprzedzającym wybuch kryzysu *subprime*. Od 2004 do 2007 roku wartość aktywów islandzkich banków komercyjnych wzrosła z ok. 220% PKB dla spółek-matek i prawie 400% PKB dla całych grup do odpowiednio 600% i 900%. Było to możliwe dzięki rozwojowi akcji kredytowej, inwestycjom w papiery wartościowe, a także dzięki zagranicznym przejęciom. W latach 2005-2007 banki islandzkie zwiększyły liczbę spółek-córek z 21 do 31, oddziałów z 4 do 21, a swoją działalność prowadziły w 21 krajach. W latach 2003-2007 w bilansach islandzkich banków udział kredytów dla klientów zagranicznych wzrósł z 7% do 23% wartości portfela kredytowego⁶. Wzrastała także skala finansowania na rynkach zagranicznych. Od końca 2005 roku w bazie depozytowej znacząco wzrósł udział depozytów od klientów zagranicznych (z 7% do 50%). Biorąc pod uwagę strukturę geograficzną pożyczonych przez banki islandzkie środków, jedynie 7,3% pochodziło od podmiotów z tego kraju, 24,7% z pozostałych krajów skandynawskich, 20,6% z Wielkiej Brytanii i Irlandii i aż 32,7% z pozostałych krajów UE⁷. Wraz z utratą zaufania ograniczeniu uległy możliwości dalszego pozyskiwania środków na rynkach zagranicznych, co zachwiało płynnością banków islandzkich. Warto podkreślić, że islandzki sektor bankowy

⁵ F.A. Longstaff: *The subprime credit crisis and contagion on financial markets*. „Journal of Financial Economics” 2010, doi:10.1016/j.jfineco.2010.01.002.

⁶ FME: *The Icelandic financial market. Annual report*, December 2007 (www.fme.is), s. 17-18.

⁷ Ibid., s. 21-22. Wskaźnik depozyty od klientów do kredytów dla klientów (wartość wzorcowa 1) wynosił w połowie 2007 roku zaledwie 0,52.

rozwijał się ponad potrzeby krajowej gospodarki, a nadzorcy nie mieli doświadczenia w kontrolowaniu działalności ponadnarodowej.

Islandzki sektor bankowy był silnie skoncentrowany. Kluczowe instytucje stanowiły: Glitnir banki, Kaupthing banki (posiadał „bank internetowy” o nazwie Kaupthing Edge), Landbanki Islands (posiadał „bank internetowy” o nazwie Icesave). To właśnie te banki komercyjne stały się największym źródłem problemów w Islandii. Dodatkowo silna koncentracja systemu bankowego działała na niekorzyść zdolności systemu gwarancyjnego do regulowania zobowiązań względem klientów niewypłacalnych banków. Warto dodać, że banki islandzkie nie były istotnie zaangażowane w papiery wartościowe oparte na kredytach *subprime*, a załamanie ich kondycji wynikało m.in. z niedopasowanej struktury finansowania, agresywnej polityki kredytowej.

Kłopoty islandzkiego sektora bankowego zaczęły wychodzić na jaw wraz z II falą kryzysu *subprime*, tzn. po upadku Lehman Brothers. Jako najważniejsze wydarzenia można wskazać⁸:

- przejście przez organ nadzoru kontroli nad trzema największymi bankami: Glitnir (29 września 2008 roku); Landsbanki (7 października 2008 roku) oraz Kaupthing (8 października 2008 roku),
- przyjęcie przez parlament (Althing) ustawy umożliwiającej nacjonalizowanie, łączenie i wymuszanie upadłości banków przeżywających kłopoty finansowe (6 października 2008 roku); 20 października 2008 roku nastąpiło powołanie „nowych” banków, które przejęły operacje znacjonalizowanych „starych” banków,
- długotrwały spór z rządem Wielkiej Brytanii i Holandii (od 8 października 2008 roku) w kwestii gwarantowania przez Islandię depozytów zebranych przez działające poza krajem macierzystym banki internetowe Icesave i Kaupthing Edge.

Ważną rolę w procesie zarządzania kryzysem odegrała ustawa umożliwiająca działania nadzwyczajne. Odnosiła się ona w części także do zmian w regulacjach dotyczących systemów gwarantowania depozytów⁹. Należy zaznaczyć, że Islandia przyjęła standardy w zakresie regulacji nadzorczych

⁸ Abstrahujemy od pożyczek stabilizacyjnych zaciąganych przez Islandię. Na podstawie: J. Cox, L. Glapa: *Credit crisis timeline*. University of Iowa (www.uiowa.edu/ufdebook/timeline/timeline1.shtml); The Icelandic Government Information Centre (<http://www.iceland.org/info/iceland-crisis/timeline/>).

⁹ System gwarantowania depozytów i rekompensat dla inwestorów (prywatny) rozpoczął działalność od początku 2000 r. Poziom gwarancji depozytów został ustalony na 1,7 mln ISK (ok. 20 000 euro). Fundusz gwarancyjny powinien mieć do dyspozycji aktywa w wysokości co najmniej 1% średniego poziomu depozytów gwarantowanych w bankach komercyjnych i oszczędnościowych. W przypadku niewypelnienia tego warunku banki były zobowiązane dopłacić, ale tylko 0,15% depozytów gwarantowanych. Na pozostałą kwotę niedoboru, jeżeli taka występowała, banki musiały złożyć deklarację pokrycia niedoboru w przypadku konieczności wypłaty środków. Treść ustawy na: <http://eng.idnadarraduneyti.is/laws-and-regulations/nr/1165>

oraz gwarantowania depozytów takie jak w krajach unijnych. Na tym tle właśnie rozgorzał spór pomiędzy Islandią a Wielką Brytanią. 7 października 2008 roku rząd islandzki ogłosił, że w razie potrzeby dostarczy środków finansowych funduszowi gwarancyjnemu, jeżeli ten nie będzie w stanie zaspokoić deponentów w przypadku upadłości islandzkiego banku. Deklaracja rządu nie dotyczyła jednak podniesienia wysokości gwarancji¹⁰.

Takie deklaracje stwarzały wrażenie, że rząd islandzki zamierza zająć się głównie problemami wewnętrznymi. Już na początku października (ok. 2 tygodni przed ogłoszeniem tych deklaracji), po ogłoszeniu przejęcia kontroli nad pierwszym bankiem, rozgorzał spór z Wielką Brytanią, której obywatele, organizacje charytatywne i władze lokalne zaangażowały najwięcej środków w islandzkich bankach internetowych (głównie w spółkach zależnych na wyspie Man i Guernsey). Spór ten powstał, bowiem Islandia odmówiła gwarantowania depozytów przyjętych w innych krajach przez swoje zagraniczne spółki (w tym w bankach internetowych) ze względu na słaby potencjał finansowy islandzkiego systemu gwarancyjnego. Reakcja rządu brytyjskiego była zdecydowana i wyraziła się w zamrożeniu aktywów banków islandzkich na podstawie ustawy odnoszącej się do zwalczania terroryzmu, co miało bardzo niekorzystny wydźwięk dla obu stron zaangażowanych w spór¹¹.

W świetle dyrektywy UE 94/19/EC dotyczącej gwarancji depozytowych, kraj macierzysty odpowiada za zobowiązania swoich oddziałów zagranicznych, a nie spółek zależnych. Cały spór wydaje się więc konsekwencją nie do końca precyzyjnych przepisów dyrektywy i jej niedopasowania do rosnącej skali działalności transgranicznej. Nieporozumienia wynikały także z różnego poziomu gwarancji depozytów – na Islandii wynosił on ok. 20 000 EUR, natomiast w obu wskazanych krajach był znacznie wyższy¹². Zarówno brytyjski, jak i holenderski system gwarantowania depozytów wypłaciły środki krajowym deponentom, jednak zwróciły się z żądaniem zwrotu tych kwot do rządu Islandii¹³.

¹⁰ <http://www.tryggingarsjodur.is/Frett/7806/>

¹¹ Historia tego sporu i jego poszczególne fazy są opisane m.in. na <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmtreasy/402/40202.htm>. Ze względu na ramy niniejszej publikacji nie odnosimy się szczegółowo do wszystkich faktów.

¹² Do 7 października 2008 r. gwarancje depozytów wynosiły w Holandii 40 000 EUR, a w Wielkiej Brytanii 35 000 GBP (ok. 40 300 euro). Od tej daty wynoszą one odpowiednio 100 000 euro i 50 000 GBP (ok. 57 500 euro). Za: A. Dunaszewska, E. Ślęzak: *Zmiany w unijnych systemach gwarantowania depozytów, dokonane w odpowiedzi na kryzys finansowy*. „Bezpieczny Bank” 2008, nr 2, s. 14.

¹³ ING Direkt UK przejął 8 października 2008 r., na podstawie umowy z rządem brytyjskim, klientów banków Kaupthing Edge i Heritable <http://www.telegraph.co.uk/finance/personalfinance/3157525/Financial-crisis-ING-takes-charge-of-Kaupthing-Edge-and-Heritable-accounts.html>

Od lipca 2009 roku są prowadzone negocjacje, dzięki którym islandzki fundusz gwarancyjny miałby otrzymać pożyczkę od rządów Wielkiej Brytanii i Holandii, gwarantowaną przez rząd Islandii. Pożyczka ta miałaby umożliwić zwrot środków krajowym systemom gwarancyjnym i stopniowe spłaty pożyczki. Sprawa nie została jeszcze rozstrzygnięta, jednak wywołuje społeczny sprzeciw, bowiem może powodować długoletnie obciążenie podatników w Islandii.

Wnioski

Pomimo dostępu do określonego dorobku w zakresie rozpoznania mechanizmów efektu zarażania (m.in. z 2003 roku), ani instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego poszczególnych krajów, ani Europejski Bank Centralny, ani władze unijne nie podjęły przed kryzysem konkretnych, spójnych działań w kierunku monitorowania wzajemnych ekspozycji na rynku międzybankowym (a także w odniesieniu do innych instytucji finansowych) zarówno w strefie euro, jak i poza nią. Do monitorowania wzajemnych ekspozycji nie są potrzebne skomplikowane modele, lecz uporządkowane informacje, które podlegałyby okresowej ocenie. Wprawdzie banki raportują obecnie swoim nadzorcom o ekspozycjach na rynku międzybankowym (FIN-REP), ale otwartą pozostaje kwestia skoordynowanego monitorowania wzajemnych ekspozycji na szczeblu UE, a także rozszerzenie analiz o źródła pozyskiwania depozytów i kierunki działalności kredytowej w ujęciu ponadnarodowym.

Islandzki system gwarantowania depozytów okazał się ekonomicznym bankrutem, co nie powinno dziwić, bowiem system gwarantowania depozytów w żadnym kraju nie jest przygotowany na zaspokajanie roszczeń deponentów wynikających z upadłości kluczowych banków w systemie. System islandzki ze względu na silną koncentrację sektora bankowego, krótki okres funkcjonowania oraz zbyt dużą wielkość sektora bankowego w porównaniu ze sferą realną gospodarki okazał się słabym punktem. Od strony formalnoprawnej to islandzki system gwarantowania depozytów powinien zaspokoić roszczenia. Nie był jednak w stanie tego uczynić. Słabość tego składnika sieci bezpieczeństwa finansowego przyczyniła się do przeniesienia kłopotów banków islandzkich na inne rynki. Jak do tej pory jest to jedyny taki znany przypadek. Rodzi on jednak określone obawy. Jakie faktyczne znaczenie mają regulacje dotyczące odpowiedzialności kraju macierzystego i jak należałoby monitorować zdolność systemów gwarantowania depozytów do zaspokajania roszczeń deponen-

tów, w tym deponentów z krajów goszczących? W kontekście problemów fiskalnych niektórych krajów nabiera to także szczególnego znaczenia. Do tej pory na rynku unijnym nie zostały ujednolicone zasady finansowania (*ex ante* czy *ex post*) oraz konieczność ustalania funduszu docelowego¹⁴, a dopiero w lipcu 2010 roku Komisja Europejska przedstawiła propozycję rozwiązań w tym zakresie. Rodzi się także wątpliwość, jaka jest faktyczna wartość wyższych gwarancji depozytów z perspektywy deponentów – czy tylko psychologiczna, czy także ekonomiczna.

Zarówno w przypadku monitorowania wzajemnych ekspozycji, jak i siły finansowej systemu gwarancyjnego, nie są niezbędne skomplikowane rozwiązania, lecz zapewnienie desygnowanej do tego instytucji dostępu do odpowiednich informacji i narzędzi interwencji w przypadku zidentyfikowania zagrożeń. Występowanie efektu zarażania wymaga nie tylko determinacji rządów poszczególnych krajów w dążeniu do poprawy sytuacji, ale także współpracy z innymi krajami oraz instytucjami międzynarodowymi.

Literatura

- Cox J., Glapa L.: *Credit crisis timeline*. University of Iowa, www.uiowa.edu/ifdebook/timeline/timeline1.shtml
- FME: *The Icelandic financial market. Annual report*. December 2007, www.fme.is
- Gropp R., Lo Duca M., Vesala J.: *Cross-border Bank Contagion in Europe*. European Central Bank, „Working Paper Series” No. 662, Frankfurt 2006.
- Gropp R., Moerman G.: *Measurement of Contagion in Banks; Equity Prices*. European Central Bank, „Working Paper Series” No. 297, Frankfurt 2003.
- Iwanicz-Drozdowska M.: *Nadzór nad działalnością bankową w Unii Europejskiej*. W: *Finanse w dobie integracji europejskiej*. Red. R.N. Hanisz, K. Znaniecka. Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2004.
- Longstaff F.A.: *The subprime credit crisis and contagion on financial markets*. „Journal of Financial Economics” 2010, doi:10.1016/j.jfineco.2010.01.002.

¹⁴ Jest to relacja środków będących w dyspozycji instytucji gwarancyjnej do depozytów gwarantowanych.

Pritsker M.: *The Channel of Financial Contagion*. Federal Reserve System, Washington D.C. 2000 (materiał powielony).

Schüler M.: *The threat of systemic risk in banking – evidence for Europe*. „Discussion Paper” No. 02-21, Centre for European Economic Research (ZEW), Mannheim 2002.

The Icelandic Government Information Centre,
<http://www.iceland.org/info/iceland-crisis/timeline/>

Upper Ch.: *Using Counterfactual Simulations to Assess the Danger of Contagion in Interbank Markets*. „BIS Working Paper” No. 234, Basel 2007.

CONTAGION EFFECT – AN ICELAND CASE

Summary

For a long time contagion effect has been linked to the emerging markets. Sub-prime crisis proved that it may touch also well developed countries and spillover easily. An interesting example is Iceland and its banking sector problems. We have focused on this case in the paper, especially on the problems related to the Icelandic deposit guarantee scheme. In the first part of the paper we have presented state of the art of research on contagion effect and the lack of the proper public authority activities on monitoring the likelihood of contagion effect. In the second part, beside the Icelandic case, we have underlined the weaknesses of the deposit guarantee regulations. In order to solve those problems, no sophisticated tools are needed, but proper information and co-operation among the countries.

ZASADNOŚĆ FINANSOWEGO WSPARCIA GOSPODARKI W CZASIE KRYZYSU – PERSPEKTYWA SZKOŁY AUSTRIACKIEJ

Wprowadzenie

Kryzys *subprime* i jego konsekwencje ożywiły na nowo debatę dotyczącą przyczyn, przebiegu i sposobów zapobiegania kryzysom finansowym. Jednym z najbardziej kontrowersyjnych wątków w toczącej się dyskusji jest określenie zakresu interwencji rządowej, czy – w szerszym ujęciu – ustalenie, czy jest ona w ogóle pożądana, a jeżeli tak, to w jakiej formie. Charakterystyczne jest, że odpowiedzi na te pytania w dużej mierze mają charakter ideologiczny, wynikający z podzielanej przez poszczególnych autorów filozofii postrzegania gospodarki, mechanizmu rynkowego i jego skuteczności, a także możliwości wpływania państwa na procesy gospodarcze. W pewnym uproszczeniu można tu wyróżnić dwa nurty. W każdym z nich odmiennie postrzega się przyczyny kryzysu. To zaś z kolei niejako implikuje rekomendowane środki zaradcze.

W pierwszym z nurtów źródeł problemów upatruje się przede wszystkim w wadliwym funkcjonowaniu mechanizmu rynkowego i zbyt słabym nadzorze nad rynkami finansowymi. Stąd postulowaną metodą radzenia sobie z kryzysami jest przede wszystkim zwiększenie skali ingerencji rządowej w mniej lub bardziej bezpośredniej postaci. Może ona przybierać również formę stymulowania gospodarki za pomocą rozmaitych pakietów fiskalnych (selektywnych, skierowanych np. do zagrożonych kryzysem konkretnych podmiotów, bądź bardziej ogólnych).

W drugim nurcie winą za wybuch kryzysu obciąża się rząd i jego nadmierną ingerencję w działanie instytucji finansowych. Zdaniem zwolenników tej opcji wywołuje ona stany suboptymalne i wypacza równowagę rynkową. Co więcej, uważa się, iż znaczna skala ingerencji utrudnia wyjście z kryzysu, opóźnia moment powrotu gospodarki do równowagi, a dodatkowo może stwa-

rzać problemy w przyszłości. Ten ostatni wniosek dotyczy głównie interwencji w formie ekspansywnej polityki monetarnej i fiskalnej.

Zasadniczo pierwszy nurt utożsamia się z ekonomistami zaliczanymi do nurtu klasycznego, natomiast drugi – z przedstawicielami szkół teorii ekonomii nawiązujących w jakimś stopniu do prac Johna Maynarda Keynesa. Niemniej w toczącej się dyskusji coraz wyraźniejsze są głosy autorów niezaliczanych do tzw. głównego nurtu makroekonomii. Spośród nich szczególnie ciekawe, a z pewnością najbardziej wyraziste, są koncepcje ekonomistów tzw. szkoły austriackiej. Charakterystyczne jest przy tym, że mimo iż często formułowano je nawet kilka dekad temu, w kontekście kryzysu *subprime* okazały się one zaskakująco aktualne.

Celem opracowania jest syntetyczna prezentacja poglądów, jakie w kwestii przyczyn kryzysów finansowych, metod przezwyciężenia i zapobiegania kryzysom oraz ewentualnej roli państwa w tym zakresie formułowali ekonomiści zaliczani do szkoły austriackiej. W punkcie pierwszym zarysowano najważniejsze cechy szkoły austriackiej. W punkcie drugim przybliżono mechanizm powstawania kryzysów postulowany przez szkołę austriacką, natomiast w punkcie trzecim – wynikające z niego zalecenia pod adresem interwencji rządowej, w tym finansowania gospodarki w czasie kryzysu.

1. Główne cechy szkoły austriackiej

Szkoła austriacka (nazywana też wiedeńską) jest jedną z najciekawszych, a przy tym szczytujących się najdłuższą tradycją, szkół myśli ekonomicznej. Kojarzy się ją zazwyczaj z takimi ekonomistami jak C. Menger, L. Mises, F. Hayek, L. Robbins czy – bardziej współcześnie – M. Rothbard i R. Garrison.

Szkołę tę zalicza się zazwyczaj do tzw. teorii heterodoksyjnych¹. W odróżnieniu od ortodoksji makroekonomicznej, koncepcje te uważa się za raczej niszowe i niemieszczące się w obrębie głównego nurtu². Cechuje je zatem swoisty „brak legitymacji”³. Niemniej często to właśnie ekonomiści heterodoksyjni rozpatrują dane zjawiska w szerokim kontekście, niejako przypomi-

¹ H. Landreth, D. Colander: *Historia myśli ekonomicznej*. WN PWN, Warszawa 2005, s. 344-345.

² Za główny nurt teorii ekonomii można uznać za B. Gerarda kierunki, w których rozpatruje się gospodarkę w makroskali, jako zagregowany wynik opartych na optymalizacji wyborów dokonywanych przez racjonalne podmioty, dążące do alokacji rzadkich zasobów między konkurencyjne cele na rynkach regulowanych przez mechanizm cenowy. Zob. B. Gerard: *Competing Schools of Thought in Macroeconomics – An Ever-Emerging Consensus?* „Journal of Economic Studies” 1996, Vol. 23, No. 1, s. 53-54.

³ H. Landreth, D. Colander: Op. cit., s. 345.

nając o potrzebie holistycznego – z uwzględnieniem aspektów socjologicznych i psychologicznych – rozpatrywania zjawisk gospodarczych, nie zaś ujmowania ich w modele w niewielkim stopniu odpowiadające faktycznym warunkom życia gospodarczego. Tego typu podejście okazuje się szczególnie cenne w ostatnich latach, w warunkach rosnącego znaczenia czynników psychologicznych w funkcjonowaniu rynków finansowych oraz ogromnej roli oczekiwań w polityce gospodarczej (przede wszystkim w polityce pieniężnej).

Charakterystyczną cechą szkoły austriackiej, przesądzającą o osiągniętych wynikach badań i formułowanych koncepcjach, było postrzeganie ekonomii jako nauki o ludzkim działaniu, a więc w zasadzie jako części prakseologii. To właśnie aktywność poszczególnych jednostek przesądza o strukturze danej gospodarki, o celach i doborze metod mających służyć ich realizacji⁴.

W swoich badaniach ekonomiści austriaccy przyjmowali przy tym indywidualistyczny, subiektywny punkt widzenia. Skupiali się na decyzjach pojedynczych podmiotów, mających ograniczony i do tego zmienny dostęp do informacji. Determinowało to niejako metodologię, zgodnie z którą ekonomiści tego nurtu, w przeciwieństwie do koncepcji głównego nurtu, wyprowadzali swoje koncepcje z mikropodstaw⁵. Negowali przy tym zasadność posługiwania się kategoriami zagregowanymi, a także samą koncepcję równowagi systemu gospodarczego. Ich zdaniem równowaga taka jest tylko pewnym ideałem teoretycznym, niemożliwym w zasadzie do osiągnięcia w dynamicznym, niepewnym świecie.

Z tego względu w teoriach austriackich akcentuje się dynamiczny charakter zjawisk ekonomicznych. W swoich działaniach podmioty gospodarujące zawsze muszą uwzględnić tzw. preferencję czasową. Dokonują nieustannych wyborów między zaspokojeniem swoich potrzeb w bliższej lub dalszej przyszłości, z czym wiąże się kalkulacja atrakcyjności posiadanych dóbr czy określonych przedsięwzięć gospodarczych⁶.

Obok czasu centralne miejsce w rozważaniach Austriaków zajmowały niepewność, struktura kapitału oraz kwestie pieniężne⁷. Wszystkie te czynniki zajmują poczesne miejsce w austriackiej teorii kryzysów finansowych i gospodarczych. Spośród nich największe znaczenie, jak się wydaje, przywiązy-

⁴ Zob. szerzej L. von Mises: *Ludzkie działanie*, Instytut Misesa, Warszawa 2007, s. 5-13.

⁵ Do czego niejako wróciła później nowa szkoła klasyczna.

⁶ L. von Mises: Op. cit., s. 409-415.

⁷ Por. B. Gerard: Op. cit., s. 62-63; B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk: *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, WN PWN, Warszawa 1996, s. 371-372.

wano do pieniądza. W zasadzie większość teorii i badań szkoły austriackiej obraca się wokół problematyki pieniężnej⁸.

Należy podkreślić, że zdaniem ekonomistów austriackich pieniądz stanowi następstwo ludzkiego działania, nie zaś efekt ludzkiego projektu. Nie jest on zatem wytworem państwa i prawa, jak postulowali to czartaliści⁹, lecz swoistym produktem ludzkiej aktywności oraz przedsiębiorczości. Przenika on niemal każdą sferę ludzkiego działania, oddziałując zarówno na sytuację poszczególnych podmiotów, jak i na sytuację całej gospodarki¹⁰.

Z tych względów właściwe funkcjonowanie pieniądza ma ogromne znaczenie dla całej gospodarki, jak i dla powodzenia ekonomicznego poszczególnych podmiotów gospodarczych. Jest też jednak druga strona medalu. Z dużym znaczeniem i rolą pieniądza nieodłącznie wiąże się to, iż przy błędnym jego funkcjonowaniu pieniądz może wywołać olbrzymie straty i dezorganizować gospodarkę. Jest on również podstawowym elementem w austriackiej teorii cyklu koniunkturalnego.

2. Przyczyny kryzysów według szkoły austriackiej

Mechanizm powstawania zaburzeń gospodarczych, jak i ich dynamika, jest w przypadku szkoły austriackiej bardzo złożony. Można przyjąć, że kryzys gospodarczy jest tu niejako tożsamy z kryzysem finansowym, źródłem zakłóceń są bowiem przede wszystkim niedopasowania w podaży pieniądza lub/i poziomie stóp procentowych¹¹, wywołane zazwyczaj błędną polityką monetarną.

Podstawę austriackiej teorii cyklu stanowi model Misesa-Hayeka. Wykorzystuje się w nim koncepcję naturalnej i rynkowej stopy procentowej K. Wicksella¹². W punkcie wyjścia rozważań obie stopy procentowe – rynkowa (utożsamiana z przychodem z kapitału) i naturalna (utożsamiana z kosztem kredytu) – są równe. W takiej sytuacji gospodarka znajduje się w stanie równo-

⁸ Jak podkreśla R. Garrison, pieniądz jest – obok czasu – jednym z dwóch uniwersalnych elementów w rozważaniach makroekonomicznych. R.W. Garrison: *Time and Money: The Universals of Macroeconomic Theorizing*, „Journal of Macroeconomics” 1984, Vol. 6, No. 2, s. 197-213.

⁹ Zob. np. F.A. Hayek: *Studies in Philosophy, Politics and Economics*. University of Chicago Press, Chicago 1967, rozdział 6. Dla ekonomistów austriackich, kwestia ta jest na tyle ważna, iż ten „naturalny” charakter uważają za swoisty test, czy dana instytucja jest w ogóle pożądana w gospodarce i społeczeństwie. L.B. Yeager: *The Austrian School on Money and Gold*, „Journal of Economic Studies” 2007, Vol. 15, No. 3/4, s. 63.

¹⁰ Szkoła austriacka zdecydowanie stoi na gruncie braku neutralności pieniądza, i to zarówno w krótkim, jak i długim okresie. Brak neutralności wyjaśniano głównie, odwołując się do tzw. efektu Cantilliona.

¹¹ Można tu więc dostrzec pewne podobieństwo do koncepcji monetarystycznych. Jak jednak zostanie to wyjaśnione, przebieg zależności w teorii austriackiej jest odmienny.

¹² Zob. szerzej: Z. Knakiewicz: *Teoretyczne podłoże tworzenia euro i kształtowania jego zasobów*. W: *Współczesny pieniądz w teorii i praktyce*. Red. Z. Knakiewicz. Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2006, s. 31-32.

wagi. Nie występują dysproporcje między produkcją dóbr kapitałowych i produkcją dóbr konsumpcyjnych, a dobrowolne oszczędności równają się inwestycjom. Równowaga znika, gdy pojawia się różnica między stopami procentowymi, zazwyczaj wywołana zmianą podaży pieniądza¹³.

W sytuacji naturalnej stopy procentowej wyższej niż stopa rynkowa, poziom inwestycji przewyższy poziom dobrowolnych oszczędności. Nadwyżka ta zostanie pokryta dodatkową podażą pieniądza. Inwestycje są finansowane oszczędnościami dobrowolnymi, a także oszczędnościami przymusowymi, które można utożsamiać z niedobrowolnym zmniejszeniem konsumpcji. Zaciąganie kredytów inwestycyjnych w bankach pozwala zwiększyć inwestycje bez wsparcia wszystkich podmiotów gospodarujących. Wymaga ono bowiem sztucznej akumulacji kapitału, która odbywa się kosztem zmniejszenia konsumpcji. Rezygnacja z konsumpcji ma miejsce dlatego, iż spadek wartości nabywczej pieniądza zmniejsza siłę nabywczą poszczególnych konsumentów, umożliwiając jednocześnie kredytobiorcom wykorzystanie zasobów zwolnionych przez proces inflacyjny¹⁴. Pojawia się zatem boom. Nie jest on jednak spójny z preferencjami poszczególnych podmiotów w zakresie relacji między oszczędnościami a konsumpcją.

Ponadto dodatkową konsekwencją stopy rynkowej wyższej niż naturalna będzie wydłużenie okresu produkcji. Potrwa ono dopóty, dopóki konsumpcja nie wróci do poprzedniego poziomu. Trwałe wydłużenie okresu produkcji byłoby możliwe tylko w przypadku sfinansowania inwestycji zwiększonymi oszczędnościami dobrowolnymi. Oznaczałoby bowiem, że ekspansja jest następstwem dobrowolnego powstrzymania się podmiotów gospodarujących od konsumpcji¹⁵.

Tendencji tych jednak nie daje się utrzymać. Kryzys wybuchnie, gdy stopa rynkowa nadal będzie musiała się podnosić, a inwestycje, zyskowe w warunkach przymusowego oszczędzania, zyskowe być przestaną. Co więcej, im dłużej będzie się podsycalo boom, tym gwałtowniejsze i bardziej dotkliwe w skutkach będzie późniejsze załamanie¹⁶. Skala problemu będzie też tym większa, im bardziej obie rozważane stopy procentowe będą się różnić.

¹³ Por. R. Bellofiore: *Between Wicksell and Hayek: Mises' Theory of Money and Credit Revisited*. „American Journal of Economics and Sociology” 1998, vol. 57, No. 4, s. 537-550; B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk: Op. cit., s. 374-375; J. De Soto: Op. cit., s. 264-268.

¹⁴ Por. B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk: Op. cit., s. 376; J. De Soto: Op. cit.

¹⁵ Por. R. Bellofiore: Op. cit., s. 535-550; R. Garrison: *Business Cycles: Austrian Approach*. W: *An Encyclopedia of Macroeconomics*. Red. B. Snowdon, H.R. Vane, E. Elgar. Cheltenham 2002, s. 65-68; J. De Soto: Op. cit.

¹⁶ Jak ujmuje to F. Hayek, ożywienie wywołane sztuczną ekspansją kredytu zawiera w sobie „nasiona nieuniknionej reakcji”, a inflacja nieuchronnie prowadzić będzie do bezrobocia. (F.A. Hayek: *Monetary Theory and the Trade Cycle*. Augustus M. Kelley Publishers, New York 1966, s. 50).

Zdaniem ekonomistów austriackich, załamanie jest zatem nieuchronne – sztucznego boomu nie da się utrzymać. Wyjaśnia to F. Hayek. Według niego wzrost kredytu sprawi, że rynkowa stopa procentowa spadnie poniżej stopy naturalnej. Przedsiębiorstwa przesuną w tej sytuacji zasoby z konsumpcji na inwestycję, niejako błędnie odczytując płynący z rynku sygnał cenowy. Preferencje czasowe konsumentów nie uległy jednak zmianie. Kształtują się zatem błędne oczekiwania co do poziomu względnej zyskowności bardziej okrężnych procesów. Zwiększonych inwestycji nie da się jednak podtrzymać, toteż w końcu następuje korekta oczekiwań i pojawia się rozczarowanie podmiotów gospodarczych. Początkowo nie odbija się to negatywnie na produkcji dóbr konsumpcyjnych, jednak po pewnym czasie ceny tych dóbr w stosunku do dóbr inwestycyjnych zaczynają rosnąć. Dobra te stają się bowiem coraz rzadsze w relacji do popytu na nie. Jest to następstwem wykorzystywania czynników produkcji głównie do wytwarzania dóbr inwestycyjnych¹⁷.

Pieniądz, który trafił początkowo tylko do producentów (w postaci kredytów), „rozlewa” się po całej gospodarce. Podmioty, które otrzymują wyższe dochody nominalne, próbują przywrócić konsumpcję do poprzedniego, preferowanego poziomu. Dopóki jednak pieniądz w postaci kredytów dopływa do producentów w rosnącym tempie, konsumpcja jest coraz bardziej ograniczana. Podmioty gospodarujące nie zgodzą się jednak na ciągłe, przymusowe obniżanie konsumpcji. Będą zatem preferować powrót do mniej kapitałowych metod produkcji. Przymusowe oszczędzanie będzie trwało dopóty, dopóki producenci będą otrzymywali kolejne kredyty i to według stopy co najmniej równej szybkości, z jaką strumień pieniądza płynie do konsumentów. Nie będzie to jednak trwało w nieskończoność. Ekspansja kredytu w końcu będzie musiała wyhamować, a rynkowa stopa wzrosnąć. W przeciwnym razie banki stracą płynność¹⁸.

Wzrost cen dóbr konsumpcyjnych jest sygnałem, że struktura czasowa produkcji będzie musiała się zmienić w kierunku powrotu do mniej okrężnych metod produkcji. Innymi słowy, nastąpi odwrót od produkcji dóbr inwestycyjnych w stronę mniej okrężnych kierunków produkcji (czyli dóbr konsumpcyjnych). Wyższe ceny tych dóbr mogą okazać się problemem, gdy gospodarka będzie próbowała wrócić do stanu równowagi. Może bowiem okazać się, że produkcja dóbr inwestycyjnych zmaleje znacznie silniej, niż wymaga tego sytuacja. Wystąpi zużycie kapitału (towarzyszące przejściu do mniej okrężnej struktury produkcji). Zmianom w strukturze produkcji i poszczególnym dopa-

¹⁷ F.A. Hayek: Op. cit., s. 55.

¹⁸ F.A. Hayek: *Prices and Production*. Augustus M. Kelly Publishers, New York 1967, s. 69-90.

sowaniom towarzyszy spadek aktywności gospodarczej, a także problemy instytucji finansowych.

3. Austriacka krytyka interwencji państwa w gospodarkę

Przystępując do przedstawienia poglądów ekonomistów szkoły austriackiej na interwencję państwa w gospodarce należy podkreślić, że stanowczo odradzali oni tego typu interwencję, uważając ją za co najmniej utrudniającą osiągnięcie równowagi. Najczęściej natomiast tego typu działania państwa – i to bez względu na formę interwencji – postrzegano wręcz jako jeden z głównych powodów zaburzeń w gospodarce.

W tym kontekście można nawiązać do przedstawionej koncepcji wahań cyklicznych. Charakterystyczne jest, że wszelkie zwiększenie kredytów konsumpcyjnych powoduje w niej jeszcze większe kurczenie się procesu produkcji, a co za tym idzie – wiąże się ze wzmożonym zużyciem kapitału, niepewnością i wyższym poziomem bezrobocia. Wolne zasoby będą mogły być zaabsorbowane z pewnym opóźnieniem. Przedsiębiorcy mogą wstrzymywać się ze swoimi decyzjami, dopóki nie wyjaśni się, które linie produkcji będą zyskowne. Z tego względu wszelkie roboty publiczne czy inwestycje rządowe są uznawane za szkodliwe. Opóźniają bowiem moment, w którym sytuacja się wyjaśnia, a tym samym utrudniają dostosowania struktury kapitałowej¹⁹.

Można się spodziewać, że podobny efekt miałyby wszelkie działania państwa mające wpływać na wzrost zagregowanego popytu. Stąd wsparcie finansowe udzielone przez rząd i/lub jego agencje miałyby efekty przeciwne do zamierzonych, jeszcze bardziej pogarszając sytuację. Utrudnia bowiem trafne odczytanie płynących z rynku sygnałów, a także sprzyja utrzymywaniu się niekorzystnej struktury produkcji.

Co więcej, działanie państwa może w opisanym mechanizmie być główną przyczyną zakłóceń. Przedstawiciele szkoły austriackiej wskazują tu zarówno na błędne rozwiązania, jak i decyzje w sferze polityki monetarnej. Przede wszystkim krytykuje się tu dominujący współcześnie model systemu pieniężnego, dla którego charakterystyczny jest monopol państwa w sferze pieniężnej, brak konkurencji walutowej oraz pieniądz fiducjarny jako prawny środek płatniczy. Zdaniem ekonomistów szkoły austriackiej, tego typu system jest z samej swojej natury inflacyjno- i kryzysogenny. Nie ma bowiem żadnych barier w swobodnym tworzeniu pieniądza przez rząd, jeżeli tylko uzna on, że jego interesy

¹⁹ Ibid., s. 69-105.

tego wymagają²⁰. Stąd powszechne we współczesnej gospodarce jest zwiększanie podaży pieniądza (lub utrzymywanie zbyt niskich stóp procentowych), wynikające głównie z pobudek politycznej natury. To zaś wywołuje właśnie opisany mechanizm „przeinwestowania” pieniężnego. Również wszelkie transfery pieniądza do gospodarki, będące elementem pakietów pomocowych, są swoistym „pustym” pieniądzem, niemającym pokrycia we wcześniejszych procesach oszczędzania. Nie przyniosą więc poprawy w sferze realnej (lub nawet pogorszą sytuację), a dodatkowo – przyniosą niestabilność w sferze monetarnej²¹.

Swoistym podsumowaniem poglądów formułowanych w obrębie szkoły austriackiej może być stanowisko L. von Misesa. Według niego, ingerencja rządu jako sposób rozwiązywania problemów gospodarczych będzie prowadzić w każdym kraju do powstania warunków, które są co najmniej bardzo niezadowalające, a często wręcz chaotyczne²². Jak dobitnie stwierdził ten autor, „wszystkie metody interwencjonizmu skazane są na niepowodzenie”²³.

Dotyczy to również finansowania gospodarki w czasie kryzysu. Zdaniem ekonomistów szkoły austriackiej, gdy kryzys już się rozpocznie, należy pozwolić recesji na „wyleczenie się” za pomocą naturalnych mechanizmów rynkowych. Natomiast najlepszym sposobem działania jest według Hayeka zahamowanie kryzysu, zanim się zacznie²⁴.

Kończąc rozważania, należy zaznaczyć, że interwencja państwa w gospodarkę jest przez ekonomistów austriackich negowana również na gruncie moralnym. Mianowicie postrzega się ją jako czynnik zmniejszający wolność jednostki, a jednocześnie obciążający – poprzez wzrost obciążeń fiskalnych – przyszłe pokolenia²⁵. Na tym gruncie można również poddać krytyce pomoc finansową skierowaną do instytucji i podmiotów, które wywołały kryzys (lub przyczyniły się do niego). Tego typu pomoc zwiększa pokusę nadużycia i stanowi zły przykład dla innych uczestników życia gospodarczego. Zdaniem Austriaków, lepszym rozwiązaniem, zarówno pod względem efektywności, jak i sprawiedliwości, byłoby pozwolić upaść nadmiernie ryzykującym podmiotom.

²⁰ Por.: D. Laidler: *The Austrians and the Stockholm School: Two Failures in the Development of Modern Macroeconomics*. W: *The Stockholm School of Economics Revisited*. Red. L. Jonung, Cambridge University Press, Cambridge 1991, s. 295-237; J. De Soto: Op. cit., s. 541-560; M. Rothbard: *Tajniki bankowości – podręcznik akademicki*. Fijorr Publishing, Warszawa 2007.

²¹ Jako alternatywę proponowali oni różne odmiany systemu tzw. wolnej bankowości.

²² L. von Mises: *Ekonomia i polityka. Wykład elementarny*. Fijorr Publishing, Warszawa 2006, s. 69.

²³ L. von Mises: *Planowany chaos*. Instytut Liberalno-Konserwatywny i Fijorr Publishing, Chicago – Warszawa 2005, s.19.

²⁴ „The time to prevent the coming of a depression is the boom”. (F.A. Hayek: *New studies in philosophy, politics, economics and the history of ideas*. Taylor & Francis, London 1978, s. 197).

²⁵ Zob. przede wszystkim F. Hayek: *Konstytucja wolności*. WN PWN, Warszawa 2006, część III.

Podsumowanie

Szkołę austriacką można zaliczyć do nurtu krytykującego ingerencje państwa w procesy gospodarcze. Charakterystyczne jest, że poglądy ekonomistów zaliczanych do tej szkoły są często bardzo radykalne. W nurcie tym odrzuca się w zasadzie wszystkie, poza tworzeniem przepisów prawnych i ich egzekwowaniem, formy ingerencji państwa w procesy gospodarcze. Jednocześnie postuluje się wykorzystanie mechanizmów rynkowych, nawet w sferach tradycyjnie niejako zarezerwowanych dla rządu.

Niemniej, mimo swojej ostrości, koncepcje austriackie stanowią spójny i logiczny system. Dostarczają przy tym nowych argumentów przeciwko nadmiernej ingerencji w dotkniętą kryzysem gospodarkę. Odnosi się to również do finansowania gospodarki przez państwo. Tego typu działania mogą przynieść skutek odmienny do zamierzonego, odwlekając poprawę sytuacji gospodarczej.

W kontekście kryzysu *subprime* za szczególnie cenny element dorobku szkoły austriackiej można, jak się wydaje, uznać uwypuklenie roli czynników psychologicznych w funkcjonowaniu rynków finansowych i polityki monetarnej oraz odejście od założenia o doskonałości tego typu rynków. Niewątpliwie zbliża to ramy analizy do faktycznych warunków i pozwala lepiej zrozumieć przyczyny i przebieg ostatniego kryzysu. Wątpliwości może natomiast budzić możliwość wykorzystania konkretnych zaleceń w praktyce. Wymagałoby to bowiem bardzo głębokiej przebudowy istniejących rozwiązań instytucjonalnych w systemie pieniężnym i bankowym.

Literatura

Bellofiore R.: *Between Wicksell and Hayek: Mises' Theory of Money and Credit Revisited*. „American Journal of Economics and Sociology” 1998, Vol. 57, No. 4.

Garrison R.W.: *Time and Money: The Universals of Macroeconomic Theorizing*. „Journal of Macroeconomics” 1984, Vol. 6, No. 2.

Garrison R.: *Business Cycles: Austrian Approach*. W: *An Encyclopedia of Macroeconomics*. Red. B. Snowdon, H.R. Vane, E. Elgar. Cheltenham 2002.

- Gerard B.: *Competing Schools of Thought in Macroeconomics – An Ever-Emerging Consensus?* „Journal of Economic Studies” 1996, Vol. 23, No. 1.
- Hayek F.A.: *Monetary Theory and the Trade Cycle*. Augustus M. Kelley Publishers, New York 1966.
- Hayek F.A.: *New studies in philosophy, politics, economics and the history of idea*. Taylor & Francis, London 1978.
- Hayek F.A.: *Prices and Production*. Augustus M. Kelly Publishers, New York 1967.
- Hayek F.A.: *Studies in Philosophy, Politics and Economics*. University of Chicago Press, Chicago 1967.
- Hayek F.A.: *Konstytucja wolności*. WN PWN, Warszawa 2006.
- Knakiewicz Z.: *Teoretyczne podłoże tworzenia euro i kształtowania jego zasobów*. W: *Współczesny pieniądz w teorii i praktyce*. Red. Z. Knakiewicz. Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2006.
- Laidler D.: *The Austrians and the Stockholm School: Two Failures in the Development of Modern Macroeconomics*. W: *The Stockholm School of Economics Revisited*. Red. L. Jonung. Cambridge University Press, Cambridge 1991.
- Landreth H., Colander D.: *Historia myśli ekonomicznej*. WN PWN, Warszawa 2005.
- Mises von L.: *Ekonomia i polityka. Wykład elementarny*. Fijorr Publishing, Warszawa 2006.
- Mises von L.: *Ludzkie działanie*. Instytut Misesa, Warszawa 2007.
- Mises von L.: *Planowany chaos*. Instytut Liberalno-Konserwatywny i Fijorr Publishing, Chicago-Warszawa 2005.
- Snowdon B., H. Vane, P. Wynarczyk: *Współczesne nurty teorii makroekonomii*. WN PWN, Warszawa 1996.
- Yeager L.B.: *The Austrian School on Money and Gold*. „Journal of Economic Studies” 2007, Vol. 15, No. 3-4.

**APPROPRIATENESS OF THE FINANCIAL SUPPORT
FOR THE ECONOMY IN TIME OF CRISIS – PERSPECTIVE
OF THE AUSTRIAN SCHOOL**

Summary

In the context of the subprime crisis, discussion on the causes and consequences of financial (and economic as well) crises has been renewed. One of the most controversial topics in the debate is appropriateness and potential scope of the state intervention. Whether such intervention should be allowed, it depends, to a large degree, on general perception of the economic processes and mechanisms.

The aim of the paper is to characterize views and opinions on the causes of the financial crises, methods of their overcoming and prevention and potential role of the government in this area, formulated by the Austrian school. In the first point the main features of this school have been described, in the second – the Austrian model of business cycle, and in the third – the implications concerning state intervention.

CHINY WOBEC ŚWIATOWEGO KRYZYSU FINANSOWEGO

Wprowadzenie

Przez ostatnie lata Chiny były jednym z najdynamiczniej rozwijających się państw i w znaczący sposób przyczyniały się do światowego wzrostu gospodarczego. Analiza chińskiej gospodarki nie jest jednak łatwa, gdyż system gospodarczy (w tym finansowy) i polityczny różni się znacząco od funkcjonujących w krajach wysoko rozwiniętych, a przede wszystkim w USA, Unii Europejskiej czy Japonii. Wśród wielu określeń chińskiej gospodarki najbardziej odpowiednie wydaje się stwierdzenie, że jest to nadal gospodarka centralnie planowana, jednak z silnym zorientowaniem na rynek i sektor prywatny. Pomimo istnienia wielu ograniczeń (m.in. w przepływach kapitału), powiązania chińskiej gospodarki z zagranicą są coraz silniejsze i wielowymiarowe, a Chiny bez wątpienia stały się „globalnym graczem” światowej gospodarki, finansów i polityki.

Kryzys, który w 2008 roku zaczął rozprzestrzeniać się w skali międzynarodowej, szybko przestał być jedynie problemem rynków oraz instytucji finansowych krajów wysoko rozwiniętych. Przeobraził się bowiem w światowy kryzys gospodarczy, który nie ominął również Chin. Silne powiązania tego kraju poprzez zagraniczny handel i inwestycje zagroziły wzrostowi gospodarczemu i wzbudziły niepokój o ewentualne społeczno-polityczne skutki takiej sytuacji. Chiński rząd szybko wprowadził jednak szeroko zakrojone i wielofazowe programy stymulacyjne.

Celem artykułu jest charakterystyka finansowego wsparcia chińskiej gospodarki w okresie kryzysu, wraz z ogólną oceną skutków podjętych działań. W opracowaniu nakreślona zostanie również sytuacja sektora finansowego oraz zmiany w warunkach ekonomicznych w Chinach w aspekcie światowego kryzysu finansowego.

1. Chiński sektor finansowy w obliczu kryzysu *subprime*

Trudno jest oszacować skutki kryzysu *subprime* dla chińskiego sektora finansowego (głównie z uwagi na ograniczone oficjalne dane). W Chinach nadal obowiązują restrykcje dotyczące przepływów kapitału, które m.in. mają na celu wspieranie polityki kursu walutowego (od lipca 2008 roku kurs sztywny juana do dolara¹). Ograniczenia dotyczą szczególnie odpływu kapitału, co uniemożliwia chińskim obywatelom i przedsiębiorcom inwestycje zagraniczne, zmuszając tym samym do lokowania oszczędności w krajowych aktywach (w bankach, na giełdzie, w nieruchomościach i przedsięwzięciach biznesowych). Zapewne część kapitału odpływa jednak z Chin w sposób nielegalny. W związku z ograniczonymi możliwościami zagranicznych inwestycji finansowych, ekspozycja chińskich prywatnych inwestorów na kryzys *subprime* była niewielka. Odmienne jednak przedstawiało się to w sektorze państwowych banków i przedsiębiorstw, jak również rządowych instytucji, takich jak m.in. Państwowy Urząd ds. Rezerw Walutowych (State Administration of Foreign Exchange – SAFE) i Chińska Korporacja Inwestycyjna (China Investment Corporation, obecnie z kapitałem ok. 300 mld USD). Podmioty te mają główny udział w odpływach kapitału za granicę, co związane jest przede wszystkim z zarządzaniem chińskimi rezerwami walutowymi, które wzrosły z 286 mld USD w grudniu 2002 roku do 1,95 bln w 2008 roku i prawie 2,4 bln USD pod koniec 2009 roku². Szacuje się, że Chiny największą część swoich rezerw inwestowały w amerykańskie instrumenty finansowe. Według informacji Departamentu Skarbu USA w czerwcu 2008 roku Chiny posiadały amerykańskie papiery wartościowe w kwocie 1205 mld USD (rok wcześniej było to 922 mld USD), z czego 527 mld USD ulokowano w długoterminowych papierach dłużnych agencji (takich jak Freddie Mac i Fannie Mae³), 522 mld USD w długoterminowych dłużnych papierach skarbowych (drugie miejsce na świecie po Japonii), 100 mld w akcjach, 26 mld w długoterminowych papierach dłużnych przedsiębiorstw i 30 mld USD w krótkoterminowych papierach dłużnych. Prawdopodobnie zaangażowanie w instrumenty oparte na kredytach *subprime* było jednak w Chinach niewielkie. Chiński rząd nie publikuje oficjalnych szczegółowych informacji na temat struktury portfeli instytucji finansowych, chociaż niektóre banki informowały o swoich inwestycjach w instru-

¹ System kursowy w Chinach od kilku lat pozostaje tematem sporu z USA, jednak Amerykanom trudno wywierać presję na rząd chiński z uwagi na wielkość posiadanych przez niego amerykańskich papierów wartościowych (zwłaszcza skarbowych).

² <http://www.pbc.gov.cn/english/diaochaotongji/tongjishuju/index.asp>, dostęp: 30.04.2010.

³ Jak wiadomo w konsekwencji znacjonalizowanych przez rząd USA.

menty związane z amerykańskim rynkiem *subprime*. Np. największy państwowy bank komercyjny Bank of China (wg Fitch Ratings najbardziej zaangażowany w papiery oparte na rynku *subprime* ze wszystkich azjatyckich instytucji finansowych) ogłosił w marcu 2008 roku, że inwestycje w amerykańskie ABS-y wynosiły 10,6 mld USD, czyli około 3,5% jego portfela w 2006 roku, po czym obniżone zostały do 3,3 mld (w sierpniu 2008 roku)⁴; Bank of China ogłosił, że jest w stanie pokryć wszelkie straty z tego tytułu bez zbędnych obciążeń finansowych – co było i jest zgodne z ogólną polityką chińskiego rządu (od kryzysu azjatyckiego w 1997 roku), zakładającą że żaden bank nie upadnie, jeżeli władza tak zdecyduje⁵. Należy zauważyć, że wiele chińskich banków doświadczyło wycofywania kapitału przez swoich zagranicznych partnerów, zwłaszcza z USA i Wielkiej Brytanii (Bank of America, UBS, RBS), którzy sprzedawali mniejszościowe udziały, przekazując kapitał do kraju macierzystego⁶.

Rozprzestrzenianie się kryzysu *subprime* oddziaływało istotnie na chiński rynek kapitałowy, który nadal pozostaje w pewnej izolacji wobec międzynarodowych rynków finansowych. Indeks giełdy w Szanghaju (Shanghai Composite Index) obniżył się z 4380 punktów w styczniu 2008 roku do 1820 punktów w grudniu tego samego roku (nastąpiło to po dwóch latach wzrostów o ponad 300%). Należy zauważyć, że załamanie rynku w Szanghaju było również wynikiem pęknięcia bańki spekulacyjnej, która narastała od 2006 roku na skutek gwałtownego rozwoju chińskiej giełdy i dużej aktywności krajowych inwestorów (w warunkach niskich stóp procentowych w bankach i braku możliwości inwestowania za granicą)⁷.

2. Skutki globalnego kryzysu finansowego i ekonomicznego dla chińskiej gospodarki

W przypadku Chin światowy kryzys finansowy nie stał się, jak wynika z wcześniejszej analizy, problemem krajowego sektora finansowego (jak np. w USA czy państwach UE). Głównym zagrożeniem był powstały na jego sku-

⁴ Morrison W.M.: *China and the Global Financial Crisis: Implications for the United States*. Congressional Research Service, CRS Report for Congress, June 3, 2009, s. 2-3.

⁵ Jubak J.: *The coming economic crisis in China*, http://www.moneyshow.com/investing/Jubak_Journal.asp?aid=Jubak_Journal-18697, dostęp 15.04.2010.

⁶ D. Schmidt: *The Financial Crisis and Its Impact on China*. China Analysis 67, January 2009, s. 1, <http://www.chinapolitik.de>, dostęp 15.04.2010.

⁷ M. Yang, T.S. Lim: *Why Did the Chinese Stock Market Perform So Badly in 2008?* EAI Background Brief No. 427, 22 January 2009.

tek globalny kryzys gospodarczy i niebezpieczeństwo trwałego obniżenia wzrostu gospodarczego. Chiński PKB obniżył się z 13% w 2007 roku do 9% w 2008 roku. Należy podkreślić, że wzrost gospodarczy w Chinach jest w dużym stopniu oparty na eksporcie. Udział eksportu netto w PKB zwiększył się z 9,1% w 1985 roku do 37,8% w 2008 roku. Na skutek silnego spadku popytu ze strony USA, Unii Europejskiej i Japonii na chińskie towary w lutym 2009 roku eksport zmniejszył się jednak o 25,7% w stosunku do tego samego okresu w roku poprzednim i był to największy miesięczny spadek eksportu kiedykolwiek odnotowany w Chinach (w tym samym czasie import obniżył się o 24,1%). Wiele chińskich przedsiębiorstw, zwłaszcza produkujących na eksport, zbankrutowało i było zmuszonych do zwalniania pracowników. Szacuje się, że co najmniej 20 mln osób straciło pracę (byli to głównie migranci ze środkowych i zachodnich prowincji Chin)⁸.

Odnotowano również znaczny spadek napływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich, od których chińska gospodarka jest silnie uzależniona. W kwietniu 2009 roku napływ BIZ obniżył się o 22,5%, w porównaniu do ponad 70% wzrostu rok wcześniej (108 mld USD). Obniżeniu uległ wzrost produkcji przemysłowej: w pierwszych czterech miesiącach 2009 wyniósł 5,5%, w porównaniu do 12,9% rok wcześniej⁹.

3. Finansowe wsparcie chińskiej gospodarki w okresie kryzysu

Reakcja chińskiego rządu na rozprzestrzeniający się światowy kryzys finansowy, a w konsekwencji kryzys gospodarczy, była bardzo szybka. Władze obawiały się bowiem ograniczenia możliwości wzrostu gospodarczego oraz utraty zaufania do chińskiej gospodarki. Szczegółne niebezpieczeństwo wiązało się ze spadkiem popytu zewnętrznego na chińskie produkty oraz wzrostem bezrobocia. W listopadzie 2008 roku ogłoszono wielowymiarowy i wielofazowy program stymulacyjny w wysokości 4 bln RMB (586 mld USD). Największe wsparcie finansowe przewidziano w nim dla inwestycji, zwłaszcza w infrastrukturę (3/4 wydatków): transportową i elektroenergetyczną (38%), odbudowę po trzęsieniu ziemi w Syczuanie (25%) oraz infrastrukturę terenów wiejskich

⁸ Oficjalne statystyki dotyczące bezrobocia obejmują jedynie miasta, gdzie stopa bezrobocia od 2002 r. wynosi nieco ponad 4%, jednak szacuje się, że uwzględniając obszary wiejskie, może być to obecnie 9%. Dane za Bankiem Światowym (<http://www.worldbank.int>) oraz The World Factbook (<http://www.cia.gov>), dostęp: 30.04.2010.

⁹ W.M. Morrison: Op. cit., s. 4.

(9%), druga grupa wydatków dotyczyła finansowania zrównoważonego rozwoju (ochrona środowiska i zasobów naturalnych 5% oraz innowacje technologiczne 9%), trzecia grupa natomiast ma wspierać rozwiązywanie problemów socjalnych (z przeznaczeniem na zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o niskich dochodach oraz wydatki na ochronę zdrowia i edukację – łącznie 14%). Wraz z wprowadzaniem programu stymulacyjnego wydatków rząd podjął inne decyzje mające na celu wspieranie chińskiej gospodarki, należały do nich: poluznienie polityki kredytowej¹⁰ oraz zmiany w podatku VAT (m.in. podniesienie stawek na niektóre artykuły). W styczniu 2009 roku władze w Pekinie ogłosiły dodatkowy trzyletni plan wydatków w wysokości 850 mld RMB (123 mld USD), który miał być przeznaczony na poprawę podstawowej opieki medycznej zarówno w miastach, jak i na terenach wiejskich, podwyższenie jakości usług medycznych oraz zwiększenie ich dostępności dla zwykłych obywateli.

W obliczu kryzysu chiński rząd był przekonany o konieczności wzmacniania krajowego przemysłu, dlatego w lutym 2009 roku wyznaczono 10 sektorów, które znalazły się pod szczególną uwagą władz. Były to zwłaszcza przemysły kapitałochłonne: stalowy, petrochemiczny, metali nieżelaznych, produkcja samochodów, budownictwo okrętowe, produkcja urządzeń, jak również przemysł lekki, wysokiej technologii oraz branża logistyczna. Sektory te mogły spodziewać się bodźców podatkowych, subsydiów oraz ułatwionego dostępu do kredytów. Jak już wspomniano, władze obawiały się zwłaszcza skutków spadku zewnętrznego popytu na chińskie towary. Jednym ze sposobów przeciwdziałania temu zjawisku (oprócz bezpośredniego finansowego wsparcia np. przemysłu lekkiego) był pilotażowy plan subsydiów na zakup sprzętu gospodarstwa domowego przeznaczony dla terenów wiejskich. Plan wprowadzono w 2007 roku początkowo w trzech prowincjach, a w lutym 2009 roku rozszerzono na cały kraj. Subsidia w wysokości 13% były finansowane przez władze centralne i lokalne (80/20%), a ubiegać się o nie mogło każde wiejskie gospodarstwo domowe¹¹. W polityce chińskiego rządu wspieranie wewnętrznej konsumpcji jest szczególnie ważne – w długoterminowym planie

¹⁰ Oprócz tego chiński bank centralny Ludowy Bank Chin (People's Bank of China) we wrześniu 2008 r. po raz pierwszy od 6 lat obniżył stopę procentową (overnight) o 0,27 pkt. procentowego do 7,2%, a kolejne obniżki doprowadziły jej poziom do 5,3% na początku 2009 r. Obniżono również stopę rezerwy obowiązkowej z 17,5% w sierpniu 2008 r. do 15,5% (dla mniejszych instytucji finansowych) i 13,5% (dla większych instytucji finansowych) w styczniu 2009 r. S.Y. Tong, Z. Yang: *China's Responses to the Economic Crisis*. EAI Background Brief No. 438, March 2009, s. 7-8.

¹¹ Każde gospodarstwo mogło wybrać dwa artykuły z grupy, na które w okresie kryzysu nastąpił znaczny spadek popytu zewnętrznego, m.in.: komputery osobiste, telewizory, lodówki, telefony komórkowe.

rozwoju zakłada się bardziej zrównoważony model, z mniejszym udziałem eksportu i inwestycji zagranicznych¹².

Kolejny problem pojawiający się na skutek światowego kryzysu gospodarczego, który wymagał wsparcia ze strony państwa, to wzrost bezrobocia. Chiński rząd ogłosił w lutym 2009 roku trzyletni program mający na celu wspieranie zatrudnienia absolwentów wyższych uczelni (m.in. subsydia, zagwarantowane ubezpieczenie społeczne dla osób zamierzających pracować na terenach wiejskich lub w armii, szkolenia dla bezrobotnych, różne formy bodźców dla przedsiębiorstw zatrudniających absolwentów lub nowych pracowników i instrumenty zniechęcające pracodawców do zwolnień).

Podkreślenia wymaga fakt, że w programach wspierających gospodarkę ważną rolę odgrywają władze lokalne poszczególnych prowincji, które nie tylko występują z własnymi propozycjami projektów inwestycyjnych, ale również same zabiegają o ich finansowanie z różnych źródeł. Wkrótce po ogłoszeniu centralnego programu stymulacyjnego władze lokalne ogłosiły propozycje różnorodnych projektów na sumę aż 18 bln RMB (czyli o 14 bln RMB więcej niż plan centralny)¹³.

4. Efekty finansowego wsparcia w Chinach

Jak wynika z wcześniejszej analizy, rząd chiński nie był zmuszony finansować strat w sektorze finansowym, tak jak czyniły to władze w USA czy w krajach UE (choć z pewnością pełnych informacji na temat sytuacji chińskich instytucji finansowych w czasie kryzysu *subprime* nie poznamy). Władze w Pekinie jako główny cel postawiły sobie wspieranie inwestycji w infrastrukturę, strategicznie ważnych przemysłów, wewnętrznego popytu (a co za tym idzie, krajowej konsumpcji), co miało uniezależnić chińską gospodarkę od zagranicy. Analizując sytuację gospodarczą Chin z dzisiejszej perspektywy (kwiecień 2010 roku), trudno jednak stwierdzić (i z pewnością jest na to zbyt wcześnie), na ile poprawa sytuacji wynika z wprowadzonych planów stymulacyjnych, a na ile z ogólnej poprawy koniunktury na świecie i uspokojenia nastrojów „prokryzysowych”. Dzisiaj wiemy, że wzrost gospodarczy w Chinach w 2009 roku wyniósł 8,7% (niektórzy spodziewają się nawet 16% wzrostu

¹² Udział konsumpcji w chińskim PKB zmniejszył się z 50% pod koniec lat 70. do 35% w 2006 r. (obniżanie rozpoczęło się w latach 90., a później zwłaszcza po roku 2000). S.Y. Tong, Z. Yang: Op. cit., s. 13.

¹³ S.Y. Tong, Z. Yang: Op. cit., s. 9.

w tym roku), a Chiny na początku 2010 roku stały się największym eksporterem świata (wyprzedziły Niemcy)¹⁴.

Zależności są wielostronne – Chiny wspierają wyjście z kryzysu innych krajów, głównie Wschodniej Azji, ale również Europy i Ameryki. Poprzez kupno amerykańskich (choć nie tylko) skarbowych papierów wartościowych Chiny pomagały USA przeciwdziałać kryzysowi, dostarczając dodatkowej płynności¹⁵. Państwo Środka przyczyniło się więc do wzmacniania stabilności w skali międzynarodowej (podobnie jak podczas kryzysu azjatyckiego w 1997 roku). Jednak za tymi pozytywnymi sygnałami kryją się również istotne zagrożenia. Zauważyć należy, że oficjalny pakiet stymulacyjny na 586 mld USD (wraz z innymi centralnymi i lokalnymi programami) to nie wszystkie pieniądze, które trafiły (i nadal trafiają) do chińskiej gospodarki. Oprócz tego banki państwowe w 2009 roku udzieliły kredytów na kwotę 1,4 bln USD (doprowadziło to do znacznego zwiększenia podaży pieniądza – agregat M1 wzrósł w ciągu roku o 35%). Część z nich z pewnością wspierała inwestycje, jednak trudno oszacować, jaka ich ilość została przeznaczona na spekulacje na rynku kapitałowym i zakup nieruchomości. Poważnym problemem pozostaje również w Chinach fakt, że decyzja o udzieleniu kredytu jest często polityczna, a nie jest oparta na ocenie zdolności kredytowej podmiotu, a nawet ma charakter korupcyjny. Zagrożeniem dla przyszłości może zatem być nieefektywna alokacja kapitału w chińskiej gospodarce, narastanie złych kredytów, co może utrudniać reformę sektora bankowego, a nawet prowadzić w przyszłości do kryzysu bankowego. Innym niebezpieczeństwem jest narastanie bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości – wartość inwestycji w 2009 roku sięgnęła 156 mld USD, a sprzedaż nieruchomości wzrosła o 75,5%. Ceny nieruchomości gwałtownie rosną (nierzadko jest to sztucznie kreowane przez deweloperów) – w niektórych miastach nawet o 20% w lutym 2010 roku. Niestety, jednak wiele z budowanych na kredyt nieruchomości nie znajduje nabywców (pojawiają się „dzielnice widma”). Kolejny problem to rosnący dług publiczny i chociaż w 2009 roku wyniósł 18,2%, to nie obejmuje on zadłużenia władz lokalnych – szacuje się, że po jego uwzględnieniu dług publiczny może w przyszłym roku

¹⁴ Wkrótce jednak okazało się, że w marcu br. odnotowano deficyt w handlu zagranicznym (ponad 7 mld USD), chiński urząd statystyczny tłumaczy to większym importem surowców (głównie ropa i minerały) oraz wzrostem wewnętrznego popytu na dobra trwałego użytku. Taka sytuacja może zaostriżyć konflikt „walutowy” między Chinami a USA. *China Posts First Trade Deficit in Six Years*, <http://www.globaleconomiccrisis.com/blog/archives/1015>, dostęp: 30.04.2010.

¹⁵ Problem zakupu amerykańskich papierów wartościowych pozostaje tematem poważnego sporu tak w USA, jak i w Chinach.

sięgnąć aż 96% PKB¹⁶. To z pewnością tylko niektóre z zagrożeń ujawniających się w chińskiej gospodarce, ale należy podkreślić, że ewentualne problemy państwa z takim potencjałem mogą działać negatywnie na gospodarkę i finanse w skali globalnej.

Podsumowanie

Światowy kryzys finansowy i gospodarczy dotknął również jedno z najdynamiczniej rozwijających się państw świata – Chiny. Skutki kryzysu uwidoczniły się szczególnie w spadku eksportu i ograniczeniu napływu kapitału zagranicznego – kluczowych dla chińskiego wzrostu gospodarczego. Władze w Pekinie bardzo szybko podjęły środki zaradcze, m.in. wprowadzając pakiet stymulacyjny, który miał wesprzeć inwestycje w infrastrukturę i zwiększyć popyt wewnętrzny. Jest zbyt wcześnie, aby ocenić efekty podjętych działań, jednak z pewnością, poza oczywistymi korzyściami, można zauważyć również istotne zagrożenia. Trudno jest dziś przewidzieć rozwój sytuacji w Chinach, a prognozy analityków i ekonomistów bywają skrajnie różne. Z pewnością wiele będzie zależeć od tego, czy Państwu Środka uda się dokonać zmiany dotychczasowego modelu i motorem wzrostu stanie się popyt wewnętrzny, a nie – jak dotychczas – eksport i inwestycje zagraniczne. Należy pamiętać, że współcześnie sytuacja w Chinach jest niezwykle istotna dla wzrostu gospodarczego i stabilności finansowej w skali globalnej.

Literatura

China Posts First Trade Deficit in Six Years, <http://www.globaleconomiccrisis.com/blog/archives/1015>

Jubak J.: *The coming economic crisis in China*, http://www.moneyshow.com/investing/Jubak_Journal.asp?aid=Jubak_Journa-18697

Kozieł H.: *Nie trzeba być paranoikiem, by dostrzegać w Chinach bankę*, http://www.parkiet.com/artykul/914633_Nie_trzeba_byc_paranoikiem_by_dostrzegac_w_Chinach_banke.html

¹⁶ H. Kozieł: *Nie trzeba być paranoikiem, by dostrzegać w Chinach bankę*, http://www.parkiet.com/artykul/914633_Nie_trzeba_byc_paranoikiem_by_dostrzegac_w_Chinach_banke.html, dostęp: 30.04.2010.

Morrison W.M.: *China and the Global Financial Crisis: Implications for the United States*. Congressional Research Service, CRS Report for Congress, June 3, 2009.

Schmidt D.: *The Financial Crisis and Its Impact on China*. China Analysis 67, January 2009, s. 1, <http://www.chinapolitik.de>

Tong S.Y, Yang Z.: *China's Responses to the Economic Crisis*. EAI Background Brief No. 438, March 2009.

Yang M., Lim T.S.: *Why Did the Chinese Stock Market Perform So Badly in 2008?* EAI Background Brief No. 427, 22 January 2009.

<http://www.worldbank.int>

<http://www.cia.gov>

<http://www.pbc.gov.cn/english/diaochatongji/tongjishuju/index.asp>

CHINA AND THE WORLD FINANCIAL CRISIS

Summary

The article describes a problem of the financial support for the Chinese economy during the world financial crisis. It also presents the general assessment of the effects of the undertaken action by the government in Beijing and draws a situation of the Chinese financial sector and changes in economic conditions during the financial crisis and following it – the economic crisis. The Chinese authority was not forced to finance the losses in the financial sector, as it was in the USA or in the countries of the EU, but as the main aim they chose to support the investments in infrastructure, strategically important industries and internal demand (in consequence the domestic consumption). This should make the Chinese economy independent from the foreign countries. It is hard to predict the effects of the undertaken action, but apart from the undoubted benefits, certain threats occur (i.a. ineffective allocation of capital, real estate bubble) for the future economic development and financial stability in China and in the whole world.

ZNACZENIE JOINT FORUM DLA WZMOCNIENIA STABILNOŚCI MIĘDZYNARODOWEGO SYSTEMU FINANSOWEGO

Wprowadzenie

Koniec XX i początek XXI wieku to okres nasilania się globalizacji, deregulacji, liberalizacji, konglomeracji oraz rozwoju innowacji finansowych. Powoduje to erozję granic dzielących banki, podmioty zajmujące się obrotem papierami wartościowymi oraz instytucje ubezpieczeniowe. Równocześnie zapewnienie równowagi na międzynarodowych rynkach finansowych w tych warunkach staje się coraz trudniejsze. Zaburzenia, jakie występują w gospodarce światowej, są coraz częstsze oraz mają coraz większy zasięg, a ich likwidacja wymaga zaangażowania się zarówno instytucji krajowych, jak i międzynarodowych, a również bardzo dużo środków finansowych. W związku z tym poszukuje się możliwości zwiększenia bezpieczeństwa sektora finansowego oraz zapewnienia stabilności systemów finansowych. Jednym ze sposobów zwiększenia bezpieczeństwa w sektorze finansowym jest zapewnienie odpowiedniego zakresu współpracy pomiędzy instytucjami regulacyjnymi i nadzorczymi. Przykładem wzmocnienia współpracy międzynarodowej może być utworzone w 1996 roku Joint Forum. Celem opracowania jest przedstawienie znaczenia Forum dla wzmocnienia stabilności międzynarodowego systemu finansowego.

1. Stabilność finansowa a Joint Forum

Stabilność finansowa stanowi fundamentalny warunek funkcjonowania gospodarki każdego kraju, tworzy podstawy racjonalnych decyzji alokacji kapitału, sprzyjając efektywnemu działaniu podmiotów. Może być ona różnie

definiowana. Rozumieć ją można jako sytuację, w której system finansowy prawidłowo spełnia swoje podstawowe funkcje, to znaczy zapewnia: sprawny przepływ środków finansowych pomiędzy jego uczestnikami – od dysponujących nadwyżkami (oszczędzających) do pożyczających na inwestycje lub konsumpcję; prawidłową wycenę aktywów, co przejawia się brakiem gwałtownych zmian cen aktywów lub ich przewidywalnymi zmianami; bezpieczny i sprawny przebieg płatności¹.

Stabilność finansowa utożsamiana jest także z brakiem kryzysu. Kryzys finansowy to sytuacja, w której dłużnik nie jest w stanie regulować swoich zobowiązań i nie może w żaden sposób uzyskać dodatkowego finansowania. Głównym przejawem rozprzestrzenienia się kryzysu z pojedynczego podmiotu na wielu uczestników systemu finansowego są zakłócenia w pełnieniu przez system jego podstawowych funkcji. W konsekwencji oznacza to zakłócenia w systemie płatniczym i procesie alokacji zasobów finansowych oraz nagłe i nieprzewidywalne zmiany cen aktywów na rynku².

Zapewnienie stabilności międzynarodowego systemu finansowego leży w interesie wszystkich uczestników życia gospodarczego. Funkcja ochrony i wspierania stabilności systemu finansowego jest zadaniem złożonym, które wykracza poza możliwości jednej instytucji. Szczególne kompetencje związane z realizacją tej funkcji skupiają się w gestii specjalnych instytucji, tworzących siatkę bezpieczeństwa finansowego (ang. *safety net*), do których zaliczamy przede wszystkim: bank centralny, instytucje nadzoru nad sektorem finansowym, systemy gwarantowania depozytów, rządy państw³. Celem tych instytucji jest dążenie do ograniczenia częstotliwości i skali zakłóceń w systemie finansowym (w szczególności międzynarodowym systemie finansowym) oraz łagodzenie ich skutków w przypadku ich wystąpienia. Jedną z instytucji należących do siatki bezpieczeństwa finansowego jest Joint Forum (Wspólne Forum).

Joint Forum powstało pod auspicjami Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego (BCBS), Międzynarodowej Organizacji Komisji Papierów Wartościowych (IOSCO) oraz Międzynarodowego Stowarzyszenia Kontroli

¹ J. Żabińska, A. Sarnik-Sawicka: *Forum Stabilności Finansowej jako organizacja nadzorująca i monitorująca międzynarodowy rynek finansowy*. W: *Rola międzynarodowej współpracy finansowej w tworzeniu norm i regulacji ostrożnościowych zabezpieczających stabilność systemów finansowych*. Red. J. Żabińska. Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2008, s. 11.

² O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, A. Pawlikowski: *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej na przykładzie wybranych krajów*. Materiały i Studia, zeszyt 173. NBP, Warszawa, kwiecień 2004, s. 6.

³ J. Żabińska, A. Sarnik-Sawicka: *Op. cit.*, s. 12.

Ubezpieczeń (IAIS) w 1996 roku⁴ jako kontynuacja prac Grupy Trójstronnej (Tripartite Group) utworzonej w 1993 roku, która zajmowała się zagadnieniami związanymi z nadzorem nad konglomeratami finansowymi. Obecnie Forum zajmuje się wieloma kwestiami wspólnymi dla sektora bankowego, ubezpieczeniowego i papierów wartościowych, w tym również nadal problematyką konglomeratów finansowych. Główne obszary zainteresowań grupy odzwierciedlają trzy podkomitety, w oparciu o które działa Forum:

- 1) Oceny ryzyka i kapitału,
- 2) Nadzoru konglomeratów,
- 3) Orientacji na potrzeby klienta⁵.

W skład Forum wchodzi (w równej liczbie) przedstawiciele władz nadzorczych trzech segmentów rynku finansowego: bankowości, ubezpieczeń i papierów wartościowych. We Wspólnym Forum reprezentowanych jest trzynaście państw (Australia, Belgia, Dania, Francja, Hiszpania, Holandia, Japonia, Kanada, Niemcy, Szwajcaria, USA, Wielka Brytania, Włochy), jak również BCBS, IOSCO i IAIS, a Komisja Europejska ma status obserwatora. Forum ma swój sekretariat przy Komitecie Bazylejskim⁶. Jego działalność obecnie opiera się na wypracowaniu wskazówek, zasad oraz identyfikacji najlepszych praktyk w tak ważnych dla stabilności międzynarodowego systemu finansowego kwestiach jak: szacowanie ryzyka i zarządzanie nim, kontrola wewnętrzna i kapitał, stosowanie audytu i funkcji aktuarialnych w nadzorze podmiotów podlegających regulacji oraz grup kapitałowych obejmujących podmioty podlegające regulacji, *corporate governance*, problem różnych definicji działalności bankowej, ubezpieczeniowej i związanej z rynkiem papierów wartościowych, identyfikacja podstawowych zasad (*core principles*) wspólnych dla trzech obszarów bankowości, ubezpieczeń i papierów wartościowych oraz rozumienie różnic, jeżeli one powstaną⁷.

Poza tym Joint Forum zajmuje się także innymi ważnymi problemami istotnymi dla zapewnienia stabilności międzynarodowego systemu finansowego, co przedstawia tabela 1.

Ważnym obszarem zainteresowań Forum w aspekcie stabilności międzynarodowego systemu finansowego jest również analiza międzysektorowych skutków silnych szoków zewnętrznych. Forum zwraca tu m.in. uwagę na dzia-

⁴ Do 1999 r. nosiło nazwę Wspólnego Forum ds. Konglomeratów Finansowych, następnie, w wyniku rozszerzenia obszaru zainteresowań, Forum zmieniło nazwę na Joint Forum.

⁵ Joint Forum, www.bis.org/bcbs/jointforum.htm, dostęp: 25.04.2010.

⁶ K. Mitrega-Niestrój, B. Puszer: *Znaczenie Joint Forum dla stabilności międzynarodowego systemu finansowego*. W: *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju rynku finansowego*. Red. D. Dziawgo. Wyd. Uniwersytetu im. M. Kopernika w Toruniu, Toruń 2008, s. 230-231.

⁷ Mandate of the Joint Forum, <http://www.bis.org/bcbs/jfmandate.htm>, dostęp: 25.04.2010.

łania instytucji nadzorczych i kwestię ich postawy wyczekującej (*regulatory forbearance*), współpracę między sektorem bankowym, ubezpieczeniowym i rynkami papierów wartościowych w sytuacjach kryzysowych czy problem planowania ewentualnościowego (*contingency planning*)⁸.

Tabela 1

Joint Forum a inne problemy istotne dla stabilności systemu finansowego

Problem	Wytyczne, zasady oraz identyfikacja najlepszych praktyk
Pranie brudnych pieniędzy oraz finansowanie terroryzmu	Initiatives by the BCBS, IAIS and IOSCO to combat money laundering and the financing of terrorism (czerwiec 2003) Initiatives by the BCBS, IAIS and IOSCO to combat money laundering and the financing of terrorism – update (lipiec 2005)
Outsourcing w usługach finansowych	Outsourcing in Financial Services – consultative document (sierpień 2004.) Outsourcing in financial services (luty 2005)
Bezpieczeństwo biznesu (business continuity)	High-level principles for business continuity (sierpień 2006) High-level principles for business continuity – consultative paper (grudzień 2005)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: www.bis.org/bcbs/jointforum dostęp: 25.04.2010.

2. Ocena ryzyka i kapitału jako obszar zainteresowań Joint Forum

Joint Forum posiada szczególne uprawnienia w następujących sprawach w odniesieniu do ryzyka⁹:

- podjęcie dalszych prac nad oceną ryzyka i kapitału oraz, w stosownych przypadkach, opracowywanie dalszych wytycznych, zasad oraz identyfikacji najlepszych praktyk,
- ujawnianie ryzyka finansowego.

Biorąc pod uwagę ocenę ryzyka i kapitału, prace Forum koncentrują się na trzech obszarach, co zaprezentowano w tabeli 2.

W ramach swojej działalności Forum zwraca także uwagę na problem ujawniania ryzyka finansowego w kwestiach takich jak¹⁰: sposób określania wrażliwości na koncentrację ryzyka rynkowego, kredytowego i ubezpieczeniowego; ujawnianie jakości kredytowej; ujawnianie metod oceny ryzyka

⁸ K. Mitreğa-Niestrój, B. Puszer: Op. cit., s. 232.

⁹ www.bis.org/bcbs/jointforum, dostęp: 25.04.2010.

¹⁰ Według rekomendacji Multidisciplinary Group on Enhanced Disclosure (MWDED) z 2001 r.

płynności; stosowanie się pośredników finansowych oraz (na ogół nieuregulowanych) funduszy hedgingowych do wytycznych Raportu Fishera.

Tabela 2

Obszary koncentracji prac Forum w ramach ryzyka

Obszar	Charakterystyka	Wytyczne, zasady oraz identyfikacja najlepszych praktyk
Agregacja ryzyka	Forum zwraca uwagę na istotność całościowego podejścia do ryzyka, które polegać powinno zarówno na integrowaniu miar różnych typów ryzyka (np. ryzyko kredytowe, rynkowe, ubezpieczeniowe, operacyjne), jak i na agregowaniu ryzyka dla całej struktury organizacyjnej danego podmiotu. Poza tym uważa, że instytucje finansowe napotykają następujące problemy metodologiczne: trudności z ustaleniem jednolitej, uniwersalnej miary ilościowej ryzyka, która mogłaby zostać zastosowana do wszystkich rodzajów ryzyka; brak spójności metodologii wyznaczania korelacji różnych rodzajów ryzyka (wyznaczanie w oparciu o metody statystyczne albo arbitralne przyjmowanie stałych współczynników korelacji, konserwatywizm, niespójne metodologie wyznaczania współczynników korelacji). W rezultacie instytucje bankowe oceniają najczęściej oddzielnie różne rodzaje ryzyka i dopiero potem integrują je w jedną ocenę. Uważa, że zmiana kultury biznesowej oraz wsparcie ze strony najwyższego kierownictwa firmy to warunek konieczny pomyślnego wdrożenia systemów całościowego zarządzania ryzykiem.	Trends in risk integration and aggregation (sierpień 2003) Cross-sectoral review of group-wide identification and management of risk concentrations (kwiecień 2008)
Zarządzanie ryzykiem operacyjnym	Forum jest zainteresowane, w jaki sposób podmioty zarządzają tego rodzaju ryzykiem w odniesieniu do różnych obszarów działalności.	Operational risk transfer across financial sectors. (sierpień 2003)
Zarządzanie ryzykiem kredytowym i jego transfer	Joint Forum również koncentruje się na zarządzaniu tym ryzykiem oraz na problemie jego transferu, zwraca uwagę na wspieranie wymiany informacji na temat ryzyka kredytowego między nadzorcami.	Credit risk transfer (maj 2005) Credit risk transfer – developments from 2005 to 2007 (lipiec 2009)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. Jakóbczyk: *Ryzyko operacyjne czy ryzyko korporacyjne*. Materiały z konferencji „Innowacje na światowych rynkach finansowych”, Warszawa, 1 października 2003, www.kdpw.com.pl/informacje/ oraz K. Mitreğa-Niestrój, B. Puszer: *Znaczenie Joint Forum dla stabilności międzynarodowego systemu finansowego*. W: *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju rynku finansowego*. Red. D. Dziawgo. Wyd. Uniwersytetu im. M. Kopernika w Toruniu, Toruń 2008, s. 232.

Jak już wcześniej podkreślono, Forum w swoich pracach koncentruje się na problemie transferu ryzyka. W opublikowanym w lipcu 2008 roku dokumencie *Credit risk transfer – developments from 2005 to 2007* stara się wyjaśnić przyczyny zawirowań na rynku kredytowym. Szczególną uwagę koncen-

truje na dwóch instrumentach, które były powszechnie wykorzystywane do transferu ryzyka kredytowego, tj. ABS (ABS CDO) i CLO. Podkreśla także, że uczestnicy muszą skupić się na podjęciu działań w celu zwiększenia elastyczności rynków i instytucji w przyszłości. W tym celu dokument zawiera wiele nowych zaleceń (do których można między innymi zaliczyć ocenę: ryzyka kredytowego, ryzyka koncentracji, kompleksowości produktów, zasad rozliczania, ratingu, reputacji, wymiany informacji, nadzoru), które powinni zastosować uczestnicy rynku w celu zwiększenia stabilności systemu finansowego.

3. Konglomeraty finansowe a Joint Forum

Szczególnym obszarem zainteresowań Joint Forum są konglomeraty finansowe. Za konglomerat finansowy – zgodnie z definicją Forum – uważa się grupy podmiotów, które spełniają następujące kryteria:

- obejmują swoim działaniem przynajmniej dwa z najważniejszych sektorów finansowych (bankowość, rynki kapitałowe, ubezpieczenia),
- ich działalność podstawowa ma miejsce w sektorze finansowym¹¹.

Gdyby konglomeraty finansowe, a w szczególności należące do nich instytucje kredytowe, zakłady ubezpieczeń oraz firmy inwestycyjne miały się zmierzyć z trudnościami finansowymi, mogłoby to doprowadzić do poważnej destabilizacji systemu finansowego oraz wpłynąć na indywidualnych deponentów, posiadaczy polis ubezpieczeniowych i inwestorów. W tym celu Forum wypracowało dokument *Intra-Group Transactions and Exposures Principles*, nie ma on mocy prawa, ale ma duży wpływ na kształt regulacji prawnych. W zasadach tych stwierdzono, że transakcje wewnątrzgrupowe mogą ułatwić synergię w różnych częściach konglomeratu i tym samym prowadzić do znacznego zwiększenia wydajności oraz maksymalizacji zysku, a także polepszenia zarządzania ryzykiem i efektywniejszej kontroli nad kapitałem. Obok korzyści, jakie mogą przynosić konglomeraty finansowe, niosą one także i zagrożenia dla stabilności systemu finansowego. Do nich możemy zaliczyć: transfer ryzyka kredytowego, koncentrację ryzyka systemowego (w wyniku zastosowania innowacji finansowych i sekurytyzacji). W związku z tym funkcjonowanie konglomeratów wymaga pojawienia się, obok nadzoru ostrożnościowego i skonsolidowanego, również nadzoru uzupełniającego, którego

¹¹ M. Iwanicz-Drozdowska: *Konglomeraty finansowe*. „Bank i Kredyt” 2007, nr 6, dodatek *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z*, s. 4.

celem jest ochrona stabilności finansowej banków, firm ubezpieczeniowych i inwestycyjnych wchodzących w skład takiej grupy kapitałowej¹².

Można stwierdzić, że konglomeraty są trudne do nadzorowania, dlatego tak ważne są działania podejmowane przez Forum, skutkujące bardziej efektywnym nadzorem nad nimi. Zadaniem Forum jest ułatwianie wymiany informacji pomiędzy nadzorcami oraz wzmacnianie współpracy między nimi. Poza tym zajmuje się takimi problemami jak badanie: adekwatności kapitałowej, transakcji wewnątrzgrupowych, poziomu koncentracji ryzyka, struktur konglomeratów¹³.

W zależności od swoich wniosków Joint Forum wprowadza zasady, wskazówki oraz najlepsze praktyki, które mają istotne znaczenie dla minimalizowania zagrożeń związanych z funkcjonowaniem konglomeratów finansowych, a przez to przyczyniają się do zwiększania stabilności międzynarodowego systemu finansowego.

4. Joint Forum a globalny kryzys finansowy

Problem stabilności finansowej jest obecny tak w teorii, jak i w praktyce od wielu lat, ale zwłaszcza od kryzysów finansowym lat dziewięćdziesiątych. Obecny globalny kryzys finansowy jest na tyle poważny, że jego następstwa widoczne są z całą mocą poza systemem finansowym, również w sferze realnej. Zmaganie się z nim nie przesłania jednak kwestii, jaki kształt powinien mieć przyszły ład finansowy, co należy uczynić, aby podobny kryzys nie pojawił się w przyszłości, zatem jak zapewnić stabilność międzynarodowego systemu finansowego. W tej sprawie Joint Forum wydało w styczniu 2010 roku dokument *Review of the Differentiated Nature and Scope of Financial Regulation – Key Issues and Recommendations*, w którym przedstawiono luki prawne ujawniające się w czasie kryzysu, poza tym zawiera analizę zróżnicowanego charakteru funkcjonowania międzynarodowej bankowości, rynku papierów wartościowych i sektora ubezpieczeń. Różnice wynikają przede wszystkim z zakresu regulacji w odniesieniu do różnych obszarów działalności finansowej. Dokonano identyfikacji potencjalnych obszarów zagrożeń, w których ryzyko systemowe nie może być pełni ujęte w obowiązujące ramy

¹² *Intra-Group Transactions and Exposures Principles*. The Joint Forum, Basel, December 1999, s. 3 oraz W. Srokosz, M. Kopyściański: *Znaczące transakcje wewnątrzgrupowe w konglomeracie finansowym na tle regulacji polskich i unijnych*. „Bank i Kredyt” 2006, nr 7, s. 52.

¹³ www.bis.org/bcbs/jointforum, dostęp: 25.04.2010.

prawne oraz przedstawiono zalecenia dotyczące poprawy regulacji w celu wzmocnienia systemu finansowego. Te obszary to:

- problemy wynikające z różnic regulacyjnych w trzech najważniejszych sektorach (bankowości, ubezpieczeń i papierów wartościowych), w tym w odniesieniu do podobnych produktów finansowych,
- nadzór i regulacja grup finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem nieuregulowanych podmiotów w tych grupach, zwrócono uwagę na różnice w traktowaniu tych podmiotów przy obliczaniu adekwatności kapitałowej grupy, na transakcje wewnątrzgrupowe i ekspozycję na ryzyko,
- hipoteka mieszkaniowa – zaleca się spójne wdrożenie minimalnych norm gwarantowania emisji papierów wartościowych oraz kredytów hipotecznych na całym świecie oraz ujawnienie praktyk ubezpieczeniowych w tym zakresie,
- fundusze hedgingowe – szczególną uwagę zwraca się na zasady ich funkcjonowania, zasady pomiaru ryzyka i zarządzanie nimi, współpracę w zakresie nadzoru oraz wymogów kapitałowych,
- transfer ryzyka kredytowego – wskazano na niewłaściwe zarządzanie ryzykiem związanym z różnymi rodzajami produktów służących do jego transferu, w szczególności w odniesieniu do swapów i gwarancji finansowych.

Można stwierdzić, że raport wyznacza nowy etap, w którym zostaną podjęte dodatkowe prace, które doprowadzą do większej konwergencji w zakresie nadzoru nad działalnością finansową, a tym samym przyczynią się do zwiększenia stabilności międzynarodowego systemu finansowego.

Podsumowanie

Każda z instytucji tworzących sieć bezpieczeństwa finansowego zaprojektowana jest tak, aby wypełniać swoje zadania na poszczególnych etapach kompleksowego procesu wspierania stabilności finansowej. Działania podejmowane przez Joint Forum odnoszą się przede wszystkim do problemów międzynarodowego sektora bankowego, ubezpieczeniowego, papierów wartościowych i konglomeratów finansowych, a zwłaszcza do kwestii ich efektywnego nadzoru. Jego działalność polega dziś głównie na wypracowaniu wskazówek, zasad oraz identyfikacji najlepszych praktyk o kluczowym znaczeniu dla stabilności międzynarodowego systemu finansowego.

Działania podejmowane przez Forum przyczyniają się do poprawy stabilności na rynkach finansowych, zaradzają słabościom strukturalnym w gos-

podarkach, natomiast wciąż dynamicznie zmieniające się otoczenie międzynarodowe powoduje, że w celu zapewnienia stabilności międzynarodowego systemu finansowego współpraca organizacji międzynarodowych w dalszym ciągu będzie odgrywać decydującą rolę.

Literatura

Credit risk transfer – developments from 2005 to 2007. Joint Forum, lipiec 2009.

Credit risk transfer. Joint Forum, maj 2005.

Cross-sectoral review of group-wide identification and management of risk concentrations. Joint Forum, kwiecień 2008.

High-level principles for business continuity. Joint Forum, sierpień 2006.

High-level principles for business continuity – consultative paper. Joint Forum, grudzień 2005.

Intra-Group Transactions and Exposures Principles. Joint Forum, grudzień 1999.

Initiatives by the BCBS, IAIS and IOSCO to combat money laundering and the financing of terrorism. Joint Forum, czerwiec 2003.

Initiatives by the BCBS, IAIS and IOSCO to combat money laundering and the financing of terrorism – update. Joint Forum, lipiec 2005.

Iwanicz-Drozdowska M.: *Konglomeraty finansowe*. „Bank i Kredyt” 2007, nr 6, dodatek *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z*.

Jakóbczyk J.: *Ryzyko operacyjne czy ryzyko korporacyjne*. Materiały z konferencji „Innowacje na światowych rynkach finansowych”, Warszawa, październik 2003, www.kdpw.com.pl/informacje/

Joint Forum, www.bis.org/bcbs/jointforum.htm, dostęp: 25.04.2010.

Mandate of the Joint Forum, <http://www.bis.org/bcbs/jfmandate.htm> dostęp: 25.04.2010.

Mitręga-Niestrój K., Puszer B.: *Znaczenie Joint Forum dla stabilności międzynarodowego systemu finansowego*. W: *Współczesne finanse. Stan i pers-*

pektywy rozwoju rynku finansowego. Red. D. Dziawgo. Wyd. Uniwersytetu im. M. Kopernika w Toruniu, Toruń 2008.

Operational risk transfer across financial sectors. Joint Forum, sierpień 2003.

Outsourcing in Financial Services – consultative document. Joint Forum, sierpień 2004.

Outsourcing in financial services. Joint Forum, luty 2005.

Review of the Differentiated Nature and Scope of Financial Regulation – Key Issues and Recommendations. Joint Forum, styczeń 2010.

Srokosz W., Kopyściański M.: *Znaczące transakcje wewnątrzgrupowe w konglomeracie finansowym na tle regulacji polskich i unijnych*. „Bank i Kredyt” 2006, nr 7.

Szczepańska O., Sotomska-Krzysztofik P., Pawliszyn M., Pawlikowski A.: *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej na przykładzie wybranych krajów*. Materiały i Studia, zeszyt 173. NBP, Warszawa, kwiecień 2004.

Trends in risk integration and aggregation. Joint Forum, sierpień 2003.

Żabińska J., Sarnik-Sawicka A.: *Forum Stabilności Finansowej jako organizacja nadzorująca i monitorująca międzynarodowy rynek finansowy*. W: *Rola międzynarodowej współpracy finansowej w tworzeniu norm i regulacji ostrożnościowych zabezpieczających stabilność systemów finansowych*. Red. J. Żabińska. Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2008.

THE IMPORTANCE OF THE JOINT FORUM FOR INTENSIFICATION OF THE STABILITY OF THE INTERNATIONAL FINANCIAL SYSTEM

Summary

Joint Forum which was established under the aegis of the BCBS, IOSCO and IAIS, is nowadays engaged in many important problems related to the stability of the international financial system. The activities of the Forum refer to the issues common in banking, insurance sectors and securities, including the regulation of the financial conglomerates. The priority is the improvement of the effectiveness of supervision of three sectors and also the financial conglomerates. The Joint Forum develops the set of the principles, guidance and best practices as appropriate, in particular for: risk assessments and their management, internal controls and capital; the use of the audit and actuarial functions in the supervision of the regulated entities and corporate groups

containing the regulated entities; corporate governance, including fit and proper tests; outsourcing by the regulated firms of functions and activities; different definitions of banking, insurance and securities activities and the potential that they may lead to *regulatory arbitrage*. *Identifying the core principles of banking, insurance and securities* sectors that are common and understanding the differences where they arise is also one of the tasks of Joint Forum.

ROSYJSKI SYSTEM FINANSOWY W OBLICZU ŚWIATOWEGO KRYZYSU GOSPODARCZEGO – RZĄDOWE PRÓBY STABILIZACJI SEKTORA BANKOWEGO

Wprowadzenie

Kryzys finansowy w Rosji w dużej mierze wynika ze specyfiki rosyjskiej gospodarki, a prowadzona przez Kreml polityka dodatkowo wywoływała problemy. Wydarzenia polityczno-gospodarcze, począwszy od konfliktu w koncernie naftowym TNK-BP, przez nagonkę premiera Putina na prezesa holdingu energetycznego za zaniżanie wartości węgla sprzedawanego za granicę, aż po wybuch wojny rosyjsko-gruzińskiej w sierpniu 2008 roku spowodowały paniczną ucieczkę inwestorów zagranicznych z rynku. Banki zagraniczne dokonywały przeszacowania swoich portfeli kredytowych, traktując inwestycje w Rosji jako obciążone ryzykiem politycznym. Do pierwszych dni października inwestorzy wycofali z rynku łącznie ok. 60 mld USD. Doprowadziło to do załamania na rosyjskiej giełdzie – Federalna Służba Rynku Finansowego pod naciskami wicepremiera Igora Szuwałowa kilkakrotnie zawieszała działalność obu giełd moskiewskich – za każdym razem, gdy dochodziło do gwałtownych spadków.

W pierwszej fazie kryzysu Kreml zaprzeczał istnieniu zagrożenia dla rosyjskiej gospodarki, ograniczając swoje działania do umieszczenia na rynku międzybankowym 3-miesięcznych depozytów o łącznej wartości 19 mld USD. Pierwsze sygnały o powadze problemu dotarły do władz 24 września, gdy największe koncerny energetyczne Rosji (Gazprom, Rosneft, Łukoil i TNK-BP) poprosiły rząd o finansowe wsparcie. Na rynku międzybankowym tymczasem pojawiły się narastające problemy z płynnością finansową – największe banki rosyjskie odmówiły udzielania międzybankowych pożyczek a Sberbank,

największy kapitałowo bank rosyjski, odmówił przyjmowania w zastaw nawet swoich własnych akcji.

W miesiąc od wybuchu wojny wartość rynkowa akcji na rosyjskiej giełdzie spadła o 36%, a do końca października – poniżej wartości z okresu kryzysu z 1997 roku. Agencja Bloomberg ogłosiła, że akcje rosyjskich firm można uznać za najtańsze na świecie. Duże znaczenie miały również: szybko pogarszająca się sytuacja na rynkach międzynarodowych oraz metody prowadzenia interesów za wschodnią granicą – inwestowanie w większości pożyczonego pod zastaw akcji kapitału sprawiło, iż spadające wartości walorów pociągnęły za sobą żądania banków wyrównania różnicy w kwotach lub zwrotu pożyczki (tzw. *margin calls*). Kłopoty z płynnością finansową uniemożliwiały zwrot pożyczek, zatem pożyczkodawcy wyprzedawali zastawy, by odzyskać choć część zamrożonego kapitału, co spowodowało dalsze tanienie walorów i jeszcze większe problemy z płynnością. W Rosji rozpoczęła się walka z kryzysem.

1. Plany działań antykryzysowych

Rząd Rosji w latach 2009 oraz 2010 przyjął plany działań skierowane na uzdrowienie sytuacji w sektorze finansowym i w poszczególnych gałęziach gospodarki. Przyjęty zakres działań w głównej mierze nakierowany jest na ratowanie sektora finansowego i przemysłu poprzez ochronę rynku przed zagraniczną konkurencją, wlewanie na rynek gotówki, ulgi podatkowe.

Najważniejsze rządowe działania w sektorze bankowym wraz z ich zakładanym kosztem i oczekiwanym celem przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Rządowe działania antykryzysowe i stabilizujące sektor bankowy

Cel działania	Opis podjętych działań antykryzysowych	Kwota
Zwiększenie płynności finansowej na rynku bankowym	Zmniejszenie wymogu rezerw obowiązkowych.	400 mld RUB
	Aukcja rządowych depozytów.	1,1 bln RUB-1,5 bln RUB
	Zwiększenie ilości transakcji repo przez CentroBank. Średnia kwota transakcji wzrosła 5-krotnie od początku września do stycznia 2009. Ponowne uruchomienie transakcji repo 90-dniowych po wcześniejszym zawieszeniu ze względu na brak popytu.	b.d.

cd. tabeli 1

	Podniesienie gwarancji depozytów: – w 100% – ze 100 000 RUB do 200 000 RUB – w 90% – z 400 000 RUB do 700 000 RUB.	b.d.
	Podniesienie stóp procentowych depozytów bankowych ulokowanych w CentroBanku.	b.d.
	Udzielanie przez CentroBank niezabezpieczonych kredytów bankom z wyznaczonym ratingiem kredytowym.	1,9 tryl. RUB (luty 2009)
Wsparcie wyniku finansowego i ochrona rosyjskich przedsiębiorstw przed przejęciem przez zagraniczny kapitał	Poprawki do budżetu na lata 2008-2010 umożliwiające rządowi przekazanie depozytów z Funduszu Narodowego Dobrobytu do Wnieszekonombanku celem wykupienia akcji i obligacji przedsiębiorstw kontrolowanych, ale niebędących w całości własnością państwa.	Do 75 mld RUB w 2008 oraz 175 mld RUB w 2009
	Przekazanie do WEB 50 mld USD (depozyty na 1 rok z możliwością prolongaty po stawce LIBOR+1%). Pieniądże przeznaczone na kredyty udzielone firmom na wykupienie długów zagranicznych przedsiębiorstw krajowych, by uniknąć przejęcia przez obcy kapitał.	50 mld USD; Do końca 2008 roku – 12 mld USD
Zwiększenie bazy kapitałowej sektora bankowego	Rekapitalizacja Rosselhozbanku i RosAgroLeasing.	45 mld RUB + 25 mld RUB
	Kredyty podporządkowane: – dla banków innych niż Sberbank na okres 10 lat po stawce rocznej 8% przy schemacie współfinansowania 1:1 z osobami trzecimi i/lub właścicielami, po stawce 9,5% przy schemacie współfinansowania 3:1 – kredyt dla Sberbanku na okres 10 lat po stawce rocznej 8% z płatnością odsetek na koniec okresu.	410 mld RUB
	Ogłoszenie o dalszych możliwych zastrzykach kapitałowych do banków.	500 mld RUB
		Do kwoty 1,4 bln RUB
Zapobieganie bankructwom banków	Wprowadzenie zastrzyku kapitałowego z CentroBanku dla Agencji Zabezpieczenia Depozytów do kwoty 200 mld USD (w celu umożliwienia restrukturyzacji lub likwidacji nierentownych banków – kredyty na okres do 5 lat).	Do 200 mld RUB
	Przejęcie upadających banków prywatnych przez WEB lub inne banki państwowe (m.in. Globex, Kit, Sobinbank, Swiazbank).	b.d.
	Kompensacja przez CentroBank strat spowodowanych udzieleniem pożyczek międzybankowych bankom, którym odebrano koncesję.	b.d.
Zabezpieczenie normalnego działania mechanizmu kredytowania realnego sektora gospodarki	Zastrzyk kapitałowy dla Agencji Mieszkaniowych Kredytów Hipotecyjnych poprzez Wnieszekonombank do kwoty 60 mld RUB (kredyty po stawce rocznej 6,25%); przedłużono uprawnienia WEB w zakresie kredytowania AMKH do dnia 31.12.2011.	Do 60 mld RUB
	Gwarancje rządowe na pożyczki bankowe dla przedsiębiorstw do 70% kwoty.	Do 300 mld RUB
	Poręczenie bankom, które korzystały z instrumentów państwowej pomocy, zwiększać ilość długoterminowego kredytowania niefinansowych organizacji w ilości nie mniejszej niż ilość otrzymanej pomocy państwowej po stawce oprocentowania równej stawce % refinansowania Banku Rosji, zwiększonej o 3%.	b.d.

cd. tabeli 1

	Subsydiowanie stawek % kredytów udzielonych niefinansowym organizacjom priorytetowych gałęzi gospodarki.	b.d.
	Udzielanie organizacjom kredytów przez Wnieszekonombank na umorzenie ich wewnętrznego zadłużenia kredytowego.	b.d.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie programów rządowych i ustaw federalnych: „Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год”; „План действий по реализации Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год”; Федеральный закон от 18.07.2009 N 181-ФЗ „Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков”; Федеральный закон от 13.10.2009 г. N 173-ФЗ „О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации”; Федеральный закон от 13.10.2008 г. N 171-ФЗ „О внесении изменения в статью 46 Федерального закона О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”; Федеральный закон от 22 мая 2010 г. N 101-ФЗ „О внесении изменений в Федеральный закон О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации”; „Основные направления антикризисных действий Правительства РФ на 2010 год”.

2. Efekty działań antykrzysowych

Rosyjski sektor bankowy w roku 2009, mimo obserwowanego spadku gospodarczego, uchronił swoją stabilność finansową. Podejmowane przez rząd Rosyjskiej Federacji oraz Bank Rosji prace nad adekwatnymi dla każdej z faz kryzysu mechanizmami utrzymania stabilności sektora bankowego znalazły odzwierciedlenie w poprawie wskaźników makroekonomicznych. Finansowe wsparcie ze strony państwa z jednej strony uchroniło część banków przed utratą rentowności, z drugiej – pozwoliło na wyprowadzenie z rynku tych organizacji kredytowych, które mogłyby stanowić zagrożenie dla całego sektora bankowego.

Zastosowanie środków mających na celu podtrzymanie płynności na rynku finansowym korzystnie wpłynęło na zdolność banków do regulowania swoich bieżących zobowiązań. O 3% wzrósł średni stosunek najbardziej płynnych aktywów do łącznych aktywów sektora bankowego i w 2009 roku wyniósł 10,9%¹.

Spśród stosowanych na rynku działań interwencyjnych największym zainteresowaniem cieszyły się kredyty udzielane bankom bez zabezpieczenia, zwłaszcza w okresie od października 2008 do lutego 2009 przy rocznej stawce oprocentowania na poziomie 20%. Otrzymanie kredytu było uzależnione od wypełnienia przez banki obowiązku utrzymania długiej pozycji bilansowej dla każdej waluty zagranicznej, jeśli ich przyrost nie był spowodowany odpowied-

¹ Обзор финансовой стабильности. Департамент Бадан і Інформації Банку Росії, Москва 2010, s. 26.

nim przyrostem zagranicznych pasywów. Celem wdrożenia tej rekomendacji przez CBR w lipcu 2009 roku było ograniczenie odpływu kapitałów za granicę w wyniku inwestowania pieniędzy otrzymanych w ramach pomocy państwowej na rynkach zagranicznych. Dzięki takiemu rozwiązaniu udało się zmniejszyć presję dewaluacyjną na kurs rubla i zapobiec masowej ucieczce kapitału za granicę.

W okresie największego zapotrzebowania na kredyty bez zabezpieczenia ich portfel kredytowy rozszerzył się niemal pięciokrotnie – z 387,7 mld RUB do 1,934 mld RUB. Do końca 2009 roku udało się stopniowo obniżyć wykorzystanie tych instrumentów do poziomu 190,4 mld RUB². Zastosowanie tego niestandardowego i bardzo ryzykownego działania jako narzędzia ochrony płynności sektora bankowego okazało się bardzo korzystne również dla samego CentroBanku – przychód z tej operacji wyniósł 200 mld RUB, a więc CBR zarobił na tych kredytach tyle samo, co cały sektor bankowy w 2009 roku³.

Instrumentem utrzymania stabilności finansowej o charakterze długoterminowym były dziesięcioletnie pożyczki podporządkowane udzielane przez Bank Rosji i korporacje państwowe, Wnieszekonombank, Sberbank, Wniesz-torgbank, Rosselhozbank i wiele innych znaczących banków na łączną sumę 892 mld RUB. Stanowiły one jedno z ważniejszych źródeł dokapitalizowania sektora w 2009 roku, choć w różnych grupach banków (z punktu widzenia właściciela kapitałów) stopień wykorzystania tego instrumentu był różny.

Przyspieszeniu procesu kapitalizacji bankowego sektora sprzyjało zwiększenie wymogów co do minimalnego rozmiaru środków własnych banków: od 1 stycznia 2010 minimalny poziom kapitału własnego banku powinien wynosić nie mniej niż 90 mln RUB a od 1 stycznia 2012 roku – nie mniej niż 180 mln RUB. Według danych CBR za 2009 rok liczba banków z kapitałem przewyższającym 180 mln RUB (bez udziału banków, w stosunku do których podejmowane były środki zapobiegające bankructwu) zwiększyła się o 13 i obecnie wynosi 760, a ich udział w ogólnej liczbie działających kredytowych instytucji wzrósł z 67,4 do 71,8%⁴.

W planach CBR są dalsze zaostrzenia wymogów kapitałowych. Zmieni się również metodologia wyliczania wskaźnika wymaganego kapitału (H1) i od 1 czerwca 2010 będzie brane pod uwagę 15% średniego dochodu banku za ostatnie 3 lata oraz wdrożony będzie wymóg stopniowego pokrycia (na początku na 40%, potem 70% i na koniec na 100%) ryzyka operacyjnego.

² Ibid., s. 26.

³ Пор. А. Бараулина: *Один за всех*. „Ведомости” 65 (2583), 13.04.2010. Artykuł dostępny na stronie internetowej: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2010/04/13/231143>, dostęp: 17.04.2010.

⁴ Обзор финансовой..., op. cit., s. 28.

Skutkiem podjętych działań mających na celu dokapitalizowanie sektora bankowego były:

- wzrost udziału środków własnych w sektorze (kapitału) o 46,7% na koniec grudnia 2009 roku w porównaniu z październikiem 2008,
- zmniejszenie do 1,1% ogólnego udziału aktywów kredytowych organizacji, które nie wypełniają normy H1,
- ponaddwukrotne zwiększenie tempa przyrostu globalnego kapitału założycielskiego sektora bankowego za 2009 rok (41,2%) w porównaniu z 2008 rokiem,
- zwiększenie stosunku kapitału założycielskiego do sumarycznego poziomu własnych środków banku za 2009 rok (do listopada) z 24,3% do 26,9%,
- wzrost roli kapitału założycielskiego jako źródła przyrostu kapitałów własnych w wyniku obniżenia roli zysku i funduszy z nich tworzonych.

Bank Rosji we współpracy z Agencją Ubezpieczania Depozytów (AUD) podejmował również działania zapobiegające bankructwom banków. Działania mające na celu przywrócenie normalnej funkcjonalności organizacji kredytowych z wykorzystaniem państwowej pomocy według stanu na dzień 1 stycznia 2010 miały miejsce w 18 bankach, przy czym w 14 z nich z udziałem Agencji, w 4 – z udziałem inwestorów zagranicznych. Równocześnie w 2009 roku odebrano koncesję na prowadzenie działalności bankowej aż 44 bankom niezdolnym do dalszego wypełniania swojej roli i zagrażającym interesom kredytodawców i depozytariuszy. W efekcie tych działań w ciągu pierwszych 3 kwartałów 2009 roku udział banków będących w dobrej kondycji finansowej w ogólnej liczbie działających banków zwiększył się o 1,5 punktu procentowego i na dzień 1 października 2009 wyniósł 88,1%⁵.

Dokonując oceny działań nakierowanych na ochronę normalnego funkcjonowania organizacji sektora niefinansowego należy stwierdzić, iż w 2009 roku ogólny poziom kredytów udzielanych podmiotom tego sektora zwiększył się o 32,1 mld RUB, czyli o 0,3%, przy czym w 30 największych bankach w Rosji poziom długoterminowego kredytowania zwiększył się o 16,3%⁶. Spadły również stawki oprocentowania kredytów długoterminowych.

System ubezpieczania wkładów społeczeństwa oraz zwiększenie stawek oprocentowania lokat spowodowały gwałtowny przyrost depozytów w bankach. Banki proponowały klientom detalicznym bardzo wysokie oprocentowanie, nie licząc się z faktem, iż wkrótce pieniądze te wraz z należnymi odsetkami będą musiały oddać. Doprowadziło to do sytuacji, w której banki, nie

⁵ Ibid., s. 29.

⁶ Ibid.

będąc w stanie wypłacić tak wysokich odsetek, powoływały się na zapisy umów z klientami, zmuszając tych ostatnich do rezygnacji ze znaczącej części należnych im odsetek. Postuluje się obecnie wprowadzenie komisji nadzorującej przestrzeganie praw klientów, powołując się na nieskuteczność CBR w zakresie regulowania stosunków pomiędzy klientami a bankami⁷.

Nie udało się przywrócić w pełni funkcjonowania rynku kredytowania detalicznego – w 2009 roku suma kredytów udzielonych osobom fizycznym zmniejszyła się o 11%. Na rynku kredytów hipotecznych, pomimo znaczącego polepszenia się warunków kredytowania i obniżenia stawek procentowych, nadal kredyty hipoteczne pozostają niedostępne dla większości potencjalnych kredytobiorców.

Podsumowanie

Bez względu na pozytywny efekt większości antykrzysowych działań podejmowanych przez władze Rosji, nadal istnieją poważne potencjalne zagrożenia dla stabilności pojedynczych instytucji, jak i sektora bankowego jako całości – pogorszenie wyników finansowych, niemal zerowa rentowność całego sektora, niedokapitalizowanie poszczególnych banków z punktu widzenia zwiększenia od 1 stycznia 2010 wymagań kapitałowych.

Jednym z kryteriów definicji kryzysu finansowego, przyjętych w międzynarodowej praktyce, jest obniżenie rentowności aktywów sektora bankowego do poziomu 1%. W odniesieniu do rentowności aktywów rosyjskiego sektora bankowego wskaźnik ten znajduje się na poziomie 0,7% (na 1 stycznia 2010 roku; poniżej 1% od połowy 2009 roku), natomiast rentowność łącznego kapitału bankowego obniżyła się z 13,3% w styczniu 2009 do 4,9% w 2010. Istnieje ryzyko, że dalsze utrzymywanie się tak niskich wskaźników rentowności może doprowadzić do niedostatecznego przyływu inwestycji do sektora bankowego.

Główny ekonomista Banku Światowego ze strony Rosji – Żelko Bogietić ocenił, iż najgorsze konsekwencje kryzysu finansowego Rosja ma już za sobą. Mówiąc o celach na 2010 rok w sferze sektora bankowego, zwrócił uwagę na konieczność przywrócenia aktywności kredytowej i zmniejszenia wielkości

⁷ А. Панов: *Финансовый фронт: Банки на комиссию*. „Ведомости” 57 (2575), 01.04.2010. Artykuł dostępny na stronie internetowej: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2010/04/01/229916>, dostęp: 20.04.2010.

kredytów niespłacanych⁸. Wicepremier Rosji i minister finansów Aleksiej Kudrin szacuje, iż akcja kredytowa w Rosji w 2010 roku wzrośnie do 5-10%⁹.

Tymczasem na zagrożenie wynikające z wysokiej niespłacalności kredytów zwraca również uwagę pierwszy zastępca prezesa Centrobanku – Gienadij Mielikow. Przyznaje on, iż niektóre banki pod koniec 2010 roku mogą znaleźć się na granicy wypłacalności ze względu na obniżenie się normy H1 (stosunek kapitału do aktywów) do poziomu 10,8-11%¹⁰, związane z koniecznością odprowadzania rezerw obowiązkowych. Według oficjalnych statystyk na dzień 1 marca 2010 udział kredytów przeterminowanych wynosił 6,1%, tymczasem według szacunków Mielikowa udział samych kredytów straconych (4-5 kategorii) przekroczył 10,1%. Jak wynika z analizy danych Centralnego Banku Rosji, do 1 marca 2010 liczba nierentownych banków wzrosła do 273 w porównaniu do 120 w ubiegłym roku¹¹.

Literatura

Barnard G.: *Russia's long and winding Road to a more efficient and resilient banking sector*. OECD Economics Department, „Working Papers” No. 731, ECO/WKP(2009)72, 06.11.2009.

Башкатова А.: *Кризис в России напугал Всемирный банк*. „Независимая”, 2010.02.05. Artykuł dostępny na stronie internetowej: http://www.ng.ru/economics/2010-02-05/1_crisis.html, dostęp: 27.04.2010.

Бараулина А.: *Один за всех*. „Ведомости” nr 65 (2583), 13.04.2010. Artykuł dostępny na stronie internetowej: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2010/04/13/231143>, Dostęp: 17.04.2010.

Федеральный закон от 18.07.2009 N 181-ФЗ *Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для*

⁸ А. Башкатова: *Кризис в России напугал Всемирный банк*. „Независимая” 2010.02.05. Artykuł dostępny na stronie internetowej: http://www.ng.ru/economics/2010-02-05/1_crisis.html, dostęp: 27.04.2010.

⁹ Кудрин: *кредитование в России в 2010 г. вырастет на 5-10%*. Prjam-TASS, 06.04.2010. Artykuł dostępny na stronie internetowej: <http://www.vedomosti.ru/personal-finance/news/2010/04/06/985599>, dostęp: 17.04.2010.

¹⁰ Problem może dotyczyć 23 banków, w tym banków moskiewskich, należących do 100 największych w kraju. Wg stanu na styczeń 2010 w 7 bankach normatyw H1 był niższy niż zakładane 12%.

¹¹ Т. Воронова: *У тревожной границы*. „Ведомости” 65(2583), 13.04.2010. Artykuł dostępny na stronie internetowej: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2010/04/13/231156>, dostęp: 17.04.2010.

повышения капитализации банков. Dostępny na stronie internetowej: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=89587>, dostęp: 17.04.2010.

Федеральный закон от 13.10.2009 г. N 173-ФЗ *О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации*. Dostępny na stronie internetowej: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_167551.html, dostęp: 17.04.2010.

Федеральный закон от 13.10.2008 г. N 171-ФЗ *О внесении изменения в статью 46 Федерального закона О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)*. Dostępny na stronie internetowej: http://www.innovbusiness.ru/pravo/DocumShow_DocumID_143215.html, dostęp: 17.04.2010.

Федеральный закон от 22 мая 2010 г. N 101-ФЗ *О внесении изменений в Федеральный закон О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации*. Dostępny na stronie internetowej: http://ntc.duma.gov.ru/duma_na/asozd/asozd_text.php?bpaid=1&code=159973&PHPSESSID=9e36e8962fa8af00f2e9c260f02cc38b, dostęp: 17.04.2010.

Кудрин: кредитование в России в 2010 г. вырастет на 5-10%. *Prajm-TASS*, 06.04.2010. Artykuł dostępny na stronie internetowej: <http://www.vedomosti.ru/personal-finance/news/2010/04/06/985599>, dostęp: 17.04.2010.

Łomanowski A.: *Początki kryzysu finansowego w Rosji*. „Bezpieczeństwo narodowe”, I-II 2009/9-10, s. 118-130.
<http://bo.bdc.ru/2009/8/tutunnik.htm>, dostęp: 20.04.2010.

Maryl K., Partyka K.: *Informacja dotycząca działań antykryzysowych podejmowanych w wybranych krajach świata*. Ministerstwo Gospodarki, Sekretariat Ministra, Warszawa, lipiec 2009 r.

Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год. „РГ”, Федеральный выпуск № 4872 от 20 марта 2009 г. Dostępne na stronie internetowej: <http://www.rg.ru/2009/03/20/programma-antikrisis-dok.html>

План действий по реализации Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год. Dostępny na stronie internetowej:

<http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/crisis/doc1248429993174>

Обзор финансовой стабильности. Departament Badań i Informacji Banku Rosji, Moskwa 2010.

Основные направления антикризисных действий Правительства РФ на 2010 год. Dostępne na stronie internetowej:
<http://premier.gov.ru/anticrisis/3.html>, dostęp: 20.04.2010.

Тютюнник А.: *Российская банковская система после кризиса.*
„Банковское обозрение” № 5/8, май 2009 г. Artykuł dostępny na stronie internetowej: <http://bo.bdc.ru/2009/8/tutunnik.htm>, dostęp: 20.04.2010.

Воронова Т.: *У тревожной границы.* „Ведомости” 65 (2583), 13.04.2010.
Artykuł dostępny na stronie internetowej:
<http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2010/04/13/231156>, dostęp: 17.04.2010.

RUSSIAN FINANCIAL SYSTEM IN RELATION TO THE GLOBAL ECONOMIC CRISIS – GOVERNMENT EFFORTS TO STABILIZE THE BANKING SECTOR

Summary

In January 2010 the World Economic Forum published its report on the future of the global financial system in which several scenarios of the development and new division of the powers in the world following the sub-prime crisis have been presented. One of them, more and more frequently considered by the economists, includes an assumption stating that the BRIC group (Brazil-Russia-India-China) will have become a dominant power in the world-wide market by 2020. It seems that this theory is confirmed by the announcement of the Russian government of 2008 stating that by 2013 Russia will have undertaken the actions aimed at moving its investments from Europe to South-East Asia and to take some efforts to make Moscow become a new economic center of the world. Still in the early autumn of 2008 the Russian authorities mutually declared that the sub-prime financial crisis would not affect the Russian economy, however in October the same year 50 billion USD were brought out of Russia. The symptoms of the economic breakdown that had been ignored at the beginning became stronger, causing next bankrupt declarations and forcing the Russian government to undertake extensive actions to support banking sector and prevent expansion of the crisis.

The aim of this document is to describe the peculiarity of the Russian market performance, the undertaken regulatory actions and financial interventions of the state to counteract the crisis.

Joanna Żabińska

PAKIETY RATUNKOWE JAKO FORMY WSPARCIA GOSPODARKI NA PRZYKŁADZIE NIEMIEC

Wprowadzenie

Kryzys finansowy, który swoim zasięgiem objął całą gospodarkę światową, spowodował z końcem 2008 roku narastanie procesów recesyjnych w większości krajów na świecie. Spadek stopy wzrostu PKB, załamanie handlu światowego, wzrost bezrobocia spowodowały w pierwszej kolejności działania władz monetarnych (banków centralnych), a następnie wywołały reakcję władz fiskalnych. Głębokie załamanie koniunktury spowodowało, że na przełomie lat 2008-2009 wiele państw zdecydowało się na wprowadzenie rozwiązanych pakietów antykryzysowych o charakterze fiskalnym jako uzupełnienie działań w zakresie polityki monetarnej.

Celem opracowania jest ukazanie skutków kryzysu finansowego i głębokiej recesji gospodarczej, wymuszających aktywne włączenie się państwa w stabilizację sektora finansowego i gospodarki. W artykule przedstawiono wsparcie udzielane przez rząd Niemiec sektorowi bankowemu, jak również przedsięwzięcia z zakresu polityki fiskalnej ujęte w formie pakietu ratunkowego. Przy konstruowaniu tego pakietu kierowano się zasadą trzech „T”: *timely, temporary, targeted*, by zapewnić maksymalną efektywność środków publicznych przeznaczonych na wsparcie gospodarki. W pierwszej kolejności został przygotowany pakiet stabilizacyjny dla sektora bankowego. Dopiero po przebiegu kryzysu finansowego do realnej gospodarki przygotowano dwa programy koniunkturalne, które łącznie stanowią jeden pakiet antykryzysowy.

Programy koniunkturalne Niemiec jako forma wsparcia gospodarki w okresie kryzysu

Kryzys finansowy trwający od połowy 2007 roku w końcu przebił się do gospodarki realnej, co w rezultacie spowodowało znaczne osłabienie koniunktury na świecie¹. Załamaniem rozwoju dotknięte zostały przede wszystkim kraje eksportujące dużą część swojego PKB. Do takich krajów zaliczamy również gospodarkę niemiecką ze względu na ścisłe powiązania handlowe Niemiec z krajami dotkniętymi kryzysem. Według oficjalnych danych statystycznych strumień niemieckiego eksportu od stycznia 2008 do stycznia 2009 obniżył się o 173 mld USD. To jest najsilniejsze obniżenie eksportu na świecie. Nawet w Japonii redukcja eksportu wyniosła tylko 157 mld USD². Szok popytowy, który wystąpił w wyniku znacznego obniżenia się eksportu, spowodował w konsekwencji spowolnienie wzrostu gospodarczego. To spowolnienie, będące także rezultatem zakończenia się fazy ożywienia koniunkturalnego i przejścia do fazy recesji – było największe w okresie powojennym³. Największe szoki ostatnich 40 lat to wzrost cen ropy naftowej w 1974 i 1978 roku, recesja na początku lat 80. i perturbacje będące wynikiem Zjednoczenia Niemiec na początku lat 90. To jednak były w przeważającej mierze szoki podażowe, których nie zwalcza się za pomocą środków polityki popytowej⁴.

Głęboka recesja, która wystąpiła pod koniec 2008 roku i jej zwalczanie wymusiły zastosowanie ekspansywnej polityki pieniężnej i fiskalnej. Ekspansywna polityka pieniężna, która oddziałuje poprzez stopy procentowe na inwestycje i poprzez kursy walutowe na handel, nie jest w stanie wyciągnąć gospodarki z głębokiej recesji. Mimo obniżenia przez banki centralne wiodących stóp procentowych niemalże do zera (USA) lub do 0,5 czy 1% (w Europie), nie spowodowało to rozszerzenia działalności kredytowej przez banki komercyjne. Banki bowiem w reakcji na kryzys zaostrzyły warunki przyznawania kredytów zarówno dla gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorstw. Również finansowanie się przedsiębiorstw poprzez rynek kapitałowy stało się w tym czasie niemożliwe ze względu na spadek popytu na emitowane akcje czy obligacje. Ponadto nawet niskie stopy procentowe w sytuacji istnienia pesymistycznych ocen dotyczących kształtowania się zbytu nie stanowią zachęty do podejmowania działalności inwestycyjnej.

¹ Z punktu widzenia cyklu koniunkturalnego spadek koniunktury następuje zwykle po prawie 5 latach trwającego boomu gospodarczego w: T. Buttner: *Stabilisierungsbeitrag der Finanzpolitik*. „Wirtschaftsdienst” 2008, nr 12, s. 786.

² „Börsen Zeitung” z 7.05.2009.

³ U. Blum, U. Ludwig: *Finanzkrise Schadenbegrenzung in der Realwirtschaft*. „Wirtschaftsdienst” 2008, nr 12.

⁴ M. Brunninger: *Warum Konjunkturprogramme?* „Wirtschaftsdienst” 2009, nr 1, s. 2.

W tej sytuacji, aby skompensować spadek popytu spowodowany załamaniem się eksportu, trzeba było stymulować popyt wewnętrzny, a do tego konieczna była ekspansywna polityka fiskalna ukierunkowana na impulsy popytowe zarówno dla przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych. Wyrazem aktywnej polityki fiskalnej były tworzone prawie we wszystkich (niezależnie od opcji politycznych rządów) krajach na świecie pakiety ratunkowe. Rząd federalny Niemiec, który tworzy koalicja CDU i FDP o orientacji liberalnej i prorynkowej, zdecydował się na szeroko zakrojoną interwencję, tworząc dwa pakiety ratunkowe⁵. Aby zapewnić im maksymalną skuteczność uznano, że przy ich konstruowaniu powinno się brać pod uwagę przedsięwzięcia z zakresu polityki fiskalnej, które prowadzą do ożywienia koniunktury. W literaturze angielskiej wymogi dotyczące właściwego doboru przedsięwzięć stymulacyjnych określone są przez trzy zasady: *timely*, *temporary* i *targeted* (ukierunkowane na określony cel)⁶. Podobne zasady przy podejmowaniu przedsięwzięć stymulujących przyjęła Rada Mędrców Niemiec w swoim opracowaniu pt. *Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken*⁷. Zgodnie z tymi zasadami przedsięwzięcia strukturalne powinny być podjęte we właściwym czasie, być ograniczone czasowo i ukierunkowane na realizację określonego celu.

W oparciu o te zasady można zbudować skuteczny program koniunkturalny, który powinien:

- możliwie szybko dać się transponować do realnej gospodarki,
- być ukierunkowany na uzyskanie konkretnych efektów (przedsięwzięcia powinny się charakteryzować wysoką skutecznością w zakresie ożywiania koniunktury),
- być czasowo ograniczony, aby po wejściu w fazę ożywienia koniunkturalnego nie doprowadzić do przegrzania koniunktury i średniookresowo nie zagrażać konsolidacji budżetu,
- być odpowiednio zróżnicowany, mieć odpowiednią wielkość, aby umożliwić oddziaływanie i nie stracić cennego czasu,
- być kompatybilny ze średniookresową strategią wzrostową⁸.

Przy konstruowaniu pakietu ratunkowego zdaniem Rady Mędrców powinno się uwzględnić strategię, która będzie kombinacją ukierunkowania na realizację celów wzrostowych w powiązaniu z potrzebami rozkręcenia ko-

⁵ A. Weber, prezydent Bundesbanku, w wywiadzie udzielonym w styczniu 2009 roku stwierdził, że: „pakiety ratunkowe są konieczne i nie mają alternatywy”. Auszüge aus Presseartikeln, 4/2009, Deutsche Bundesbank.

⁶ D.W. Elmendorf, J. Furman: *If, When, How. A Primer on fiscal stimulus*. The Brookings Institution 2008.

⁷ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 2008/2009, s. 247.

⁸ G.A. Horn, H. Joeßges, A. Truger: *Warum der Staat handeln muss*. „Wirtschaftsdienst” 2008, nr 12, s. 795-798.

niunktury. Rada Mędrców określiła ją mianem *koniunkturerechte Wachstums-politik*. Chodzi o przedsięwzięcia, które ożywią koniunkturę, a jednocześnie są w stanie zwiększyć potencjał wzrostowy gospodarki⁹. W literaturze do czynników sprzyjających wzrostowi zaliczane są między innymi państwowe i prywatne inwestycje, zmniejszenie konsumpcyjnych wydatków państwa, wzrost liczby i jakości kapitału ludzkiego, jak również dynamiczna działalność badawczo-rozwojowa w przedsiębiorstwach i w obszarze kształcenia. Od strony wydatków brane są pod uwagę trzy obszary¹⁰.

Po pierwsze, zwiększenie i wzmocnienie publicznych inwestycji infrastrukturalnych w formie modernizacji ruchu drogowego, sieci szyn. Empiryczne badania wskazują na większe impulsy wzrostowe, wychodzące od inwestycji w infrastrukturę transportową (plany modernizacji tej infrastruktury już istnieją – trzeba je jedynie wykorzystać).

Po drugie, istnieje konieczność rozbudowy infrastruktury komunalnej. Ponieważ inwestycje te są wysoce kapitałochłonne, gminy nie zawsze mogą sobie pozwolić na ich realizację.

Po trzecie, zaproponowano zwiększenie wydatków na wczesne kształcenie dzieci. Europejskie Centrum Badań Gospodarczych potwierdza pozytywne oddziaływanie tego rodzaju inwestycji. Wymaga to rozbudowy infrastruktury do opieki nad dziećmi do 3. roku życia. Przy realizacji tych projektów wymagane są nie tylko szybkie inwestycje budowlane, ale także dobra koncepcja kształcenia i odpowiednia kadra, a to oznacza, że trzeba najpierw w tę kadre zainwestować. Tego rodzaju wydatki będą dopiero po pewnym czasie przynosić efekty, ale nie wówczas, kiedy potrzeby żywienia koniunktury są największe. Z tego względu inwestycje w kształcenie są mniej istotne, przeważa jednak tutaj długoterminowy aspekt wzrostowy¹¹.

Omówione zasady i rekomendacje starano się stosować przy konstruowaniu pakietów w Niemczech. Łączny pakiet ratunkowy, za pomocą którego rząd postanowił stymulować koniunkturę, wyniósł 84,8 mld euro i został podzielony na cztery części: podatki, inwestycje, składki i dotacje oraz rynek pracy¹².

W pakiecie koniunkturalnym na różnego rodzaju ułatwienia i zwolnienia podatkowe przyznano 32,1 mld euro, z tego:

⁹ *Sachverständigenrat zur Begutachtung...*, op. cit., s. 424.

¹⁰ W. Franz: *Von der Finanzkrise in die Rezession*. „Wirtschaftsdienst” 2008, nr 12, s. 783.

¹¹ R. Dohrn, Ch. Schmidt: *Kurzfristiger Genuss ohne langfristige Rene*. „Wirtschaftsdienst” 2008, nr 12, s. 789-792.

¹² Pakiet ten jest największym przedsięwzięciem w historii Niemiec, tak oceniła go Angela Merkel i dalej „rząd będzie robił wszystko, aby za pomocą tego pakietu Niemcy wyszły z kryzysu wzmocnione”. „Börsen Zeitung” z 14.01.2009 za Auszüge aus Presseartikeln 2/2009, Deutsche Bundesbank.

- 10,5 mld na obniżenie podatku dochodowego,
- 8,1 mld na zmniejszenie opodatkowania na wydatki związane z opieką,
- 6,3 mld na degresywną amortyzację,
- 4,4 mld na zwiększenie zasiłków dla dzieci – wyższe kwoty wolne od opodatkowania,
- 0,9 mld na poprawienie warunków produkcji dla rzemieślników,
- 0,6 mld na zwolnienia podatkowe przy kupnie nowych samochodów,
- 0,6 mld na podniesienie specjalnych umorzeń dla przedsiębiorstw,
- 0,3 mld na ułatwienia podatkowe przy zakupie biodiesla,
- 0,3 mld na reformę podatkową dla samochodów ciężarowych,
- 0,1 mld dla gospodarstw domowych będących jednocześnie pracodawcami.

Na inwestycje rząd federalny przeznaczył 24,5 mld euro, z tego:

- 13,3 mld na inwestycje przyszłościowe,
- 4,0 mld na dodatkowe inwestycje Federacji,
- 3,0 mld na kredyty/gwarancje dla przedsiębiorstw,
- 2,0 mld na infrastrukturę komunikacyjną,
- 0,9 mld na wspieranie innowacyjności,
- 0,5 mld na wspieranie innowacyjnych technologii w zakresie napędów (np. elektrycznych),
- 0,3 mld na poprawę regionalnej infrastruktury,
- 0,2 mld na budownictwo energooszczędne,
- 0,1 mld na programy Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Na dotacje, zasiłki i składki przeznaczono łącznie 22,5 mld euro, z tego:

- 9,5 mld na obniżenie składek zdrowotnych,
- 7,2 mld na niższe składki z tytułu ubezpieczenia bezrobotnych,
- 5,0 mld na premie za złomowanie starych samochodów,
- 0,5 mld na wsparcie dzieci niepełnosprawnych,
- 0,2 mld na pomoc finansową dla dzieci szkolnych z rodzin ubogich,
- 0,1 mld na zmiany regulacji zasiłków mieszkaniowych.

Na poprawę sytuacji na rynku pracy przeznaczono 5,9 mld euro, z tego:

- 2,3 mld na składki ubezpieczenia społecznego dla pracujących w niepełnym wymiarze czasu,
- 2,0 mld na dalsze kształcenie,
- 0,8 mld na 5 tys. nowych stanowisk w urzędach pracy,
- 0,4 mld na dalsze kształcenie pracowników nisko wykwalifikowanych i starszych pracowników,
- 0,4 mld na kwalifikacje pracowników udzielających pożyczek kredytowych.

Aby popyt rósł we wszystkich sektorach, musi być wspierana konsumpcja. To jest możliwe tylko wtedy, gdy rosną rozporządzalne dochody gospo-

darstw domowych. Jest to możliwe dzięki ulgom w postaci zwiększenia kwoty wolnej od podatku, obniżenia składek na ubezpieczenie zdrowotne dzięki państwowym dopłatom. Te przedsięwzięcia w krótkim czasie prowadzą do wzrostu dochodów netto gospodarstw domowych.

Dla osiągnięcia szybkich efektów oferuje się szerokie ulgi podatkowe w celu nakręcania prywatnej konsumpcji. Ulgi dla gospodarstw domowych mają tę wadę, że oddziałują jedynie pośrednio, gdyż częściowo mogą się przekształcić w oszczędności. Dlatego większa część ulg podatkowych powinna obejmować gospodarstwa domowe o niskim lub średnim dochodzie, gdyż wykazują one niską skłonność do oszczędzania. Z obniżenia podatku dochodowego w Niemczech skorzysta tylko część gospodarstw domowych. Obniżenia podatkowe dla niskich grup dochodowych nie obejmą najniższej uposażonych grup, gdyż już przed uchwaleniem pakietu ratunkowego nie płaciły one podatku dochodowego.

Wprowadzenie degresywnej amortyzacji miało według projektodawców pakietu skłonić przedsiębiorstwa do podjęcia w szerokim rozmiarze nowych inwestycji. Krytycy pakietu wskazują na fakt, że w sytuacji, gdy silnie spadają oczekiwania dotyczące popytu, prawdopodobieństwo skorzystania z degresywnej amortyzacji jest niewielkie. Z punktu widzenia oddziaływania koniunkturalnego krytycznej ocenie poddawana jest także reforma podatku samochodowego – czasowe ulgi podatkowe dla nowych samochodów. W przeciwieństwie do tego bodźce inwestycyjne na ekologiczną modernizację (biodiesel) i wspieranie rzemiosła uważane są za sensowne.

Silny i najbardziej bezpośredni efekt wzrostowy pochodzi ze zwiększenia wydatków na inwestycje publiczne. Z tego powodu powinny one stanowić istotny element składowy pakietu ratunkowego. Ważne jest przy tym, aby inwestycje te były szybko realizowane. Chodzi zwłaszcza o inwestycje w infrastrukturę transportową. W pakiecie przewidziano wyraźne impulsy inwestycyjne wychodzące zarówno od federacji, krajów, jak i gmin. W pakiecie 4 mld euro otrzymuje federacja na autostrady, 10 mld euro przeznaczono na projekty inwestycyjne gmin. Kraje mają partycypować w programie inwestycyjnym w wysokości 3,3 mld euro. Dzięki tym wydatkom federacja, kraje i gminy będą osiągać korzyści z dodatkowych środków na badania, kształcenie, infrastrukturę i komunikację. W tej części pakietu przewiduje się także 500 mln euro na wspieranie nowych technologii w zakresie napędu, 300 mln na poprawę regionalnej struktury gospodarczej, 200 mln na energooszczędne budownictwo i 100 mln na obniżenie oprocentowania pożyczek zaciąganych przez gminy w KfW (rodzaj państwowej instytucji finansowej).

- 10,5 mld na obniżenie podatku dochodowego,
- 8,1 mld na zmniejszenie opodatkowania na wydatki związane z opieką,
- 6,3 mld na degresywną amortyzację,
- 4,4 mld na zwiększenie zasiłków dla dzieci – wyższe kwoty wolne od opodatkowania,
- 0,9 mld na poprawienie warunków produkcji dla rzemieślników,
- 0,6 mld na zwolnienia podatkowe przy kupnie nowych samochodów,
- 0,6 mld na podniesienie specjalnych umorzeń dla przedsiębiorstw,
- 0,3 mld na ułatwienia podatkowe przy zakupie biodiesla,
- 0,3 mld na reformę podatkową dla samochodów ciężarowych,
- 0,1 mld dla gospodarstw domowych będących jednocześnie pracodawcami.

Na inwestycje rząd federalny przeznaczył 24,5 mld euro, z tego:

- 13,3 mld na inwestycje przyszłościowe,
- 4,0 mld na dodatkowe inwestycje Federacji,
- 3,0 mld na kredyty/gwarancje dla przedsiębiorstw,
- 2,0 mld na infrastrukturę komunikacyjną,
- 0,9 mld na wspieranie innowacyjności,
- 0,5 mld na wspieranie innowacyjnych technologii w zakresie napędów (np. elektrycznych),
- 0,3 mld na poprawę regionalnej infrastruktury,
- 0,2 mld na budownictwo energooszczędne,
- 0,1 mld na programy Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Na dotacje, zasiłki i składki przeznaczono łącznie 22,5 mld euro, z tego:

- 9,5 mld na obniżenie składek zdrowotnych,
- 7,2 mld na niższe składki z tytułu ubezpieczenia bezrobotnych,
- 5,0 mld na premie za złomowanie starych samochodów,
- 0,5 mld na wsparcie dzieci niepełnosprawnych,
- 0,2 mld na pomoc finansową dla dzieci szkolnych z rodzin ubogich,
- 0,1 mld na zmiany regulacji zasiłków mieszkaniowych.

Na poprawę sytuacji na rynku pracy przeznaczono 5,9 mld euro, z tego:

- 2,3 mld na składki ubezpieczenia społecznego dla pracujących w niepełnym wymiarze czasu,
- 2,0 mld na dalsze kształcenie,
- 0,8 mld na 5 tys. nowych stanowisk w urzędach pracy,
- 0,4 mld na dalsze kształcenie pracowników nisko wykwalifikowanych i starszych pracowników,
- 0,4 mld na kwalifikacje pracowników udzielających pożyczek kredytowych.

Aby popyt rósł we wszystkich sektorach, musi być wspierana konsumpcja. To jest możliwe tylko wtedy, gdy rosną rozporządzalne dochody gospo-

impuls fiskalny w wysokości od 1 do 1,5% PKB¹⁶. Uznano, że polityka stymulowania koniunktury będzie koordynowana w skali strefy euro, co pozwoli na uzyskanie większej skuteczności podejmowanych przedsięwzięć i umożliwi szybsze zwalczenie recesji.

Literatura

Auszuge aus Presseartikeln 2/2009, Deutsche Bundesbank.

Auszuge aus Presseartikeln, 4/2009, Deutsche Bundesbank.

Blum U., Ludwig U.: *Finanzkrise Schadenbegrenzung in der Real wirtschaft*. „Wirtschaftsdienst” 2008, nr 12.

Brunner M.: *Warum Konjunkturprogramme?* „Wirtschaftsdienst” 2009, nr 1.

Buttner T.: *Stabilisierungsbeitrag der Finanzpolitik*. „Wirtschaftsdienst” 2008, nr 12.

Dohrn R., Schmidt Ch.: *Kurzfristiger Genuss ohne langfristige Rene*. „Wirtschaftsdienst” 2008, nr 12.

Elmendorf D.W., Furman J.: *If When, How. A Primer on fiscal stimulus*. The Brookings Institution 2008.

Franz W.: *Von der Finanzkrise in die Rezession*. „Wirtschaftsdienst” 2008, nr 12.

Horn G.A., Joebges H., Truger A.: *Warum der Staat handeln muss*. „Wirtschaftsdienst” 2008, nr 12.

Koalition beschliesst Stimulanzbundel. „Borsen Zeitung” z 14.01.2009.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 2008/2009.

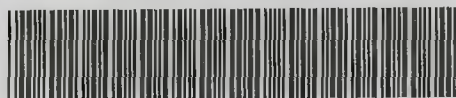
Sinn H.W.: *Deutschland – der grosste Stossdampfer der Welt*. „Borsen Zeitung” z 27.05.2009.

¹⁶ M. Brunner: Op. cit., s. 2.

**STABILIZATION AND AID PROGRAMS AS A FORM OF SUPPORT
TO THE ECONOMY – AN EXAMPLE OF GERMAN ECONOMY****Summary**

This paper presents the consequences of the financial crisis and economic recession forcing the state to take up actions aiming at stabilization of the financial sector and overall economy. Global financial crisis has affected the world real economy. This situation required taking up the actions stabilizing financial sector and subsequently starting anti-crisis programs. Germany having organized stimulation programs has followed three rules: timely, temporary and targeted. According to many economists the German aid package based on three rules has resulted in the reduction of the economic crisis consequences and stopped the increasing tendency of the unemployment rate in Germany.





G 197255

Katedra Finansów jest jedną z kilkunastu katedr funkcjonujących na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach. W jej skład wchodzi Katedra Finansów Międzynarodowych, Finansów Przedsiębiorstw, Finansów Publicznych, Ubezpieczeń Gospodarczych. Funkcję kierownika Katedry od 1994 r. sprawuje prof. dr hab. Krystyna Znaniecka. W Katedrze pracuje 36 pracowników naukowo-dydaktycznych.

Działalność dydaktyczna koncentruje się na przekazywaniu wiedzy ułatwiającej podejmowanie decyzji finansowych podmiotów gospodarczych, instytucji finansowych oraz władz publicznych.

Przedmiotem działalności naukowej Katedry są szeroko pojmowane teoretyczne oraz aplikacyjne aspekty finansów. Pracownicy Katedry biorą czynny udział w konferencjach naukowych, uczestniczą w grantach ministerialnych, badaniach statutowych oraz badaniach własnych. Głównymi kierunkami badań są:

- finansowanie aspektów rozwoju lokalnego,
- funkcjonowanie systemu bankowego,
- problematyka finansów międzynarodowych,
- strategie finansowe przedsiębiorstw w sytuacjach ryzykownych,
- ocena sytuacji finansowej zakładów ubezpieczeń.

Katedra jest organizatorem konferencji naukowych o zasięgu ogólnopolskim oraz międzynarodowym.