

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE

TOM XV, ZESZYT 9

część III

www.piz.san.edu.pl

Teoria stabilności finansowej. Test praktyki XXI wieku

Redakcja

Jan Krzysztof Solarz,

Elżbieta Klamut

Łódź – Warszawa 2014

Zeszyt współfinansowany przez Narodowy Bank Polski

Redaktorzy tematyczni: Jan Krzysztof Solarz, Elżbieta Klamut

Korekta językowa: Karolina Martin, Dominika Świech

Korekta techniczna: Bartosz Kowalczyk

Skład i łamanie: Agnieszka Zytka

Projekt okładki: Marcin Szadkowski

© Copyright by Społeczna Akademia Nauk

ISSN: 1733-2486

Wydawnictwo

Społecznej Akademii Nauk

ul. Kilińskiego 109, 90-011 Łódź

42 676 25 29, w.339, e-mail: wydawnictwo@spoleczna.pl

Druk i oprawa: Mazowieckie Centrum Poligrafii

ul. Słoneczna 3C, 05-260 Marki, www.c-p.com.pl; biuro@c-p.com.pl

Zeszyt recenzowany.

Wersja drukowana jest wersją podstawową.

Spis treści

Wstęp	5
Część I. Stabilność finansowa a gospodarka	
Jan K. Solarz <i>Stadne myślenie o stabilności finansowej</i>	13
Władysław Szymański <i>Finanse w roli dopingu gospodarczego</i>	29
Małgorzata Oziębło <i>Identification of definition and essence of financial stability</i>	45
Sylwia Wojciechowska-Filipek <i>Zniekształcenia informacji a bezpieczeństwo decyzji finansowych</i> ..	55
Część II. Finanse publiczne. Utrzymanie stabilności w warunkach kryzysów	
Leszek Klank <i>Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego</i>	71
Edyta Małecka-Ziembińska <i>Normatywne granice, finansowe potrzeby oraz ekonomiczne przesłanki zadłużenia publicznego</i>	87
Janina Mospinek <i>Budżet zadaniowy narzędziem efektywnego wykorzystania środków publicznych</i>	101
Andrzej Gorczyński <i>Realizacja zajęć edukacyjnych w świetle przestrzegania dyscypliny finansów publicznych w jednostce oświatowej</i>	117
Część III. Stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego	
Urszula Żuławska <i>Kryzys ukraiński a stabilność rynków walutowych. Komunikat z badań</i>	131

Jarosław Klepacki

Determinanty ryzyka portfela kredytów hipotecznych w polskim sektorze bankowym 141

Elżbieta Klamut

Security of the financial market in the context of an economic crisis 153

Małgorzata Solarz

Odpowiedzialna konsumpcja produktów pożyczkowych gwarantem stabilności finansowej 167

Mariusz Wiśowski

Kredyty hipoteczne w CHF udzielane klientom polskich banków jako element wpływający na zarządzanie złotym polskim 181

Część IV. Podmioty gospodarcze w stabilnym otoczeniu finansowym

Magdalena Hryniewicka

Rozmiary i efekty wsparcia unijnego dla przedsiębiorstw z Polski Wschodniej 195

Michał Krajewski

Procedura prowadzenia postępowania kontrolnego – stan obecny i kierunki zmian 215

Adrianna Trzaskowska-Dmoch

Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne jako szansa i zagrożenie światowego rozwoju gospodarczego 231

Wprowadzenie

Globalny kryzys ujawnił wiele niesprawności w funkcjonowaniu rynków finansowych niemal całego świata, pokazując zarówno ich słabość, jak i brak stabilności. Polska odczuła kryzys na rynku finansowym pośrednio, gdyż banki i macierzyste instytucje finansowe były zmuszone do tworzenia wielomiliardowych odpisów z powodu nietrafionych inwestycji. Nie oznacza to jednak, że nie ma powodu do zmartwień, a system finansowy w Polsce jest odporny na zaburzenia. Utrzymanie stabilności systemu finansowego stanowi warunek konieczny dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego, stąd niezbędna jest ciągłość monitorowania jego stabilności w kraju i zagranicą.

Stabilność systemu finansowego to taki stan systemu, w którym wypełnia on swoje podstawowe funkcje w sposób ciągły, efektywny, bez względu na wszelkiego rodzaju perturbacje i zaburzenia w otoczeniu. Na ową stabilność bardzo znaczący wpływ ma stabilność systemu bankowego, gdyż to właśnie banki pośredniczą w finansowaniu gospodarki, a także we wszelkich rozliczeniach płatniczych.

Przedmiotem szczególnego zainteresowania NBP jest stabilność systemu finansowego, z uwagi na powierzone mu ustawowe zadanie działania na rzecz stabilności systemu finansowego, a także tworzenie warunków niezbędnych do rozwoju systemu bankowego. Analiza stabilności finansowej to jeden z niezbędnych elementów skuteczności polityki regulacyjnej i nadzorczej. NBP jest jednym z organów, uczestniczących w tworzeniu polityki regulacyjnej, nadzorczej oraz pieniężnej, które są niezbędne w utrzymaniu zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

Dobre zrozumienie przyczyn, skali i zakresu ryzyka w systemach finansowych pozwoli na poszerzenie wiedzy o sposobach utrzymania stabilności finansowej i odporności systemu finansowego na wszelkiego rodzaju zaburzenia. Powszechność tej wiedzy może również spowodować, że uczestnicy rynków finansowych będą podchodzić znacznie ostrożniej do podejmowanych decyzji, zwłaszcza tych najbardziej ryzykownych, a to z kolei ograniczy konieczność ingerencji podmiotów publicznych w mechanizmy rynkowe.

Ostatni globalny kryzys finansowy obnażył słabości sektora finansów, a jego skutki odczuła cała gospodarka światowa. Sektor finansów jest jednym z podstawowych elementów systemów gospodarczych, mających bezsprzecznie olbrzymi wpływ na tempo i rozwój gospodarki. Przepływ środków pieniężnych w „krwioobiegu” gospodarki to zasilanie w postaci kapitałów. Rezultat to maksymalnie efektywne ich wykorzystanie, a więc odpowiednie decyzje zwiększające rozwój przedsiębiorstw, ich majątku, a tym samym i gospodarki.

Wśród badających zagadnienie rynku finansowego nie ma jednoznacznej opinii w kwestii jego wpływu na wzrost gospodarczy czy odwrotnie. Wzajemne relacje są złożone i trudne do wyodrębnienia zarówno dla praktyków, jak i teoretyków, a ich wzajemny wpływ często nieprzewidywalny. Należałoby tu przytoczyć słowa M. Mikity¹ [Mikita 2008, s. 47]: „większość prowadzonych badań wskazuje na istnienie pozytywnego związku między rozwojem rynku finansowego i wzrostem gospodarczym. Istnieją jednak i takie, które podważają tę tezę. Dlatego też nie można jednoznacznie stwierdzić, że rozwój rynku finansowego automatycznie oddziałuje na wzrost gospodarczy czy też, że brak jest jakiegokolwiek związku między tymi wielkościami. Wydanie jednoznacznej opinii na ten temat jest dodatkowo utrudnione z uwagi na brak jednego słusznego podejścia do analizy tematu. Dotychczasowa analiza badań w zakresie relacji rynek finansowy – wzrost gospodarczy budzi szereg wątpliwości, m.in. w zakresie:

- słuszności doboru danych do analizy,
- założenia o niezmienności analizowanych relacji,
- założenia, iż to poziom rozwoju rynku finansowego wpływa na wzrost gospodarczy, a nie odwrotnie,
- założenia, że poziom rozwoju rynku finansowego jest zmienną egzogeniczną,
- wiarygodności analizowanych danych i ich porównywalności,
- słuszności prowadzenia analizy na poziomie segmentów rynku finansowego,
- słuszności badania relacji między rynkiem finansowym a wzrostem gospodarczym na podstawie danych dotyczących tylko rynku bankowego,
- słuszności pomijania powiązań krajowego rynku finansowego z rynkiem globalnym”.

¹ Materiały VIII Kongresu Ekonomistów Polskich (Sektor finansowy – dylematy i kierunki rozwoju). PTE.

Sektor finansów można traktować dwojako. Po pierwsze jako system finansowy, w skład którego wchodzi instytucje takie jak: NBP, banki komercyjne i inwestycyjne, towarzystwa ubezpieczeniowe, Giełda Papierów Wartościowych, pozabankowe instytucje finansowe. Po drugie jako sfery działalności, czyli rynek bankowy, rynek finansowy, system podatkowy, finanse publiczne, polityka finansowa, finanse ubezpieczeń gospodarczych, finanse przedsiębiorstw. Ten drugi podział szczególnie ukazuje wzajemne przenikanie się wszystkich elementów gospodarki, ich wzajemne ściśle powiązanie. Perturbacje występujące w jednym z elementów mają swoje skutki także w innych. Ostatni kryzys finansowy w systemie bankowym spowodował straty w całej gospodarce. Z tego powodu tak ważne jest utrzymanie w odpowiednich „ryzach” działalności bankowej, aby chęć uzyskania maksymalnych dochodów nie przysłoniła dbania o bezpieczeństwo działania.

Poszczególne części niniejszego periodyku zawierają wybrane zagadnienia związane z stabilnością finansową. Od zagadnień teoretycznych do tych ściślej związanych z praktyką gospodarczą. Poruszone zostały problemy stabilności w gospodarce, a w szczególności roli, jaką odgrywa ona w zrównoważonym wzroście gospodarczym. Autorzy artykułów zwracają uwagę na wpływ stabilności rynku finansowego na inne sektory życia gospodarczego, w tym także i sektor finansów publicznych.

Stabilność finansowa a gospodarka

Wprowadzeniem do badania uwarunkowań utrzymania stabilności finansowej jest część pierwsza, zajmująca się badaniem teorii stabilności finansowej. Autorzy starają się odpowiedzieć na pytania: jak obecnie pojmowana jest stabilność, jak ją definiować i w jakim stopniu stabilność finansowa jest niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki. Do dyskusji zachęca także artykuł jednego z autorów, który sprowadza finanse do roli „dopalacza” gospodarki. Czy faktycznie mogą one wystąpić w takiej roli? Czy manipulacje informacją sprzyjają stabilności finansowej oraz jaka jest rola informacji i jaki wpływ na podejmowanie decyzji ma jej zniekształcanie, zwłaszcza w sektorze bankowym, jest ostatnim z tematów podjętych w tej części.

Finanse publiczne. Utrzymanie stabilności w warunkach kryzysów

Stabilność finansowa sektora finansów publicznych i jej utrzymanie w czasach kryzysu jest tematem części drugiej opracowania. Stabilność

finansowa sektora publicznego jest równie ważna, jak stabilność rynku finansowego. Ma ona wpływ na funkcjonowanie całego systemu finansowego. Jaki wpływ na stabilność finansową jednostek samorządów terytorialnych mają kryzysy? Jak doprowadzić do zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych? Czy i w jaki sposób można skutecznie egzekwować odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny budżetowej? Jakie są granice finansowe i ekonomiczne, a także normatywne zadłużenia publicznego? To niektóre z tematów poruszanych w tej części publikacji.

Stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego

W tej części publikacji przybliżono zagadnienie stabilności i bezpieczeństwa systemu finansowego. Zwrócono uwagę na możliwości zabezpieczenia systemu finansowego w kontekście zagrożeń, ryzyka występującego na rynkach finansowych. To dyskusje o tym, jak kryzys wpływa na rynki finansowe, jak rynki – zwłaszcza finansowe – reagują na nieprzewidziane wydarzenia polityczne, czy w ramach wyraźnie niestabilnego otoczenia zewnętrznego obecna struktura portfela kredytów hipotecyjnych w polskich bankach niesie ze sobą realne zagrożenia, a wreszcie, czy konieczne są zmiany w dotychczasowym modelu zarządzania tymi aktywami. To także poszukiwanie odpowiedzi na pytania: jaka jest rola instytucji finansowych oraz organów nadzoru w zapewnieniu stabilności finansowej i ochronie systemu finansowego? Czy odpowiedzialna konsumpcja produktów pożyczkowych ma wpływ na stabilność finansową? Kto powinien być bardziej odpowiedzialny: klient czy instytucja finansowa? Czy dostęp do odpowiednich informacji ułatwi podejmowanie prawidłowych decyzji pożyczkowych? Jak powinno wyglądać zarządzanie ryzykiem finansowym codzienności? Na każdy z tych problemów autorzy tej części publikacji starają się znaleźć odpowiednie rozwiązania.

Podmioty gospodarcze w stabilnym otoczeniu finansowym

Część ostatnia opracowania zawiera opis wybranych zagadnień związanych z funkcjonowaniem podmiotów gospodarczych w gospodarce rynkowej, zwłaszcza w warunkach powtarzających się kryzysów. Ciągłe dyskusje, jak utrzymać stabilność trwają, i nadal trwać będą, tak długo, jak długo występować będą kryzysy. Środki finansowe absorbowane z UE wspomagają rozwój przedsiębiorczości, szczególnie powinny być one pozyskiwane przez regiony uboższe, słabiej rozwinięte, ale czy tak jest w rzeczywistości, czy potrafią one je pozyskać i w odpowiedni sposób

wykorzystać? Stabilne otoczenie, odpowiednie kapitały to szansa zrównoważonego rozwoju dla podmiotów gospodarczych. Rozwój międzynarodowych przepływów kapitału, w tym BIZ, przyspiesza wzrost gospodarczy, ale czy wszystkie inwestycje zagraniczne powinny być postrzegane pozytywnie? A może niosą one także i zagrożenia dla bezpieczeństwa i stabilności całej gospodarki? Z utrzymaniem stabilności systemu finansowego wiąże się odpowiedni dopływ środków od konsumentów i podmiotów gospodarczych. Brak skuteczności i prawidłowości działania administracji skarbowej skutkuje sankcjami nie tylko dla przedsiębiorcy, ale w końcowym rezultacie dla budżetu. Czy istnieje konieczność znajomości procedur postępowania podatkowego przez uczestników rynku? Jak ta znajomość ułatwi współpracę przedsiębiorców z administracją podatkową? Stabilne otoczenie, stabilne systemy finansowe są gwarantem spokojnego funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw, a jak to osiągnąć? Być może na te dylematy znajdziemy odpowiedź w tej części publikacji.

Mamy nadzieję, że prezentowane w niniejszym zeszycie teksty przyczynią się one do wzmożenia dyskusji w temacie rynku finansowego, jego stabilności, mechanizmów, a także narzędzi regulujących jego działanie.

Publikacja powstała przy znacznym wkładzie finansowym Narodowego Banku Polskiego, za który podziękowania jego kierownictwu składa Rektorat Uczelni oraz autorzy, a także organizatorzy projektu.

prof. zw. dr hab. Jan K. Solarz
dr Elżbieta Klamut

Część I
Stabilność finansowa a gospodarka

Jan K. Solarz

Spółeczna Akademia Nauk

Stadne myślenie o stabilności finansowej

Contagious herding on financial stability

Abstract: Communication on financial stability change from time to time. On the beginning it was easy to understand coping with inflation. This turned to direct inflation target. Now it is “management by expectation”.

While such “management by expectations” worked relatively well in normal times, the crisis inevitably made communication more complicated and more difficult to understand. Now we strengthening communication on risk management: on risk appetite risk culture, risk economy. In post-modern society this is contagious herding. Contagious herding occurs even when some agents are significantly better informed than others.

Key words: financial stability, risk appétit, risk culture, risk economy.

Wprowadzenie

Opowieści biblijne mówią o tym, że człowiek w swojej arogancji rozpoczął budowę w Babilonie wieży do nieba. Rozgniewany stwórca wyposażył budowniczych w 3 000 języków i budowa została przerwana. W praktyce ludzie używają blisko 7 000 języków i są zorganizowani w blisko 300 państw. Ta metafora ma w pełni zastosowanie do rozwoju rynków finansowych. Każdy stara się używać własnego, wysoce specjalistycznego języka w drodze do bogactwa. Od tej przywary nie są wolni uczeni.

Odwieczny spór o to, co jest ważniejsze dla rozwoju nauki: pytanie czy odpowiedź na nie, pogodził język. Język, w jakim stawiane jest pytanie poznawcze oraz język, w jakim udziela się na to pytanie odpowiedzi, okazuje się rozstrzygający. Język jest instrumentem, przy pomocy którego dyskurs społeczny jest inicjowany, kontynuowany i kończy się wymianą myśli. Wspólny język finansów o stabilności staje się potrzebny jak nigdy dotąd [Roblen 2012].

Mija czterdzieści lat od zerwania związku dolara amerykańskiego ze złotem. Okres ten był w połowie okresem stabilności finansowej, w po-

lowie czasem mówienia o potrzebie jej istnienia. Początkowo mówiono o potrzebie stabilności cen, stabilności pieniądza publicznego, później o sieci bezpieczeństwa finansowego, o bezpośrednim celu inflacyjnym oraz obecnie o nadzorze makroostrożnościowym w warunkach emisji pieniądza prywatnego. Zmienność języka wykorzystywanego do opisu stabilności finansowej jest bezsporna, pokazuje ona skalę niepewności poznawczej towarzyszącej zmianie formy pieniądza z publicznego na prywatny oraz warunków prowadzenia polityki pieniężnej i polityki fiskalnej. Celem niniejszego opracowania jest prześledzenie zmian w języku opisu stabilności finansowej w tym burzliwym okresie oraz sposobach komunikowania się uczestników rynków finansowych na ten temat. Synchronizacja ex-ante języka opisu stabilności finansowej powoduje, że uczestnicy rynku reagują stadnie na pojawienie się informacji o jej zaburzeniu [Georg 2014].

Język kreuje nowe sytuacje, w których łatwiej można zrozumieć istotę systemowych innowacji finansowych. Jeśli tak jest, to spór o język dialogu o stabilności finansowej nie jest techniczną sprawą departamentu komunikacji społecznej banku centralnego lub ministerstwa finansów, lecz sprawą dotyczącą wszystkich bez wyjątku [Holmes 2014].

Tabela 1. Macierz poznawcza dyskursu o stabilności finansowej

Fazy dyskursu	Struktura	Agenci
Dychotomia	Język jako system	Kreatywność wolnego ducha
Dialektyka dyskursu	Zmiana językowa	Kompetencje językowe
Ustalenia końcowe	Przestrzeń dialogu	Dwustronny dialog

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sum 2013.

Rozważania nad językiem dyskursu o stabilności finansowej przedstawiamy od jego najbardziej pojemnej przestrzeni, jaką jest kultura ryzyka. Potem, na przykładzie instytucjonalizacji nadzoru makroostrożnościowego, wskazujemy na jej przejawy na rynku hipotecznych kredytów mieszkaniowych oraz w technikach wychodzenia z niekonwencjonalnych metod prowadzenia polityki pieniężnej. Specjalistyczny, często sformalizowany, język mówienia o stabilności finansowej i sieci bezpieczeństwa finansowego wymaga tłumaczenia na język masowej społecznej komunikacji. Banki centralne dopracowały się własnego języka komunikowania się z rynkami finansowymi.

Przyjęta w opracowaniu struktura zrywa z historycznym przedstawieniem języka publicznej rozmowy o stabilności finansowej. W praktyce społecznej język ten jest podporządkowany potrzebie znalezienia „kozła ofiarnego”, a nie wymiany myśli. Z jednej strony mamy wyliczenia pokazujące, jaki jest wkład sektora bankowego w tworzenie bogactwa narodu, z drugiej mamy tezy o kosztach społecznych nadmiernego rozwoju sektora finansowego. Jednym z nich jest przemieszczenie talentów do jedynie tego sektora [Erturk 2011]. Powielanie tego schematu dyskursu jest niecelowe. Sprawa jest zbyt złożona i dynamiczna, aby można było ją zamknąć w schemat gry zero-jedynkowej.

1. Kultura ryzyka

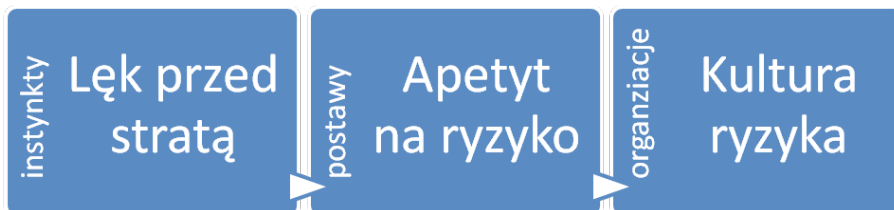
Współcześnie o stabilności finansowej rozmawia się w kategoriach kultury ryzyka. Stanowi ona wynik długotrwałej ewolucji pierwotnego instynktu niechęci do strat. Użyteczność straty jest większa niż zysku tej samej wielkości. Ludzie nie chcą ponieść żadnych strat. W praktyce obserwujemy ograniczony apetyt na ryzyko. Wielu uczestników obrotu gospodarczego żywi przekonanie, że ryzyko należy minimalizować. Ryzyko stanowi dla nich synonimu straty. „Zasada minimalizacji ryzyka oznacza obowiązek banku ograniczania ryzykowności prowadzonej działalności bankowej, przestrzegania, dającego wywieść się z ogółu norm prawa bankowego, wymogu ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem, jednakowych norm ostrożnościowych (regulacji ostrożnościowych), ale również innych norm służących minimalizacji prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji zagrożenia dla środków powierzonych” [Zalcewicz 2013, s. 199].

W rzeczywistości na profesjonalnym zarządzaniu ryzykiem się zarabia. Trzeba jedynie przestrzegać, aby ryzyko było odpowiednio zabezpieczone. Trzeba świadomie wybrać własny poziom apetytu na ryzyko. Minimalizowanie ryzyka jest właściwe dla powiernictwa, nie jest racjonalne dla transakcji i handlu ryzykiem.

Kultura ryzyka to jakość zarządzania ryzykiem w danej organizacji. Właściwy ton do zarządzania ryzykiem musi płynąć z góry na dół. Nic więc dziwnego, że obecnie członkowie organów władz spółek kapitałowych odpowiadają osobiście za jakość zarządzania ryzykiem oraz rzetelność sprawozdawczości w tym zakresie.

Rysunek 1 przedstawia w syntetycznym skrócie proces powstawania kultury ryzyka w organizacjach uczestniczących w obrocie gospodarczym.

Rys. 1. Fazy kształtowania kultury ryzyka w organizacjach



Źródło: opracowanie własne.

Jeśli założymy, że każdy człowiek bardziej się boi strat niż ma nadzieję na zysk, a więc użyteczność straty jest dla niego większa niż użyteczność zysku, to jednak obywatele poszczególnych państw różnią się apetytem na ryzyko. Im większy dochód na głowę mieszkańca, tym mniejsza użyteczność jego dalszego przyrostu, z punktu widzenia poczucia szczęścia, tym niższa relatywna awersja do ryzyka. Gdy wartość relatywnej awersji do ryzyka wynosi 0, to oznacza, że użyteczność zagrożonego ryzykiem dochodu ma charakter liniowy, gdy zbliża się do trzech to oznacza, że ta funkcja użyteczności ma charakter wykładniczy. Kraje na dorobku mają relatywny poziom awersji do ryzyka bliski zera, kraje zamożniejsze blisko jedności. Wyższe wskaźniki sygnalizują bardzo duże zróżnicowanie dochodowe w danym kraju.

Badanie 80 krajów, na podstawie danych z 2006 r. wykazało, że dla Polski wskaźnik relatywnego braku apetytu na ryzyko wynosi 0,39, w Niemczech 0,66, w Słowacji 0,17, Białorusi 0,24, w Litwie 1,44, Rosji 0,56, Ukrainie 0,38 [Gandelman 2014, s. 10].

1.1. Społeczeństwo ryzyka

Pierwszym, który rozpoznał nowe trendy rodzące się w społeczeństwie postindustrialnym był Ulrich Beck, który do obiegu naukowego wprowadził pojęcie społeczeństwa ryzyka. Dostrzegł, że efekty uboczne funkcjonowania społeczeństwa industrialnego doprowadziły do sytuacji, w której musi ono zejść z centrum globalnej sceny i ustąpić nowemu typowi społeczeństwa. W centrum rozważań umieszczono wielorakie ryzyko przejawiające się w nieodwracalnym zagrożeniu życia roślin, zwierząt i ludzi.

Zarządzanie ryzykiem systemowym może polegać na jego zdramatyzowaniu, tak aby można było dokonywać niezbędnych zmian dosto-

sowawczych pod wpływem szoku. Inną metodą zarządzania ryzykiem systemowym jest jego rozdzielenie na części dające się rozwiązać. Częścią tej strategii jest prewencja, a więc ograniczanie skali lub prawdopodobieństwa wystąpienia straty. Częścią jest handel ryzykiem na rynku finansowym. „Społeczeństwo ryzyka jest społeczeństwem katastrof. Zagraża mu to, iż stany wyjątkowe stają się normalnymi” [Beck 2002, s. 33].

1.2. Gospodarka ryzyka

Sytuacja, w której coraz częściej pojawiają się zjawiska mało prawdopodobne, lecz brzemienne w następstwa uzyskała miano „czarnego labędzia”. W Europie panuje błędne przekonanie, że w przyrodzie nie ma czarnych labędzi, labędzie są białe. W Australii labędzie są czarne, dlatego nie można być pewnym, że labędzie są białe.

Gospodarka oparta o świadomość występowania zjawisk mało prawdopodobnych, lecz czyniących olbrzymie straty, jest nazywana gospodarką ryzyka. W gospodarce ryzyka sektor instrumentów finansowych zabezpieczających przed tego typu ryzykiem jest bardzo rozbudowany i wielokrotnie przekracza potrzeby realnej gospodarki. Przerost skali sektora finansowego rodzi szereg negatywnych skutków dla jakości życia i dynamizmu gospodarczego.

2. Nadzór makroostrożnościowy

Świadomość, że nie ma jednej jedynie słusznej polityki gospodarczej rodziła się długo. Trwały poszukiwania *consensusu* waszyngtońskiego lub poznańskiego. Dopiero uznanie, że w ekonomii funkcjonuje równocześnie wiele paradygmatów jej teoretycznego uogólnienia, otworzyła drogę do budowania nadzoru makroekonomicznego.

Pierwszym krokiem na tej drodze było powołanie przez przywódców krajów G-20 Rady Stabilności Finansowej, która powstała przez przekształcenie Forum Stabilności Finansowej i wyposażenie jej w statut prawny. Rada Stabilności Finansowej pełni funkcje regulatora globalnych rynków finansowych i realizuje wolę polityczną G-20 w tym zakresie. Rada Stabilności Finansowej koordynuje i nadzoruje pracę kluczowych organizacji między-narodowych, takich jak MFW, Bank Światowy czy OECD oraz sieć regionalnych banków rozwojowych.

Unia Europejska jako członek G-20 powołała do życia Europejską Radę Stabilności Finansowej, której podstawowym zadaniem jest monitorowanie ryzyka systemu finansowego w Europie.

Aktualnym źródłem nadzoru makroostrożnościowego jest powolne zmniejszanie skali niekonwencjonalnej polityki pieniężnej (tapering), które uderzyło w kraje tzw. wchodzących rynków. Jednym z nich jest rynek Polski. Ich reakcje na zasadniczą zmianę warunków gospodarowania są różnorodne:

- niektóre państwa dokonywały obniżki nominalnych stóp procentowych,
- dopuszczono do fluktuacji krótkoterminowych stóp procentowych,
- połączono interwencje walutowe ze sterylizacją generowania płynności,
- opodatkowano inwestycje zagraniczne,
- wprowadzono restrykcje ograniczające import towarów z zagranicy [Raczko 2014, B11].

To, co łączy te kraje, to średni poziom PKB na głowę mieszkańca i prowadzenie polityki pieniężnej na podstawie strategii bezpośredniego celu inflacyjnego. Jej główne elementy to:

- publiczne proklamowanie średniookresowego celu inflacyjnego,
- znanego powszechnie instrumentarium osiągnięcia tego celu,
- przejrzystości zamiarów dotyczących przyszłych działań banku centralnego.

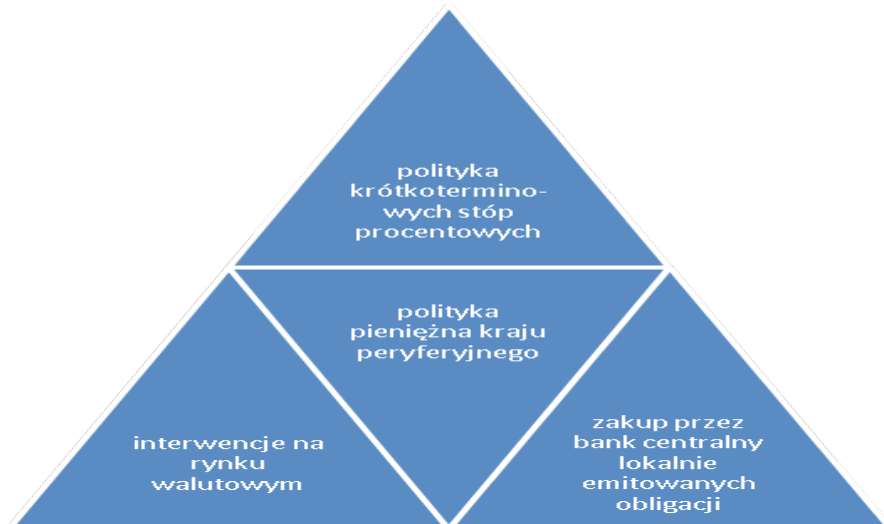
Tabela 2. Ewolucja strategii bezpośredniego celu inflacyjnego

Decydent	Makroekonomiczna polityka	Przedkryzysowe bezpośrednie cele inflacyjne	Elastyczny cel inflacyjny	Zintegrowany cel inflacyjny
Rada Polityki Pieniężnej	Luka inflacyjna Luka podażowa	Reguła Taylora	Uwzględnienie kursu w regule Taylora	Nowa teoria polityki pieniężnej
Rada Stabilności Finansowej	Luka kredytowa	Instrumenty makro-ostrożnościowe	Makro i mikro instrumenty	Spójność w czasie instrumentów
Forex lub interwencje walutowe	Zmienność kursu walutowego	Płynny kurs walutowy	Interwencje wobec administrowanego kursu walutowego	Kontrola kapitałowa elastycznego kursu waluty

Źródło: Agenor 2013, s. XXIII.

Ewolucja języka strategii bezpośredniego celu inflacyjnego pokazuje próbę powrotu do sprawdzonej w praktyce formuły celu strategicznego, operacyjnego i taktycznego. W tej konwencji nadal celem strategicznym banków centralnych pozostaje stabilność cen, celem pośrednim jest dostępność kredytu bankowego, zaś celem taktycznym staje się stabilność systemu finansowego. Bank centralny przestaje być bezstronnym sędzią na rynku finansowym, coraz bardziej staje się prorzadową stroną transakcji rynkowych. Dylematy banku centralnego dobrze prezentuje rysunek 2.

Rys. 2. Uwarunkowania polityki pieniężnej krajów BRICS



Źródło: P. Turner, *The global long-term interest rate, financial risks and policy choices in EMEs*, BIS Working Papers 441/2014, s. 12.

Czasy, kiedy banki centralne milczały, minęły bezpowrotnie. Od dwóch dekad nie uznaje się tajemniczości banku centralnego za społecznie pożyteczne. Pierwszymi, którzy zerwali ze złą zwyczajnością, byli bankierzy centralni Szwecji, którzy uznali, że bez jawności i dostępności danych nie uda się im opanować kryzysu związanego z spekulacjami na rynku nieruchomości biurowych. Później pojawiły się bezpośrednie lub pośrednie sygnały dla rynku w ramach strategii bezpośredniego celu inflacyjnego. Jego uelastycznienie w trakcie kryzysu 2007+ spowodowało pojawienie się nadzwyczajnych rekomendacji wyprzedzających dostosowanych do potrzeb niekonwencjonalnej polityki pieniężnej. Ta nowa gadatliwość banków centralnych wymusza język wolny od eufemizmów i dwuznacz-

ności. Nowe technologie informatyczne wymuszają kolejną zmianę języka komunikowania się z interesariuszami polityki pieniężnej [Vayid 2013].

W czasie kryzysu ten język stał się bardziej emocjonalny, momentami wręcz agresywny. Stawka jest za wysoka, aby można było powstrzymać emocje [Siklos 2013].

3. Stabilność systemu finansowego

3.1. Diagnoza i terapia kryzysu finansowego 2007+

Pierwsze diagnozy i terapie związane ze stabilnością finansową pojawiły się dwadzieścia lat temu, gdy pojawiły się pierwsze raporty Banku Centralnego Wielkiej Brytanii i Szwecji o stanie stabilności finansowej. Początkowo raporty koncentrowały się na równowadze zewnętrznej kluczowych centrów finansowych świata. Później zaczęły obejmować ryzyko zarażania się zaburzeniami z peryferii do centrów finansowych świata.

W pierwszych miesiącach kryzysu, po sierpniu 2007 roku, Fed i EBC potwierdziły zaistnienie zaburzeń w funkcjonowaniu globalnych rynków finansowych i o ich zatroskaniu rozwojem sytuacji oraz podwyższonej gotowości do działania. Wydarzenia były opisywane jako lokalne oraz czasowe. W oficjalnych komunikatach obu tych instytucji mówiło się o nerwowości, zaburzeniach oraz zmienności sytuacji na rynku. Sytuacja decyzyjna była przedstawiana jako normalna i dobrze znana rynkom finansowym. Oczekiwano, że mechanizm rynkowy dokona sam korekty cenowej. Przyznawano, że ryzyko zostało niedocenione. Innowacje finansowe ostatnich dekad pozwalają na racjonalną kalkulację ryzyka i handel nim, a więc jego dywersyfikację przez efektywne rynki finansowe.

Pod koniec 2007 r. oba banki centralne uznały, że rynek ma problemy z prawidłową wyceną aktywów finansowych. W tych warunkach uczestnicy rynku utracili do siebie zaufanie. Na początku 2008 r. zaczęto w sposób otwarty mówić o urzeczywistnieniu się ryzyka systemu finansowego. Rynek finansowy stał się groźny i nieprzewidywalny. Zaczęto pisać o przekształceniu się problemów z płynnością finansową w całkowity rozpad rynków finansowych.

Po upadłości banku inwestycyjnego Lehman Brothers we wrześniu 2008 r. zaczęto mówić o globalnym zasięgu kryzysu finansowego. Pojawiły się porównania kryzysu 2007 do Wielkiego Kryzysu lat trzydziestych ubiegłego wieku. Fed i EBC opisywały sytuację jako najgorszą od tamtego czasu. W diagnozach sytuacji decyzyjnej zaczęto mówić o systemowym

charakterze kryzysu: nieadekwatnych do sytuacji zachowaniach, błędnych decyzjach i tendencjach na globalnych rynkach finansowych.

Bardzo szybko uznano, że boom kredytów mieszkaniowych był błędem wynikającym z niedoszacowania ryzyka cyklu koniunkturalnego na globalnym rynku nieruchomości mieszkalnych. Kozłem ofiarnym stały się złożone pochodne instrumenty finansowe, niezrozumiałe ani przez decydentów w instytucjach finansowych, ani wśród ich klientów. Napiętowano pracę agencji ratingowych. Tak czy inaczej kryzys 2007 w ocenie obu banków centralnych miał egzogeniczny charakter. Błędny model biznesowy instytucji kredytowych doprowadził do wadliwej struktury bodźców dla decydentów. Działali oni w warunkach globalnej nierównowagi i pogoni za bezpiecznymi aktywami finansowymi. Kreatywna destrukcja zmieniła się w kreowanie zaburzeń [Rosenhek 2012].

Kozłem ofiarnym kryzysu finansowego 2007+ uczyniono shadow banking. Uznano, że to jest równoległa bankowość działająca poza ramami regulowanego pośrednictwa finansowego. To z zewnątrz przyszło zło i zepsucie. Ten punkt widzenia utrudniał zrozumienie istoty ryzyka systemu finansowego [Fein 2013].

Równolegle w akademickim świecie trwało poszukiwanie winnych. Wrogiem numer jeden stał się konsensus Waszyngtoński i teoria neoliberalna. Jej założenie o zdolności rynków finansowych do samoregulacji było szczególnie ostro krytykowane. Lista czynników sprawczych jest długa i nieuporządkowana. Chaos pojęciowy utrudnia komunikowanie się ekspertów oraz ich oddziaływanie na powszechną świadomość [Hussein 2013].

3.2. Ryzyko systemowe

Bezpośrednim rezultatem kryzysu lat 2007+ stało się powołanie FINANCIAL STABILITY OVERSIGHT COMMITTEE w Stanach Zjednoczonych i Europejskiej Rady Stabilności Finansowej. Są to regionalne agendy Rady Stabilności Finansowej powołanej w kwietniu 2009 r. przez G-20 w miejsce dotychczasowego działającego od 1999 r. Forum Stabilności Finansowej.

Pośrednim skutkiem kryzysu lat 2007+ stała się zmiana postrzegania ryzyka systemu finansowego, z zewnętrznego, egzogenicznego zjawiska przekształciło się ono w wewnętrzne, endogeniczne.

Tabela 3. Słowa kluczowe dyskursu o stabilności systemu finansowego

Elementy	Infrastruktura	Instrumenty	Instytucje	Nadzorczy	Regulacje	Rynki
Perspektywa egzogeniczna	Rozliczenia netto	Pieniądz publiczny	Systemowe	Arbitraż prawny	Mikroekonomiczne	Bankowość Tradycyjna
Perspektywa endogeniczna	Rozliczenia brutto	Pieniądz prywatny	Apetyt na ryzyko	Sieć bezpieczeństwa	Makroekonomiczne	Bankowość równoległa

Źródło: opracowanie własne.

W perspektywie egzogenicznej brak ryzyka systemowego był równoznaczny ze stabilnością finansową. Jej naruszenie następuje w wyniku paniki rynkowej lub zarażania się zaburzeniami na rynku finansowym. Cały wysiłek regulatorów systemu finansowego jest skierowany na prewencję.

W perspektywie endogenicznej stabilność finansowa jest równoznaczna z odpowiedzialnością za wystąpienie negatywnych kosztów zewnętrznych oraz różnego rodzaju pobudzeniami zmienności stanu rynku z jawną asymetrią informacji. Nacisk w zarządzaniu ryzykiem systemowym jest położony na monitorowanie apetytu na ryzyko oraz jakości zarządzania nim.

Endogeniczny paradygmat stabilności finansowej wiąże ją z posiadaniem odpowiedniego kapitału ekonomicznego do absorbowania normalnych strat oraz tych, które mieszczą się w ich normalnym rozkładzie w normalnych czasach. Innymi słowy, gdy w zarządzaniu ryzykiem można się oprzeć na teorii statystycznej rozkładu normalnego, to system finansowy jest stabilny.

Egzogeniczny paradygmat stabilności finansowej zakłada, że ryzyko systemowe należy minimalizować i zmniejszać prawdopodobieństwo jego wystąpienia. Kategoriami analizy są szoki asymetryczne i symetryczne oraz mechanizmy ich transformacji i transmisji. Jeśli zaburzenia w funkcjonowaniu systemu finansowego są przenoszone na gospodarkę realną, to brak jest stabilności finansowej.

Oba paradygmaty endogeniczny i egzogeniczny stabilności finansowej godzi koncepcja systemowo ważnych instytucji finansowych. To ich struktura i zachowania determinują stabilność finansową. W sumie trwa spór, która perspektywa poznawcza trafniej oddaje istotę stabilności finansowej.

Tabela 4. Endogeniczne i egzogeniczne spojrzenie na istotę stabilności finansowej

Elementy paradygmatu	Endogenicznego	Egzogenicznego
Szoki asymetryczne	Nie	Tak
Ekspozycja na ryzyko	Nie	Tak
Efektywność rynku	Tak	Nie
Systemowo ważne instytucje finansowe	Tak	Raczej nie
Mandat do zarządzania ryzykiem systemowym	Silny	Słaby
Instytucjonalizacja zarządzania ryzykiem systemowym	Scentralizowana w skali globalnej i regionalnej	Ograniczona do gospodarstwa narodowego

Źródło: Wolf 2013, s. 14.

4. Stabilność cen

Zwyczaj komunikowania się z rynkiem za pomocą dwóch czterostro- nicowych komunikatów Rady Polityki Pieniężnej ukształtował się początkowo w Banku Centralnym Nowej Zelandii. Tam rząd zlecił władzom banku centralnego troskę o stabilność cen i w tym zakresie wybór metod osiągnięcia bezpośredniego celu inflacyjnego nadał bankowi centralnemu niezależność. Polityka bezpośredniego celu inflacyjnego służyła do pomiaru skuteczności działania władz banku centralnego, a tym samym do jego wynagradzania. Później w ramach teorii efektywnych rynków finansowych, polityka bezpośredniego celu inflacyjnego stała się instrumentem wpływającym na oczekiwania inflacyjne uczestników rynków finansowych.

Sztuka komunikowania się z rynkiem zakłada powtarzalność praktyk oraz ich sekwencyjność. W efekcie można mówić o wiarygodności władz banku centralnego i o kształtowaniu rzeczywistości, a nie jedynie reagowaniu na nią. Od trzech, czterech dekad banki centralne rozmawiają o stabilności cen. Przejrzystość działań banku centralnego jest warunkiem koniecznym, chociaż niewystarczającym jego wiarygodności. Jeśli uczestnicy rynku są w stanie trafnie przewidzieć zachowania banku centralnego to mogą w warunkach przewidywalności podejmować swoje decyzje o alokacji środków. Impuls ze strony władzy monetarnej transformuje się w decyzje inwestycyjne i konsumpcyjne milionów obywateli.

Polityka informacyjna władz banku centralnego powinna:

1. uwzględniać kulturowe nawyki obywateli i przykuwać ich uwagę bez budzenia lęku,

2. efektywnie wpływać na przyszłe wydarzenia, przez budowanie oczekiwań i nastrojów rynkowych,
3. bazować na ogromnym potencjale badawczym banku centralnego, śledzącym każdy niuans obrad Rady Polityki Pieniężnej,
4. każdy jej członek powinien być aktywny w sieci społecznej, w której jest umiejscowiony tak, aby polityka monetarna była postrzegana jako spójna i konsekwentna [Holmes 2014].

Stabilność cen jest elementem umowy społecznej. Dla jej przestrzegania niezbędna jest kontrola kondycji finansowej uczestników rynków finansowych, zwana nadzorem mikroostrożnościowym.

5. Nadzór mikroostrożnościowy

Do analizy wpływu regulacji nadzorczych na rynek finansowy wykorzystuje się analizę wydarzeń. Obejmuje ona:

1. definicję wydarzenia,
2. kryteria oceny sekwencji wydarzeń,
3. zdefiniowanie normy i odstępstw od normy,
4. procedury szacowania powiązań,
5. procedury weryfikacji hipotez,
6. wyniki analizy,
7. interpretacja wyników i wnioski.

Tabela 4. Harmonogram prac nad Akordem Bazylejski

Akord Bazylejski	Pierwsza propozycja	Druga propozycja	Trzecia propozycja	Ostateczna publikacja
Bazylea I	10 12 1987			04 07 1998
Bazylea II	02 06 1999	08 01 2001	29 04 2009	10 06 2004
Bazylea III	16 01 2009			16 12 2010

Źródło: opracowanie własne.

Okazało się, że Bazylea I i Bazylea II przyniosły wzrost notowań bankowych spółek akcyjnych. Najwyraźniej inwestorzy oczekiwali bardziej restrykcyjnych regulacji. W przypadku Bazylei III nastąpił istotny statystycznie spadek notowań bankowych spółek akcyjnych po upowszechnieniu informacji o jej kształcie [Bundgaard, Joegensen 2013].

6. Ryzyko systematyczne

Teoria inwestycji finansowych dzieli ryzyko rynku finansowego na ryzyko specyficzne i ryzyko systematyczne. Ryzyko systematyczne to ryzyko niezbywalne mechanizmu rynkowego. Nikt nigdzie nie może zapewnić, że każdym momencie i w każdym miejscu zostanie znaleziona równowaga między podaż i popytem. Probabilistyczny charakter ryzyka systematycznego powoduje, że nie da się nim zarządzać, ono ze swojej natury ma charakter egzogeniczny.

Oznacza to, że aktywa finansowe wolne od ryzyka nie są wolne od ryzyka systematycznego. O nim się nie mówi w kontraktach i kontaktach z klientami pośredników finansowych. To jest swoista siła wyższa kontraktów ubezpieczeniowych. Handel ryzykiem dotyczy więc jedynie ryzyka specyficznego, zidentyfikowanego i zmierzonego [Swamy 2013].

Zakończenie

Najpierw było słowo. To biblijne przykazanie jest szczególnie prawdziwe w odniesieniu do teorii i praktyki finansów. Słowo prezesów banków centralnych buduje ich wiarygodność. Słowo opublikowane w prestiżowym piśmie finansowym kreuje innowacje finansowe.

Wiele słów wypowiedzianych publicznie musi być odwołane. W szczególności, te o zdolności rynków finansowych do przywracania samorzutnie równowagi oraz te o szokach zewnętrznych zaburzających efektywne funkcjonowanie rynków finansowych.

Ryzykiem systemu finansowego trzeba zarządzać. Zasłanianie się cyklicznością gospodarki rynkowej oraz ryzykiem systematycznym nic nie da. Do skutecznego zarządzania ryzykiem systemowym niezbędna jest dwustronna komunikacja. Obie strony muszą zrozumieć, na czym polega kontrakt, który podpisują. Stanowią one jedne z elementów rozległej sieci stabilności finansowej.

Trwają poszukiwania języka, w którym można zrozumiale i zwięźle dyskutować o stabilności finansowej. Język PKB i indeksu cen detalicznych towarów i usług wyczerpał swoje możliwości wyjaśniania złożonego i dynamicznego świata globalnych finansów. Pewne nadzieje można wiązać z dyskusją o ryzyku finansowym codzienności.

Odgórna strategia bezpośredniego celu inflacyjnego zwolna wyczerpuje swój potencjał racjonalizacji decyzji uczestników rynków finansowych. Pora na oddolny język zarządzania ryzykiem finansowym codzienności.

Gdy jest to codzienność miliardów ludzi, to staje się siłą sprawczą (nie) równowagi finansowej.

Bibliografia

- Agenor P.R., Silva L.P (2013), *Inflation Targeting and Financial Stability. A Perspective from the Developing World*, Inter-American Development Bank.
- Beck U. (2002), *Spółeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Bundgaard L.A., Joergensen P.N. (2013), *Shadow banking in Europe and the systemic risk involved*, Aarhus University.
- Erturk I., Froud J., Leaver A., Moran M., Williams K. (2011), *Haldane's Gambit: Political arithmetic and/or a new metaphor*, CRESC Working Paper 97.
- Fein M.L. (2013), *The Shadow Banking Charade*, The Deloitte, Washington.
- Gandelman N., Hernandez-Murillo R. (2014), *Risk Aversion at the Country Level*, Federal Reserve Bank of St.Louis Working Paper 5/2014.
- Georg C.P (2014), *Contagious herding and endogenous network formation in financial networks*, European Central Bank Working Paper 1700/ 2014
- Holmes D.R. (2014), *Economy of Words. Communicative Imperatives in Central Banks*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Hussein N. (2014), *Financial innovation: The legitimate cause of the US current financial crisis: A General review*, Interdisciplinary Journal of Research in Business, Vol.3 num. 4/2014.
- Raczko A. (2014), *Rynki dostrzegły stabilność*, Rzeczpospolita, 15 lutego.
- Robleh D., Haldane A.G., Nahai-Williamson P. (2012), *Towards a common financial language*, Bank of England, London.
- Rosenhek Z. (2012), *Diagnosing and Explaining the Global Financial Crisis: Central Banks, Epistemic Authority and Sense-Making*, The Open University of Israel Working Paper.
- Siklos P.L. (2013), *The Global Financial Crisis and the Language of Central Banking: Central Bank Guidance in Good Times and in Bad*, CAMA Working Paper 58.
- Swamy V. (2013), *Banking System Resilience and Financial Stability. An Evidence from Indian Banking*, MPRA Paper no 49597.
- Sum N.L., Jessop B. (2013), *Towards a Cultural Political Economy. Putting Culture in its Place in Political Economy*, Edward Elgar, Northampton.

Wolf S. (2013), *Financial stability after the global financial crisis: A comparison of the ESRB and the FSOC*, University of Twente.

Vayid I. (2013), *Central Bank Communications Before, During and After the Crisis: From Open-Market Operations to Open-Mouth Policy*, Bank of Canada Working Paper 41.

Zalcewicz A. (2013), *Bank lokalny. Studium prawne*, Difin, Warszawa.

Władysław Szymański

Spółeczna Akademia Nauk

Finanse w roli dopingu gospodarczego

Finance as economy motivation

Abstract: In the actual condition the globalization has to face with the broad financial instability. Current situation has lessened economy motivation of the finance. This is particularly important as it leads from the great recession to the great stagnation. This new phenomena accentuate necessity of the new supranational regulations, and finally to strengthen the global institutions.

Key words: globalization, financial, imbalance, motivation, stagnation, regulations.

Wstęp

W dyskusjach ekonomicznych coraz częściej podnoszone są obawy o przewlekłą stagnację gospodarczą, czego wymownym przykładem jest doświadczenie Japonii z ostatniego ćwierćwiecza. Niektórzy uważają, że nie da się krajom dojrzałego kapitalizmu, a więc krajom triady (Ameryka Północna, Europa, Japonia) uciec przed stagnacją, gdyż stagnacja to kolejny etap obecnego paradygmatu ekonomicznego [Palley 2009, s. 38]. Stanowi to nawiązanie do ekonomicznej dyskusji o niewydolności dojrzałej gospodarki kapitalistycznej w zakresie oferowania opłacalnych ofert inwestycyjnych dla realizowanej nadwyżki ekonomicznej. Dojrzała gospodarka kapitalistyczna napotyka na trudności w dostosowaniu możliwości inwestycyjnych do wielkości, jaką kapitaliści chcą akumulować. Była to ważna sfera zainteresowań wybitnego polskiego ekonomisty Michała Kaleckiego. Zajmował się on sytuacją, w której generowane przez gospodarkę nadwyżki przewyższają możliwości ich zyskowego zainwestowania, co prowadzi do powolnego wzrostu i stagnacji, gdyż rosną niewykorzystane moce wytwórcze. Kalecki widział szanse w specyficznych czynnikach rozwoju. Do tych czynników zaliczał wydatki państwa, w tym wydatki zbrojeniowe, przełomowe innowacje, ekspansję usług

finansowych. Specyficzne czynniki rozwoju były narzędziami służącymi podźwignięciu gospodarki, gdy wewnętrzna logika akumulacji zawodziła [Kalecki 1980, s. 355].

Obecnie problem ten rozwijany jest w dyskusji na temat kapitalizmu napędzanego finansami. Głosi się, że gospodarka kapitalistyczna w krajach triady, od dłuższego czasu pozbawiona napędu wewnętrznego, szukała w innowacjach finansowych wsparcia dla wzrostu [Cassidy 2009]. W sytuacji, gdy rośnie nadwyżka oczekująca na oplacalne zainwestowanie, a nie ma możliwości inwestycyjnych, wystarczających dla wchłonięcia wszystkich oczekiwanych na zainwestowanie nadwyżek, rozwiązań szuka się w ekspansji finansowej. Tak więc niespotykana wcześniej ekspansja finansowa ostatniego 30-lecia traktowana jest jako pochodna tendencji stagnacyjnych [Cowen 2011]. W tej sytuacji, stagnacje i ekspansje finansów traktuje się jako zjawiska współzależne. Finanse stały się tym czynnikiem rozwoju, o których pisał Kalecki, a które w ostatnich dziesięcioleciach w największym stopniu były wykorzystywane do wypychania gospodarki z martwego punktu. W ostatnich latach ekspansja finansowa nie wykorzystywała zdrowej gospodarki, a żerowała na gospodarce doświadczanej stagnacją [Fester, McChesney 2014]. Doping finansowy daje efekty doraźne, ale niesie kryzysogenne efekty w dłuższej perspektywie. Ważnym pytaniem jest to, jakie zjawiska w obecnych warunkach kreuje doping finansowy.

Ewolucja w zakresie wykorzystywania przez kapitalizm kolejnych „dopalaczy”

Kapitalizm jest jak rowerzysta, który nie może stanąć, bo od razu się przewraca. Musi więc zawsze szukać nowych podstaw dynamiki. W procesie historycznym mamy do czynienia z jednej strony z wygasaniem dotychczasowych podstaw dynamiki, z drugiej – z zastępowaniem ich nowymi. Kapitalizm nie może liczyć na dynamiczny rozwój bez dynamicznego rozwoju popytu. Od wzrostu popytu zależą nie tylko zyski, ale sens inwestowania, gromadzenia kapitału i otwieranie się rynku na nowych przedsiębiorców oraz innowacje. Michał Kalecki, analizując bariery popytu, dostrzegł bariery w zachowaniach kapitalistów, stąd znana reguła Kaleckiego „robotnicy wydają to, co zarabiają, a kapitaliści zarabiają to, co wydają”. Niedostateczne wydatki inwestycyjne i konsumpcyjne kapitalistów przyczyniają się do niedostatecznego popytu, stąd potrzeba wspiera-

nia specyficznymi zewnętrznymi czynnikami rozwoju. Przez długi okres warunki wzrostu popytu widziano w kapitalizmie w ekspansji terytorialnej kraju. Na początku XX wieku wsparciem była II rewolucja przemysłowa związana z energią elektryczną, silnikiem spalinowym i radiem. Z II rewolucją przemysłową gospodarka zyskała nie tylko samochody i samoloty, ale wszystkie najważniejsze produkty gospodarstwa domowego. Nastąpiła ekspansja produktów, które w nowy sposób zaspokajały potrzeby ludzi, produktów o bezdyskusyjnej wysokiej wartości użytkowej. Przez pewien czas zmniejszyła się relatywnie w rozwoju rola popytu, a zwiększyła rola kosztów i cen i zdolność do masowej produkcji. Okres pierwszej połowy XX wieku to okres dominowania w gospodarce inżynierów i kierowników produkcji.

W miarę upływu czasu trudniej było o nowe produkty o bezspornych wartościach użytkowych, a więc w konsekwencji odrodziła się bariera popytu. W gospodarce następowała zmiana ról. Główna rola to już nie dbałość o zdolność taniej masowej produkcji, a zdolność sprzedaży, zdolność uzyskania miejsca na rynku. W gospodarce przestaje dominować inżynier i kierownik produkcji, a zastępuje ich marketingowiec i kierownik sprzedaży. Producent zaczął widzieć swą szansę w przekonywaniu do nowych potrzeb, w uczeniu konsumenta nowych aspiracji.

Zostało w wyniku tych zmian zachowań producentów podważone ważne założenie całej ekonomii klasycznej i neoklasycznej, a mianowicie założenie o suwerenności konsumenta. Ta suwerenność była tożsama z autonomią w zakresie określania swych potrzeb. Z suwerenności konsumenta wynikało, kto rozstrzyga, co ma być produkowane i sprzedawane, a więc decyduje o celach. Stąd poglądy o demokracji rynkowej, gdzie władzę ma ten, kto głosuje poprzez wydawanie swych pieniędzy. Od lat 50-tych ubiegłego wieku w sferę autonomicznych decyzji konsumenta zaczął coraz agresywniej wkraczać producent. Zygmunt Bauman, nawiązując do tego problemu, obrazowo stwierdza: „Kapitalizm, zamiast szukać ziem dziewiczych, wprowadził coś w rodzaju wtórnego dziewictwa – nowe potrzeby” [Bauman 2009], Zamiast sięgać, jak dawniej, po istniejące potrzeby na nowych ziemiach (kolonializm, imperializm), zaczął tworzyć nowe potrzeby na swoich starych ziemiach. System przemysłowy rozpoczął od lat 50-tych XX wieku stosować coraz bardziej wyrafinowane oddziaływanie na potrzeby konsumenta. John Kenneth Galbraith [2005, ss. 27–28] pisał: „Ekonomia, jakiej się naucza i w jaką się wierzy we wszystkich nie-

mal szkołach zarządzania, wlecze się sporo za rzeczywistością (...) Wiara w gospodarkę rynkową, w której konsument jest suwerenem, jest jedną z naszych najbardziej powszechnych postaci oszustwa”.

Podważanie przynależnego logice mechanizmu rynkowego pojęcia suwerenności konsumenta i przejście do aktywnej manipulacji przez producenta konsumentem, można określić jako główny dopalacz kapitalizmu drugiej połowy XX wieku. Tworzenie przez kapitalizm często pozorych potrzeb, sztuczne przyspieszenie zużycia produktów daje doraźne korzyści w zakresie akumulacji i dynamiki rozwoju, ale niesie za sobą poważne koszty społeczne i ekologiczne. Rozwijają bowiem prymitywny konsumpcjonizm, co prowadzi do dalekiego w skutkach wypaczania systemu wartości, gdyż każe cenić ludzi nie za to, co dają społeczeństwu, lecz w zależności od tego, co są w stanie wyrwać dla siebie.

Ograniczenie popytu w miarę rozwoju gospodarki wiąże się z stopniowym wygasaniem części czynników rozwoju. Kraje przekraczające poziom PKB na „głowę” w wysokości 20 tys. dolarów (w cenach obecnych) osiągają statystycznie niższy niż wcześniej poziom tempa wzrostu. Spada ono o 2–2,5 proc. [Kołodko 2013, ss. 367–368]. Spadają bowiem stare efekty wzrostowe związane z przepływem siły roboczej ze wsi do miasta i zwiększaniem z tego tytułu wydajności. Spada jednocześnie różnica zaawansowanie technicznego i organizacyjnego, gdy wcześniej przenoszenie techniki i kultury biznesowej z dużo bardziej zaawansowanej zagranicy dawało duży impuls rozwojowy. Mniejszy wpływ rozwojowy wynikać jednocześnie może z ograniczenia w stosunku do wcześniejszych okresów, potrzeb infrastrukturalnych. W krajach już niebiednych, które osiągnęły już niemalże poziom zasobności, trudniej również mobilizować do wysiłku niż przy małej zasobności.

Powyższe ograniczenia przyczyniają się do zmniejszenia możliwości znalezienia opłacalnych ofert inwestycyjnych, wystarczających do wchłonięcia wszystkich oczekiwanych na zainwestowanie nadwyżek. Można powiedzieć, że narastanie czynników ograniczających wzrost potęguje trudności z inwestowaniem ten wzrost warunkującym, stąd presja na poszukiwanie zewnętrznych czynników, które potrafiłyby wzrost odblokować. Proces globalizacji przyspieszył polaryzację dochodów. Nasiliło się zjawisko asymetrii między dochodami a wykreowanymi potrzebami. Okazało się, że dochody na coraz większą skalę lokują się u tych, którzy już nie mają potrzeb na dodatkowe towary i usługi, a ci, którzy mają

potrzeby, cierpią na brak dochodów. Stare dopalacze kapitalizmu stały się niewydolne w nowej sytuacji. Kształtująca się struktura dochodów tworzyła zapotrzebowanie na dostosowanie w sferze kredytów i rynków finansowych.

Keynesizm giełdowy a popyt

Gieldyzacja gospodarki w ostatnich dekadach jest pochodną, swobody przepływu kapitałów, rozwoju funduszy inwestycyjnych i nowych instrumentów finansowych z jednej strony. Z drugiej zaś strony wynikiem wzrostu zamożności, a przede wszystkim z koncentracji dochodów w górnych grupach dochodowych. W grupach o wyższych dochodach coraz wyraźniej rosła krańcowa skłonność zakupu papierów wartościowych. Proces ten nabrał przyspieszenia, kiedy konkurencja pomiędzy funduszami o udziałowców zaczęła windować stopy zwrotu wyraźnie powyżej stóp zwrotu realnej gospodarki. Można powiedzieć, że dekada przed kryzysem w sposób książkowy kreowała warunki zgodne z teorią niestabilności finansowej, opracowanej na początku lat 80-tych ubiegłego wieku przez Hymana Minsky'ego. Minsky [2008] uważał, że okres stabilności w gospodarce kreuje jej zaprzeczenie. Gdy mamy okres stabilności, wszyscy coraz mniej przejmują się ryzykiem niespłacania pożyczek przez dłużników. Optymizm łatwo rozprzestrzenia się optymizm w sytuacji, gdy stopa zwrotu od inwestycji przewyższa istotnie oprocentowanie kredytów. A przecież w wielu krajach przez długie okresy stopy procentowe były bliskie zera. W czasie optymizmu pomimo braku środków własnych można się zadłużyć i kupić dom, gdy rosną ceny domów szybko rośnie udział własny. To samo dotyczy akcji. Spekulant kupuje akcje na kredyt i gdy ceny akcji rosną zarabia tym więcej, im więcej pożyczył i kupił. Rośnie wtedy grupa ludzi, u której rośnie poczucie wzrostu bogactwa. Poczucie bogactwa rośnie tym szybciej, im bardziej rosną ceny akcji i ceny nieruchomości. Ten efekt bogactwa wywiera wpływ na poczucie możliwości zakupu dóbr i usług, na które mogą sobie pozwolić ludzie z wyższych grup dochodowych i majątkowych. Rośnie wtedy zdolność kredytowa i poczucie możliwości korzystania z kolejnych transz i kart kredytowych. W konsekwencji napompowane bańki na rynku giełdowym i rynku nieruchomości, zwiększając poczucie wzrostu bogactwa, wpływają na wzrost popytu w gospodarce realnej. Dodatkowy popyt wynikający z efektu bogactwa kreowanego na giełdzie uruchamia, jak każdy autonomiczny

popyt, efekty mnożnikowe i akceleracje znane z klasycznego keynesizmu [Szymański 2009, ss. 131–135].

Wpływ giełdy i pozagiełdowego rynku papierów wartościowych na dodatkowy popyt wywołuje takie same efekty, jak wpływ inwestycji prywatnych, wydatków państwa czy wpływ eksportu zewnętrznego netto. Nazywam to keynesizmem giełdowym z dwu powodów. Po pierwsze dlatego, że coraz większa jest waga gospodarcza tego zjawiska w sytuacji tendencji stagnacyjnych. A po drugie dlatego, że w warunkach rozwiniętego procesu globalizacji ginie stopniowo sens wykorzystywania klasycznych narzędzi keynesowskiego sterowania popytem w poszczególnych krajach, chociaż nie znika sens tego sterowania w ramach całej gospodarki globalnej. Globalizacja zmienia rolę popytu w tym zakresie, w jakim likwiduje uprzywilejowanie popytu rynku wewnętrznego poprzez jego ochronę przed konkurencją zewnętrzną. W sytuacji, gdy do popytu rynku wewnętrznego mają swobodny dostęp podmioty zewnętrzne, wzrost popytu rynku wewnętrznego nie jest wystarczającym, a nawet nie jest decydującym warunkiem aktywizacji przedsiębiorstw krajowych. Jednocześnie brak popytu wewnętrznego nie musi ograniczać aktywności przedsiębiorstw krajowych, gdyż w procesie globalizacji mają one coraz bardziej otwarty dostęp do popytu rynku globalnego.

W ostatnich trzydziestu latach, gdy rozwijał się rynek kapitałowy i giełda, ukształtowała się alternatywna do keynesizmu forma oddziaływania na popyt, a mianowicie oddziaływanie giełdyzacji i finansjeryzacji, rozumianej jako nadmuchiwanie serii coraz większych baniek finansowych. Jeżeli jednak keynesizm był formą świadomą sterowania popytem, to giełdyzacja uruchamia wpływ kształtowany żywiołowo. Im większe odrywanie cen od ich podstaw fundamentalnych, a więc większe nadmuchiwanie bąbli giełdowych, tym większy efekt bogactwa, większy efekt mnożnika i większy akcelerator. Taka sytuacja trwała właśnie w dekadzie przed kryzysem 2008. Efekt bogactwa działa jednak do określonego czasu. Wspomniany Minsky pisze, że okres stabilności kreuje jej zaprzeczenie. Optimizm kreuje zjawisko lewarowania, które w końcu musi doprowadzić do utraty stabilności finansowej. Jego zdaniem, gdy poziom zadłużenia osiągnie pewien poziom (tzw. moment Minsky'ego), katastrofę może wywołać praktycznie każde niekorzystne zdarzenie. Wszyscy pożyczkodawcy przypominają sobie o ryzyku i pilnej potrzebie delewarowania.

Pęknięcie baniek giełdowych, spadek cen nieruchomości, nagle uruchamiają poczucie gwałtownego efektu ubożenia, ograniczają popyt

i uruchamiają mnożnik pochodnego spadku popytu. Wybuch Globalnego Kryzysu to potwierdził. Uświadomił skutki utrzymywania przez główne banki centralne niskich stóp procentowych kreujących spekulacje i nadmuchiwanie baniek. Doświadczenia Wielkiego Kryzysu lat 30-tych ubiegłego wieku dowodziły, że nie można nagle zmienić polityki, bo wymogiem jest szybkie dostarczanie gotówki instytucjom finansowym, by nie bankrutowały, bo przy obecnym zakresie rozwoju rynków finansowych, dyfuzja bankructw byłaby wielką niewyobrażalną katastrofą. Duża część aktywów stała się niepewna mimo poważnego wspierania przez rządy i banki centralne.

Kryzys to wejście w fazę niepewności podmiotów rynku, gospodarstw domowych i podmiotów gospodarczych. Kredytobiorcy zostali zmuszeni do ograniczenia wydatków, kredytodawcy do ostrożności w udzielaniu nowych kredytów. Nagle ogólny poziom wydatków w światowej gospodarce uległ załamaniu, a skoro mój wydatek jest twoim dochodem, a twój wydatek jest moim dochodem, załamaniu uległo zatrudnienie i płace. W skali ogólnej świata jego mieszkańcy starają się kupować mniej dóbr niż potrafią wytworzyć. Usiłują wydawać mniej niż zarabiają. Paul Krugman [2013, ss. 38–39] uważa, że współcześnie groźne jest to, że politycy nie potrafią wyciągnąć wniosków z faktu, że dochód każdego obywatela i każdego kraju jest czyimś wydatkiem, twój wydatek jest moim dochodem. Kryzys nie zmniejszył naszego potencjału wytwórczego, a tylko zmniejszył wydatki prywatne, konsumpcyjne i inwestycyjne, rządy nie są skłonne tych wydatki zastąpić, a wręcz odwrotnie – nawołują do oszczędności. To według Krugmana droga do trwałej stagnacji.

Kredytowy dopalacz

Uderzenie kryzysu giełdowego w zdolności płatnicze w 2008 r. było duże, gdyż poważna część konsumpcji w wielu krajach realizowana była w oparciu o kredyty konsumpcyjne i inwestycyjne. Wtedy wydłuża się droga wyjścia z trudności, gdyż zanim odbuduje się w pełni zdolności konsumpcyjne, trzeba w pierw odbudować zdolności płatnicze, po prostu zwrócić długi.

Lata 1990–2007 to szczególnie wzmożenie działań gospodarczych, w których do walki z barierą popytu wykorzystywano nie tylko wyrafinowane sposoby oddziaływania na potrzeby konsumenta, ale zostały one wsparte nienotowanym w historii rozwojem konsumpcji na kredyt. Słu-

żyły temu z jednej strony zmiany strukturalne w gospodarce światowej, a z drugiej strony różnorakie innowacje w sferze finansów.

Procesy globalizacyjne skruszyły wiele barier krajów słabo rozwiniętych, otworzyły bowiem dostęp do popytu, kapitału i postępu technicznego rynku globalnego. Wiele krajów, a przede wszystkim Chiny, Indie, Brazylia i kilka innych potrafiły nowe warunki wykorzystać. Istotne jest to, iż w skali świata zanotowano niespotykane wcześniej zjawisko, a mianowicie oszczędności świata zaczęły płynąć pod prąd – z krajów ubogich do bogatych. Kilka lat temu noblista J. Stiglitz [2006, s. 208] napisał „ubogie peryferie światowego systemu przesłały swoim wierzytelom w jego centrum przeszło 50-krotność planu Marshalla, czyli 4,6 bln USD. Dziwny jest świat, w którym biedne kraje subsydują najbogatsze”. Proces tego przepływu w dalszym ciągu się utrzymuje, co istotnie ułatwia rozwój podaży kredytów w krajach bogatych. Jednocześnie kraje rynków wschodzących, a zwłaszcza Chiny, Indie i tygrysy azjatyckie, uwierzyły w keynesowską politykę wzbogacania się kosztem sąsiadów, a więc kosztem popytu sąsiadów. Globalizacja, otwierając rynek globalny, stworzyła jakościowo nowe możliwości dla stosowania takiej polityki. Z jednej strony kraje rynków wschodzących, głównie Chiny, zaczęły na coraz większą skalę zalewać Amerykę i Europę tanimi towarami, a z drugiej strony lokując swe oszczędności w krajach bogatych umożliwiały lub ułatwiały finansowanie konsumpcji na kredyt, czego wyraźnym przykładem są Stany Zjednoczone z pokaźnym, bo półbilionowym obecnie deficytem handlowym i ponad 16 bln USD długu publicznego.

System jakościowych przekształceń i innowacji w sferze finansów służył głównie ekspansji kredytowej, a więc był istotnym sposobem walki z barierą popytu jako wyrazem zjawisk stagnacyjnych gospodarki. Swoboda przepływu kapitałów ponad granicami zmusiła kraje do konkurencji o kapitał. Efektem tej konkurencji jest ukształtowanie globalizacyjnej zasady równania w dół w zakresie podatków, regulacji i obciążeń socjalnych. Deregulacja w największym stopniu dotyczyła finansów i rynku pracy.

Jeżeli chodzi o finanse, to na początku lat 80-tych ubiegłego wieku umożliwiono instytucjom finansowym wchodzenie na giełdę, następnie umożliwiono tworzenie całego zestawu instrumentów pochodnych. W latach dziewięćdziesiątych umożliwiono łączenie bankowości komercyjnej z inwestycyjną i pozwolono na rozwój bankowości równoległej niepodlegającej się regulacjom i ograniczeniom, jakie dotyczą tradycyjnych ban-

ków. Istotą bankowości równoległej nie jest jedynie fakt niepoddawania się regulacjom dotyczącej pozostałej bankowości, ale jednocześnie to, że są to inne instytucje finansowe, które wykorzystują pieniądź prywatny związany z długiem. W odróżnieniu od pozostałych tradycyjnych banków i niektórych instytucji, które związane są z pieniądzem publicznym banku centralnego [Solarz 2014].

U podstaw jakościowych przekształceń finansów leży ta zmiana, która rozerwała związek między udzielaniem kredytu a ponoszeniem do końca konsekwencji wiarygodności kredytobiorcy. Przeszliśmy bowiem do sytuacji, w której kredytodawca może odsprzedać wiarygodność od razu po udzieleniu kredytu. Tworzy się piramida oparta na zobowiązaniach, a więc długach ludzi.

Skutkiem powyższych praktyk jest zmiana podejścia do klienta zaciągającego kredyt. W sytuacji, gdy kredyt (wiarygodność) i tak zostaje odsprzedany, liczą się przede wszystkim narzuty na sprzedaży pieniądza, a nie – wiarygodność pożyczkobiorcy. Rozmywa się odpowiedzialność za wypłacalność kredytobiorcy. W ten sposób system otworzył wrota dla toksycznych aktywów i niepewności w systemie bankowym. Dawniej pożyczkobiorcy utrzymywali w swoich portfelach zobowiązanie kredytobiorców aż do ich spłacenia. Innowacje finansowe zmieniły to, tworząc iluzję obfitości środków, i złudzenie, że instytucje finansowe pozbywają się odpowiedzialności za wiarygodność klientów.

Znany szwajcarski ekonomista polskiego pochodzenia, Paul H. Dembinski [2011, s. 106] istotę zmiany, jaka nastąpiła w stosunkach gospodarczych – a przede wszystkim w finansach – nazywa przejściem od relacji do transakcji. Udzielenie kredytu i jego kontrola aż do spłacenia to relacja oparta na znajomości, zaufaniu, współpracy i wspólnocie interesów. Transakcja, czyli omawiany przykład odsprzedaży wiarygodności, zezwala jednej ze stron na wycofanie się. Jej obowiązki zostają przejęte przez osobę trzecią. Rynki finansowe oparte na zastępowaniu relacji transakcją to brutalny arbitraż finansowy, wygrywający krótkookresowe różnice cen aktywów. Kupuje się nie po to, by działać, rozwijać, unowocześniać sferę realną, ale by zarobić na sprzedaży. Preferencje doraźnych korzyści wypierają myślenie o realnych inwestycjach wymagających wiary w przyszłość.

Z punktu widzenia omawianego wpływu kredytów na popyt, powyższa zmiana tworzy nowy mechanizm kreujący kredyty i zwiększający lewarowanie (podaż nadmierna kredytów w stosunku do własnego

kapitału). Zmiany te doprowadziły do tworzenia piramid opartych na zobowiązaniach, a więc długach ludzi. Pamiętać jednak należy, że dług oznacza przeniesienie konsumpcji z przyszłości na dziś. Rosnący dług wymaga, żeby gospodarki w przyszłości były większe od obecnych. Z tego wynika, że szczególnie niebezpieczne jest zadłużanie w krajach trwale stagnujących.

Przejsięcie do łatwego sprzedawania wierzytelności to uodpornienie na ryzyko, a więc wiara, że ryzyko przerzuca się na innych. Ukształtował się jednocześnie mit doskonałości nowoczesnych metod zarządzania ryzykiem, kreujący przekonanie, że są naukowe techniki panowania nad niebezpieczeństwem. Trudno nawet się temu było dziwić, jeżeli w 2003 r. w przemówieniu inauguracyjnym w charakterze prezesa Amerykańskiego Towarzystwa Ekonomicznego, noblista Robert Lukas kategorycznie stwierdził, iż „centralny problem zapobiegania kryzysowi został rozwiązany [Foster, McChesney 2014, s. 22]. Uodpornienie się na ryzyko otworzyło drogę do kredytów substandardowych subprime, a więc kredytów dla ludzi o niskiej lub żadnej zdolności kredytowej. W Stanach Zjednoczonych określono to NINIA (No Incom, No Job, No Assets).

W sytuacji, gdy kredytodawca po udzieleniu kredytu może wierzytelność od razu odsprzedać, otworzyła się droga do łatwego pieniądza prywatnego opartego na długach, jak i warunki do sekurytyzacji. Banki tworzyły fundusze sekurytyzacyjne, czyli fundusze z zamiany pożyczek bankowych w postaci kredytów i nadawały im wiarygodność inwestycyjną. Aby nadać im wiarygodność, stosowano różne sposoby przepakowywania wierzytelności, aby stawały się one papierami wartościowymi zdolnymi do obrotu rynkowego. Łączono w funduszach sekuurytyzacyjnych, obok wierzytelności z niepewnych substandardowych kredytów, mało ryzykowne wierzytelności kredytów samochodowych czy kart kredytowych. Tak wymieszana pula wierzytelności była podstawą zabezpieczenia dla emitowanych papierów CDO (collateralized debet obligation). Były to jednak papiery zawirusowane, bo w istotnej części powstały w wyniku sekurytyzacji niepewnych kredytów i od początku groziły rozprzestrzenieniem wirusa niewiarygodności. Skoro łatwo można sprzedać wierzytelności, prawa, obietnice, to łatwo można tworzyć podstawy do udzielania nowych kredytów. Ekspansja kredytowa zaowocowała wzrostem cen nieruchomości i akcji i wiarą, że to jest zjawisko trwale. Szczególną wadą innowacji finansowych okazało się to, że były to „innowacje na dobrą

pogodę”. Potwierdza to Ben Bernanke, wówczas szef Fed, ale niestety już *ex post* po załamaniu rynku. Stwierdził, że modele makroekonomiczne zostały zaprojektowane na potrzeby wyłącznie okresów bezkryzysowych [Foster, McChesney 2014, s. 21]. Stworzone warunki umożliwiły sekurytyzację i tworzenie piramidy opartej na zobowiązaniach, a więc długach ludzi. Zakłóciło to cały system kreacji pieniądza przez system bankowy. Wypaczony został w praktyce mnożnik depozytowy. Polega on na tym, że w całym systemie bankowym napływ do banku lokaty pieniądza umożliwia udzielenie kredytu, którego podstawą jest właśnie ta lokata. Ale udzielony kredyt jest przelewany na konto kredytobiorcy w jakimś innym banku. W konsekwencji nowy bank ma lokatę i możliwość udzielenia nowego kredytu. W ten sposób jedna lokata uruchamia kredyt i pochodne kredyty. Łatwa sprzedaż wierzytelności spotęgowała liczbę lokat i kredytów. Rozwój instrumentów pochodnych i sekurytyzacja doprowadziły do takich zakłóceń, że mechanizm tworzenia depozytów został spotęgowany, co teoretycznie umożliwiło wzrost kredytów w nieskończoność. Co ostatecznie zostało przerwane przez załamanie kryzysowe (tzw. moment Minsky’ego), w 2008 roku takie zjawisko się ujawniło.

Przed kryzysem przez wiele lat kredyty były w wielu krajach dość skutecznym czynnikiem zwiększenia popytu, tak bezpośrednio finansując konsumpcję kredytem, jak i poprzez efekt bogactwa wykreowany przez wysokie ceny nieruchomości i ceny akcji. W jak poważnym zakresie popyt był finansowany kredytem, jaka była eskalacja zjawiska w czasie – najlepiej świadczą statystyki Stanów Zjednoczonych. Całkowity dług sektora prywatnego (gospodarstw domowych i przedsiębiorstw) wzrósł ze 110 proc. PKB w 1970 r. do 293 proc. w roku 2007 [Reinhard, Rogoff 2009]. Jeżeli dodamy do tego 100 proc. długu publicznego w stosunku do obecnego PKB, to widać rolę kredytu w walce z barierą popytu, a więc ze zjawiskami stagnacyjnymi. Kredytowanie konsumpcji w wielu krajach wymknęło się spod kontroli. Problem dbałości o konkurencyjność w stosunku do Chin i tygrysów azjatyckich w ostatniej dekadzie przed kryzysem, został niestety w Stanach Zjednoczonych zastąpiony podtrzymywaniem koniunktury przez konsumpcję na kredyty. Zapomniano, że konsumpcja na kredyt kreuje dług, a dług oznacza przeniesienie konsumpcji z przyszłości na dziś, chyba, że zapewnimy dużo wyższy poziom gospodarczy w przyszłości.

Jaka skuteczność polityki poluzowania pieniężnego?

W krajach najbardziej rozwiniętych wciąż mamy do czynienia z sytuacją kryzysową w rozumieniu „keynesowskim”. Występuje bowiem niepewność, która ogranicza prywatny popyt konsumentów i przedsiębiorstw i utrzymują się niewykorzystane moce wytwórcze. Keynes w takiej sytuacji postulował wydatki państwa, by pobudzić spiralę wzrostu zgodnie z zasadą: mój wydatek – twój dochód, twój dochód to twój wydatek, twój wydatek to mój dochód. Keynes w sytuacjach kryzysowych zalecał wykorzystanie wydatków państwowych, by zastępować niedostateczny popyt prywatny. Keynes przestrzegał przed mobilizowaniem do oszczędzania w sytuacji dekonunktury, gdyż wtedy ograniczamy popyt, produkcję, dochody i w konsekwencji ograniczamy oszczędności, co nazwano paradoksem oszczędności. Obecnie mamy jednak nową sytuację, gdyż państwa krajów rozwiniętych są bardzo zadłużone, bo ponoszą konsekwencje kryzysu 2007–2009, gdy musiały dodatkowo zwiększyć wydatki, by przeciwdziałać groźbie paniki w systemie finansowym. Nowa sytuacja wiąże się jednocześnie z siłą rynków kapitałowych, z kapitałem swobodnie przepływającym ponad granicami. Kapitały te mają wybór rynków, a więc władzę i siłę. Zygmunt Bauman wielokrotnie powtarza, że nastąpiła jakościowa zmiana, bo dawniej rządy miały politykę i siłę, obecnie pozostała tylko polityka, bo siła odpłynęła do rynków kapitałowych. Państwa konkurują o kapitał, a kapitał jest wrażliwy przede wszystkim na sytuację finansową, a więc na zadłużenie. W tej sytuacji wydatki państwa w celu wyrwania gospodarki z recesji napotykać na barierę długu oraz barierę ceny i możliwości sprzedaży obligacji.

Przy bardzo zadłużonych państwach i niebywale rozwiniętych rynkach finansowych rozwiązań zaczęto szukać w bankach centralnych. Czynią to Stany Zjednoczone, W. Brytania, Japonia, które wspierają się podażą pieniądza (tzn. monetarne poluzowanie). Europa jest bardzo ostrożna, wciąż utrzymuje się pamięć skutków inflacji, która zwłaszcza w Niemczech jest pochodną traumy ukształtowanej przez hiperinflację 1923 roku. W Europie też mamy zmiany, już samo ogłoszenie przez EBC na jesieni 2012 r., że będzie w razie potrzeby skupował obligacje państw strefy euro, mających trudności z obsługą długu, miało efekt psychologiczny i w istocie nie musiano tego w praktyce na większą skalę realizować. Ostatni czas to wciąż nowe próby ożywienia gospodarki. Nie możemy zapominać, że Europa i Japonia wciąż mają dochód niższy niż przed kryzysem, a w Stanach

Zjednoczonych wzrost nieznacznie przekracza 1 proc. W 2012 roku Fed przyrzekł Amerykanom, że niskie stopy procentowe zostaną utrzymane, dopóki bezrobocie nie spadnie do poziomu 6,5 proc. W celu ożywienia zobowiązał się kupować obligacje rządowe i obligacje powiązane z kredytami hipotecznymi o wartości 85 mld dolarów miesięcznie, co oznacza wspomaganie się drukiem dolarów (ostatnio obniżono do 70 mld dolarów miesięcznie). Jeszcze dalej niż Amerykanie idą Japończycy. Od ponad roku prowadzą politykę zwaną „Abenomika” od nazwiska nowego premiera Shino Abe, dążąc do wyrwania Japonii z ponad dwudziestoletniej stagnacji i powracającej co jakiś czas groźby deflacji. W końcu 2013 roku ceny były o 3 proc. niższe niż rok wcześniej. Japończycy dążą więc do ożywienia i uzyskania przynajmniej 2 proc. inflacji. Pamiętać musimy, że deflacje to prawdziwy kryzys, bo spadek cen prowadzi do zwijania się popytu. Spadek cen powoduje, że odraczanie zakupu umożliwia korzystanie z niższych cen, a branie kredytu to skazywanie się na spłaty coraz większych rat. By zrealizować zamierzenia, bank centralny Japonii skupuje miesięcznie 70 mld dolarów obligacji rządowych i innych papierów wartościowych. Jeżeli do tego dodamy politykę pozostałych krajów, emitentów pieniądza światowego to dodatkowy służący ożywieniu dodruk pieniądza światowego to ok. 170 mld miesięcznie, a więc ponad 2 bln dolarów rocznie. W zamiarze to istotne wsparcie popytu w gospodarce, pod warunkiem, że ten pieniądz rzeczywiście kreuje popyt inwestycyjny i konsumpcyjny w gospodarce realnej. Niestety wiele wskazuje na to, że tak nie jest. Pieniądz osiada w bankach i na giełdzie. Nadpłynność banków i bliskie zera stopy procentowe to bardzo sprzyjające warunki do spekulacji giełdowych. Na amerykańskiej giełdzie ceny wróciły do poziomów sprzed kryzysu, dalsze pompowanie cen akcji jest niebezpieczne. Do wskaźników sprzed kryzysu wzrósł udział w PKB pieniądza pożyczonego po niskiej stopie procentowej, a przeznaczonego na zakup akcji. Nowa szefowa Fed Janet Yellen zapowiedziała w marcu, że program luzowania ilościowego zostanie zakończony do końca roku 2014, po czym w ciągu sześciu miesięcy rozpocznie się cykl podnoszenia stóp procentowych. Można powiedzieć, że polityka zwiększania pieniądza poprzez luzowanie monetarne i utrzymywanie niskich bliskich zera stóp procentowych nie spełniło oczekiwań. Obecnie czeka nas trudna i niebezpieczna polityka wycofywania się z tej polityki. Jak zareaguje gospodarka, a zwłaszcza giełda, na spadek dopływu pieniądza i wzrost stopy procentowej? Grozi prze-

cież, że gdy ceny akcji przestaną rosnać, tracił będzie sens ich utrzymywania. Czy zapanuje się nad zakresem ich wyprzedaży, to ważne pytanie?

Kumulacja barier w zakresie zewnętrznych czynników rozwoju

Na początku pisałem, że dojrzała gospodarka kapitalistyczna doświadcza naturalnych problemów ze wzrostem, gdyż ma trudności dostawiania możliwości do nadwyżki w rękach kapitalistów, a więc trudności w znalezieniu opłacalnej oferty na ich wchłonięcie. W konsekwencji rośnie rola zewnętrznych czynników rozwoju. Te trudności logicznie wynikają z danej reguły Kaleckiego. „Robotnicy wydają to, co zarabiają, a kapitaliści zarabiają to, co wydają”. W sformułowaniu „kapitaliści zarabiają to, co wydają” tkwi istota niewydolności związanej z akumulacją i wzrostem. Prywatne decyzje inwestycyjne są ze swej natury najtrudniejsze, a niepewność najbardziej im szkodzi. W miarę rozwoju i bogacenia zrekompensovane przez kapitalistów niedostatków inwestycji – w przeznaczeniu nadwyżki na konsumpcję jest psychologicznie i bilansowo niemożliwa. Stąd twierdzenie Kaleckiego o potrzebie sięgania do zewnętrznych czynników rozwoju, jakim są wydatki państwa, ekspansja finansowa, przelomowe innowacje. Brak takich zewnętrznych bodźców wywołuje skłonność do długotrwałych stagnacji.

Na braki w wewnętrznej logice akumulacji wskazywali wielokrotnie inni ekonomiści. Ukazywali asymetrię między siłą dążeń do generowania nadwyżki ekonomicznej a niedostatecznymi możliwościami łatwego wchłonięcia tej nadwyżki przez inwestycje i konsumpcję kapitalistów i w konsekwencji potrzebę sięgania do zewnętrznych czynników [Magdoff, Swezy 1977, ss. 14–19].

Jeżeli tak wiele zależy od zewnętrznych czynników rozwoju, to możliwości ich uruchomienia mają zasadnicze znaczenie dla pokonania obecnych zjawisk stagnacyjnych.

Analizując obecną sytuację wyraźnie widać, że ostatnie dekady i proces globalizacji wyraźnie zwiększyły intensywność dążeń do wzrostu udziału nadwyżki ekonomicznej. Nastąpiła polaryzacja dochodów na korzyść najbogatszych i spadek udziału płac w PKB. Dla przykładu udział płac spadł w Stanach Zjednoczonych z ok. 53 proc. w 1970 do ok. 46 proc. w 2005. W 2007 r. udział majątku 5% Amerykanów wynosił 62 proc., przewyższając znacznie majątek 95% pozostałej populacji [Foster, McChesney 2014, s. 95 i 127]. Gdy rośnie nadwyżka w rękach prywatnych, tym potencjalnie

większe trudności znalezienia opłacalnych możliwości inwestycyjnych, a zarazem większa potrzeba poszukiwań szans w zewnętrznych czynnikach rozwoju jako swoistych dopalaczach. Ze wcześniejszych rozważań wynika, że wysokie zadłużenie państw i siła rynków kapitałowych, wrażliwych na ich sytuację finansową, zasadniczo utrudniają sięganie po klasyczny keynesowski czynnik zewnętrzny, jakim są wydatki rządowe. Poziom zadłużenia prywatnego świadczy o tym, że wykorzystany w zasadniczym stopniu został dopalacz kredytowy. Niedobre efekty poluzowania monetarnego dowodzą, że trudno obecnie liczyć na efekt bogacenia giełdowego. Zostaje oczekiwać na czynnik zewnętrzny związany z przelomową innowacją, co zawsze jest bardzo niepewne. Nie może w tej sytuacji dziwić, że ukazują się takie głośne już książki, jak „Wielka Stagnacja” [Coven 2011] czy „Od kryzysu finansowego do stagnacji” [Palley 2012]. Wykorzystywanie przez wiele lat ekspansji finansowej jako czynnika mobilizującego wzrost musiało jak każdy doping zaowocować poważnymi skutkami ubocznymi, z którymi przychodzi nam się współcześnie borykać: niepewnością i niestabilnością. Szukając na zakończenie elementu bardziej optymistycznego, należy podkreślić, że stagnacja w krajach rozwiniętych z punktu widzenia stojących przed światem barier ekologicznych i surowcowych nie jest powodem do zmartwień.

Bibliografia

- Bauman Z. (2009), *Koniec orgii*, Duży Format GW, 9.02.
- Cassidy J. (2009), *How Markets Fail, Ferror*, Strauss and Giroux, Nowy Jork.
- Cowen T. (2011), *The Great Stagnation*, Dutton, Nowy Jork.
- Dembinski P.H. (2011), *Finanse po zawale*, Studio Emka, Warszawa.
- Foster J.B., McChesney R.W. (2014), *Kryzys bez końca*, Książka i Prasa, Warszawa.
- Galbraith J.K. (2005), *Gospodarka niewinnego oszustwa – Prawda naszych czasów*, MT-Biznes sp.z.o.o., Warszawa.
- Kalecki M. (1980), *Dziela T 2 Kapitalizm Dynamika Gospodarcza*, PWN Warszawa.
- Kolodko G. (2013), *Świat dokąd zmierza. Ekonomia polityczna przyszłości*, Prószyński i S-ka Warszawa.
- Magdoff H., Sweezy P.M. (1977), *The End Prosperity*, Monthly Review Press, Nowy Jork.
- Palley Th.J. (2012), *From Financial Crisis to Stagnation*, Cambridge University Press, Cambridge.

Reinhard C.M., Rogoff K.S. (2009), *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, Princeton.

Solarz J.K. (2014), *Shadow Banking, Systemowa Innowacja Finansowa*, SAN Warszawa.

Stiglitz J. (2006), *Szalone lata dziewięćdziesiąte*, WN PWN, Warszawa.

Szymański W. (2009), *Kryzys Globalny – pierwsze przybliżenie*, Difin, Warszawa.

Małgorzata Oziębło

University of Social Sciences

Identification of definition and essence of financial stability

Abstract: Financial stability is of particular importance both for the financial system and the economy functioning. The term is generally regarded as positive. However, it has a different meaning for theorists and practitioners. The purpose of this article is to identify the definition of financial stability and present its essence. The article is based on the study of contemporary literature.

Key words: financial stability

Introduction

For the first time the financial stability was the centre of attention during the Great Depression of 1920 to 1930. Then, the issues of stability became of interest in the early eighties of the XX century when the United States of America went through the crisis of small and medium-sized banks as a result of accumulating their risk on real property market [Solarz 2012, p. 27]. The subprime crisis, with its beginning in mid-2007, passed successively into the phases of crisis in the banking system and economy until the debt crisis observed since 2010 [Smaga 2013, p.], once again emphasizing the importance of the financial stability issue. Currently, this issue is becoming increasingly important not only to the public entities but also private [Niedziółka 2011, p. 55]. The financial crisis has greatly highlighted this significance for the economic policy of the state.

Financial stability – approaches to the definition.

It remains difficult to indicate the author of the first definition of financial stability. The whole idea is related to the nineteenth-century concept of lender of last resort, defined by H. Thornton and W. Bagehot [Rogowski, Mesjasz 2012, p. 19].

Financial stability was already mentioned in economic literature in the fifties of the XX century as one of the four basic conditions for a sustainable economic growth [Wojtyna 1995, p. 5].

In contrast, the earliest application of this term in relation to banks was found in the study on the development of a banking group by R. Holland of the Fed Reserve from 1975. He uses the terms “stability of financial institutions” and “financial stability” and refers to financial stability as a positive aspect of an activity of a bank holding company, while instability he interprets rather vaguely as a negative situation [Rogowski, Mesjasz 2012, p. 19].

W.A. Allen and G. Wood state that “the term ‘financial stability’ was first used by the Bank of England in 1994 and did not concern issues related to the maintenance of price stability or the efficiency of the financial system” [Allen, Wood 2005 p. 1, in: Markiewicz 2014, p. 910].

Modern literature is dominated by two approaches: broad and narrow.

The broad approach presents crucial qualities of the financial system in order to consider it as stable; in particular, indicating functions that the system should perform in certain conditions [The National Bank of Poland 2013, p. 18]. Constructing such a definition, however, may be difficult, especially with regard to a specific situation in the financial system due to the use of hard measurable terms.

The narrow, on the other hand, is about defining the stability of financial system *a contrario* as a situation where financial crisis does not exist [The National Bank of Poland 2013, p. 18].

This *a contrarium* (contrary) definition is frequently applied without even defining financial stability, but its opposite, namely financial instability. Such approach generally arises in relation to a disturbance, a shock or a crisis that may occur in the financial sphere of the economy. The aforementioned can be characterised by the following features [Ferguson, 2002]:

- a significant part of financial assets prices is vitally different from fundamental parameters,
- market functioning and credit availability (domestic, international) are significantly distorted,
- significant deviations of an aggregate of savings and productive capacity of the economy;

Additionally, financial stability can be defined by attributes. Definitions by attributes (or the meaning of an attribute) are a characteristic for

complex subjects; they deal with the states accomplished, and if certain qualities are present, it is concluded then that one deals with a particular condition. Described reality seems to have the character of a dichotomy (either stability or instability). Additional attribute with respect to the definition of financial stability is either the absence of qualities typical for crisis or no danger of crisis occurrence or, finally, the absence of the tendency to a sustained lack of liquidity and/or the tendency to insolvency in an extreme situation. [Rogowski, Mesjasz, p. 22].

Some researchers underline the importance of certain criteria that the definition of financial stability should meet.

It is, therefore, difficult to elaborate a properly defined concept of financial stability, as assuming the definition which is [Niedziółka 2011, p. 63]:

- too narrow – involves the risk of not including all vital mechanisms distorting the functioning of the financial system, which, on the other hand, can affect the sphere of real economy,
- too broad – means the risk of excessive intervention, disrupting transactional efficiency of the financial system and mutual confidence of market participants as well as predictability of operations and reliability of supervisory institutions; it can also affect price relations as well as liquidity of trading in the real economy.

Financial stability – essence and definitions

The reasons for an increased interest in financial stability include [Schinasi 2006, pp. 3–5]:

- the emergence of new types of financial institutions with low transparency in operating,
- financial innovations, frequently being a tool for speculation on financial markets,
- the impact of financial stability on the real sphere and economic growth,
- lesser and lesser transparency of risk allocation and concentration,
- the development of international and cross-sector integration of financial systems,
- a faster growth of the financial market than the sphere of a real economy and the declining share of monetary aggregates among financial instruments, that is increased leverage of monetary base by investing in stocks and bonds;

The concept of financial stability focuses on issues such as [Niedziółka 2011, p. 63]:

-
- liquidity,
 - solvency,
 - balance,
 - liberalisation of cash flows and openness of the economy,
 - competitiveness,
 - adequacy of the regulatory and the supervision,
 - sensitivity to fluctuations in business cycle and to external shocks,
 - economic and financial condition of financial institutions, businesses and households;

The term generally has a positive connotation, and, at the same time, a different meaning for theorists and practitioners, as evidenced by the examples below referring to the definitions provided by experts of the subject.

According to B. Bernanke and M. Gertler [Bernanke, Gertler, 1990, p. 87, in: Solarz 2005, p. 27], financial stability is an important objective of an economic policy. At the same time the authors emphasize the fact that the relations between the financial stability and the results of management as well as the relevance of the concept itself are recognized feebly.

M. Wojtyna believes that financial stability is perceived as a condition for a proper functioning of an economic system of the state that strives for an economic growth [Wojtyna 1995, in: Gorczyńska 2013, p. 104].

According to A. Crockett, 'Financial stability is a state in which economic activity is not affected by changes in assets prices or problems of financial institutions in fulfilling their duties' [Crockett 1997a, p. 2, in: Gorczyńska 2013 p. 105; (in:) Rogowski, Mesjasz 2012, in: Urbanek 2012 p. 21]. It refers to the stability of key financial institutions and markets, which constitute the financial system. This stability requires:

- the key institutions of financial markets to remain stable, which is understood as a high degree of confidence in fulfilling their contractual obligations further in the future without interruptions or an external help;
- the key markets to be well-balanced, whose participants may conclude transactions discreetly, where prices shall express terms of fundamental importance and which shall not be significantly differentiated over the short period in which changes in the foundations of real economy did not occur. [Crockett 1997b, in: Solarz 2005, p. 27].

Such an approach to the financial stability, according to A. Crockett, covers only the areas of financial intermediary institutions and markets. It

does not refer to the issue of a financial infrastructure. A. Crockett claims that the financial stability does not exist when it is possible to avoid the instability by obtaining support provided to financial institutions by political or regulatory authorities.

J. Fidrmuc created a definition considered as the simplest. As the author sees it, financial stability is the absence of financial crises [Fidrmuc, Scardax 2000, p. 92]. This definition is often cited in the subject literature. However, an excessive simplification of the definition is frequently emphasized as the financial instability does not always cause the financial crisis. According to K. Mitreġa-Niestrój, such an approach would mean that there is no intermediate state existing between the stability of financial system and the financial crisis [wider Mitreġa-Niestrój, pp. 10–12].

J. C. Trichet [Trichet 2000, p. 197] defines financial stability as a healthy situation and a harmonious cooperation of various financial institutions, combined with a safe and predictable functioning of monetary markets.

According to J. K. Solarz, 'financial stability should be understood as the absence of disturbances in the functioning of financial system or achieving a sustained and dynamic balance on related financial markets, which allows finalisation of operations' settlements, liquidity and savings' allocation' [Solarz 2001, p.183].

According to T. Padoa-Schioppa, the term is usually applied to maintaining basic economic functions of the financial system (broad approach) in terms of allocating savings and investments as well as providing effective and secure payment system [Padoa-Schioppa 2002]. 'You can define financial stability as a condition, which ensures that the financial system is resistant to common shocks, and, at the same time, does not interfere with the allocation of savings and does not impair the settlement of payments in the economy' [Padoa-Schioppa 2003, in: V. Gaspar et al. (ed.) 2003, p. 287, in: Rogowski, Mesjasz 2012, in: Urbanek 2012, p. 20].

According to Cz. Mesjasz and W. Rogowski, 'financial stability is a comprehensive property of the dynamic (changes) of financial institutions and markets (systems), assessed as positive in accordance with the generally accepted universal criteria as well as the criteria adopted by the participants involved in its formation, maintenance and evaluation. The main positive attribute of financial systems (institutions and markets) is the increased possibility to anticipate events which adversely affect the dynamic (risk) associated with the ability to anticipate and apply (or sti-

mulate) preventive, corrective or excluding measures, which relate to these phenomena? [Mesjasz, Rogowski 2005–2006, in: Dobija, Martin (ed.) 2005; Rogowski 2006, in: Rogowski, Mesjasz 2012, in: Urbanek 2012, pp. 19–21].

E. Rosengren defines financial stability as the ability of financial sector to permanently act as an agent in providing credits and payment services that are needed in real economy. On the other hand, he claims that instability occurs when institutions, markets, payment systems or the entire financial system have to face arising problem that destabilizes or disorganizes providing credit intermediary services [Rosengren 2011, in: Zygierewicz 2013, pp. 688–689].

P. Smaga [Smaga 2013, pp. 117–118] has attempted to define the term and understands it broadly. In his opinion, financial stability is a condition of the financial system possessing the following qualities:

- the system fulfils its functions properly,
- there is no accumulation of systemic risk and macro-financial imbalances,
- it is resistant to shocks (internal, external),
- it holds the ability to self-cure,
- negative impulses are not transferred within the system and between the financial system and the real zone;

This definition focuses on pointing out the qualities which should characterise current condition of the financial system. According to P. Smag, such a definition indicates situations when the system may be specified as stable. The proposed definition is restrictive and constitutes an objective at which the activities of financial safety net should be aimed. Yet, the rationality between the safety (stability) and the regulation costs as well as decreasing efficiency of the financial system should be borne in mind.

National banks, which frequently prepare reports on the financial stability and are responsible for its monitoring, present the broad view on financial stability and identify it as the proper functioning of institutions, markets and infrastructure of the financial system as well as the absence of systemic risk materialisation in the real economy [Matysek-Jędrych 2014, p. 18].

Table 1. Defining financial stability by selected national banks

National bank	Definition of financial stability
The European Central Bank	Financial stability plays the key role in functioning of both the financial system and the entire economy, as current crisis clearly demonstrated. Now, due to the growing number of financial investments running simultaneously in several countries, and even across several continents, the importance of global financial stability has still increased. In order to protect the financial system and ensure the financial stability, one must identify the main sources of risk and weak points of the system and enlighten all interested parties about these findings, including financial institutions and supervisory bodies
The National Bank of Poland	The National Bank of Poland defines financial stability as a state in which the financial sector performs all its functions in a continuous and efficient way, even in the event of unexpected and adverse disturbances on a significant scale.
The Reserve Bank of Australia	A stable financial system is one in which financial intermediaries, markets and market infrastructure facilitate the smooth flow of funds between savers and investors and, by doing so, help promote growth in economic activity.
The Reserve Bank of Australia	Financial stability means that the financial system – financial intermediaries, financial markets and financial infrastructures – is capable of ensuring the efficient allocation of financial resources and fulfilling its key macroeconomic functions even if financial imbalances and shocks occur. Under conditions of financial stability, economic agents have confidence in the banking system and have ready access to financial services, such as payments, lending, deposits and hedging.
The National Bank of Belgium	A situation where the probability of discontinuity or disruption of the operation of the financial system is low or, if such disruptions should occur, where their impact on the economy would be limited.
The Dutch Bank	A stable financial system is capable of efficiently allocating resources and absorbing shocks, preventing these from having a disruptive effect on the real economy or on other financial systems.

Source: P. Szpunar (2012), Rola polityki makroekonomicznej w zapobieganiu kryzysom finansowym. Materiały i Studia nr 278, NBP, Warszawa, p. 9; A. Matysek-Jędrzych (2014), Odpowiedzialność i przejrzystość banku centralnego w działalności na rzecz stabilności finansowej, Materiały i Studia nr 303, Instytut Ekonomiczny, Warszawa, p. 1; <http://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/stability/html/index.pl/html>.

Summary

Study on literature related to the subject of research as a basic source of secondary materials contributes to the finding that:

- the financial stability remained over a long period in the shadow of other priorities,
- seeking an appropriate, generally accepted and unambiguous definition of financial stability accepted by the concerned about the problem is still one of the major challenges of the economic policy;
- comprehensive and precise definition of financial stability is essential to constructing the system for managing financial stability;
- creating theoretical basis in the form of a commonly accepted definition of financial stability and methods of measurement as well as instruments for active stability management is a prerequisite for development of the operational version of financial stability;
- the stability of financial system is a complex and multifaceted phenomenon, which forms a barrier in formulating a commonly accepted definition;
- taking into account only the range of impact and the degree of complicated mechanisms contributing the factors, around which the financial stability focuses; the definition of this state is very complex;
- there is a need to develop a uniform standard of evaluation so that the data can be analysed on an aggregated basis at a global level and, based on this, it would be possible to implement transnational system of monitoring the financial stability;
- the definition of financial system adopted by the National Bank of Poland by comparison with those adopted by other banks does not deviate from the standards; it is constructed in accordance with the broad approach and presents most frequently mentioned aspects (system's resistance to shocks, system's ability to use its functions).

Bibliography

- Allen W.A., Wood G. (2005), *Defining and Achieving Financial Stability*, LSE Financial Market Group, Paper 160, April.
- Bernanke B., Gertler M. (1990), *Financial fragility and economic performance*, „The Quarterly Journal of Economics”, Vol. 105, Nr 1.
- Crockett A. (1997a), *Theory and practice of financial stability. Essays in International Finance*, 203, Princeton University, Princeton.

- Crockett A. (1997b), *Why Is Financial Stability a Goal of Public Policy?*, in: *Maintaining Financial Stability in Global Economy*, Kansas City: Fed.
- Fergusson R. (2002), *The Meaning of financial stability and public policy*. Comment to T. Padoa-Schioppa's paper, 2nd European Central Bank Banking Conference [on line], <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/transformationeuropeanfinancialsystemen.pdf>.
- Fidrmuc J., Scardax F. (2000), *Increasing integration of applicant countries into international financial markets: implications for monetary and financial stability*, BIS Conference Paper nr 8, Basle.
- Gaspar V. et al. (ed.) (2003), *The transformation of the European financial system*, *European Central Bank*, Frankfurt.
- Gorczyńska M. (2013), *Stabilność finansowa a zrównoważony rozwój przedsiębiorstwa*, Zarządzanie i Finanse Wydział Zarządzania – Uniwersytet Gdański, tom 2, nr 2.
- Markiewicz A. (2014), *Zarządzanie stabilnością finansową w Unii Europejskiej*, in: K. Raczkowski (ed.) (2014), *Bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego*. *Ekonomia. Prawo. Zarządzanie*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Matysek-Jędrych A. (2014), *Odpowiedzialność i przejrzystość banku centralnego w działalnościach na rzecz stabilności finansowej*, Materiały i Studia nr 303, Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- Mesjasz Cz., Rogowski W. (2005–2006), *A Survey of definitions of financial stability*, in: M. Dobija, S. Martin (2005) (ed.), *General accounting theory. Towards balanced development*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków.
- Mitrega-Niestroj K., *Niestabilność finansowa i jej źródła we współczesnym świecie* [on line], http://www.ue.katowice/uploads/media/1_K.Mitrega-Niestroj-Niestabilnosc-finansowa...pdf (access 23 maja 2014).
- Narodowy Bank Polski (2013), *Raport o stabilności systemu finansowego*, Departament Systemu Finansowego, Warszawa, grudzień.
- Niedziółka P. (2011), *Kredytowe instrumenty pochodne a stabilność finansowa*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Padoa-Schioppa T. (2002), *Central Banks and Financial Stability: exploring a land in between*, European Central Bank, Frankfurt Main, 24–25 October.
- Rogowski W. (2006), *Władanie korporacyjne w kształtowaniu stabilności finansowej na przykładzie sektora bankowego*, Doctoral thesis, SGH, Warszawa.
- Rogowski W., Mesjasz Cz. (2012), *Definicje stabilności finansowej*, in: P. Urbanek, *Nadzór korporacyjny a stabilność sektora finansowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

- Rosengren E. (2011), *Defining Financial Stability, and some Policy Implications of Applying the Definition*, Keynote Remarks by President of Federal Reserve Bank of Boston at Stanford Finance Forum, Stanford University, 3 June 2011, in: M. Zygierewicz (2013), *Financial stability*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin-Polonia, Vol. XLVII, 3.
- Schinasi G.J. (2006), *Safeguarding Financial Stability*, International Monetary Fund.
- Smaga P. (2013), *Istota stabilności finansowej*, Studia i Prace, Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy 124, Warszawa.
- Solarz J.K. (2001), *Międzynarodowy system finansowy*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa.
- Solarz J.K. (2005), *Zarządzanie ryzykiem systemu finansowego*, Wyższa Szkoła Ubezpieczeń i Bankowości, Warszawa.
- Solarz J.K. (2005), *Zarządzanie ryzykiem systemu finansowego*, Wyższa Szkoła Ubezpieczeń i Bankowości, Warszawa.
- Trichet J.C. (2000), *Introductory remarks*, Independence and Accountability, Development in Central Banking, Bicentennial Symposium, Banque de France, Paris.
- Urbanek P. (2012), *Nadzór korporacyjny a stabilność sektora finansowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Wojtyna A. (1995), *Polityka ekonomiczna a wzrost gospodarczy*, „Gospodarka Narodowa”, nr 6.
- Zygierewicz M. (2013), *Financial stability*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin-Polonia, Vol. XLVII, 3.

Sylwia Wojciechowska-Filipek

Spółeczna Akademia Nauk

Zniekształcenia informacji a bezpieczeństwo decyzji finansowych

Distortion of information and the security of financial decisions

Abstract: We are currently living in an era dominated by information, where it is the most valuable and most commonly exchanged good, and without it there is no way to make a valid decision. Information is not only delivered via traditional channels, but also electronically, however with such enormous amounts of information we increasingly encounter information which is imperfect. It may be out of date, inaccurate and inadequate, which makes correct reasoning and undertaking unlikely. Unfortunately this applies to all sources of information, including those which are regarded to be very reliable, such as financial institutions. The aim of this article is to characterize the information in regard to its possible distortion and to attempt to assess the quality of information delivered to the clients of banks.

Key words: information, information value, information gap, information distortion.

Wstęp

Rozwój globalnego informacyjnego społeczeństwa, większa dynamika i nieprzewidywalność otoczenia, w jakim działają organizacje i w jakim funkcjonują ich klienci, sprawiają, że coraz większego znaczenia nabiera informacja. Podstawą osiągnięcia sukcesu staje się nie tylko dostęp do informacji, ale również jej wartość i użyteczność. Tylko informacja wiarygodna, aktualna i niezniekształcona może umożliwić prawidłową jej interpretację i podjęcie właściwych decyzji. W przeciwnym wypadku odbiorca będzie narażony na ryzyko niepodjęcia działań lub podjęcie działań niewłaściwych, które mogą narazić go na straty.

Celem artykułu jest charakterystyka informacji pod kątem możliwych jej zniekształceń oraz próba oceny informacji dostarczanej do klientów banków.

Informacja i jej wartość

Informacja to wiadomość, która zawiera istotne znaczenie wpływające na decyzje lub działanie odbiorcy [Liew 2013, s. 50], a więc jest nią wszystko, co zmniejsza niepewność [Kulczycki, Hryniewicz, Kacprzyk 2007, s. 19]. To taki rodzaj zasobów, który pozwala na zwiększenie naszej wiedzy o nas i otaczającym nas świecie [Kisielnicki 2008, s. 19]. Przy czym wiedza to mieszanka informacji, doświadczeń i ich subiektywnych interpretacji, przez co zyskuje walor wyjaśniający, czyli zdolność do wyjaśniania mechanizmów powodujących taki, a nie inny przebieg wydarzeń oraz pozwala prognozować i przewidywać zmiany [Borowiecki, Czekał 2010, s. 182].

Do podstawowych funkcji informacji należą [Liedel, Serafin 2011, s. 39]:

- *funkcja informacyjna* – polegająca na odwzorowaniu rzeczywistości za pomocą informacji i tworzenia wiedzy,
- *funkcja decyzyjna* – dostarczenie decydentowi informacji niezbędnej do podjęcia decyzji,
- *funkcja sterująca* – wywołanie u odbiorcy określonego zachowania,
- *funkcja konsumpcyjna* – informacja staje się towarem.

Przekazywana informacja, niezależnie od treści, sposobu przekazania, utrwalenia i przechowywania, jest wykorzystywana dla bardziej sprecyzowanego, celowego działania i podejmowania istotnych decyzji [Wiewiórowski, Wierczyński, 2008, s. 29]. Jednakże, aby dostarczana informacja była przydatna w podejmowaniu decyzji, powinna być [Griffin 2003, ss. 671–673]:

- **dokładna**, czyli wiarygodnie i solidnie odwzorowywać rzeczywistość (przykładowo przedstawiana oferta powinna zawierać wszystkie istotne szczegóły dla potencjalnego klienta/użytkownika);
- **aktualna**, czyli zawierać najświeższe dane odwzorowujące stan rzeczywisty i być dostępna w takim czasie, aby możliwe było podjęcie odpowiednich działań;
- **kompletna** – dostarczać możliwie najwięcej szczegółów i faktów. (np. aby oferta była kompletna, powinna zawierać nie tylko warunki aktualnej promocji, ale również co zmieni się w produkcie/usłudze po zakończeniu promocji tj. na jakich warunkach będzie kontynuacja);
- **odpowiednia** – informacja powinna być przydatna dla odpowiednich osób (np. jeżeli klient chce ulokować środki w banku na okres max 1–2 lat, nie powinno się mu proponować jednostek funduszy inwestycyjnych, które zwrotność gwarantują z reguły w dłuższym przedziale czasowym).

Bardzo istotną cechą informacji jest jej **wartość**, czyli inaczej użyteczność, jednakże nie jest ona znana przed konsumpcją informacji. Prawdziwą użyteczność danej informacji możemy określić dopiero w momencie, gdy znane są skutki decyzji, która została podjęta na jej podstawie [Sobieska-Karpińska 2009, s. 72].

Informacje pozyskuje się z wielu różnych źródeł, zarówno osobowych (odnoszą się do bezpośredniego kontaktu z ludźmi) lub bezosobowych (różnego rodzaju publikacje lub źródła elektroniczne w tym internetowe) [Unold 2011, s. 110] i przekazuje za pomocą różnych kanałów komunikacyjnych [Błaszczuk 2006, s. 158]:

- **ustnie** – w tym *bezpośrednie* – „twarzą w twarz” i *pośrednie* – telefon, telewizja sieci komputerowe;
 - **pisemnie** – pisma, notatki, sms, maile, teksty na ekranie komputera;
 - **wizualnie** – za pomocą schematu, wykresu, filmu czy fotografii.
- Klasyczny model procesu komunikacji składa się ze źródła (nadawcy) komunikatu (dane, informacje, treści), środka przekazu i odbiorcy. Nadawca tworzy komunikat i używa odpowiedniego środka przekazu, by przekazać komunikat odbiorcy [Liedel, Serafin 2011, s. 34].

Rysunek 1. Klasyczny model procesu komunikacji



Źródło: opracowanie własne.

Mimo rosnącej popularności Internetu, osoby poszukujące informacji nie odrzuciły tradycyjnych źródeł (takich jak: prasa czy kontakty osobiste), ale nowe (elektroniczne) i tradycyjne źródła wydają się być używane w sposób komplementarny [Savolainen 2008, ss. 274–291].

W przypadku źródeł osobistych, na ostateczną wartość informacji wpływa cały proces dostarczania informacji, a więc będą miały wpływ takie elementy jak [Karaszewski 2005, s. 22]:

- wymiar materialny – wygląd pomieszczeń, ubiór, zachowanie pracowników;

- niezawodność – dostarczanie informacji w sposób solidny i niezawodny;
- reakcja na oczekiwania klienta – chęć i szybkość reakcji pracownika na przedstawiane wymagania przez klienta, chęć udzielania pomocy;
- fachowość i zaufanie – kompetencje pracowników, ich wiedza merytoryczna, umiejętność przekazywania informacji;
- empatia – umiejętność zrozumienia oczekiwań klienta.

W przypadku natomiast źródeł elektronicznych mamy coraz częściej do czynienia z sytuacją, kiedy klienci sami wyszukują informacji na stronach www. Strony internetowe stanowią wizytówkę firmy w sieci i podstawę wszystkich działań. Serwis www powinien zapewnić właściwe funkcjonowanie czterech podstawowych części [Maciejowski 2004, ss. 114–115]:

- **zawartość informacyjna serwisu** – odpowiednia budowa informacji pod kątem potencjalnego odbiorcy, właściwa ekspozycja treści, aktualizacja, wykorzystywanie standardowych rozwiązań sieciowych;
- **grafika** – udana grafika znacznie ułatwia komunikację, z kolei nadmiernie rozbudowana wydłuża czas załadowanie się stron;
- **nawigacja** – sprawna zwiększa komunikatywność serwisu (ważne są odnośniki do stron, wyszukiwarki, mapa serwisu);
- **elementy interaktywne** – sprzężenie zwrotne między serwerem, a jego odbiorcą (bezpośredni kontakt, narzędzia interaktywne: kalkulatory, formularze interaktywne, poradniki).

W zależności, czy informacja dostarczana jest w sposób tradycyjny czy elektroniczny, ocenia się różne jej wskaźniki [Qiu-dan, Ting, Yunfei 2011, s. 1204]:

- w przypadku źródeł osobistych – niezawodność, elastyczność, pewność, empatia i percepcja,
- w przypadku komunikacji elektronicznej – brane są pod uwagę: strona świadczenia usługi, serwis realizacji usługi, interakcja z klientem i elektroniczny system obsługi oraz system przetwarzania transakcji.

Informacja niedoskonała

Niestety, przekaz informacji pomiędzy nadawcą a odbiorcą nie jest doskonały, wobec czego otrzymana informacja też jest niedoskonała i może utrudniać, bądź wręcz uniemożliwiać podjęcie racjonalnej decyzji. Możemy wyróżnić następujące rodzaje informacji niedoskonalej [Forlicz 2008, s. 24]:

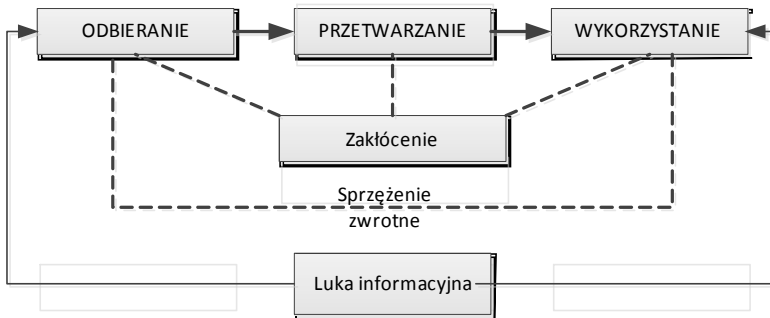
- *informacja nieadekwatna* – informacja o stanie innej cechy niż nas interesuje, informacja nie na temat;

- *informacja nieaktualna* – informacja o wartości interesującej nas cechy, ale dotycząca minionego czasu;
- *informacja niedokładna* – informacja o wartości interesującej nas cechy w danym czasie, zawierająca dodatkowe elementy lub pozbawiona niektórych elementów uniemożliwiających właściwe odczytanie informacji.

W procesie komunikacji dokonuje się wymiana informacji pomiędzy uczestnikami, w której może pojawić się luka informacyjna. **Luka informacyjna** może być rozumiana jako [Kraaijenbrink 2007, s. 1370]:

- *luka poznawcza* – związana z percepcją poznawczą użytkownika, którego doświadczenia nie umożliwiają prawidłowego zrozumienia sensu przekazu, wobec czego musi szukać dodatkowych informacji, aby wypełnić daną lukę i móc wykorzystać pozyskane informacje,
- *luka afektywna* – dotyczy spełnienia potrzeb emocjonalnych i jest związana z niepewnością,
- *luka sytuacyjna* – pojawia się w sytuacji, kiedy w środowisku (lub jakimś kontekście) nie można wykonywać działań czy prowadzić działalności pomimo posiadania informacji i zrozumienia jej sensu.

Rysunek 2. Luka informacyjna w procesie użytkownika informacji



Źródło: opracowanie własne.

Luki informacyjne napotymane podczas rejestracji informacji można podzielić na luki związane z identyfikacją informacji, przejęciem i wykorzystaniem. Będą to luki [Kraaijenbrink 2007, s. 1370]:

- *związane z dostępnością informacji* – ilość informacji jest zbyt duża lub zbyt mała dla użytkownika, zbyt duża lub zbyt mała różnorodność informacji, ilość i różnorodność informacji dostarczonych w czasie nie może być zmieniona, podczas gdy użytkownik tego chce, użytkownik potrzebuje informacji, która jeszcze nie istnieje lub nie została jeszcze opublikowana itp.;

- *linki związane z kategoryzacją informacji* – brak kategoryzacji (informacje nie są podzielone na kategorie według źródeł, a miały być), kategoryzacja nieprzydatna, niejednoznaczna, wielokrotna;
- *linki związane z oczekiwanymi opcjami nawigacyjnymi* (występujące w wyszukiwaniu informacji w Internecie) – np. szukający oczekuje linków do podobnych informacji, ale źródła tego nie dostarczają, źródła oferują możliwość przeglądania w dół/górę „drzewa”, a poszukujący informacji chciałby też mieć możliwość przeglądania w górę/w dół, linki przekazujące (do kogo jeszcze organizacja dostarcza swoje produkty, a źródła tego nie podają), linki retrospektywne – poszukujący chce wiedzieć, kim są dostawcy produktów do organizacji, a źródła tego nie podają, linki głębokie (wyszukiwarki nie dają dostępu do tzw. „głębokiego Internetu”, a poszukujący, by tego chcieli) itp.;
- *linki związane z językiem*, który jest używany – źródła używają pisowni X, poszukujący używają pisowni Y, źródła udzielają informacji w języku X, a poszukujący chcą jej w języku Y, występowanie homonimów (dla źródła X oznacza A, dla poszukujących X oznacza B), względność – np. dla źródła „ciężki” oznacza 10 ton; dla osób ubiegających się o informacje „ciężki” oznacza 1 gram.

Luka informacyjna może również powstać w wyniku opóźnień czasowych wywołanych opóźnieniami w dostarczeniu informacji. Okresy oczekiwania mogą wywołać poczucie presji czasu, stresu lub niezadowolenia. Z poznawczego punktu widzenia, opóźnienia są ograniczone limitem percepcyjnej pamięci sensorycznej (mniej niż 1 s) i limitem pamięci roboczej (ok. 7 s). Rozsądny czas reakcji powinien wynosić od 2 do 10 sekund. Opóźnienia wpływają na bardziej selektywne pozyskiwanie informacji, mniej porównań alternatywnych poprzez wycofywanie i co najważniejsze przelączenie na prostsze reguły decyzyjne, co może prowadzić do obniżenia jakości decyzji [Dennis, Taylor 2006, s. 812].

Dostarczana do odbiorcy informacja może być ponadto zniekształcana, przy czym **zniekształcenia** te mogą mieć dwojaką naturę. Mogą wynikać z naturalnej, ludzkiej skłonności zniekształcania informacji w procesie podejmowania decyzji lub też być wynikiem celowych działań mających dezinformować odbiorcę.

Analizując pierwszy przypadek, należy zaznaczyć, że przy podejmowaniu decyzji, ludzie często sami zniekształcają nowe informacje w kierunku, który sprzyja ich wstępnym preferencjom. Rezultat interpretacji jest kombinacją wcześniejszej wiedzy, zbiorczej dyskryminacji alternatyw

i osobistych preferencji. Zgodnie z zasadą racjonalnego podejmowania decyzji informacja powinna być interpretowana bez uprzedzeń i osobistych preferencji. Decydenci nie powinni wierzyć w rzeczy tylko dlatego, że chcą, aby były prawdziwe. Jednak często wszyscy zakłócają zdarzenia, o funkcje, które pragną, aby pojawiły się w jego wystąpieniu [Russo, Melloy, Wilks, 2000, ss. 13–14].

Biorąc pod uwagę drugi obszar zniekształceń, obok informacji wiernej i prawdziwej funkcjonuje niestety informacja fałszywa, pozorna, pseudo-informacja i dezinformacja. Charakter i cel tych zniekształceń może być bardzo różnorodny, ale jedno jest pewne – skutek jest zawsze negatywny, bowiem uniemożliwiają racjonalne podjęcie decyzji.

Występujące zniekształcenia możemy podzielić na dwie zasadnicze grupy [Januszko 2010, s. 256]:

- *nieświadome* – są wynikiem błędów i pomyłek (np. przestawienie kolejności cyfr, liter, wyrazów, pominięcie wyrazu, litery, itp.), braku aktualizacji treści czy nadmiaru informacji (np. wielokrotne występowanie tych samych informacji lub ich części, podawanie tych samych informacji w różny sposób itp.) [Kisielnicki, Sroka 1999, s. 23].
- *świadome* – stanowią dużo poważniejszą grupę zniekształceń, bowiem w sposób celowy i przemyślany mają wprowadzać odbiorcę w błąd. Przykładowo może to być przekazywanie danych nieprawdziwych, przekazywanie danych nieważnych lub mało ważnych, przekazywanie danych wieloznacznych, które utrudniają zrozumienie tematu, stosowanie bardzo specjalistycznego słownictwa, niezrozumiałego dla potencjalnego odbiorcy itp. [Januszko 2010, ss. 256–257].
- Intencje i cele nadawcy mogą być bardzo różne. Mogą być np.:
- związane z korzyściami, jakie może osiągnąć nadawca przekazując informację – np. perspektywa premii dla pracownika za sprzedaż konkretnego produktu,
- związane z koniecznością realizowania zadań, planów bez względu na własne przekonania i odczucia.

Często oszustwa doprowadzają do błędów informacji, zaburzeń integralności lub obu. Zniekształcenia informacji mogą zmniejszyć poziom świadczeń lub nawet zatrzymać wymianę informacji [Mishra, Raghunathan, Yue 2007, s. 864]. Istotne dla decyzji informacje są niedostępne, z kolei dostępne informacje są nieistotne lub niezrozumiałe. Również należące do tej kategorii będzie prawo niezamierzonych konsekwencji, zgodnie z którym informacja nie jest dostępna, kiedy jej nie ma wtedy, kiedy jest

potrzebna. Błędy informacyjne występują zawsze, gdy informacja jest świadomie manipulowana i celowo wprowadza w błąd, a ludzie zachowują się nieetycznie lub oszukańczo [Ramamoorti, Nayar 2013, s. 30].

Czy można ustrzec się przed nieumyślnymi i celowymi wypaczeniami informacji? Biorąc pod uwagę rodzaje i motywy zniekształceń można postawić hipotezę, że *nie ma możliwości uniknięcia wypaczeń informacji nawet w takich zaufanych instytucjach jak banki*. Działania, jakie podejmuje się w celu ochrony użytkownika przez niewłaściwymi treściami przygotowywane są zazwyczaj z myślą o zjawiskach patologicznych i kryminalnych, a nie w celu zapewnienia odpowiedniej jakości informacji dostarczanej do zwykłego użytkownika. Aby ograniczyć zjawisko zniekształcania informacji wprowadza się jedynie kwestie etyczne w obszar informacji pod nazwą etyka informacyjna [Kocójowa 2005, s. 142].

Zniekształcenia informacji bankowej

Informacja bankowa jest szczególnym rodzajem informacji. Wynika to z faktu, że banki uznawane są za instytucje zaufania publicznego, wobec czego klienci często bezkrytycznie przyjmują przekazywane treści. Poza tym do podejmowania racjonalnych decyzji finansowych oraz przewidywania ich konsekwencji konieczna jest przynajmniej podstawowa wiedza z zakresu finansów, a niestety Polacy sami przyznają, że przeciętnie orientują się w zagadnieniach gospodarczych, finansowych, a produkty bankowe są dla nich zbyt skomplikowane. Dodatkowo produkty i usługi bankowe mają szereg cech, które różnią je od innych produktów:

- niematerialność – produkty finansowe łatwo poddają się dematerializacji, są abstrakcyjne, związane głównie z wymianą informacji [Grzechnik 2000, s. 8]. Nie można ich dotknąć czy zobaczyć;
- nierozdzielność usługi z osobą, która ją świadczy. Dlatego też sposób sprzedaży wpływa w sposób bezpośredni na opinie o produkcie i firmie;
- właściwa ocena produktu nie jest prosta. Wartość produktu można ocenić dopiero po jakimś czasie od dokonania zakupu. Nie ma możliwości przetestowania czy sprawdzenia usługi wcześniej;
- różnorodność – usługi bankowe trudno znormalizować. Różnią się w zależności od miejsca sprzedaży oraz umiejętności i kompetencji osoby, która je świadczy. Często są dostosowywane do potrzeb konkretnego klienta.

Tymczasem klient coraz częściej spotyka się z informacją bankową wprowadzającą go w błąd. Ma to miejsce wtedy, gdy zaistnieje rozbież-

ność pomiędzy stanem faktycznym a wyobrażeniem klienta, będącym następstwem przekazywanej treści. W wyniku tego klient często decyduje się na produkt, który wcale nie musi być zgodny z jego faktyczną wolą [Maralewicz 2009, s. 169].

W celu sprawdzenia skali tego zjawiska przeprowadzono badanie wśród klientów banków. Badanie miało dostarczyć odpowiedzi na pytania:

- jak często klienci spotykają się ze zniekształceniami informacji?
- jakie skutki wywołuje przekazywanie zniekształconej informacji?

Badanie przeprowadzono za pomocą ankiety rozprowadzanej w listopadzie i grudniu 2013 roku przez studentów Społecznej Akademii Nauk z placówek uczelni w Belchatowie, Brodnicy, Garwolinie, Kołobrzegu, Łodzi, Olkuszu, Ostrowie Wielkopolskim, Szczecinku, Świdnicy, Warszawie i Zduńskiej Woli. Populacją badaną były osoby z otoczenia studentów (praca/rodzina/ sąsiedzi/ znajomi), z różnych grup wiekowych, korzystające z usług banków, które zgodziły się wziąć udział w badaniu. Uzyskano 748 ankiet.

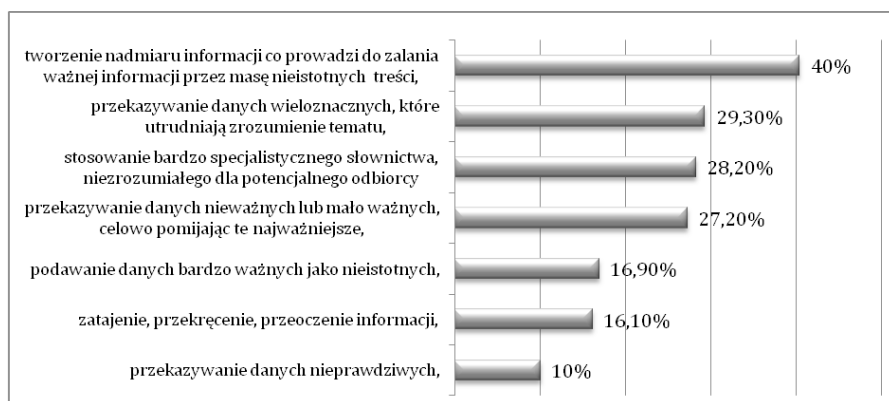
Prawie 38% badanych odwiedza oddział banku przynajmniej raz w miesiącu. Na podstawie przeprowadzonych testów chi-kwadrat Pearsona, przy poziomie istotności 0,05 stwierdzono, że występuje istotna statystycznie zależność pomiędzy odwiedzaniem oddziału banku, a wiekiem. Osoby stosunkowo młode (przedziały do 25 lat, od 26–35 lat) oraz starsze (powyżej 66 lat) rzadziej odwiedzają oddziały banku niż osoby dojrzałe. 38% osób do 25 lat i aż 44% w wieku od 25 do 35 lat odwiedza oddział banku nawet rzadziej niż raz na pół roku.

Znacznie więcej, bo aż 67,5% respondentów przynajmniej raz w miesiącu korzysta z internetowych stron bankowych. Występuje istotna statystycznie zależność pomiędzy korzystaniem ze stron www banków a wiekiem i wykształceniem. Wraz z liczbą lat spada częstość korzystania ze stron internetowych banków – aż 44% osób w wieku 26–35 lat i zaledwie 6,7% osób powyżej 66 roku odwiedza strony bankowe kilka razy w tygodniu. Z kolei wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia wzrasta częstotliwość korzystania ze stron internetowych. Kilka razy w tygodniu loguje się na strony banku aż 43,7% z wykształceniem wyższym i zaledwie 7,7% z wykształceniem podstawowym.

Z przeprowadzonych badań wynika, że aż 63% klientów banków spotkało się z różnymi formami zniekształceń przekazywanych informacji. Najczęściej (38,3%) było to tworzenie nadmiaru informacji poprzez masę nieistotnych treści, co znacznie utrudniało wychwycenie tej naprawde

ważnej informacji do podjęcia decyzji. Bardzo często dotyczyło to również przekazywania danych wieloznacznych i nieważnych zamiast tych istotnych, jak też stosowanie specjalistycznego języka, który uniemożliwiał prawidłowe zrozumienie przekazywanych informacji.

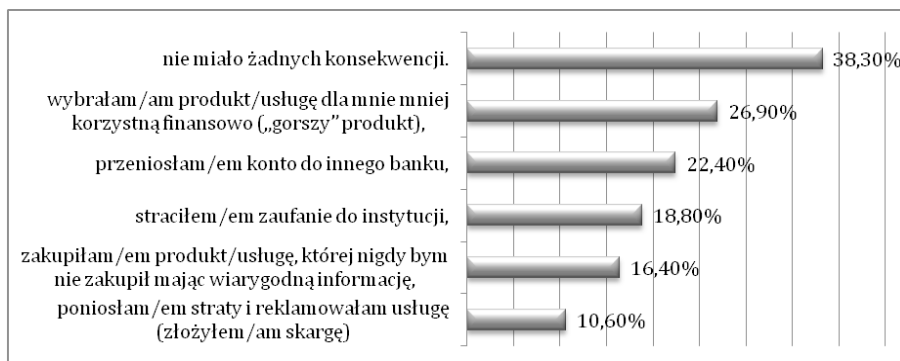
Rysunek 3. Rodzaje zniekształceń informacji, z którymi spotkali się klienci banków (%badanych)



Źródło: opracowanie własne.

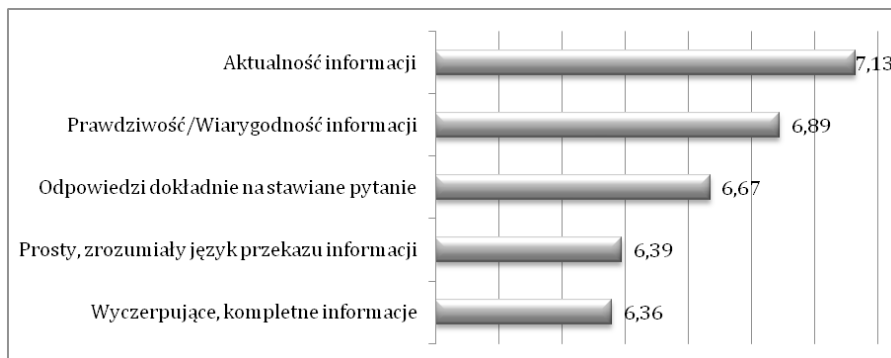
W opinii aż 47,7% klientów zniekształcenia informacji, z którymi się spotkali, są wynikiem celowego działania i mają wprowadzać odbiorcę w błąd. Co piąty badany (19,1%) uważa, że są one nieświadome i wynikają z pomyłek i błędów, a 33% nie ma zdania.

Dla blisko 40% klientów otrzymywanie zniekształconych informacji nie miało żadnych konsekwencji (lub też nie są tego świadomi), co czwarty niestety wybrał produkt znacznie mniej dla niego korzystny finansowo. Klienci różnie reagują na wprowadzanie w błąd przez pracowników banków – ponad 22% z nich przenosi konto do innego banku, a co dziesiąty składa reklamację. Niestety znacznie poważniejszą konsekwencją jest utrata zaufania do banku, ponieważ z reguły klienci przestają ufać nie tylko bankowi, który nadużył ich zaufania, ale przenoszą to na cały system bankowy.

Rysunek 4. Konsekwencje otrzymania zniekształconej informacji

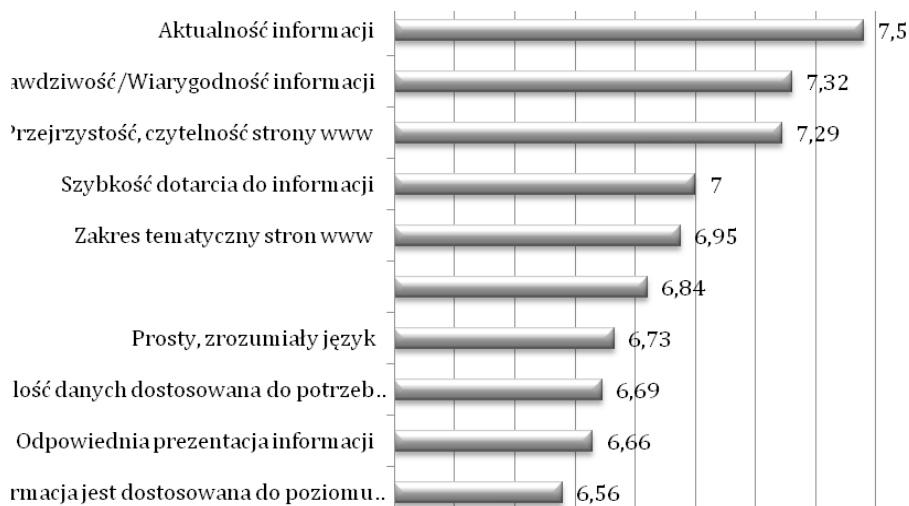
Źródło: opracowanie własne.

Średnia ocena jakości (rozumianej jako zgodność z oczekiwaniami odbiorcy) informacji przekazywanej w oddziałach banków według respondentów wynosi 6,82 (w skali od 1 do 10, gdzie 1 oznacza niską jakość, a 10 wysoką). Najwyżej oceniona została aktualność przekazywanych treści – na 7,13. Ocena informacji przekazywanej w oddziałach jest zawsze wyższa w przypadku kobiet, osób młodszych oraz mieszkających na wsi, natomiast maleje wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia. Nieco wyżej oceniana jest jakość informacji dostarczanej przez strony internetowe banków – ocena 7,06, przy czym uzależniona jest ona od wieku odbiorcy i wraz z wiekiem jest coraz niższa.

Rysunek 5. Średnia ocena jakości informacji przekazywanej w placówkach bankowych

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 6. Średnia ocena jakości informacji przekazywanej na stronach www banków



Źródło: opracowanie własne.

Osoby niekorzystające z stron www lepiej oceniali bezpieczeństwo miejsca przekazywania informacji i samej informacji dostarczanej w oddziałach banków niż osoby, które korzystają z obu kanałów tradycyjnego i elektronicznego.

Zakończenie

Żyjemy w erze zdominowanej przez informacje, w której dostęp do informacji jest warunkiem koniecznym do podejmowania właściwych decyzji i osiągnięcia korzyści. Jednakże, aby informacja była przydatna, musi być wiarygodna, dokładna, aktualna i kompletna. Tymczasem coraz częściej odbiorcy informacji otrzymują ją w różny sposób, celowo lub nie, zniekształconą. Niestety nawet takie instytucje jak banki nie są wolne od tego problemu. Z przeprowadzonych badań wynika, że większość klientów spotkało się z taką sytuacją i to niezależnie od płci, wykształcenia czy wieku. Konsekwencją tego są nie tylko osobiste „straty” klientów czy zmiana banku przez klienta, ale też spadek zaufania w ogóle do instytucji finansowych, jakimi są banki.

Bibliografia

- Błaszczuk W. (2006), *Metody organizacji i zarządzania, Kształtowanie relacji organizacyjnych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Borowiecki R., Czekaj J. (2010), *Zarządzanie zasobami informacyjnymi w warunkach nowej gospodarki*, Difin, Warszawa.
- Dennis A., Taylor N. (2006), *Information foraging on the web: The effects of "acceptable" Internet delays on multi-page information search behavior*, Decision Support Systems, Volume 42, Issue 2, November.
- Forlicz S. (2008), *Informacja w biznesie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Griffin R.W. (2003), *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa.
- Grzechnik J. (2000), *Bankowość Internetowa*, Internetowe Centrum Promocji, Gdańsk.
- Januszko W. (2010), *Spółeczeństwo informacyjne – manipulacje, szanse, zagrożenia*, (w:) „Informatyka Q przyszłości”, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Karaszewski R. (2005), *Zarządzanie jakością, Koncepcje, metody i narzędzia stosowane przez liderów światowego biznesu*. Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń.
- Kisielnicki J. (2008), *MIS, systemy informatyczne zarządzania*, Placet, Warszawa.
- Kisielnicki J., Sroka H. (1999), *Systemy informacyjne biznesu*, Placet, Warszawa.
- Kocójowa M. (red.) (2005), *Profesjonalna informacja w Internecie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Kraaijenbrink J. (2007), *Engineers and the Web: An analysis of real life gaps in information usage*, Information Processing and Management, Volume: 43, Issue: 5, September.
- Kulczycki P., Hryniewicz O., Kacprzyk J. (2007), *Techniki informacyjne w badaniach systemowych*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa.
- Liedel K., Serafin T. (2011), *Otwarte źródła informacji w działalności wywiadowczej*, Difin, Warszawa.
- Liew A. (2013), *DIKIW: Data, Information, Knowledge, Intelligence, Wisdom and their Interrelationships*, “Business Management Dynamics”, Apr, Vol. 2 Issue 10.
- Maciejowski T. (2004), *Firma w Internecie*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Maralewicz A. (2009), *Konsument a reklama. Studium cywilnoprawne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

- Mishra B., Raghunathan S., Yue X. (2007), *Information sharing in supply chains: Incentives for information distortion*, IIE Transactions, Sep, Vol. 39, Issue 9.
- Ramamoorti S., Nayar M. (2013), *The importance of information integrity*, Internal Auditor. Feb, Vol. 70, Issue 1.
- Russo J.E, Meloy M.G., Wilks T.J. (2000), *Predecisional Distortion of Information by Auditors and Salespersons*, "Management Science", Jan, Vol. 46, Issue 1.
- Qiu-dan X., Ting L., Yunfei L. (2011), *The Study of Influencing Online Banking Information Security Products Service Quality Factors Based on Customer Perception*, "Energy Procedia", Volume: 13.
- Savolainen R. (2008), *Source preferences in the context of seeking problem-specific information*, "Information Processing and Management", Volume: 44, Issue: 1, January.
- Sobieska-Karpińska J. (2009), *Wartość informacji i sposoby jej podwyższania w informatycznych systemach wspomagających zarządzanie [w:] Komputerowe systemy zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Unold J. (2011), *Teoretyczno-metodologiczne podstawy przetwarzania informacji w cyberprzestrzeni*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Wiewiórowski W., Wierczyński G. (2008), *Informatyka prawnicza*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Część II
Finanse publiczne. Utrzymanie
stabilności w warunkach kryzysów

Leszek Klank

Spółeczna Akademia Nauk

Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego

Financial stability of local and regional governments

Abstract: The year of 1990 marked the beginning of the restoration of local and regional authorities (governments), poviats and voivodships. This paper deals with financial stability of the institutions mentioned above which is understood as a possibility to finance their legal obligations, both current spending and investment. To fulfill this financial resources are required. They are guaranteed by the Constitution and many other legal acts. The financial resources comes mostly from taxes and local fees and their own property. However there are other sources of revenues as bank credits, loans and bonds emission. They may receive earmarked grants from the central budget that are associated with functions the central administration assigned to them. The other sources of the financing comes from the UE. **However, the external sources of financing, both national and foreign ones, are very restricted in the terms of spending. All of them have essential impact on the local and regional government financial stability. This issues, among others, are the subject of this paper.**

Key words: local and regional government, sources of financing, spending, financial stability.

Wstęp

Trwający w świecie tzw. globalny kryzys finansowy wkroczył również do polskiej gospodarki i jej systemu finansowego. Ponieważ jednostki samorządu terytorialnego wchodzą w skład sektora finansów publicznych, kryzys ten wywarł również na nie negatywny wpływ. Miał on jednak znacznie mniejszy wpływ na finanse jednostek samorządu terytorialnego aniżeli na budżet Państwa, którego symptomy widoczne są m.in. w długu publicznym. Ścisłe powiązanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa – zawarte m.in. w ustawach budżetowych skłania do szczegółowej analizy źródeł ich finansowania i wykazania ewentualnych skutków tych związków. Przez stabilność finansową rozumiemy zarówno zdolność samorządów do finansowania zadań własnych,

jak i regulowania zobowiązań finansowych. Tak zdefiniowane pojęcie stabilności finansowej wynika m.in. ze ścisłych związków budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa, jak również z faktu obligatoryjności realizacji zarówno zadań własnych, jak i zadań zleconych przez administrację państwową. Realizacja tych zadań ściśle wiąże się ze źródłami ich finansowania – z dochodów własnych, subwencji i dotacji celowych. Właściwe zrozumienie pojęcia stabilności finansowej badanych podmiotów wymaga znajomości zarówno gromadzenia dochodów (źródła), jak i ich wydatkowania. Niniejsze opracowanie zawiera właśnie taki układ. Należy również zdać sobie sprawę z faktu, iż finanse jednostek samorządu terytorialnego stanowią blisko 2/3 budżetu Państwa.

Analiza, generalnie rzecz biorąc, obejmuje okres 2008–2014, jednakże w niektórych miejscach sięgamy do nieco wcześniejszych lat, co wynika ze szczególnych wydarzeń, np. ważnych zmian aktów prawnych¹.

1. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego

Reaktywowanie w Polsce z początkiem lat dziewięćdziesiątych samorządu terytorialnego umożliwiło m.in. w miarę samodzielne sprawowanie władzy lokalnej na ograniczonym terenie, a mianowicie gminy. Wiązało się to nie tylko z koniecznością określenia ich granic – a co za tym idzie – liczebności, ale również wyposażenia ich we własne instrumenty finansowe. Niezbędne było również określenie ich zadań, finansowanych ze środków własnych. Kwestie te wzmocnione zostały przez zapisy Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku, szczególnie w rozdziale VII Konstytucji. Większość w/w kwestii nawiązywała niemalże *in extenso* do zapisów Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, zaaprobowanej przez Sejm RP 14 lipca 1994 roku. Konstytucja stała się nie tylko podstawą do tworzenia innych szczebli samorządu terytorialnego, ale zapewniała również źródła finansowania tych jednostek. Według **Konstytucji RP dochodami samorządu terytorialnego są: dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje celowe z budżetu państwa.**

Są one zgodne z polskim ustawodawstwem², jak również regulacjami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (dawniej Terytorialnego EKST)³.

¹ Przykładem jest tu m.in. nowelizacja ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

² Konstytucja RP z 1997 r. oraz ustawy o finansach publicznych i dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

³ Ratyfikowanej i ogłoszonej przez Sejm RP 14 lipca 1994 r.

Ponieważ gminy zostały reaktywowane już w 1990 roku, powstała zatem konieczność zapewnienia im bieżącego funkcjonowania, a więc wyposażenia w prawne oprzyrządowanie. Nastąpiło to właśnie w tym roku przez uchwalenie m.in. tzw. ustawy kompetencyjnej, która wymieniała m.in. zadania własne i zadania zlecone. Te pierwsze finansowane są ze środków (dochodów) własnych natomiast zadania zlecone finansowane są przez administrację rządową.

Dochody własne gmin pochodzą zarówno z podatków, jak i różnego rodzaju opłat. Na mocy Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych funkcjonuje również najważniejsze źródło podatkowe gmin, a mianowicie podatek od nieruchomości. Kolejnymi źródłami są podatki: od środków transportowych, rolny, leśny, karta podatkowa, od spadków i darowizn, od czynności cywilno-prawnych, a do 2008 r. od posiadania psów. Należy również wymienić opłaty, takie jak: skarbową, targową, miejscową, uzdrowiskowa, eksploatacyjna. Prawo przewiduje również wprowadzenie innych opłat. Do bardzo ważnych źródeł dochodów, również powiatów i województw samorządowych, należą odpisy z podatków: dochodowego od osób fizycznych i osób prawnych. W wypadku gmin wynoszą one maksymalnie odpowiednio 39,34 i 6,71%⁴.

Warto dodać, iż gminy – w odróżnieniu od pozostałych szczebli, a zwłaszcza powiatów, wyposażone zostały w majątek komunalny o znacznej wartości, którym mogą dowolnie dysponować, w ramach obowiązującego prawa.

Opłata skarbową regulowana jest przez Ustawę z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej [Dz. U. z 2000, nr 86, poz. 960]. Przedmiotem opłaty są: podania, zezwolenia, czynności urzędowe podejmowane na wniosek zainteresowanego, zaświadczenia oraz różnego typu dokumenty. Na jej konstrukcję i wysokość gminy nie mają możliwości oddziaływania.

Kolejne trzy opłaty: targowa, miejscowa i administracyjna to tzw. opłaty lokalne, w całości zasilające budżet gminy. Podstawą prawną ich pobierania jest Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych [Dz. U. z 1991, nr 9, poz. 84]. **Opłata targowa** pobierana jest od osób fizycznych, prawnych, a także jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, jeśli dokonują sprzedaży na targowiskach (są to wszelkie miejsca, gdzie prowadzony jest handel, niezależnie od jego formy). Natomiast **opłatę miejscową** pobiera się od osób fizycznych

⁴ Kwestie te reguluje Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2013 roku.

przebywających czasowo w celach wypoczynkowych, zdrowotnych lub turystycznych wyłącznie w miejscowościach określonych przez wojewodę na wniosek rady gminy, uzgodniony z Ministrem Środowiska.

Kolejną opłatą jest **opłata eksploatacyjna**, regulowana Ustawą z dnia 4 lutego 1994 r. **Prawo geologiczne i górnictwo** [Dz. U. z 1994, nr 27, poz. 96]. Płacona jest przez przedsiębiorców wydobywających kopaliny oraz surowiec mineralny z odpadów po robotach górniczych lub procesach wzbogacania kopalin [Borodo 2003, s. 23]. Kolejną grupą są dochody o charakterze majątkowo-kapitałowym, do których można zaliczyć przede wszystkim wpływy z posiadanego przez gminę majątku, jak również dochody przynoszone przez gminne jednostki budżetowe.

Organy samorządu terytorialnego nie posiadają dużego wpływu na kształtowanie się poziomu dochodów własnych, a tym samym na oddziaływanie na ich stabilność finansową. To rodzaj dochodów publicznych, których wprowadzanie i kształtowanie konstytucyjnie zastrzeżone jest dla Ustawy. Samorządy terytorialne posiadają zakaz wprowadzania danin publicznych. Gminy mogą jedynie normować ich konstrukcje w granicach określonych ustawowo. Organy jednostek samorządu terytorialnego posiadają swobodę w prowadzeniu gospodarki ich mieniem, głównie przy ustalaniu cen i opłat za korzystanie z ich majątku. Swoboda ta posiada granice wyznaczone ustawowo, oznacza to, że gminy samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania majątku. Ograniczeniem jest wyznaczone przez ustawę pierwszeństwo przeznaczenia składników majątkowych na cele związane z zaspokojeniem potrzeb danej społeczności.

1.1 Subwencja

Subwencja ogólna jest jednym ze źródeł dochodu samorządu gminnego określonym ustawowo. Postanowienie to zawarte jest w Ustawie o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990r. [Dz. U. z 2001, nr 142, poz. 1591] w art. 54 ust. 1. Subwencja ogólna ustalana jest dla gmin według zobiektywizowanych kryteriów, które określa odrębna ustawa. Artykuł ten mówi dalej, że „Minister Finansów ustala zgodnie z ust. 1 wysokość i rozdziela subwencje ogólne na rzecz każdej gminy bezpośrednio z budżetu państwa” [Dz. U. z 2001, nr 142, poz. 1591 art. 51, ust.1].

Subwencja to z jednej strony źródło dochodów samorządu określone ustawowo, z drugiej strony jest to prawem określone świadczenie Skarbu Państwa na rzecz samorządu [Borodo 2003, s. 24]. Świadczenie to ma

charakter ogólny. Przeznaczone jest na finansowanie ogółu zadań własnych samorządu. Jest bezzwrotne, nieodpłatne i przymusowe. Oznacza to, że w zamian za przekazanie subwencji gmina nie dokonuje żadnych świadczeń na rzecz Skarbu Państwa, jak również nieprzekazana kwota subwencji powinna być wyegzekwowana przymusowo np. w drodze egzekucji sądowej lub administracyjnej. Najważniejszą częścią subwencji ogólnej jest **subwencja oświatowa**. W świetle art. 27 Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wielkość subwencji oświatowej ogólnej dla wszystkich jednostek samorządowych corocznie ustala ustawa budżetowa. Dzieli się ją między poszczególne jednostki samorządowe, biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych (z pominięciem niektórych z tych zadań jak np. dowóz uczniów do szkół).

Subwencja oświatowa służy finansowaniu wydatków bieżących szkół i placówek prowadzonych przez samorzady, a także dotowaniu szkół i placówek publicznych oraz niepublicznych. Podział tej subwencji pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego dokonywany jest według wzoru określonego rozporządzeniem. Podstawowy element tego wzoru stanowi przeliczeniowa liczba uczniów i wychowanków.

1.2 Dotacje

Dotacja celowa stanowi źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Posiada konstrukcję prawną przewidzianą w ustawie. Przydzielana jest na ogół na wniosek samorządu. Przydzielanie i przekazywanie niektórych dotacji samorządom uwarunkowane jest przez państwo wniesieniem przez samorząd własnego wkładu (np. 50% kosztów zadania). Dotacje służą finansowaniu zarówno zadań własnych, jak i zadań zleconych.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przewiduje dotacje celowe na:

1. zadania z zakresu administracji rządowej oraz na zadania zlecone ustawami,
2. zadania realizowane na mocy porozumień z organami administracji rządowej lub innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
3. usuwanie zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz skutków klęsk żywiołowych,
4. finansowanie niektórych zadań inwestycyjnych,

5. dofinansowanie zadań własnych objętych kontraktem wojewódzkim,
6. dofinansowanie zadań własnych, zwłaszcza z zakresu oświaty,
7. zadania objęte mecenatem państwa w dziedzinie kultury,

2. Sytuacja dochodowa samorządu terytorialnego w okresie pokryzysowym

Rok 2008 to kolejny okres wzrostu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a więc poprawy ich sytuacji ekonomiczno-finansowej. Podobnie było w poprzednich latach. I tak, rok 2007 przyniósł dalszy, znaczący wzrost dochodów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, przy nieco zwiększonych zadaniach własnych, lekki wzrost zadłużenia i nakładów inwestycyjnych oraz kolejnej **nadwyżki** ich budżetów, która wyniosła blisko **2,3 mld zł**, czyli o prawie 5,5 razy mniej niż założono w pierwszych planach. **Przypomnijmy, że w związku ze zmianami ustawowymi w 2004 r. samorzady po raz pierwszy od 1992 r. osiągnęły nadwyżkę budżetową w wysokości 117 mln zł.** Jednakże w 2008 r. taka nadwyżka już nie wystąpiła. Poziom i strukturę dochodów samorządu prezentujemy w tabeli 1.

Tabela 1. Dochody jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000–2014 (mld zł)

Wy-szczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010	2014
Dochód ogólny	72,6	79,6	80,0	78,3	91,5	102,9	117,0	131,4	142,5	162,8	183,2
Do-chody własne z tego:	30,3	32,5	33,5	33,6	46,0	55,9	62,9	74,1	78,3	78,3	91,4
Dotacje celowe	16,5	17,7	16,8	12,9	13,1	15,6	19,6	20,5	23,8	37,2	40,5
Sub-wencja ogólna	25,9	29,4	29,7	31,8	31,3	32,5	34,5	36,8	40,5	47,4	51,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie informacji Ministerstwa Finansów.

Tabela ta wskazuje na fakt, iż wzrost dochodów miał miejsce w 2006 roku, który wyniósł 14,1 mld zł, czyli ok. 13,7%. Chociaż dynamika ta była

nieco niższa niż w roku poprzednim, to w sumie była ona i tak ponad 2 razy wyższa niż wzrost PKB. Wzrost gospodarczy w 2008 r. wyniósł bowiem 4,8%, podczas gdy w 2006 r. i 2007 odpowiednio 6,2 i 6,5%⁵. W tym to roku udział dochodu ogólnego samorządów w PKB wyniósł blisko 11,2%⁶, podczas gdy w 2007 i 2008 r. 11,25%. **Osiągnięto zatem względnie stały poziom udziału tych dochodów w PKB, porównywalny do okresu wprowadzenia w życie w 1999 roku nowej reformy terytorialnej.** Realny przyrost dochodu ogólnego w 2006 r. był również znaczny i wyniósł 12,6% – przy stopie inflacji 1,1% [NBP 2006]. W 2007 r. natomiast inflacja była prawie dwa razy wyższa niż w roku poprzednim i wyniosła 2,5%. Dalo to w sumie wzrost realnych dochodów samorządu terytorialnego o ok. 10%, co można uznać za bardzo pozytywne zjawisko. W 2008 r. stopa inflacji wyniosła 4,2%, powodując wzrost realny dochodu ogólnego o 4,5%. Negatywnym natomiast zjawiskiem był znacznie niższy wzrost dochodów niż planowano (po ostatniej korekcie), bo o 3,3 mld zł.

Wzrostowi dochodów samorządów towarzyszyła niewielka zmiana ich struktury, którą prezentujemy w tabeli 2. Zmiana ta była jednak „zaprogramowana” przez rząd (co zresztą wynikało z nowej Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego)⁷ i nie różniła się zasadniczo od struktury z 2004 roku, z wyjątkiem dotacji i subwencji ogólnej.

Tabela 2. Struktura dochodów samorządu terytorialnego w latach 2000–2014 (%)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010	2014
Dochód ogólny	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100	100
Dochody własne z tego:	41,7	40,8	41,9	43,5	51,5	53,5	53,7	56,4	55,0	48,2	50,0
Dotacje celowe	22,7	22,2	21,0	16,4	14,3	15,1	16,8	15,6	16,7	22,8	22,1
Subwencja ogólna	35,6	37,0	37,1	40,1	34,2	31,5	29,5	28,0	28,4	29,0	27,9

Źródło: opracowanie własne.

⁵ Dane GUS według rachunków narodowych.

⁶ Wg GUS produkt krajowy brutto w 2006 r. wyniósł 1060,2 a w 2007r. 1 166,7 mld zł, a w 2008 1 266,6 mld zł.

⁷ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek terytorialnego Dz.U. Nr 203 poz. 1966 przewiduje m.in. znacznie zwiększone odpisy z tytułu podatków PIT i CIT, jak również korzystniejsze naliczanie subwencji ogólnej.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 2, w okresie 2000–2003 proporcje między **zewnętrznymi dochodami samorządów (dotacje i subwencje) a dochodami własnymi** były względnie stale i kształtowały się **jak 60:40**. Z zaprezentowanych danych wynika, iż dochody samorządu terytorialnego zależą w coraz mniejszym stopniu od czynników zewnętrznych. Od 2004 r. sytuacja pod tym względem się zmienia. Wzrósł bowiem udział dochodów własnych, a spadł, i to w podobnym stopniu, udział subwencji; udział dotacji utrzymuje się na względnie stabilnym poziomie i wynosi ok. 22%. Fakt ten wskazuje, iż teoretycznie wzrosła nieco samodzielność finansowa samorządów. Gdyby dodatkowo uwzględnić subwencję ogólną, to można by mówić o pełnej samodzielności samorządów. W 2008 r. tendencje te zostały umocnione. Był to rezultat m.in.:

- utrzymującego się nadal szybkiego, choć słabnącego, tempa wzrostu gospodarczego, będącego m.in. zasługą przedsiębiorstw, zwłaszcza z branży budowlanej; w latach 2006–2007 wartość dodana tej branży wzrosła z 60,2 do blisko 81 mld zł (34,5%) [GUS],
- dalszego, ale już słabnącego wzrostu cen nieruchomości,
- wzrostu obrotu nieruchomościami i ruchomościami, zwłaszcza w I połowie 2008 r.;
- realizacji regulacji prawnych z 2003r.;
- dalszego wzrostu odpisów z PIT dla gmin⁸;
- środków otrzymanych z Unii Europejskiej.

Zanotowano natomiast spadek opłat (skarbowej) do poziomu 630 mln zł, a więc 40% z 2007 r., który wyniósł 1 046 mln zł. Spadek ten jest nadal widoczny, albowiem w 2013 r. dochody te wyniosły ok. 509 mln zł. Stosunkowo niewielki wzrost wpływów z podatku od nieruchomości wynikał głównie z powiązania go ze stopą inflacji. Stopa ta służy bowiem do ustalania maksymalnego wymiaru np. podatku od nieruchomości. Należy dodać, iż urzędnicy niektórych gmin (np. Warszawy) wykorzystują inne regulacje do znacznego, często kilkunastokrotnego wzrostu tego podatku poprzez przekwalifikowanie gruntu. Dzieje się to zwykle bez wiedzy mieszkańców i wywołuje miejscowe konflikty⁹.

Wzrost gospodarczy, trwający do 2007 r., którego źródłami były m.in. zwiększony eksport oraz boom inwestycyjny, głównie w budownictwie,

⁸ Według Ministerstwa Finansów w poprzednich latach wyniosły one 35,95 i 36,22%.

⁹ Gmina Warszawa stosuje także prawie maksymalne stawki od podatków lokalnych, co skłania do refleksji odnośnie ewentualnego wprowadzenia podatku katastralnego. Gmina ta daje dowody przeciwko temu podatkowi, nie mówiąc już o zatracaniu podstawowej idei samorządności, jaką jest „praca dla potrzeb społeczności lokalnej”.

spowodował w tym czasie wzrost cen na materiały budowlane (kruszywa, piach, drewno itp.), a konsekwencji wzrost opłaty eksploatacyjnej. Rozwój gospodarki polskiej, a także gospodarki światowej (Chiny, Indie, Rosja, itd.) pociągnął za sobą dalszy wzrost cen drewna, co w konsekwencji dało większe wpływy z podatku leśnego i dochody z tytułu majątku. Te pierwsze nie odgrywają jednak większej roli w dochodach samorządu terytorialnego (gmin); w 2007 r. ich pobór wyniósł 153, a w 2013 r. 165 mln zł.

Z kolei wzrost importu samochodów, głównie używanych, miał duży wpływ na podatek dochodowy od środków transportowych (wzrost o 12,2%) oraz podatek od czynności cywilno-prawnych (umów). Ten ostatni wykazał największą dynamikę, zarówno w 2006, jak i 2008 r.; w tym ostatnim roku wpływy z jego tytułu wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 63,5%, osiągając w 2013 r. sumę ponad 1,9 mld zł. Bardzo wysoka dynamika wzrostu podatków od osób fizycznych wskazuje wyraźnie na oddziaływanie wzrostu gospodarczego na finanse gmin, a i wszystkich samorządów. Syntetycznym ich wynikiem było obniżenie tempa wzrostu gospodarczego do 4,8% i 1,3% w 2009 r. i kolejnych latach.

Jeżeli chodzi o poszczególne szczeble samorządu, to w dalszym ciągu w najgorszej sytuacji – z punktu widzenia samodzielności finansowej – są powiaty, a następnie gminy. Te ostatnie również zanotowały przyrost dochodów, zarówno ogółem, jak i dochodów własnych. Poprawiło to ich samodzielność finansową, jednakże daleko im jeszcze w tym względzie do początku lat dziewięćdziesiątych. Rozpatrując tendencje kształtowania się dochodów jednostek samorządu terytorialnego w średnim okresie, nie można wyciągnąć wniosku o znacznym pogarszaniu się ich sytuacji ekonomicznej. Wprost przeciwnie, w ostatnim okresie ich dochody wzrastały. W latach 2008 i 2013 największe znaczenie w kształtowaniu dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego miały źródła (%):

LATA	2008	2013
– podatek dochodowy od osób fizycznych	36,4	34,2
– podatek od nieruchomości	17,2	19,2
– dochody z majątku	7,8	8,1
– pozostałe dochody	21,3	24,0

W badanych latach struktura głównych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego była więc prawie taka sama, z zauważalnym spadkiem udziału dochodów z tytułu PIT oraz wzrostem z tytułu podatku od nieruchomości i dochodów pozostałych. Warto ciągle podkreślać rolę po-

datku dochodowego od osób fizycznych w kształtowaniu dochodów samorządów, chociaż spełniają one wiele innych funkcji pozasamorządowych.

Ten pierwszy, czyli tzw. podatek PIT, jest funkcją przede wszystkim wielkości zatrudnienia i wynagrodzenia. Kreowanie zatrudnienia przez samorządy wpływa więc na wzrost dochodów ludności w danej gminie, a co za tym idzie na wzrost podatków m.in. z tytułu dochodów osób fizycznych PIT, który w określonym przez Ustawę wskaźniku wraca do nich. Ponadto przy takim podejściu gminy mogą więcej zaoszczędzić na wydatkach socjalnych.

3. Wydatki

Rok 2008 w odróżnieniu od roku poprzedniego był już „normalny” w kształtowaniu wydatków samorządów, zwłaszcza miast na prawach powiatu oraz stopnia podstawowego, czyli gmin. Był to bowiem drugi rok powyborczy, w którym władze samorządowe nie musiały wykazywać się zwiększoną aktywnością inwestycyjną i propagandową. Wybory mają bowiem bardzo duży wpływ na wydatki inwestycyjne samorządów stopnia podstawowego, wliczając do nich miasta na prawach powiatów. Ponadto samorządy zdobyły już pewne doświadczenie w aplikowaniu o fundusze europejskie. Był to bowiem czwarty rok polskiego uczestnictwa w Unii Europejskiej. Niestety w dalszym ciągu aplikowanie to pozostawia wiele do życzenia, o czym świadczy bardzo niska (ok. 980 mln zł) kwota kredytu na refinansowanie tych wydatków i brak wydatków z tytułu emisji obligacje na inwestycje ze środków UE.

W 2008 r., tak jak i w latach poprzednich, zdecydowana większość dochodów jednostek samorządu terytorialnego przeznaczana była na pokrycie wydatków bieżących, czyli – na konsumpcję. Wydatki te na 2008 r. zaplanowano w wysokości 120,2 mld zł, co stanowiło 75% planowanych wydatków ogółem; reszta, czyli 25% stanowiły wydatki inwestycyjne (majątkowe). Były to zdecydowanie ambitniejsze plany niż w roku poprzednim, w którym na inwestycje zaplanowano nieco ponad 8,5% wydatków.

Interesująco wygląda struktura rozdysponowania **przyrostu dochodów** samorządów. Jeśliby przyjąć przyrost dochodu ogólnego w 2006 r. za 100% to ponad 52% samorządy przeznaczyły na wydatki bieżące, a 48% na inwestycje. Była to więc znaczna poprawa w stosunku do 2005 r., w którym proporcje te wyniosły 80:20. W 2005 r. bowiem wzrostowi dochodów samorządu (o 11,4 mld) towarzyszył wzrost nakładów inwe-

stycyjnych o ok. 3,7 mld zł. Poprawie uległa także stopa inwestycji, która wyniosła 21,4% w porównaniu z 2005 r., kiedy wyniosła 18%. W 2007 r. dochody samorządowe wzrosły o 14 340 mln zł, z czego na inwestycje 1,9 mld zł, czyli przyrost dochodów wynosił 13,2%. Proporcje podziału przyrostu dochodów były więc najgorsze od 2004 roku. W 2008 r. sytuacja znacznie się poprawiła i na przyrost dochodu ogólnego o 11,2 mld zł na inwestycje przeznaczono prawie 43%.

W roku 2010 i 2013 nakłady inwestycyjne wyniosły odpowiednio: (mld PLN): 44,2 i 51,1%, a stopa inwestycji odpowiednio: 27,1 i 27,9%. W tym okresie dochód ogólny wzrósł o 20 403 mln PLN, natomiast inwestycje z 44,3 do 35,0 +21,0 mld z UE, czyli 56 mld zł. A zatem przyrost wyniósł 11,7 mld zł. Tym samym krańcowa stopa inwestycji wyniosła 57,4%.

Nie jest to więc sytuacja, którą już dawno temu opisał Milton Friedman, a mianowicie że: „obfitość pieniędzy publicznych dzielona jest między miliony beneficjentów bardzo hojnie i rozrzutnie”.

Poprawa sytuacji dochodowej jednostek samorządu terytorialnego sprawiła, że zanotowany został postęp we wzroście stopy inwestycji. O ile w 2008 r. stopa ta – mierzona relacją wydatków majątkowych do dochodu ogólnego – wyniosła 23,2%. Nie była to sytuacja zadowalająca, albowiem na początku lat dziewięćdziesiątych stopa inwestycji gmin kształtowała się na dość stabilnym poziomie i wynosiła ok. 22–24 %. Również w skali kraju stopa inwestycji mierzona relacją nakładów rzeczowych do PKB ukształtowała się na podobnym poziomie, 22%¹⁰. Sytuacja zmierza jednak ku lepszemu, co z pewnością jest w pewnym stopniu zasługą funduszy Unii Europejskiej, przeznaczanych głównie na cele inwestycyjne. One też skłaniają do zwiększania własnych nakładów inwestycyjnych wynikających z zasady udziału własnego.

Z pewnością jednostki samorządu terytorialnego są już lepiej przygotowane do korzystania z tych funduszy niż przed i tuż po akcesji. W 2007 r. jednostki te otrzymały z Unii Europejskiej środki w wysokości 5 686 mln zł, natomiast w 2013 roku dotacje te przekroczyły 14 mld zł [MF 2013].

Samorząd terytorialny w Polsce ma w dalszym ciągu poważne kłopoty z planowaniem dwóch zasadniczych kategorii budżetowych, a miano-

¹⁰ Warto dodać, iż m.st. Warszawa wykazuje od lat bardzo niską jak na jego potencjał (ok. 11 mld zł dochodów) stopę inwestycji, która w latach 2005–2006 wyniosła 14%, a w 2007 r. 18,6%. W 2008 r. była ona nadal niższa od średniej krajowej i wyniosła ok. 20,4%. Na inwestycje przeznaczono 2 mld zł przy planowanych wydatkach ponad 11 mld zł. Kwotę wydatków inwestycyjnych należałoby pomniejszyć o kontrowersyjne zainwestowanie ok. 0,5 mld zł w prywatny stadion Legia Warszawa (własność ITI). Warszawa nie jest więc, jak twierdzi Prezydent H. Gronkiewicz-Waltz, miastem inwestycji, a miastem konsumpcji.

wicie wydatków inwestycyjnych i wyniku finansowego. Tak na przykład w 2007 roku wykazały one nadwyżkę 2 267 mln zł zamiast planowanego deficytu 8 428 mln zł. Różnica w wykonaniu budżetu była więc ponad 5 razy większa niż zakładano. W kolejnym, 2008 r., sytuacja była podobna. Z zaplanowanego deficytu w wysokości 13,6 mld zł wykonano deficyt w wysokości 2,6 mld zł, a więc ponad 5,2 razy niższy. Kategorie te są zresztą ze sobą bardzo ściśle powiązane. Zgodnie bowiem z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami prawnymi, niepokryte wydatki winny być sfinansowane albo nadwyżką budżetową, albo długiem. Permanentne korygowanie tych dwóch kategorii, o czym wspominaliśmy przy okazji gminy Warszawa, oznacza słabe rozpoznanie potrzeb inwestycyjnych oraz brak dobrej wiedzy (lub chęci) w planowaniu rozwoju całej społeczności lokalnej i regionalnej¹¹. Można sądzić, iż nadal część samorządów nie jest przygotowana do korzystania ze środków Unii Europejskiej lub brak mechanizmu, który pozwala rekompensować wydatki związane z przygotowaniem aplikacji, a następnie nieuzyskania grantu. Jest to szczególnie dotkliwe dla gmin o bardzo niskich dochodach, a więc wielu gmin wiejskich, oddalonych od większych ośrodków miejskich. Kwestia ta wymaga jednak odrębnych badań i zmian regulacji, które są z taką sytuacją związane.

4. Zadłużenie i źródła finansowania

W latach 2010 i 2013 dług samorządów wyniósł odpowiednio: 55,1 i 69,2 mld PLN. Stopa zadłużenia – liczona jako relacja zobowiązań ogółem wszystkich jednostek samorządu terytorialnego do dochodów ogółem (wykonanych) – w latach 2000–2014, kształtowały się następująco (%):

Lata	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010	2013
%	12,9	15,4	21,0	22,1	20,9	20,6	21,3	19,7	22,7	31,0	37,7

W badanym okresie znacznie – bo prawie 3-krotnie – wzrosły zobowiązania, zwłaszcza długoterminowe z tytułu kredytów i pożyczek wobec wierzycieli krajowych oraz emisji papierów wartościowych. Zobowiązania długoterminowe z tytułu kredytów i pożyczek wskazywać mogą na fakt, iż jednostki samorządu terytorialnego przeznaczają te środki na finansowanie zadań inwestycyjnych.

¹¹ Z moich badań wynika, że im społeczność jest bardziej oddalona od siedziby gminy, tym gorsza jest infrastruktura techniczna i społeczna. W dużym stopniu jest to efekt braku przedstawicieli takich społeczności we władzach gminy. O tym zaś decyduje ordynacja wyborcza.

W finansowaniu zadłużenia samorządów terytorialnych dominują nadal kredyty bankowe i pożyczki. W 2008 r. wyniosły one 25 778 mln zł, natomiast w 2013 roku 63,5 mld PLN, co stanowiło 91,7% zadłużenia ogółem. Inne instrumenty finansowe, jak np. obligacje są nadal mało popularne, a prawie nieznanne w gminach wiejskich¹². W sumie w 2013 roku zadłużenie z tego tytułu nieco przekroczyło 5,3 mld zł.

W dalszym ciągu struktura finansowania długu w zależności od źródeł jego pochodzenia jest w samorządach w miarę stabilna. Kwestią jest jednak to, czy bardzo silne ograniczenie emisji papierów wartościowych miało bezpośredni związek z niepewnością w systemie bankowym w Polsce i świecie czy w innych przyczynach. Warto dodać, iż w 2013 r., nie tak jak w roku 2010, zdecydowanie wzrosła liczba jednostek samorządu terytorialnego, które wykazały nadwyżkę budżetową, a spadła tych, które zanotowały deficyt¹³. Odpowiednie dane dla okresu 2004–2013 kształtowały się następująco:

	2004	2005	2006	2007	2008	2010	2013
Liczba jednostek z:							
nadwyżką	1 258	1 535	929	1 762	1 515	319	1 674
deficytem	1 550	1 273	1 879	1 046	1 283	2 490	1 135

Powyższe zestawienie stanowi kolejny dowód trwającej od wielu lat dyferencjacji dochodowej samorządów, z drugiej zaś wskazuje na powrót do stabilności finansowej.

Wnioski

- Rok 2013 przyniósł w jednostkach samorządu terytorialnego dalszy wzrost dochodów o blisko 21 mld zł w stosunku do 2010 roku jak również wzrost zadłużenia. Samorzady jako całość poprawiły rozdysponowanie tego znaczącego przyrostu dochodów. „Skonsumowały” one bowiem ponad 57% tego przyrostu, a zainwestowały prawie 43%. W poprzednim roku relacje te kształtowały się jak 85:15. Ponieważ nie jest to sytuacja jednorazowa, skłania ona do poważnej refleksji nad wykorzystaniem tej znaczącej części środków publicznych, zwłaszcza w tych jednostkach, które dysponują bardzo pokaźnymi budżetami (miasta na prawach powiatu i Warszawa). Można zatem sądzić, iż w dużych miastach nie występuje problem dochodów, lecz efektywnego ich wykorzystania.

¹² W 2008 r. dług jst z tego tytułu zmniejszył się do 2 828 mln zł.

¹³ Wydaje się, iż związane to było ze szczególnie niekorzystnymi warunkami pogodowymi (powódź) w tym roku.

- Wzrost dochodów samorządów wynikał głównie z potrzeb ich dostosowania się do nowej sytuacji polityczno-gospodarczej (integracja z UE) oraz znaczącej poprawy sytuacji gospodarczej kraju (wzrost PKB o 4,8%), gwałtownego spadku bezrobocia, jak i globalnego kryzysu finansowego.
- Obserwuje się lekką tendencję wzrostu udziału dochodów własnych gmin, a co za tym idzie, i samorządów ogółem w ich dochodach ogólnych. Następuje zatem, w odróżnieniu do lat ubiegłych, wzrost samodzielności finansowej samorządów, a więc zjawiska zgodnego z duchem i literą samorządności. W 2008 i 2013 r. gminy prawie ją osiągnęły; relacja dochodów własnych do dochodów zewnętrznych kształtowała się 0,493:0,5.
- Wzrostowi dochodów z reguły nie towarzyszył adekwatny wzrost stopy inwestycji. Planowanie inwestowania w jednostkach samorządowych jest nadal dużym problemem, czasem nawet kryminogennym.
- Można domniemywać, że samorzady wyzbyły się atrakcyjnego majątku jako źródła dochodów, o czym świadczą bardzo niskie przychody uzyskiwane z tego tytułu. Może to być czynnik limitujący inwestycje samorządowe, co już się obserwuje w niektórych miastach¹⁴. Generalnie problem gospodarowania majątkiem komunalnym zanika z uwagi na ich wcześniejszą wyprzedaż. Problem ten występuje głównie w gminach miejskich, najczęściej dużych¹⁵.
- Ogólne zadłużenie samorządów na koniec 2013 r. wyniosło ok. 38 mld zł, co stanowiło prawie 40% ich dochodów ogółem. Z punktu widzenia stabilności finansowej możliwości zadłużania się samorządów są nadal znaczne¹⁶, jednakże są one uzależnione od stanu całości finansów publicznych. Nowe regulacje prawne znacznie je poprawiły, jednakże bieżąca sytuacja finansowa kraju (dług publiczny przekraczający 1300 mld zł) nakazują baczne analizowanie w/w sytuacji.
- W dalszym ciągu w wielu samorządach planowanie inwestycji i ich finansowania długiem ma charakter „planowania z sufitu”, o czym świadczy kilkakrotna rozbieżność między wydatkami planowanymi a zrealizowanymi. Sytuacja powtarza się corocznie, co z kolei ozna-

¹⁴ Władze wykonawcze gmin poprzez swoich urzędników wywierają presję na mieszkańców, aby ci nieodpłatnie oddawali grunt pod inwestycje. Niekiedy ma to charakter szantażu lub kary (np. niedoprowadzenie wody do części osiedla, dzielnicy).

¹⁵ Jest to bardzo ważny kontrargument przeciwko tworzeniu metropolii.

¹⁶ Warszawa w 2013 r. wykazała zadłużenie ponad 57%, a więc zaledwie o 3 pkt. % poniżej maksimum, t.j. 60%.

cza, że potrzeby społeczności lokalnej, nie mówiąc już o priorytetach, są mało znane władzom samorządowym lub rozbieżne z odczuciem mieszkańców¹⁷. Kwestie efektywności wydatkowania środków publicznych pozostają w tym kontekście jeszcze bardziej aktualne.

Bibliografia

- Borodo A. (2008), *Dochody jednostek samorządu terytorialnego w świetle ustawy z 13 maja 2008 r.* [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań.
- Gilowska Z. (1998), *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, MUNICIPIUM Warszawa.
- Chmaja M. (red.) (1999), *Leksykon samorządu terytorialnego*, Graf-Punkt, Warszawa.
- Klank L., Michalek J., Szostak E. (2009), *Finanse lokalne a rozwój kraju*, Biuletyn Analityczny nr 3, Instytut Finansów AF, Warszawa.
- Klank L., *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego* [w]: *Raport o stanie finansowym Państwa*, Instytut Finansów AF, Warszawa (za lata 2000–2013).
- Konstytucja RP, Warszawa, 1997.
- Kosikowski C. (red.) (2005), *Finanse samorządu 2005*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Marchewka-Bartkowiak K. (2003), *Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, Biblioteka Menadżera i Bankowca, Warszawa.
- Rachunki narodowe. GUS Warszawa (lata 2005–2013).
- Sprawozdanie z wykonania budżetów j.s.t. Ministerstwo Finansów (za lata 2000–2013).
- Sytuacja społeczno-ekonomiczna w latach 2005–2013. GUS, Warszawa.
- Wójtowicz W. (red.) (2005), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań.
- Ziółkowska W. (2000), *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa.

¹⁷ Tzw. konsultacje społeczne służą często do wypełnienia formalnych wymagań, a nie uzgodnienia interesów obywateli.

Edyta Małecka-Ziemińska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Normatywne granice, finansowe potrzeby oraz ekonomiczne przesłanki zadłużenia publicznego

Normative limits, financial requirements and economical premises of the public debt

Abstract: This research focuses on fiscal rules connected to the public debt imposed by EU and Polish regulations. In this context the relation of the public debt to GDP in EU was thoroughly analyzed. A liberal interpretation of the debt criterion resulted in time of the economical crisis in the crisis of public finances. In a measure of counteract many reforms were introduced aiming to the financial consolidation in budgets of the member states. This analysis was extended for Poland where lending requirements of the state budget were studied as the most important contributor for the whole public finances sector. Particularly, the role of the investments spending on the lending requirements was studied as the factor justifying the lending and imposing a financial burden on next generations.

Key words: fiscal rules, crisis of the debt, needs of state budget, principle of the benefit.

Wstęp

Coroczny przyrost zadłużenia publicznego jest wypadkową potrzeb pożyczkowych sektora finansów publicznych oraz możliwości ich sfinansowania. Dodatkowo jest on determinowany normatywnymi regulacjami dyscyplinującymi władzę publiczną w zakresie zadłużenia publicznego. W przypadku Polski – jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej (UE) – na regulacje te składają się fiskalne kryteria konwergencji, Konstytucja RP oraz Ustawa o finansach publicznych. W warunkach globalnego kryzysu gospodarczego, zapoczątkowanego w 2008 r., ujawnił się kryzys zadłużeniowy państw strefy euro. Przed tym niekorzystnym zjawiskiem, zagrażającym fundamentom UE, nie ustrzegły wspomniane reguły fiskalne, w tym zwłaszcza kryterium długu publicznego. Stąd przedmiotem opracowania uczyniono nie tylko treść warunku, lecz przede wszystkim

kim sposób jego interpretacji i implementacji. Analizie poddano także udział długu publicznego w PKB w państwach UE w latach 1995–2013. W dalszej części rozważania zawężono tylko do Polski i zbadano wysokość potrzeb pożyczkowych budżetu państwa jako najważniejszej składowej potrzeb pożyczkowych całego sektora finansów publicznych oraz udziału w tych potrzebach wydatków majątkowych, stanowiących uzasadnienie dla zaciągnięcia zobowiązań, których spłata obciąży następne pokolenie(a).

Granice normatywne

Stabilność wspólnego pieniądza euro warunkowana jest nie tylko racjonalną polityką pieniężną, lecz także zdrową polityką fiskalną. Stąd w podpisanym 7 lutego 1992 r. Traktacie o Unii Europejskiej sformułowano kryteria konwergencji, odnoszące się zarówno do polityki pieniężnej, jak i do polityki fiskalnej. Kryteria fiskalne dotyczą dopuszczalnej wysokości deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*), który może być co najwyżej równy 3% PKB oraz długu tego sektora, który nie powinien przekraczać 60% PKB. Zapisy traktatowe zostały uszczegółowione i rozszerzone w Pakcie Stabilności i Wzrostu, który przyjęto w 1997 r. i zreformowano, w gruncie rzeczy liberalizując go, w 2005 r. Powtórzono w nim wskazane kryteria, a także dodano obowiązek utrzymania równowagi budżetowej w średnim okresie, tworząc tym samym mechanizm automatycznej stabilizacji budżetowej, mający amortyzować niekorzystne skutki dekonjunktury. Osobliwością było to, że nieprzestrzeganie kryterium deficytu było zagrożone sankcjami, choć nigdy nie zostały one zastosowane, natomiast przekroczenie dopuszczalnej wysokości długu publicznego nie [Wierzba 2012, ss. 374–380].

Liberalna interpretacja postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu, w połączeniu z zapoczątkowanym w 2008 r. globalnym kryzysem gospodarczym, doprowadziła do kryzysu długu publicznego w wielu państwach UE, w tym szczególnie strefy euro. Działania stabilizacyjne, zmierzające do poprawy koniunktury gospodarczej, skutkowały wzrostem deficytu budżetowego, a w konsekwencji także – długu publicznego. Wymusiło to na władzach państw członkowskich UE podjęcie działań reformujących, które znalazły swój wyraz w przyjętych w 2011 r. sześciu aktach prawnych, w publicystyce określanych sześciopakiem, wzmacniających Pakt Stabilności i Wzrostu. W kontekście prowadzonych rozważań kluczową zmianą było nadanie większego znaczenia kryterium długu publicznego.

W nowych rozwiązaniach kryterium to jest traktowane na równi z kryterium deficytu. Wprowadzono też liczbową zasadę oceny redukcji tempa zadłużenia, zgodnie z którą za dostateczne zmniejszenie długu będzie uznawana roczna redukcja zadłużenia w wysokości 1/20 różnicy między faktycznym zadłużeniem a wartością referencyjną przez okres poprzedzających trzech lat. Decyzja o objęciu kraju procedurą nadmiernego deficytu będzie jednak uzależniona nie tylko od braku respektowania tej zasady, lecz także od wyniku analizy innych istotnych czynników wpływających na poziom i dynamikę długu (wśród nich np. wpływ czynników o charakterze cyklicznym), co może osłabić efektywność przyjętych rozwiązań. Wprowadzono także sankcje za manipulowanie danymi statystycznymi dotyczącymi deficytu i długu publicznego [NBP 2011, ss. 5, 6 i 11]. Wartość odniesienia, dotycząca redukcji zadłużenia, została uwydatniona w podpisany 2 marca 2012 r. przez szefów państw i rządów wszystkich państw UE, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech, Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, a tym samym została podniesiona, w stosunku do krajów sygnatariuszy, do poziomu prawa pierwotnego [EBC 2012, ss. 104 i 105].

Na polskim gruncie normatywne wytyczne dotyczące poziomu zadłużenia zawierają Konstytucja RP oraz Ustawa o finansach publicznych. W Ustawie o finansach publicznych określono szczegółowe procedury ostrożnościowe i sanacyjne dotyczące budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz udzielania gwarancji i poręczeń uruchamiane w sytuacji, gdy relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczy 50%, 55% oraz 60%. Próg 50% w 2013 r. został zawieszony, a od 2014 r. za jego przekroczenie wprowadzono nowe sankcje przewidziane przez stabilizującą regułę wydatkową [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 86 ust. 1, art. 86a, 112aa ust. 4]. Najwyższy z wyróżnionych progów relacji państwowego długu publicznego do PKB ma także rangę konstytucyjną. Konstytucja RP ustanawia bowiem zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 60% wartości rocznego PKB [Ustawa z 2 kwietnia 1997, art. 216 ust. 5].

Tabela 1. Skonsolidowany dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w państwach UE w latach 1995–2013 (w % PKB)

Wy- szcze- gólnie- nie	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE-28	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	74,3	79,8	82,3	85,1	87,1
UE-27	b.d.	61,8	62,7	61,5	58,9	62,2	74,5	80,0	82,4	85,2	87,4
UGW-18	72,0	69,2	70,2	68,5	66,2	70,1	79,9	85,4	87,2	90,5	92,6
Belgia	130,2	107,8	92,0	87,9	84,0	89,2	95,7	95,7	98,0	99,8	101,5
Bułgaria	b.d.	72,5	27,5	21,6	17,2	13,7	14,6	16,2	16,3	18,5	18,9
Czechy	14,0	17,8	28,4	28,3	27,9	28,7	34,6	38,4	41,4	46,2	46,0
Dania	72,6	52,4	37,8	32,1	27,1	33,4	40,7	42,7	46,4	45,4	44,5
Niemcy	55,6	60,2	68,6	68,0	65,2	66,8	74,5	82,5	80,0	81,0	78,4
Estonia	8,2	5,1	4,6	4,4	3,7	4,5	7,1	6,7	6,1	9,8	10,0
Irlandia	80,1	37,0	27,2	24,6	24,9	44,2	64,4	91,2	104,1	117,4	123,7
Grecja	97,0	103,4	100,0	106,1	107,4	112,9	129,7	148,3	170,3	156,9	175,1
Hiszpania	63,3	59,4	43,2	39,7	36,3	40,2	54,0	61,7	70,5	86,0	93,9
Francja	55,5	57,3	66,4	63,7	64,2	68,2	79,2	82,4	85,8	90,2	93,5
Chorwacja	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	36,6	44,9	51,6	55,5	67,1
Włochy	120,9	108,6	105,7	106,3	103,3	106,1	116,4	119,3	120,7	127,0	132,6
Cypr	51,8	59,6	69,4	64,7	58,8	48,9	58,5	61,3	71,5	86,6	111,7
Łotwa	15,1	12,4	12,5	10,7	9,0	19,8	36,9	44,4	41,9	40,6	38,1
Litwa	11,5	23,6	18,3	17,9	16,8	15,5	29,3	37,8	38,3	40,5	39,4
Luksemburg	7,4	6,2	6,1	6,7	6,7	14,4	15,5	19,5	18,7	21,7	23,1
Węgry	85,6	56,1	61,7	65,9	67,0	73,0	79,8	82,2	82,1	79,8	79,2
Malta	34,2	53,9	68,0	62,5	60,7	60,9	66,5	66,8	69,5	71,3	73,0
Holandia	76,1	53,8	51,8	47,4	45,3	58,5	60,8	63,4	65,7	71,3	73,5
Austria	68,2	66,2	64,2	62,3	60,2	63,8	69,2	72,3	72,8	74,0	74,5
Polska	49,0	36,8	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9	54,9	56,2	55,6	57,0
Portugalia	59,2	50,7	67,7	69,4	68,4	71,7	83,7	94,0	108,2	124,1	129,0
Rumunia	6,6	22,5	15,8	12,4	12,8	13,4	23,6	30,5	34,7	37,9	38,4
Słowenia	18,6	26,3	26,7	26,4	23,1	22,0	35,2	38,7	47,1	54,4	71,7

Słowacja	22,1	50,3	34,2	30,5	29,6	27,9	35,6	41,0	43,4	52,4	55,4
Finlandia	56,6	43,8	41,7	39,6	35,2	33,9	43,5	48,7	49,2	53,6	57,0
Szwecja	72,8	53,9	50,4	45,3	40,2	38,8	42,6	39,4	38,6	38,2	40,6
Wielka Brytania	51,2	40,5	41,7	42,7	43,7	51,9	67,1	78,4	84,3	88,7	90,6
Min	6,6	5,1	4,6	4,4	3,7	4,5	7,1	6,7	6,1	9,8	10,0
Max	130,2	108,6	105,7	106,3	107,4	112,9	129,7	148,3	170,3	156,9	175,1
Liczba państw z długiem przekraczającym 60% PKB	10	6	10	10	9	9	12	14	14	14	16

Źródło: opracowanie własne na podstawie *General Government Gross Debt*.

W tabeli 1 przedstawiono udział długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB w państwach UE w latach 1995–2013. Liberalne podejście do kryterium długu skutkowało tym, że w państwach strefy euro w całym uwzględnionym okresie udział długu publicznego w PKB przekraczał referencyjne 60%, a od 2008 r. zaczął gwałtownie wzrastać aż do blisko 93% w 2013 r. W przypadku państw UE wskaźnik ten był wyraźnie niższy, jednak tylko w 2007 r. ukształtował się poniżej 60%, a od 2008 r. również zaczął dynamicznie wzrastać, aż do ponad 87% w 2013 r.

Rozwinięte państwa zachodnie obciążone są znacznie wyższym długiem publicznym niż państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Szczególnie wysokie zadłużenie posiadają takie państwa, jak Grecja, Włochy, Portugalia, Irlandia, Cypr i Belgia, gdzie wartość długu publicznego w 2013 r. przekroczyła wartość PKB. W 2000 r. na 27 państw UE (bez Chorwacji) tylko w 6 przekroczone było kryterium długu, a w 2013 r. razem z Chorwacją takich państw było aż 16. Rosnącemu zadłużeniu państw UE, będącemu rezultatem głównie trwałego niezrównoważenia finansów publicznych, towarzyszyła również zmiana jego struktury terminowej, podmiotowej oraz walutowej [szerzej na ten temat zob.: Uryszek 2013, ss. 410–417]. Podjęte na forum UE w 2011 r. działania dyscyplinujące powinny przyczynić się do obniżenia rozpatrywanej relacji. Zważywszy

jednak na okresy przejściowe, jakie przyznano państwom objętym procedurą nadmiernego deficytu, poprawa ta może nastąpić dopiero w dłuższej perspektywie.

W Polsce relacja państwowego długu publicznego do PKB kształtuje się poniżej 60%. Został jednak przekroczony pierwszy próg ostrożnościowo-sanacyjny. Wprowadzone w 2014 r. zmiany w zakresie ubezpieczenia emerytalnego oraz przekazanie części obligacyjnej z otwartych funduszy emerytalnych do ZUS skokowo obniżą tę relację. Biorąc jednak pod uwagę chroniczną nierównowagę finansów publicznych oraz narastający problem demograficzny w Polsce, należy liczyć się z gwałtownym wzrostem tego zadłużenia w przyszłości.

Potrzeby finansowe

Wysokość deficytu budżetu państwa, a nawet całego sektora finansów publicznych nie w pełni odzwierciedla nierównowagę tego sektora. Niekiedy może nawet prowadzić do błędnej oceny kondycji finansów publicznych. Wynika to z prawnie usankcjonowanej zasady kwalifikacji niektórych płatności z budżetu państwa nie do wydatków budżetowych, lecz jego rozchodów.

Przykładowo, w latach 2005–2007 wyraźnie zmniejszał się zarówno deficyt budżetu państwa, jak i całego sektora finansów publicznych. Ich spektakularne obniżenie nie stanowiło niestety wyniku poprawy kondycji finansów publicznych, lecz było możliwe dzięki zmianie rozliczania przychodów z prywatyzacji. Począwszy od 2004 r. przychody te służą finansowaniu nie tylko deficytu budżetowego oraz innych pożyczkowych potrzeb budżetu państwa, lecz są także przeznaczane na różne płatności wynikające z odrębnych ustaw. Najważniejszą pozycję stanowi tutaj kwota dla FUS (w zakresie kompensującym składki odprowadzane do otwartych funduszy emerytalnych). Dokonywanie niektórych płatności ze środków pochodzących z prywatyzacji i zaliczanie ich do rozchodów budżetowych skutkuje jedynie pozornym obniżeniem deficytu. Przyjęte rozwiązanie narusza logikę podziału na rozchody i wydatki budżetowe, gdyż płatności dokonywane z tego źródła są w rzeczywistości dotacjami o charakterze definitywnym i powinny być zaliczane do wydatków budżetowych. Kwalifikacja ich do rozchodów pozostaje w sprzeczności z zasadą przejrzystości finansów publicznych. Co więcej, płatności te zdecydowanie przewyższają wpływy z prywatyzacji. W konsekwencji powstaje ujemne saldo wpływów

z prywatyzacji i ich rozdysponowania, które – tak jak deficyt budżetowy – powiększa potrzeby pożyczkowe budżetu państwa [Wernik 2007, ss. 76–77].

Analizując zatem finansowe potrzeby, wyznaczające coroczne przyrosty zadłużenia publicznego, warto skupić się na, wciąż mało rozpoznanej, kategorii potrzeb pożyczkowych. Pojęcie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa po raz pierwszy pojawiło się w Ustawie o finansach publicznych z 1998 r. W kolejnej Ustawie o finansach publicznych z 2005 r. kategorię tę rozszerzono na jednostki samorządu terytorialnego, wyróżniając również potrzeby pożyczkowe ich budżetów. W obecnie obowiązującej Ustawie o finansach publicznych wyróżniono jedynie potrzeby pożyczkowe budżetu państwa, obejmując nimi zapotrzebowanie na środki finansowe niezbędne do sfinansowania: deficytu budżetu państwa, deficytu budżetu środków europejskich oraz rozchodów budżetu państwa [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 76]. Regulacja w zakresie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa jest krytykowana przede wszystkim z uwagi na „otwartą” kategorię rozchodów publicznych, które obejmują: spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów; wykup papierów wartościowych; udzielone pożyczki i kredyty; płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa; płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 6 ust. 2]. Taka regulacja stwarza możliwości ujmowania niektórych rozchodów poza potrzebami pożyczkowymi, a także kwalifikowania niektórych operacji poza budżetem państwa i wynikiem sektora finansów publicznych [Ziółkowska 2013, s. 539]. Systematyczne rozszerzanie od 2004 r. kategorii potrzeb pożyczkowych wpłynęło przede wszystkim na zmniejszenie przejrzystości analizy źródeł ich wzrostu, a w praktyce wywołuje głównie efekt ominięcia rachunku deficytu [Marchewka-Bartkowiak 2012, s. 3].

W statystyce, bez wskazania ustawowego, wyróżnia się potrzeby pożyczkowe budżetu państwa netto (PPN) i brutto (PPB), przyjmując, że te pierwsze wyznaczone są w danym roku przez nowe zobowiązania, a te drugie obejmują potrzeby pożyczkowe netto, powiększone o zobowiązania wynikające z konieczności refinansowania (rolowania) długu publicznego.

Tabela 2. Wynik sektora finansów publicznych oraz deficyt i potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w Polsce w latach 2002–2012

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Wynik sektora finansów publicznych (mld zł)	-46,0	-44,6	-41,9	-29,6	-22,2	1,7	-20,6	-50,1	-85,1	-56,3	-38,2
Deficyt budżetu państwa (mld zł)	39,4	37,0	41,4	28,4	25,1	16,0	24,3	23,8	44,6	25,1	30,4
PPN budżetu państwa (mld zł)	40,1	37,2	44,3	41,3	43,6	32,8	42,8	57,8	65,4	26,9	37,3
PPB budżetu państwa (mld zł)	110,8	123,6	142,4	134,0	129,4	107,0	122,5	164,3	179,8	136,1	168,8
Wynik sektora finansów publicznych / PPN budżetu państwa (%)	114,6	119,9	94,6	71,7	50,9	5,2	48,1	86,7	130,1	209,4	102,3
Deficyt budżetu państwa / PPN budżetu państwa (%)	98,3	99,6	93,5	68,7	57,5	48,6	56,9	41,3	68,2	93,4	81,5

PPN budżetu państwa / PPB budżetu państwa (%)	36,2	30,1	31,1	30,8	33,7	30,7	34,9	35,2	36,4	19,8	22,1
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów 2003–2013; Rada Ministrów 2004–2013; Ministerstwo Finansów 2012, s. 93.

Zważywszy, że w Polsce nie prezentuje się niestety łącznych potrzeb pożyczkowych całego sektora finansów publicznych, to kategorię najbardziej pojemną, odzwierciedlającą zapotrzebowanie na pożyczki publiczne, stanowią PPB budżetu państwa. Wskaźnik ten określa łączne zapotrzebowanie tego budżetu na środki pieniężne pozyskiwane na rynku finansowym w ciągu roku. Potrzeby pożyczkowe całego sektora finansów publicznych są z pewnością większe niż te z budżetu państwa. Biorąc jednak pod uwagę znaczenie budżetu państwa w finansach publicznych oraz udział długu Skarbu Państwa w państwowym długu publicznym, można przyjąć, że potrzeby pożyczkowe budżetu państwa stanowią podstawową determinantę łącznych potrzeb pożyczkowych całego sektora finansów publicznych.

PPB budżetu państwa kilkakrotnie przewyższają coroczne deficyty całego sektora finansów publicznych. W niektórych latach deficyt ten był niższy również od PPN budżetu państwa. W 2007 r. odnotowano nawet jego nadwyżkę w wysokości 1,7 mld zł, podczas gdy PPB budżetu państwa wyniosły wówczas aż 107 mld zł, a PPN tego budżetu – 32,8 mld zł. W latach 2002–2012 PPN budżetu państwa przeciętnie tylko w 73,4% miały swoje odzwierciedlenie w deficycie tego budżetu. Pozostałe zobowiązania zaciągano poza rachunkiem deficytu tego budżetu. Do znaczącego obniżenia tych potrzeb nie przyczyniła się poprawa koniunktury i wysokie tempo wzrostu gospodarczego, wahające się w okresie 2003–2008 w przedziale 3,6–6,8% [GUS]. Ich obniżenie wymaga bowiem gruntownej reformy finansów publicznych. Podjęte dotychczas próby zmniejszenia oficjalnego deficytu budżetowego przypominają raczej metody kreatywnej księgowości. W krótkiej perspektywie mogą one uspokoić opinię publiczną, lecz nie rozwiązują problemu braku środków w budżecie państwa na wykonywanie zadań publicznych. Zważywszy na liczne konsekwencje ekonomiczne i finansowe deficytu, stawia to pod

znakiem zapytania nie tylko możliwości spełnienia budżetowych i pieniężnych kryteriów konwergencji, lecz również rodzi obawy o obecną i przyszłą kondycję finansów publicznych w Polsce.

Przesłanki ekonomiczne

Niekiedy jako substytucyjny – w stosunku do podatków – instrument pełnienia funkcji fiskalnej wskazuje się pożyczki publiczne. Między opodatkowaniem a pożyczkami publicznymi występują istotne różnice, które nie sprowadzają się tylko do tego, że podatki są przymusowe, podczas gdy pożyczki publiczne – zasadniczo są dobrowolne. Z wyjątkiem składek ubezpieczenia społecznego, dochody otrzymywane przez państwo nie są skojarzone z żadnymi obowiązkowymi płatnościami w przyszłości. Tymczasem zaciągnięte pożyczki muszą zostać spłacone wraz z kosztami ich obsługi. Źródłem ich zwrotu w ostateczności są dochody podatkowe. Zatem kolejna różnica między podatkiem a pożyczką wynika z tego, że podatek obciąża obecne pokolenie, a pożyczka – przyszłe. Wskazane źródło finansowania wydatków publicznych wywołuje odmienne skutki ekonomiczne. Podatki obniżają dochody do dyspozycji podmiotów prywatnych, redukując w konsekwencji oszczędności oraz wydatki konsumpcyjne tych podmiotów, natomiast pożyczki publiczne sięgają głównie do oszczędności, przez co ograniczają inwestycje prywatne. Porównywane formy finansowania wydatków publicznych różni również subiektywne odczucie ponoszonego ciężaru. Podatek, ze względu na przymusowy charakter, jest postrzegany jako ofiara, podczas gdy pożyczka udzielana zazwyczaj dobrowolnie, ponadto często korzystnie oprocentowana, odczuwana jest jako korzyść. Formy te różnią także aspekty redystrybucyjne [Dalton 1948, s. 225, Owskiak 2005, s. 340].

Ocena pożyczki jako źródła finansowania wydatków publicznych nie jest przy tym jednoznacznie negatywna. W pewnych okolicznościach jest zasadne, aby wydatki publiczne były częściowo finansowane wpływami zwrotnymi. Tak jest w przypadku podejmowania przez państwo działań mających na celu zapewnienie stabilizacji makroekonomicznej. Przeciwdziałanie recesji poprzez podtrzymywanie (bądź zwiększanie) wydatków publicznych przy zmniejszających się jednocześnie dochodach podatkowych wymaga sięgnięcia do źródeł zwrotnych. Kolejną przesłanką, uzasadniającą zaciąganie pożyczek publicznych, jest dążenie do redystrybucji obciążeń w czasie, co jest związane z zasadą korzyści, zgodnie z którą

każde pokolenie powinno być obciążone finansowaniem wydatków publicznych proporcjonalnie do korzyści uzyskiwanych ze świadczeń sektora publicznego [Musgrave, Musgrave 1984, s. 691]. W myśl tej zasady wydatki publiczne o charakterze kapitałowym, których efekty wykraczają poza bieżący okres, powinny być finansowane pożyczkami publicznymi, natomiast wydatki bieżące – dochodami z podatków. Uzasadnieniem zaciągania pożyczek są również nadzwyczajne sytuacje powodujące konieczność zwiększenia wydatków publicznych w pewnym okresie, np. w wyniku zagrożeń zewnętrznych czy katastrof żywiołowych. Wprowadzenie wówczas podatku nadzwyczajnego mogłoby być w ogóle niemożliwe bądź groziłoby głębokimi zaburzeniami w gospodarce. Wykorzystanie w tej sytuacji zwrotnych wpływów umożliwia natomiast rozłożenie ich ciężaru na długi okres [Pietrewicz 1996, ss. 91–92]. Argumentem uzasadniającym zaciąganie pożyczek publicznych – w obliczu przejściowych zmian wysokości dochodów lub wydatków publicznych – jest także dążenie do unikania zbyt częstych zmian zasad opodatkowania, niekorzystnie wpływających na warunki gospodarowania [Sochacka-Krysiak 1992, s. 83].

W tabeli 3 przedstawiono wysokość wydatków majątkowych budżetu państwa oraz ich udział w deficycie i potrzebach pożyczkowych netto tego budżetu.

Tabela 3. Wydatki majątkowe budżetu państwa w latach 2002–2012

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Średnia
Wydatki majątkowe (mld zł)	7,8	8,5	11,1	10,2	11,1	13,3	14,9	14,7	15,4	14,9	13,6	12,3
Wydatki majątkowe / deficyt budżetu państwa (%)	19,8	23,0	26,8	35,9	44,2	83,1	61,3	61,5	34,6	59,4	44,6	44,9
Wydatki majątkowe / PPN budżetu państwa (%)	19,5	22,9	25,0	24,6	25,4	40,4	34,9	25,4	23,6	55,4	36,4	30,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów 2003–2013; Ministerstwo Finansów 2012, s. 92.

W latach 2002–2012 wydatki majątkowe budżetu państwa wynosiły od 7,8 mld zł w 2002 r. do 15,4 mld zł w 2010 r. Ich udział w deficycie

budżetu państwa kształtował się od 19,8% w 2002 r. do 83,1% w 2007 r., średnio wynosząc niecałe 45%. Natomiast w PPN budżetu państwa udział ten średnio wyniósł nieco ponad 30%. Wynika z tego, że w znacznej części zobowiązania w Polsce są zaciągane na bieżące wydatki, a nie na inwestycje, z których mogłyby korzystać przyszłe pokolenia, którym przyjdzie spłacać te zobowiązania.

Zakończenie

Przed nieodpowiedzialnym i nadmiernym zadłużeniem publicznym mają chronić przyjęte reguły fiskalne. W Polsce ich źródło stanowią przepisy unijne, Konstytucja RP oraz Ustawa o finansach publicznych. Skuteczność tych reguł – jak pokazała praktyka wielu państw UE – zależy od woli politycznej elit sprawujących władzę. W Polsce podjęto nawet decyzje o zawieszeniu pierwszego progu ostrożnościowo-sanacyjnego w sytuacji, gdy jego przekroczenie przez państwowy dług publiczny skutkowałoby koniecznością podjęcia określonych działań dyscyplinujących politykę fiskalną.

W Polsce nie ustala się łącznych potrzeb pożyczkowych całego sektora finansów publicznych determinujących coroczne przyrosty zadłużenia publicznego, a przepisy w zakresie tych potrzeb budżetu państwa są powszechnie krytykowane z uwagi na otwartą kategorię rozchodów. Umożliwia to bowiem ujmowanie niektórych rozchodów poza potrzebami pożyczkowymi, a także kwalifikowanie niektórych operacji poza budżetem państwa i wynikiem sektora finansów publicznych.

Niestety tylko w nieco ponad 30% nowe zobowiązania budżetu państwa można wyjaśnić ponoszonymi wydatkami majątkowymi. W pozostałej części służą one finansowaniu potrzeb bieżących. Co więcej, nowe zobowiązania składające się na PPN budżetu państwa przeciętnie stanowią jedynie 31% PPB, co oznacza, że reszta tych potrzeb wynika z konieczności rolowania już istniejącego długu publicznego. Obniżenie zatem PPB budżetu państwa, a w konsekwencji całego sektora finansów publicznych wymaga gruntownej reformy finansów publicznych. Tylko wówczas będzie możliwe realne obniżenie deficytu budżetu państwa, a nawet wypracowanie nadwyżki budżetowej umożliwiającej spłatę długu publicznego, a nie tylko jego rolowanie.

Bibliografia

- Dalton H. (1948), *Zasady skarbowości*, Wydawnictwo Kazimierza Rutkiego w Łodzi, Łódź.
- EBC (2012), *Sytuacja fiskalna*, „Biuletyn Miesięczny”, marzec.
- General Government Gross Debt, Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdde410>, [20 maja 2014].
- GUS, *Roczne wskaźniki makroekonomiczne*, <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne>, [20 maja 2014].
- Marchewka-Bartkowiak K. (2012), *Potrzeby pożyczkowe jednostek sektora finansów publicznych*, „Infos”, 27 września, nr 17, <http://www.bas.sejm.gov.pl/infos.php>, [22 kwietnia 2014].
- Ministerstwo Finansów (2003–2013), *Sprawozdania operatywne z wykonania budżetu państwa za lata 2002–2012*, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-operatywne-miesieczne-z-wykonania-budzetu-panstwa>, [22 kwietnia 2014].
- Ministerstwo Finansów (2012), *Dług publiczny. Raport roczny*, http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1148830/raport+roczny_2012_annual+report.pdf, [22 kwietnia 2014].
- Musgrave R.A., Musgrave P.B. (1984), *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill Book Company, New York.
- NBP (2011), *Reforma zarządzania gospodarczego w UE – analiza rozwiązań przyjętych w ramach tzw. 6-paku*, http://www.nbp.pl/publikacje/integracja_europejska/6-pak.pdf, [25 maja 2014].
- Owsiak S. (2005), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wyd. 3 zm., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pietrewicz M. (1996), *Polityka fiskalna*, Poltext, Warszawa.
- Rada Ministrów (2004–2013), *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2003–2012*, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>, [22 kwietnia 2014].
- Sochacka-Krysiak H. (1992), *Systemy finansów publicznych*, Poltext, Warszawa.

Uryszek T. (2013), *Wpływ kryzysu finansowego na strukturę zadłużenia publicznego krajów Unii Europejskiej*, „Zarządzanie i Finanse (Journal of Management and Finance)”, rok 11, nr 2, część 3.

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

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. 2013 poz. 885 ze zm.

Wernik A. (2007), *Finanse publiczne. Cele, struktury, uwarunkowania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Wierzba R. (2012), *Proces budowania unii stabilności fiskalnej w strefie euro* [w:] A. Alińska (red.) *Eseje o stabilności finansowej. Księga jubileuszowa 45 lat pracy naukowej prof. zw. dr. hab. Bogusława Pietrzaka*, CeDeWu.pl, Warszawa.

Ziółkowska W. (2013), *Potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa*, „Zarządzanie i Finanse (Journal of Management and Finance)”, rok 11, nr 2, część 3.

Janina Mospinek

Spółeczna Akademia Nauk

Budżet zadaniowy narzędziem efektywnego wykorzystania środków publicznych

Performance budget as a tool of the effective utilization of public funds

Abstract: Performance budget allows rebuilding of public finances, clarity of tasks and control of expenditure of public means. It is creating possibilities of the more thorough identification of cost centres. It lets also to the control and motivating the those responsible for performing defined actions or tasks in an effort to achieve specific, desirable results. Whether the implementation task budget provides tangible benefits for the successful achievement of the objectives, as well as help in achievement more effective use of resources? The aim of the author of the article is to identify sentence budgeting as an effective tool of public finance management.

Key words: performance budget, public finances, efficiency.

Wstęp

Trudna sytuacja finansów publicznych we wszystkich dziedzinach działalności państwa wymusza wprowadzenie gruntownych reform, zmierzających do poprawy tej sytuacji. Jedną z takich reform jest wprowadzenie budżetu zadaniowego, jako narzędzia skutecznego i celowego wydatkowania publicznych środków. Umocowanie prawne budżetu zadaniowego znalazło się w ustawie z dnia 24 września 2009 roku o finansach publicznych [Dz. U. z 2009, Nr 157].

Przełomem w dziedzinie finansów publicznych należałoby nazwać zastosowanie budżetu zadaniowego. To nowe narzędzie w sektorze finansów publicznych, którego elementy wprowadzane są stopniowo w ostatnich kilku latach. Różnice między tradycyjnym a zadaniowym budżetem dotyczą innego ujęcia określonych wydatków w poszczególnych działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej oraz przydzielenia konkretnych kwot konkretnym zadaniom czy też działaniom przewidzianym w budżecie.

Nierozzerwalną cechą tegoż budżetu stanowi ciągle monitorowanie stopnia i jakości realizacji celów, a także mierzenie efektywności ponoszonych wydatków. Takie podejście pozwala zarządzającym na osiągnięcie maksymalnego wykorzystania dostępnych środków finansowych. Oczywiście osiągnięcie celów jest możliwe poprzez metodyczne podejście do oceny oraz stałą kontrolę.

W sektorze finansów stosowane były różne metody budżetowania, aby ostatecznie dojść do wykorzystania bardziej efektywnych metod rozporządzania środkami publicznymi (por. tab.1).

Tabela 1. Metody budżetowania w sektorze publicznym i ich ewolucja

Rodzaj budżetowania	Charakterystyka
Współczynnikowe (input-focused)	Zarządzanie skupione na zasobach (kadrowych, finansowych itp), dostępnych na potrzeby realizacji określonych zadań (programu, polityki). Brak jest w tym systemie informacji o rezultatach osiągniętych poprzez wykorzystanie tych zasobów.
Zorientowane na produkty (output-focused)	Zarządzanie i budżetowanie jest zorientowane na produkty opiera się na określonych wskaźnikach (ilość, terminowość). Funkcje państwa opisuje się za pomocą dostarczanych dóbr, usług a także ich ilości.
Zorientowane na rezultat (outcome-focused)	Budżetowanie takie zorientowane jest na osiągnięcie określonego celu (działalność rządu wyrażona osiągnięciem celów). Ułatwia ono realokację środków a także wspomaga procesy formułowania priorytetów oraz ich implementację i ewaluację.

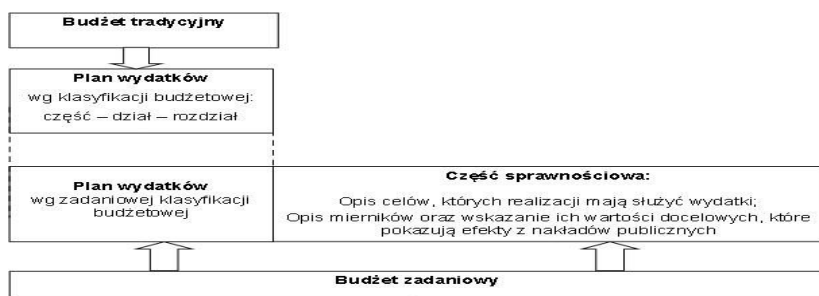
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Jourard, Kongsrud, Nam 2004, s. 23.

Ostatni kryzys gospodarczy spowodował, że w wielu państwach europejskich zaczęto wprowadzać budżet zadaniowy bądź tylko wybrane jego elementy. Wynika to z potrzeby osiągnięcia określonych celów, a także optymalnego wykorzystania dostępnych środków publicznych. Wśród państw, które już zastosowały budżet zadaniowy w sektorze finansów publicznych są m.in.: Hiszpania, Francja, Czechy, Wielka Brytania, Finlandia, Włochy, Słowacja, Litwa, Łotwa, Holandia, Słowenia, Estonia.

Budżet zadaniowy w definicjach

Podstawą do zdefiniowania pojęcia budżetu zadaniowego jest klasyczny – tradycyjny budżet opracowany wg klasyfikacji budżetowej, którego mankamenty w znacznej mierze przyczyniły się do stworzenia warunków pod zadaniową metodę zarządzania finansami państwa. Budżet tradycyjny opierał się na dwóch procesach: prognozowania i planowania. Prognozowanie pełni funkcję informacyjną, nie może więc mieć charakteru dyrektywnego. Planowanie wyznacza działania w oparciu o określone założenia i środki.

Rys. 1. Powiązania budżetu zadaniowego z budżetem tradycyjnym



Źródło: Lubińska 2007, s. 28.

Budżet tradycyjny to budżet oparty na metodzie ekstrapolacji trendów, nieuwzględniający zachodzących zmian i utrwalający stworzone w przeszłości struktury, ma więc nastawienie statyczne, natomiast budżet zadaniowy koncentruje się na zarządzaniu strategicznym, ujmując procesy gospodarowania środkami publicznymi w sposób dynamiczny. Powstaje więc pytanie: co jest istotą budżetu zadaniowego?

W literaturze przedmiotu w ostatnich latach pojawia się wiele różnorodnych interpretacji i definicji budżetu zadaniowego. Przyjrzyjmy się niektórym z nich.

„Budżet zadaniowy to jedna z nowoczesnych form zarządzania finansami publicznymi. (...) Nowy sposób budżetowania to nie tylko końcowy dokument, ale system planowania, wykonywania i sprawozdawczości. Zakres informacji podany w sposób opisowy w budżecie zadaniowym pozwala mieszkańcom i inwestorom na wyrobienie sobie własnego zdania na temat kondycji finansowej miasta, planowanych inwestycji oraz kosztów funkcjonowania samorządu” [Olczak 2000].

T. Lubińska tak definiuje budżet zadaniowy: „Istota budżetu zadaniowego polega na:

- precyzyjnym określeniu zadań, które mają być finansowane ze środków budżetowych,
- stosowaniu odpowiednich mierników, które umożliwiłyby ocenę efektów uzyskanych w wyniku ponoszonych wydatków budżetowych [Lubińska 2009, s. 9].

S. Owsiak podaje następującą definicję: „... to plan finansowy podmiotu publicznego, w którym niezależnie od obowiązujących klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych, zapisane są konkretne zadania charakteryzujące się jednorodnością” [Owsiak 2005, s. 294].

Jeszcze inna definicja podaje: „Istota budżetu zadaniowego polega na:

- precyzyjnym określeniu zadań, które mają być finansowane ze środków budżetowych,
- stosowaniu odpowiednich mierników, które umożliwiłyby ocenę efektów uzyskanych w wyniku ponoszonych wydatków budżetowych” [Wernik 2007, s. 79].

Budżet zadaniowy, a więc zarządzanie wydatkami w jednostkach sektora publicznego powinno opierać się na następujących zasadach:

- skuteczności – określony cel i mierniki,
- efektywności – maksymalne efekty dobre jakościowo,
- przejrzystości – transparentcja wydatkowania środków publicznych,
- programowania wieloletniego – projekt kilkuletni.

Każde zadanie ujęte w budżecie ma więc określony (ilościowo i jakościowo) cel, koszt, wskaźnik efektywności, wskazana jest także osoba odpowiedzialna za jego realizację [Owsiak 2005, s. 294].

Budżet zadaniowy a budżet tradycyjny

Koncepcja budżetu zadaniowego to nie tylko zmiana dotychczasowej klasyfikacji budżetowej (działy, rozdziały) na klasyfikację opartą na zadaniach. To także wyposażenie go w tzw. część sprawnościową, która wprowadza określenie celu realizacji każdego zadania, jak również mierniki monitorowania realizacji celu. Różnice między budżetem tradycyjnym i budżetem zadaniowym przedstawiono w tab. 2.

Tabela 2. Porównanie budżetu tradycyjnego i zadaniowego

Budżet tradycyjny	Budżet zadaniowy
Narzędzie wydatkowania	Narzędzie rządzenia
Utrudnione powiązanie wydatków z celami i zadaniami rządu – tradycyjna klasyfikacja budżetowa	Umożliwia powiązanie wydatków z celami i zadaniami, co pozwala na funkcjonalne uporządkowanie wydatków według zadań – nowa klasyfikacja budżetowa
Brak powiązania wydatków z kategoriami skuteczności i efektywności	Zarządzanie wydatkami w kierunku zwiększania skuteczności i efektywności poprzez system ewolucji
Brak wieloletniej projekcji wydatków na zadania	Długofalowe podejście – trzyletnia projekcja wydatków dla dysponentów wg zadań
Brak integracji wydatków	Globalne podejście do wydatków sektora finansów publicznych – konsolidacji wg zadań
Utrudniona hierarchizacja wydatków	Hierarchia wydatków i instrumentów wg istotności dla zadań rządu
Resortowe podejście	Sprzyja międzyresortowej współpracy w rządzie i pozostałych instytucjach sektora publicznego
Brak czytelnej informacji o polityce wydatkowej ministerstwa – niska transparentność	Czytelna informacja o wydatkach w nowej klasyfikacji budżetowej – umożliwia komunikację ze społeczeństwem
Ukierunkowuje dyskusję w Sejmie na pojedyncze pozycje wydatkowe	Umożliwia merytoryczną dyskusję w Sejmie o zadaniach rządu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Lubińska 2009, s. 30.

W budżecie zadaniowym na każdym etapie realizacji zadań w ramach określonych działów za pomocą odpowiednich mierników mierzy się ich efektywność. Zatem budżet zadaniowy pozwala ustalić, które zadania dla danego celu są najważniejsze i mierzyć, jak zostały one wykonane [Pietrzak, Polański, Woźniak 2008, s. 114].

Ustawa o finansach publicznych [Dz. U. z 2009r. nr 157, poz.1240 art. 2] zawiera następujące określenie: „W układzie zadaniowym – rozumie się przez to zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych, sporządzone wg funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa oraz

- a) zadań budżetowych grupujących wydatki wg celów,
- b) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione – wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działania państwa, oznaczających wartościowe, ilościowe lub opisowe określenia bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

Podsumowując, można stwierdzić, że skoro do tej pory zasady zarządzania gospodarką finansową państwa były mało efektywne, mało przejrzyste i narastały trudności zarówno kontrolowania stanu przepływów finansowych, jak i istniała niedostateczna możliwość dokonywania oceny alokacji zasobów, należałoby wprowadzić nowe rozwiązania eliminujące te wady. Nowe podejście w zarządzaniu administracją publiczną to zorientowanie na wyniki, które można obiektywnie zmierzyć.

Owo nowoczesne ujęcie to:

- wprowadzenie do sektora publicznego zasad rynkowych, więc rozszerzenie potrzeb interesariuszy i dostosowanie do nich zakresu swojej działalności,
- sformułowanie celów jednostki – zmierzające do oferowania wysokiej jakości usług przy zmniejszających się kosztach tych usług,
- dążenie do zwiększenia elastyczności, innowacyjności i przedsiębiorczości działania w celu sprawnego zaspakajania potrzeb obywateli.

Te wyżej wymienione elementy zawiera omawiany budżet zadaniowy.

Konstrukcja budżetu zadaniowego

Układ budżetu zadaniowego obejmuje wydatki państwa wg funkcji, zadań, podzadań oraz związane z tym odpowiednie działania. Podstawą jest wyznaczenie mierzalnych celów głównych i szczegółowych dla konkretnych działań aktywności państwowej. Wybranie mierzalnych mierników oceny działalności pozwala na ocenę istotności tego zadania lub programu, skuteczności, efektywności, użyteczności i trwałości. Mierniki te powinny być akceptowane przez wszystkie jednostki wykonujące zadania, proste w konstrukcji, możliwe do policzenia, co stwarza możliwość do myślenia kategoriami nakład – efekt, co umożliwi właściwą alokację zasobów oraz ocenę stopnia realizacji celu. Koncepcja ta obejmuje szczeble w klasyfikacji budżetowej w układzie zadaniowym:

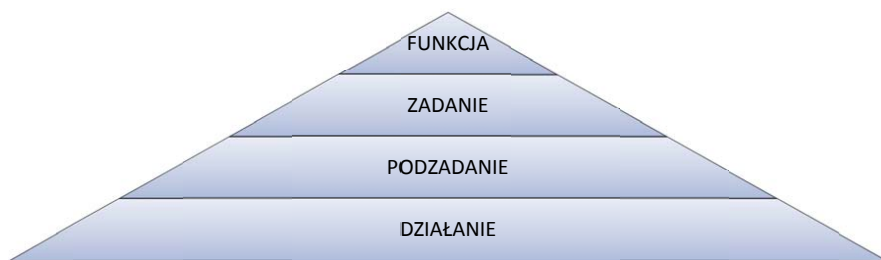
- I. Funkcje państwa – obszary działań państwa „Za każdą funkcją państwa kryje się określony cel, którym jest realizacja konstytucyjnego

obowiązku spełniania określonych potrzeb społecznych” [Postuła, Perczyński 2009, s. 121]. Funkcja to podstawowa jednostka klasyfikacji zadaniowej.

II. Zadania budżetowe – to wydatki ujęte wg celów. Za realizację tych celów odpowiadają dysponenci, którzy określają:

- cele, jakie planuje się osiągnąć w związku z realizacją zadania,
- mierniki, według których ocenia się stopień realizacji celu,
- planowane wydatki,
- źródła finansowania wydatków,
- jednostki realizujące zadania.

Wyodrębnienie zadań budżetowych ustala się wg kryterium: podmiotowego, zadaniowego i funkcyjnego. W ujęciu graficznym ma on wygląd następujący:



Szczebel I – funkcje państwa oznaczające poszczególne obszary działań;

Szczebel II – zadania grupujące wydatki według celów;

Szczebel III – podzadania grupujące działania umożliwiające realizację celów zadania;

Szczebel IV – działania – najniższy szczebel o charakterze wykonawczym.

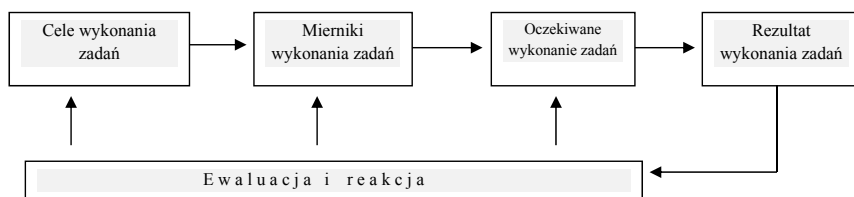
Przedstawiona klasyfikacja budżetowa oparta jest, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów, na układzie czteroszczeblowym i składa się z funkcji, zadań, podzadań i działań. Budżet zadaniowy zawiera więc planowane wydatki na rok budżetowy i lata następne. Jest on opracowany oddolnie przez poszczególne jednostki w strukturze organizacyjnej urzędu, które samodzielnie określają zadanie i działania operacyjne, aby osiągnąć cele stawiane przez kierownictwo jednostki. W tworzeniu takiego budżetu jest szerszy udział pracowników, co zwiększa poczucie odpowiedzialności za realizację celów i zadań. Kierownicy koordynujący działania oceniani są nie za podejmowane próby czy starania, lecz za konkretne mierzalne i zrealizowane efekty. Najważniejszym elementem klasyfikacji

są więc zadania, które wskazują główne obszary jednorodnej działalności. Dzięki temu można precyzyjnie określić cel realizacji zadania, stopień jego wykonania oraz ponoszone nakłady – koszty.

Mierniki budżetu zadaniowego

Budżet zadaniowy to budżet, w którym jednym z podstawowych elementów jest ocena jakości i efektywności zadań wykonywanych przez państwo na rzecz obywateli w zakresie świadczenia dóbr i usług. Można więc uznać, że „trzonem budżetu zadaniowego jest zestaw mierników, mierzących stopień realizacji poszczególnych celów/zadań publicznych do potrzeb oraz sposób ich wykorzystania w relacji do posiadanych zasobów” [Postuła, Perczyński 2010 s. 115]. Dobór mierzalnych mierników do celów, zadań, działań i poddziałań jest istotny z punktu oceny założeń i analizy relacji: koszt – korzyść, a także wartości początkowej do požądanej wartości końcowej w zakresie jakości świadczonych usług dla społeczeństwa. Elementy składowe procesu pomiaru wykonywanych zadań można przedstawić w następujący sposób (por. schemat 1).

Schemat 1. Elementy procesu pomiaru wykonywanych zadań



Źródło: Postuła, Perczyński 2010, s. 117.

Zasady tworzenia mierników to:

- zrozumiałe cele i kierunki działań w podziale kompetencji i odpowiedzialności,
- wybór celów najważniejszych (priorytetowych) dla danej jednostki,
- mierniki dokonują całościowej oceny wykonania zadań,
- elastyczność narzędzi pomiarowych (mierników) do zmieniających się warunków społecznych, gospodarczych i finansowych w ujęciu strategicznym i operacyjnym.

Metodami ustalania mierników oceny celów, zadań, działań są:

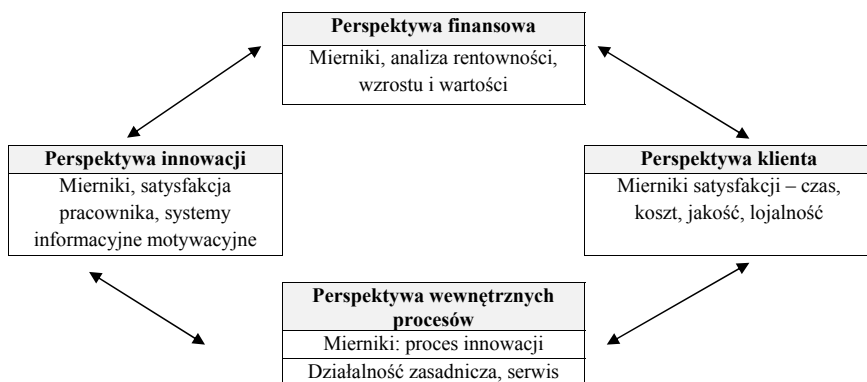
- „zasada modelu produkcji”,

– Strategiczna Karta Wyników.

Zasada modelu produkcji to nakłady finansowe, materiałowe, zasobów ludzkich w określonym czasie i po najniższym koszcie, stąd: nakłady – wyniki – skutki – oddziaływania.

Strategiczna Karta Wyników mająca zastosowanie w biznesie oparta o perspektywę finansową, klienta, innowację i perspektywy wewnętrznych procesów wg schematu 1.

Schemat 2. Perspektywy w Strategicznej Karcie Wyników



Źródło: Postuła, Perczyński 2010, ss. 139–144.

Każda jednostka ma możliwość opracowania własnych mierników do konkretnych celów, zadań i podzadań, które będą oceniały własne nakłady i namacalne efekty.

Efektywność a budżet zadaniowy

Wzrost efektywności w jednostkach sektora finansów publicznych można osiągać między innymi stosując właściwe metody planowania i realizowania wydatków. Budżetowanie zadaniowe stwarza możliwości sprecyzowania i hierarchii celów, a także za pomocą przyjętych wskaźników pomiar efektów wydatkowanych na określone zadania środków.

Zacznijmy jednak od ponownego porównania budżetu tradycyjnego i budżetu zadaniowego. Budżet tradycyjny opiera się na następującej zasadzie: część nr AAA, która zawiera działy: np. administracja publiczna, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, nauka itd. Następnie środki rozdzielane są na poszczególnych dysponentów budżetowych tych środków (dział, jednostka budżetowa). Z ich sprawozdań możemy uzyskać

informację, na jakie cele zostały rozdysponowane te fundusze i w jakiej wysokości zostały wydatkowane. Nie ma informacji, jakie rezultaty osiągnięto wydatkując te środki i nie istnieją w sektorze publicznym mierniki mogące je określić.

Takie rozdysponowanie środków powodowało np. w samorządach dążenie do maksymalnego wykorzystania przyznanej puli środków, bez względu na racjonalność. Władze samorządów wyznawały bowiem zasadę, że skoro są środki, to muszą je wykorzystać, niezależnie od tego, czy dany wydatek jest zasadny, czy nie. W takim budżecie nie decyduje konieczność poniesienia wydatku (potrzeba wydatkowania mogła ulec zmianie) a fakt, że jest on zaplanowany. Oczywiście to zbyt duże uogólnienie, ale w wielu jednostkach budżetowych tak to niestety funkcjonuje. Jako przykład może posłużyć rozdysponowanie środków na nagrody za podnoszenie swoich kwalifikacji dla nauczycieli w jednej ze szkół gimnazjalnych. Dyrektor szkoły rozdysponował wszystkie przyznane mu środki, pomimo że żaden z nauczycieli nie uczestniczył w żadnych kursach. Drugi przykład to środki na nagrody za aktywizację uczniów. Nagrody za udział uczniów w konkursach, olimpiadach itp. nie zostały przyznane nauczycielom, których uczniowie zdobyli nagrody w olimpiadach na szczeblu wojewódzkim, a osoby spokrewnione z dyrektorem. Te przykłady świadczą o braku powiązania efektów zadań z wydatkowaniem środków, nie motywują do działań pozytywnych.

W budżecie zadaniowym alokacja środków następuje do określonej części wydatków np. nauka, a następnie na określone działy, które obejmują zadania np. wzmocnienie badań naukowych, podniesienie jakości kształcenia w szkołach, wspieranie innowacyjnych możliwości badawczych itp. Rezultaty, jakie mogą być osiągnięte przy wykorzystaniu środków, są mierzalne.

W budżecie zadaniowym schemat działania jest prosty:

Schemat 3. Schemat działania w budżecie zadaniowym



Źródło: opracowanie własne.

Odpowiedni podział na zadania oraz procedury sprawdzania powodują, że możliwe jest wyciągnięcie odpowiedzialności w stosunku do tych

adresatów środków, którzy nie wykonali zadań lub wykonali je niezgodnie z założeniami.

Kontynuując poprzedni przykład jednostki oświatowej, możemy stwierdzić, że przyznanie nagrody tylko tym osobom, które zaktywizowały w skuteczny sposób uczniów bądź w ciągu roku uczestniczyły w szkoleniach, kursach itp. po pierwsze podniesie jakość kształcenia (efekt wymierny w postaci lepiej wykształconej kadry, podniesienie statusu szkoły, reklama itp.), po drugie w przypadku braku osób, którym należy przyznać nagrody, zaoszczędzone środki można przeznaczyć na inne cele lub zmniejszyć deficyt bądź zwiększyć nadwyżkę.

Z samej definicji budżetu zadaniowego, czyli odpowiedzi na pytania:

- jakie zadania mają zostać w danym okresie wykonane?
- jaka wielkość środków przeznaczona jest na poszczególne zadania?
- jakie cele są zaplanowane do osiągnięcia i w jaki sposób je zmierzyć?
- jakie rezultaty zostaną osiągnięte poprzez realizację celów (wartość docelowa mierników)?
- w jakim stopniu zrealizowano postawione cele?

wynika konieczność mierzenia i odpowiedzialności za efekty realizacji zadań postawionych w budżecie na dany rok.

Na racjonalne gospodarowanie środkami pozwala właśnie budżet zadaniowy, który ściśle wiąże wydatkowanie środków z wykonaniem określonych zadań, spełnieniem określonych, pożądaných warunków i osiągnięciem pożądaných efektów, wyników, które da się zmierzyć. Można też na jego podstawie rozliczyć ze źle wykonanych zadań osoby odpowiedzialne za ich rzetelne wykonanie. Wzrasta więc odpowiedzialność urzędników przed społeczeństwem i nie tylko. W skali całego budżetu państwa, po zastosowaniu nowych rozwiązań zarządzania funduszami publicznymi, efekty w postaci wykonanych prawidłowo zadań, a także w postaci wymiernych oszczędności, powinny być znaczne. Brak dyscypliny w wydatkowaniu środków publicznych jest widoczny w niemal każdej jednostce sektora finansów publicznych.

Omawiany budżet będzie stanowił narzędzie poprawy efektywności zarządzania środkami, jeśli będzie realizowane jego założenie, a nie będzie on tylko narzędziem prezentacji. Efekty stosowania budżetów zadaniowych są widoczne po kilku latach, stąd warto przyrzeć się wydatkowaniu środków przez te jednostki, które już je stosowały. Należałoby podjąć badania określania zadań, celów i stosowanych mierników, tak aby można było stanowczo stwierdzić, że zastosowanie budżetu zadaniowego

przynosi wymierne efekty. Z doświadczenia innych krajów UE wynika, że jest on narzędziem poprawy efektywności wydatkowania środków publicznych, ale czy w Polsce dzieje się podobnie? Inna kultura, podatność na korupcję, brak doświadczenia wielu zarządzających JST może spowodować, że te wyniki będą odmienne.

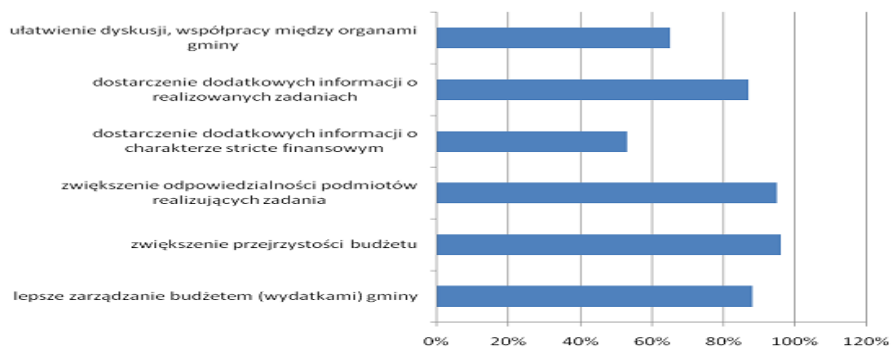
Budżet zadaniowy po wdrożeniach w JST

Wprowadzenie budżetu zadaniowego ma za zadanie podnoszenie efektywności wydatkowania środków publicznych, ale jego wprowadzenie wymaga nie tylko wiedzy zarządzających, gotowości na zmiany, lecz także umiejętnego łączenia planowania w różnych okresach od tego krótkiego po strategiczny (perspektywiczny). Inne podejście do budżetowania może sprawiać problemy, zwłaszcza przy określaniu zadań i wskaźników pomiaru ich efektów.

Pierwszym problemem, pojawiającym się w zdecydowanej większości JST po wdrożeniu budżetu zadaniowego, to odpowiednie określenie mierników realizacji zadań zaplanowanych budżecie. Błędem, który popełniają JST, to przyjęcie jako jedyne miernika tylko miernika kosztowego bez mierników rzeczowych. Wydaje się, że większość tych jednostek nie jest przygotowana do realizacji tak sporządzonego budżetu, gdyż borykają się one także z problemem monitorowania i raportowania podejmowanych zadań, zarówno od strony finansowej, jak i rzeczowej. Taki stan rzeczy świadczy o tym, że nie są w stanie sprawdzić osiągnięcia celu reformy, czyli zweryfikować, czy wdrożony budżet zadaniowy przyczynił się do poprawy skuteczności i efektywności realizacji podejmowanych działań. Z ankiet przeprowadzonych w gminach, które wdrożyły budżet, wynika, że mają problemy z: procesem hierarchizacji zadań, definiowaniem mierników efektywności [Owsiak 2002, s. 141]. Zarządzający widzą także i zalety takiego modelu zarządzania, a wśród nich: zaangażowanie w planowanie średniego szczebla zarządzania, pełniejsze monitorowanie realizacji zadań, usprawnienie procedury planowania, a także i lepszą alokację środków oraz możliwość oceny pracy poszczególnych wydziałów.

Pierwsze badania wdrożenia budżetu zadaniowego przeprowadzone w JST pokazały, że efekty wprowadzenia są pozytywne (por. wyk. 1).

Wykres 1. Efekty związane z wdrożeniem BZ (odpowiedzi „tak” i „raczej tak”)



Źródło: Będzieszak 2009.

Na podstawie wyników tych samych możemy uzyskać informację, że celem wdrożenia tej metody zarządzania jest dla JST przede wszystkim:

- lepsze zarządzanie wydatkami ukierunkowane na cele,
- zwiększenie przejrzystości budżetu,
- zwiększenie odpowiedzialności,
- dostarczenie dodatkowych informacji o kosztach.

Badania te wskazują również, że w definiowaniu zadań i ich elementów składowych największy udział mają kolejno: skarbnicy, dyrektorzy wydziałów urzędów gminy, pracownicy urzędu gminy, a najmniejszy radni i konsultanci.

Podsumowanie

Od dawna istniała potrzeba przebudowy finansów publicznych. Było to podyktowane wdrażaniem zasad gospodarki rynkowej, zmian w funkcjonowaniu administracji państwowej, wejścia Polski do Unii Europejskiej, a tym samym pojawiła się możliwość przejęcia wzorców z rozwiniętych krajów zachodnich. Budżet zadaniowy daje więc możliwość lepszej alokacji zasobów materialnych i ludzkich w uzyskiwaniu efektów dla dalszego rozwoju gospodarki, a w szczególności racjonalnego i efektywnego gospodarowania w każdej jednostce gospodarczej. Wyodrębnienie funkcji, zadania, podzadania i działania zmieniają pozycję z biernego administrowania do pozycji samodzielnego zarządzania, weryfikacji i kontroli wydatków, eliminowania działań zbędnych i nieefektywnych. Co prawda, taka konstrukcja budżetu staje się czasochłonna i bardziej pracowita w pozyskiwaniu informacji, ale zwiększa przejrzystość realizowanych zadań

i kontroli wydatkowania środków publicznych. Stąd rola nowej rachunkowości zadaniowej, która dostarcza niezbędnych informacji do podejmowania decyzji opartych o precyzyjne planowanie wydatków.

W dobie kryzysu i malejących wpływów do budżetu państwa dbałość o racjonalne efektywne ich wykorzystanie powinna cechować zarówno władze państwa, jak i innych jednostek budżetowych. Takim narzędziem kontroli efektywnego i skutecznego wydatkowania środków publicznych jest budżet zadaniowy, którego wdrożenie następuje w wielu JST.

Wdrożenie w sektorze finansów publicznych nowoczesnych metod zarządzania oraz kontrolowania finansów spowoduje wzrost zarówno przejrzystości, jak i efektywności w gospodarowaniu finansami publicznymi. Metodologia budżetu zadaniowego pozwala bowiem na dokładne poznanie całkowitych kosztów usług świadczonych na rzecz społeczności, a także, co jest ważniejsze, ocenić jakość i efektywność działań administracji publicznej.

Na zakończenie warto wspomnieć, że Ministerstwo Finansów przeprowadziło ankietę na temat stosowania przez JST budżetu zadaniowego i zaledwie 3% ankietowanych potwierdziło jego stosowanie. Tylko 82 JST zadeklarowały jego stosowanie, w tym 68 gmin, 8 miast na prawach powiatu oraz 6 powiatów. To i tak znacznie więcej niż 5 lat temu. Dzięki środkom z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki aż 47 jednostek zdecydowało o jego wprowadzeniu.

Bibliografia

Będzieszak M. (2009), *Model budżetu zadaniowego samorządów w świetle badań* [w:] *Finanse 2009 – Teoria i praktyka. Finanse publiczne II*, Zeszyty Naukowe US nr 547 – Ekonomiczne Problemy Usług nr 37, red. B. Filipiak, M. Walczak (red.), Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Joumard I., Kongsrud P., Nam Y.S., Price R. (2004), *Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, No. 380, OECD Publishing.

Lubińska T. (2005, 2008, 2009), *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania zarządzania pieniędzmi publicznymi*, Difin, Warszawa.

Olczak M. (2000), *Budżet zadaniowy – Zalety i obawy*, „Wspólnota”, nr 32.

Owsiak S. (2002), *Budżet władz lokalnych*, PWE, Warszawa.

Owsiak S. (2005), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.

-
- Postuła M., Perczyński P. (2009), *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, MF Warszawa.
- Postuła M., Perczyński P. (2010), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B. (2008), *System finansowy w Polsce tom 2*, PWN, Warszawa.
- Wernik A. (2007), *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości Dz. U. 1994 r. Nr 121 poz. 591.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157 poz.1240, Dz. U. z 2010r. nr 28 poz. 146 z późn. zm.
- Materialy informacyjne
- Uchwała Nr 119 Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2010r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.
- Budżet zadaniowy w polskich samorządach, [on line] www.budzet.zadaniowy.com, dostęp 20 czerwca 2014 r.

Andrzej Gorczyński

Spółeczna Akademia Nauk

Realizacja zajęć edukacyjnych w świetle przestrzegania dyscypliny finansów publicznych w jednostce oświatowej

The execution of the educational activities in the light of obeying the public finance discipline in the education entity

Abstract: The issue of the number and settlement of didactic hours is the subject of the permanent discussions within educational environment. From one hand – the educational entity budget imposing specific rules of didactic classes' settlements, from the other – teacher demanding payment for the additional educational services. The aim of the article is to analyse the responsibility act for violating the budget discipline in the budget education entity in the scope of the actual execution of the number of hours of the obligatory educational activities and the activities with form tutor within the given educational phase.

Key words: subjective, objective responsibility, the public finance discipline violation, coercive responsibility, the educational method of the financial added value verification.

W ocenie prawidłowości dokonywania operacji gospodarczych, tj. gospodarowania środkami pieniężnymi (środkami publicznymi) ma zastosowanie Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ma to bezpośredni związek z faktem, że zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dotyczy kierowników jednostek (budżetowych) sektora finansów publicznych (dysponentów trzeciego stopnia) oraz pracowników tych jednostek, którym powierzono obowiązki gospodarki finansowej zgodnie z przepisami prawa, a także osób gospodarujących środkami publicznymi przekazanymi jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych. Dysponenti trzeciego stopnia (dyrektorzy placówek oświatowych) podlegają restrykcyjnym przepisom ustawy, szczególnie, gdy dokonują wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia lub z przekroczeniem jego zakresu [art. 11 ust. 1–3 uondfp].

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych są między innymi niżej wymienione czyny:

- a) dopuszczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do dokonania wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w rocznym planie jednostki **wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej;**
- b) wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych **z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej;**
- c) dopuszczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do popełnienia naruszenia finansów publicznych z powodu **zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków wynikających z realizacji zadań dotyczących kontroli zarządczej** [vide: art. 15 – 18c przywołanej ustawy].

Dokonując wyboru wyżej wymienionych czynów zwróciłem szczególną uwagę na fakt, iż mają one wyłącznie aspekt finansowy, ekonomiczny, prawny i statystyczny. Oznacza to, że przedmiotowy charakter tych czynów nie uwzględnia w oświatowych jednostkach budżetowych (szkołach) przyrostu wartości, jaką jest efektywność finansowa, w tych jednostkach w ramach faktycznie zrealizowanego minimalnego wymiaru godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych i zajęć z wychowawcą klasy. Ponadto, przyrost wartości dóbr w wyniku usługi edukacyjnej dotyczy źródła wartości dodanej, którą jest w tym przypadku praca nauczyciela, oceniającego przede wszystkim pomiar osiągnięć dydaktycznych ucznia. Oznacza to, że dokonuje on miary postępu uczniów w czasie danego etapu edukacyjnego bez indywidualnej analizy zrealizowanych godzin dydaktycznych w kontekście finansowym – dodatkowych wydatków na realizację tych godzin. W niniejszym artykule podjąłem próbę analizy czynu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej oświatowej jednostki budżetowej w zakresie rzeczywistej realizacji wymiaru godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych oraz zajęć z wychowawcą klasy, uznając, że odpowiedzialność kierownika jednostki oświatowej za przekroczenie dyscypliny budżetowej jest nieadekwatna do konsekwencji finansowych dla tej jednostki. Ustawodawca, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, enumeratywnie wymienia czyny dotyczące naruszenia dyscypliny finansów publicznych, lecz mają one wyłącznie charakter porządkowy. Oczywiście wymienione czyny mają zastosowanie w oświatowych jednostkach, ale nie uwzględniają specyfiki tych jednostek z punktu widzenia realizacji zadań wykonywanych przez nauczyciela oraz beneficjenta (ucz-

nia) usługi edukacyjnej – nauczania w ramach limitu ustalonych godzin dydaktycznych. Niestety, tego problemu nie uwzględnia obecna ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż brak jest instrumentu, za pomocą którego dokonuje się faktycznego rozliczenia obowiązkowego wymiaru godzin edukacyjnych w okresie, kiedy nauczyciel przebywa na zwolnieniu lekarskim, uczestniczy w szkoleniu w czasie godzin pracy, wyjeżdża na wycieczkę szkolną lub wykonuje inne czynności, niezwiązane z prowadzeniem zajęć dydaktycznych (zwolnienia uczniów z pierwszej albo ostatniej godziny zajęć – lekcji – określonych w planie zajęć ucznia, przygotowanie akademii szkolnej, próba chóru). Ponadto istotny okazuje się fakt, iż realizacja tych godzin może odbywać się w ramach godzin ponadwymiarowych (stałych)¹, za które wynagrodzenie otrzymuje przebywający na zwolnieniu nauczyciel, a są one wykonywane przez innego nauczyciela w ramach godzin zastępstw – zajęć opiekuńczych lub zajęć z danego przedmiotu, które są również płatne ze środków finansowych przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe, dla tego nauczyciela, który uczestniczy w procesie dydaktycznym. Należy tutaj dodać, że ważnym wskaźnikiem ekonomicznym jest liczba dni zwolnienia lekarskiego oraz wiek nauczyciela, jak również stopień awansu zawodowego (nauczyciel stażysta, nauczyciel kontraktowy, nauczyciel mianowany, nauczyciel dyplomowany), ponieważ od tego czynnika zależy stawka minimalnego wynagrodzenia. Odpowiedzialność kierownika jednostki sektora finansów publicznych w trybie cytowanej ustawy podlega rygorom prawa zarówno z przyczyn umyślnego, jak i nieumyślnego popełnienia czynu. Osoba, która zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie dokonała czynu określonego w cytowanej ustawie, naruszyła dyscyplinę finansów publicznych. Odpowiedzialność osoby za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest niezależna od odpowiedzialności określonej innymi przepisami prawa, np. prawa karno-skarbowego. Ukaranie osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie ogranicza praw Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych do dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę (art. 30 cytowanej ustawy). Karami za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są: kara upomnienia, kara nagany, kara pieniężna, kara zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi [art. 31.1 oraz 32.1 cytowanej ustawy].

¹ Godziny ponadwymiarowe to liczba godzin powyżej etatu nauczyciela (np. 18/18 h etat plus 4h = 22h, cztery godziny są godzinami ponadwymiarowymi stałymi, które realizuje nauczyciel przez rok szkolny).

Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest postępowaniem dwuinstancyjnym. Obejmuje ono: postępowanie wyjaśniające przeprowadzone przez rzecznika dyscypliny, postępowanie przed komisją orzekającą, postępowanie odwoławcze przed Główną Komisją Orzekającą. Przekazania prawomocnych postanowień komisji orzekającej o umorzeniu postępowania w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych ze względu na przedawnienie karalności lub okoliczności, dokonuje się Przewodniczącemu Głównej Komisji Orzekającej, a postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego rzecznik dyscypliny przekazuje Głównemu Rzecznikowi.

Prawomocne orzeczenie podlega wpisowi do rejestru prowadzonego przez Główną Komisję Orzekającą. Wpis ten podlega usunięciu, gdy: następuje zatarcie kary, stwierdza się nieważność lub uchylenia prawomocnego orzeczenia, następuje wznowienie postępowania, śmierć osoby podlegającej wpisowi do rejestru. Informacje, które są zawarte w rejestrze, mogą być udostępniane uprawnionym organom lub osobom, do których należą między innymi [Lipiec-Warzecha 2012, ss. 971–982]:

- a) rzecznik dyscypliny oraz komisje orzekające prowadzące postępowanie,
- b) sądy w związku z prowadzonym postępowaniem,
- c) prokuratorzy i inne organy (dotyczy przestępstw, przestępstw skarbowych),
- d) organy administracji publicznej oraz inne organy, które te zadania wykonują (w uzasadnionych przypadkach),
- e) pracodawcy oraz inne osoby lub organy – dotyczy powierzenia lub powołania do pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi.

Najistotniejszej nowelizacji ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dokonano Ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie tejże ustawy [Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz.114 ze zm.]. Nowelizacja ta, zarówno zakresem podmiotowym, jak i przedmiotowym, obejmuje rozszerzony katalog kwalifikowanych czynów naruszenia dyscypliny, a szczególnie takich zagadnień, które dotyczą kontroli zarządczej, zamówień publicznych, wstępnej kontroli wykonywanej przez głównego księgowego jednostki zaliczanej do sektora finansów publicznych, a także gospodarowania środkami finansowymi zapewnionymi na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie

dyscypliny finansów publicznych został rozszerzony w aspekcie prawnym i uwzględnia odpowiedzialność głównych księgowych za nieprawidłowe wykonywanie obowiązków, pracowników, którzy wykonują czynności zamawiającego oraz innych osób przygotowujących albo prowadzących postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, kierownika jednostki sektora finansów publicznych za czynności naruszenia dyscypliny finansów publicznych, poczynione przez osobę nieupoważnioną do jej wykonania. Na uwagę zasługuje również fakt związany ze zmianą organizacji organów ustanowionych do egzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz ustalonych kanonów postępowania.

Wprowadzone zmiany przedmiotowej ustawy w 2011 r. miały na celu między innymi:

- a) ustanowienie odpowiedzialności kierownika jednostki organizacyjnej za dokonane uchybienia związane z niewykonaniem albo nienależytym wykonaniem obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w sferze wydatkowania środków publicznych,
- b) ze względu na zakres i rodzaj zasad prawno-finansowych budzących zastrzeżenia, zdefiniowanie kwestii dotyczącej naruszenia dyscypliny finansów publicznych co do „upoważnienia” do dokonywania wydatków na podstawie ustawy budżetowej, uchwały budżetowej albo planu finansowego, będącego podstawą gospodarki finansowej każdej jednostki sektora finansów publicznych, rozszerzając tym samym znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w aspekcie realizacji poszczególnych rodzajów wydatków (kryterium rodzajowego) [Rozporządzenie MF z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków i przychodów, rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych],
- c) ustalenie znamion czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określonego i stanowiącego jedynie konkretny czyn wymieniony w przepisie prawa.

Z tego powodu ważnymi czynnościami dokonywanymi przez dyrektorów placówek oświatowych jest kontrola zarządcza, w ramach której są realizowane jej cele, monitorowanie realizacji procesu dydaktycznego, w tym przede wszystkim podstawy programowej oraz procesu wychowawczego w danym typie i rodzaju szkoły. W systemie kontroli zarządczej występuje standard dotyczący monitorowania, nie dający jednak żadnej gwarancji, że godziny dydaktyczne w pełni zostały zrealizowane, choć

ich wykonanie mogło nastąpić w ramach godzin zastępstw planowanych (opiekuńczych), ale nie tych przedmiotowych [załącznik nr 3 Rozporządzenia MEN z dnia 22 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych]. Rozważając powyższe, należy zwrócić uwagę na materialno-prawne podstawy odpowiedzialności za delikt (czyn karalny), wynikający z Ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz przyjętego uregulowania prawnego w aktach normatywnych, takich jak Ustawa o finansach publicznych, która wskazuje na znaczenie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych [Bożek 2014]. Ponieważ kontrola zarządcza jest systemem umożliwiającym realizację zadań i osiągnięcia celów przez te jednostki, to należy tę kontrolę uznać za kategorię, element procesu zarządzania daną jednostką z uwzględnieniem odpowiedzialności w rozumieniu Ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych oraz aktów wykonawczych, wydanych na podstawie Ustawy o finansach publicznych w korelacji z przedmiotowymi, w tym zakresie, przepisami prawa. Ponadto, kontrola zarządcza w wykonywaniu zadań przez kierownika oświatowej jednostki budżetowej odgrywa rolę regulatora, ale stanowi przede wszystkim ogół działań podejmowanych w szczególności dla zabezpieczenia realizacji celów, a także zadań w taki sposób, aby zapewnić ich zgodność z obowiązującym prawem, wewnętrznymi procedurami, efektywność, oszczędność, terminowość i skuteczność działalności tejże jednostki, przestrzegając również zasad etycznego postępowania. Poza tym, podstawą przypisania kierownikowi oświatowej jednostki sektora finansów publicznych odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jest właśnie niewykonywanie lub nienależyte wykonywanie obowiązków w zakresie adekwatnej kontroli zarządczej, z odwołaniem się do wymienionych w Ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych czynów, tj. czynności sprawczych ustalonych reżimem przepisów przywołanej ustawy. Należy również nadmienić, że między Ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz Ustawą o finansach publicznych występuje niespójność terminologiczna, gdyż w tej pierwszej ustawie następuje penalizowanie – jest karana realizacja obowiązków kierownika jednostki dotyczących kontroli zarządczej, natomiast w tej drugiej uznaje się go za odpowiedzialnego za zapewnienie działania kontroli zarządczej z ustalonymi właściwościami (cechami). Wprowadzone Ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r.

zmiany przyczyniły się do uniezależnienia odpowiedzialności dyrektorów szkół, przedszkoli od tego, czy nastąpiło jednak inne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, z jednoczesnym zwróceniem uwagi na związek przyczynowo-skutkowy w aspekcie dowodowym, dotyczącym wpływu zaniedbania lub niewypelnienia obowiązków (negatywnych), związanych z kontrolą zarządczą w aspekcie prawnym w kwestii działania jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. Analizując te okoliczności, które mają, między innymi, znaczenie dla kierowników oświatowych jednostek budżetowych, należy zwrócić uwagę, że obecnie nie ma wymogu dowodowego (art.87 cyt. ustawy), czy doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych z uwagi na niewykonanie albo nienależyte wykonywanie przez kierownika jednostki obowiązków kontroli zarządczej, lecz wystarczającym, odpowiednim jest fakt wykazania wpływu zachowania na zaistniałe w danej jednostce budżetowej zdarzenia, o których mowa w Ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W oświatowych jednostkach budżetowych jest realizowana podstawa programowa, która została określona przepisami prawa. Jest to w polskim prawie oświatowym dokument określający ramowe plany nauczania w szkołach publicznych, dla wszystkich typów i rodzajów szkół, dla dzieci i młodzieży oraz dla dorosłych, który obowiązuje na danym etapie edukacyjnym i zawiera ustalony zestaw treści nauczania, określonych umiejętności ujętych w programie nauczania przy ustaleniu kryteriów ocen szkolnych, a także niezbędnych wymagań egzaminacyjnych. Ramowy plan nauczania określa m.in.:

- a) minimalny wymiar godzin na danym etapie edukacyjnym, tygodniowy (semestralny) wymiar godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych dla uczniów poszczególnych klas oraz zajęć z wychowawcą dla uczniów z poszczególnych klas na danym etapie edukacyjnym,
- b) minimalny wymiar godzin zajęć rewalidacyjnych dla uczniów niepełnosprawnych na danym etapie edukacyjnym,
- c) wymiar godzin do dyspozycji dyrektora szkoły, które mogą zostać przeznaczone na zwiększenie liczby godzin wybranych obowiązkowych zajęć edukacyjnych,
- d) zajęcia realizujące potrzeby i zainteresowania uczniów oraz inne zajęcia w zależności od ramowego planu nauczania dla danego typu szkoły.

Rozważając kwestię realizacji minimalnego wymiaru godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych oraz zajęć z wychowawcą klasy w danym okresie nauczania, warto zastanowić się, w kontekście Ustawy o odpo-

wiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nad przeanalizowaniem problemu faktycznego przeprowadzenia przez nauczycieli poszczególnych przedmiotów, zajęć dydaktycznych w danym typie i rodzaju szkoły – zgodnie z ustalonym planem nauczania. O ile ustalenie minimalnego wymiaru godzin obowiązkowych wynika z aktu prawnego, nie oznacza to wcale, że poświadczenie – wpisanie w odpowiedniej rubryce tematu lekcji oraz złożenie własnoręcznego podpisu – przez nauczyciela, wychowawcę w dzienniku lekcyjnym (faktograficzny zapis) zawsze stanowi potwierdzenie zrealizowanych zajęć dydaktycznych lub wychowawczych. Oczywiście, nie zarzucam nauczycielom czy dyrektorom szkół, przedszkoli albo innych placówek oświatowych poświadczenia nieprawdy, co w polskim prawodawstwie podlega przepisom kodeksu karnego, lecz poruszam istotę zagadnienia w aspekcie ekonomicznym, finansowym, gospodarczym, społecznym i dyscypliny finansów publicznych. Nieadekwatność dotycząca dyscypliny budżetowej w oświatowych jednostkach polega na tym, iż brak jest instrumentu, za pomocą którego dokonuje się weryfikacji faktycznie przeprowadzonych godzin dydaktycznych, zaś sama ewidencja tematu lekcyjnego w dzienniku lekcyjnym nie stanowi pełnego źródła rzeczywistego zrealizowania minimalnego wymiaru godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych i zajęć z wychowawcą klasy. W ustawie nie wymieniono takiego czynu, który obligatoryjnie zobowiązywałby kierownika oświatowej jednostki do ewidencjonowania godzin dydaktycznych i ich rozliczania w cyklu miesięcznym, kwartalnym, półrocznym i rocznym, zwracając uwagę na fakt, iż zajęcia dydaktyczne są realizowane w roku szkolnym, a nie w roku budżetowym, w ramach którego rozliczane są pod względem finansowym wszystkie godziny, a także sporządzane są sprawozdania finansowe i budżetowe odpowiadające jedynie ewidencji księgowej, w której ujmuje się wydatki placowe wszystkich zatrudnionych pracowników (pedagogicznych i niepedagogicznych). Wątpliwości nasuwają się również w zakresie możliwości rzetelnego sprawdzenia, czy wszystkie objęte procesem nauczania godziny dydaktyczne zostały zrealizowane zgodnie z ustalonym wymiarem godzin zajęć na poszczególnych etapach kształcenia. Moim zdaniem, wynikającym także z wieloletniego doświadczenia zawodowego na stanowisku dyrektora finansowego, wynika, że brak jest właściwej oceny realizacji wymiaru godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych oraz zajęć z wychowawcą klasy. Wpisywanie w dziennikach lekcyjnych tematów z poszczególnych przedmiotów nie jest adekwatne do

faktycznej zrealizowanej liczby godzin dydaktycznych, a tym samym nie stanowią instrumentu, dzięki któremu można byłoby dokonać indywidualnej analizy finansowej i ekonomicznej liczby tych godzin, ponieważ limity kwot ujęte w planach finansowych jednostek oświatowych, ustalone przez organy prowadzące, permanentnie świadczą o niedoborze środków finansowych na wynagrodzenia osobowe (płace), zarówno dla nauczycieli, jak i pracowników administracji i obsługi. Limity kwot podlegają cyklicznemu zwiększeniu w planie wydatków, nie tylko ze względu na niedoszacowanie, ale również z powodu „nieprzewidzianych” do realizacji godzin dydaktycznych. Typowym przykładem jest realizacja wydatków, w ramach niedoboru środków finansowych w planach finansowych na dany rok budżetowy, w 105 oświatowych jednostkach budżetowych Dzielnicy Mokotów m. st. Warszawy. Warto jednak zastanowić się nad rzeczywistą realizacją ramowego planu nauczania dla danego typu szkoły z punktu widzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych, np. dyrektora szkoły podstawowej, gimnazjum, liceum ogólnokształcącego, zasadniczej szkoły zawodowej, przedszkola. Obecnie ani kierownik jednostki oświatowej, ani nauczyciel nie ponosi konsekwencji prawnych oraz finansowych za niepełne zrealizowanie liczby zajęć / godzin dydaktycznych, określonych przez właściwego ministra oświaty i wychowania, pomimo zapłaty. Zjawisko to dotyczy podwójnego finansowania tych samych godzin, np. gdy nauczyciel legitymuje się czasową niezdolnością do pracy (godziny ponadwymiarowe, godziny wynikające z etatu oraz godziny realizowane w ramach zastępstwa). Proponowałbym, aby wdrożyć oświatową metodę weryfikacji finansowej wartości dodanej dla oświatowych jednostek, która uwzględniałaby parametry, wskaźniki efektywności finansowej jednostki, w tym oceny faktycznego zrealizowania godzin dydaktycznych poza efektywnością nauczania w szkołach (realizacją podstawy programowej), gdyż te czynności wykonuje organ nadzoru pedagogicznego. Uważam, że brak wdrożenia metody weryfikującej realizację godzin dydaktycznych uniemożliwi rzeczywiste sprawdzenie, poza statystycznym i księgowym, wykonania obowiązkowych zajęć edukacyjnych na danym etapie kształcenia.

Wskaźnik efektywności finansowej finansowania wynagrodzenia nauczycieli

Wskaźnik efektywności finansowej może być również nazwany wskaźnikiem wartości dodanej finansowania nauczycieli.

Symbole:

LGP – liczba godzin planowanych (wg planu)

SGP – stawka godzinowa dla nauczyciela dla godzin planowanych

LGF – liczba godzin faktycznie przepracowanych przez nauczyciela

Gdzie:

$$LGP = LGF + LGN$$

LGN – liczba godzin nieprzepracowanych (liczba godzin brakujących w stosunku do planu, liczba godzin niezrealizowanych przez nauczyciela, np. z powodu zwolnienia lekarskiego nauczyciela)

LGD – liczba godzin dodatkowych, tj. liczba godzin przepracowanych przez innego nauczyciela w zastępstwie

Założenie: $LGN = LGD$

SGD – stawka godzinowa dla nauczyciela dla godzin dodatkowych (przepracowanych w zastępstwie)

Wskaźnik efektywności finansowej (WEF) finansowania wynagrodzenia nauczycieli za realizację godzin lekcyjnych (dla jednego nauczyciela):

$$WEF = \frac{LGP \times SGP}{LGP \times SGP + LGD \times SGD} \times 100\%$$

Jeżeli $LGD = 0$ to $WEF = 100\%$

Jeżeli $LGD > 0$ to $WEF < 100\%$

Przykład 1:

LGP = 10 godzin

SGP = 1 zł

LGN = LGD = 2 godziny to LGF = 8 godzin

SGD = 1 zł

Wówczas WEF będzie równy:

$$WEF = \frac{LGP \times SGP}{LGP \times SGP + LGD \times SGD} \times 100\% = \frac{10h \times 1zł}{10h \times 1zł + 2h \times 1zł} \times 100\% = \frac{10}{12} \times 100\% = 80\%$$

Przykład 2:

LGP = 10 godzin

SGP = 1 zł

LGN = LGD = 0 godzin to LGF = 10 godzin

SGD = 1 zł

Wówczas WEF będzie równy:

$$WEF = \frac{LGP \times SGP}{LGP \times SGP + LGD \times SGD} \times 100\% = \frac{10h \times 1zł}{10h \times 1zł + 0h \times 1zł} \times 100\% = \frac{10}{10} \times 100\% = 100\%$$

Wskaźnik efektywności finansowej (WEF) finansowania wynagrodzenia nauczycieli za realizację godzin lekcyjnych dla jednego nauczyciela można uogólnić na dowolną (n-tą) liczbę nauczycieli wg następującej formuły:

$$WEF_n = \frac{LGP_1 \times SGP_1 + \dots + LGP_n \times SGP_n}{LGP_1 \times SGP_1 + LGD_1 \times SGD_1 + \dots + LGP_n \times SGP_n + LGD_n \times SGD_n} \times 100\%$$

Gdzie:

n – n-ty nauczyciel

Interpretacja wskaźnika:

Różnica między maksymalną możliwą wartością wskaźnika (100%) a wartością zrealizowaną jest miarą nieefektywności finansowania i jednocześnie miarą wartości dodanej, jaką można byłoby uzyskać w przypadku, gdyby wszyscy nauczyciele zrealizowali faktyczny wymiar godzin, zgodny z planem. Jest to miara kwoty środków nieefektywnie wykorzystanych na finansowanie nauczycieli z tytułu ich absencji i konieczności dodatkowego finansowania zastępstw lekcyjnych.

Moim zdaniem, w przepisach normatywnych (w ustawie) należy wprowadzić dodatkowy czyn naruszenia dyscypliny finansów publicznych w celu ograniczenia dopuszczenia do naruszenia dyscypliny budżetowej przez kierownika jednostki oświatowej oraz zobowiązania go do rozliczania obowiązkowych zajęć edukacyjnych w cyklu miesięcznym, kwartalnym, półrocznym i rocznym – na tle porównawczym z ewidencją księgową, zważywszy na fakt, iż ich realizacja następuje w roku szkolnym, a nie w roku budżetowym. Rozliczenie godzin dydaktycznych, zarówno ponadwymiarowych, jak zastępstw doraźnych, musiałoby zostać każdorazowo zaakceptowane przez organ prowadzący jednostkę oświatową. Zaletą tej metody byłaby możliwość weryfikacji efektywności finansowej jednostki (szkoły), tj. dyscypliny związanej z realizacją rzeczywistego limitu godzin dydaktycznych, ustalonych w arkuszu organizacyjnym na dany rok szkolny przez organ prowadzący daną jednostkę oświatową. Wadą może być złożoność problemu, który z punktu widzenia społecznego, ale również

i politycznego, stanowi istotny czynnik organizacyjny oraz jest ważniejszy od czynnika ekonomicznego dla kierownika jednostki (dyrektora szkoły), która nie ma osobowości prawnej, nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania ciążące na jednostce samorządu terytorialnego. Natomiast odpowiedzialność za zabezpieczenie środków finansowych na cele statutowe, jak również na jej funkcjonowanie, ponosi przede wszystkim organ prowadzący (JST) tę jednostkę, zgodnie z Ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Ponieważ problem, który poruszyłem, wymaga dodatkowej analizy, planuję przeprowadzenie pogłębionego badania w przedmiocie realizacji zadań związanych z gospodarką finansową oświatowych jednostek budżetowych [por. Jeżowski 2014].

Bibliografia

Bożek W. (2014), *Nienykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych*, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 802, Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia nr 65.

Jeżowski A. (2014), *Finansowanie publicznej oświaty*, ABG Kluwer Wolters Warszawa.

Lipiec-Warzecha L. (2014), *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, komentarz wydanie 2*, Lex i Wolters Kluwer business, Warszawa.

Kosikowski C. (2011), *Ustawa o finansach publicznych, komentarz, wydanie 2*, LexisNexis, Warszawa.

Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych, Załącznik nr 3 (Dz. U. z 2012, poz. 204).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczególnej klasyfikacji dochodów, wydatków i przychodów, rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych ze zmianami (Dz. U. 2010, nr 38, poz. 207 ze zm.).

Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2013 r. i w drugim półroczu 2013 r. (MP, Dz. Urz. RP, poz. 158 z 2014 r.).

Informacja z DBFO – Mokotów m.st Warszawy. Dzielnica Mokotów (dane 2013 r. 2014 r.)

Ustawa z dnia 7 września 1991 r o systemie oświaty (Dz. U. 1991, nr 95, poz. 425 ze zm.).

Część III

Stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego

Urszula Żuławska

Spółeczna Akademia Nauk

Kryzys ukraiński a stabilność rynków walutowych Komunikat z badań

Ukrainian crisis and stability of currency markets. Research analysis

Abstract: The subject of this study was direct (short-term) reactions of currency markets of Central and Eastern Europe at the events in Ukraine during the first quarter of 2014. The study was limited to the countries bordering with Ukraine. It means: Ukraine, Russia, Poland, Belarus, Slovakia, Hungary, Romania, Moldova. These countries have a highly diverse economic potential and foreign resources, and also apply different exchange regimes. These elements, as well as the degree of the opening of the economy, and particularly of the financial market, should allow to explain currency market reaction to the events at Ukraine. The spectrum of a currency crisis in the region has been rather postponed, then averted.

Key words: Ukrainian crisis, exchange rate policy, currency market.

Wstęp

Przedmiotem badań były bezpośrednie (krótkookresowe) reakcje rynków walutowych krajów Europy Środkowo-Wschodniej na wydarzenia na Ukrainie w pierwszym kwartale 2014 roku. Badanie zostało ograniczone do krajów najbardziej uwikłanych w kryzys ukraiński, tzn. do krajów graniczących z Ukrainą oraz samej Ukrainy. Objęło więc Rosję, Polskę, Białoruś, Słowację, Węgry, Rumunię, Mołdawię. Kraje te dysponują wysoce zróżnicowanym potencjałem gospodarczym oraz zasobami walutowymi, a także stosują różne reżimy walutowe. Elementy te, jak też stopień otwarcia gospodarki, a szczególnie rynku finansowego, mają wpływ na reakcje rynku walutowego na wydarzenia polityczne [Mundell 1968, Acocella 2002, Rymarczyk 2006, Garwońska-Nowak 2013].

Potencjał gospodarczy

W roku 2013 potencjał gospodarczy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej przedstawiał się następująco:

Tabela 1. Potencjał gospodarczy krajów regionu w 2013 roku

Kraj/PKB	PKB mld USD	Wzrost PKB	PKB per capita USD
Rosja	2 118,0	1,3	14 818
Ukraina	177,8	0,1	3 919
Rumunia	189,7	3,5	8 910
Białoruś	71,1	0,9	7 577
Polska	516,1	1,6	13 394
Węgry	132,4	1,1	13 404
Słowacja	95,8	0,9	17 706

Źródło: IMF, *World Economic Outlook Database*, April 2014.

Zróźnicowanie potencjału gospodarczego i poziomu rozwoju jest jak widać w regionie zasadnicze, a co za tym idzie, oddziaływanie kryzysu ukraińskiego na stabilność rynku walutowego odmienne. Dwóch głównych aktorów konfliktu – Ukraina i Rosja – dzieli gospodarcza przepaść. Zróźnicowanie pomiędzy pozostałymi krajami jest mniejsze. Obok różnic w potencjale gospodarczym kraje te cechują różne uwarunkowania instytucjonalne, wynikające przede wszystkim ze stopnia integracji z gospodarką europejską: od Słowacji, należącej do strefy euro, poprzez kraje członkowskie UE po w pewnej mierze kontestowaną przez to ugrupowanie Białoruś i Mołdawię.

Obok ogólnego potencjału gospodarczego, duże znaczenie dla stabilności rynku walutowego, a zwłaszcza dla możliwości prowadzenia interwencji na tym rynku, ma poziom oficjalnych rezerw międzynarodowych.

Tabela 2. Poziom rezerw międzynarodowych

Kraj/ okres	31.12.2013	31.01.2014	28.02.2014	31.03.2014	31.03.13 /31.12.13 %
Białoruś	6,7	6,2	6,1	5,7	-14,9
Mołdowa	2,8	2,8	2,7	2,7	-3,6
Polska	106,2	106,3	104,4	102,8	-3,2
Rosja	509,6	498,9	493,3	486,1	-4,6
Rumunia	48,9	48,6	48,2	47,4	-3,1
Słowacja	2,2	2,2	2,3	bd	bd
Ukraina	20,4	17,8	15,5	15,1	-26,0
Węgry	46,6	46,1	46,7	49,9	7,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych IMF, Data Template on International Reserves and Foreign Currency Liquidity

Jak widać, możliwości interwencji na rynkach walutowych badanych krajów były zasadniczo zróżnicowane już przed wybuchem kryzysu ukraińskiego. Na uwagę zasługuje sytuacja Słowacji, która dzięki uczestnictwu w strefie euro może sobie pozwolić na niski poziom rezerw międzynarodowych bez narażania na stabilność rynku walutowego. Z drugiej strony niestandardowa polityka rządu węgierskiego wymaga wysokiego poziomu rezerw. Natomiast sytuacja dwóch głównych uczestników konfliktu już przed jego wybuchem była zasadniczo różna, choć poziom rezerw na Ukrainie nie był aż tak dramatycznie niski jak nieraz donosiły to media.

Reżimy kursowe

Kraje regionu stosują różne systemy kursowe. W szczególnej sytuacji walutowej znajduje się Słowacja, należąca do strefy euro. System kursu płynnego stosują Polska, Węgry i Rumunia, kurs walutowy w tych krajach powinien więc bezpośrednio reagować na sytuację na rynku walutowym, odzwierciedlać nawet niewielkie zmiany nastrojów uczestników tego rynku. Teoretycznie płynny kurs walutowy stosowany jest także na Białorusi, ale ze względu na duże ograniczenia w dostępie do rynku walutowego kurs waluty nie może reagować bezpośrednio na zmiany oceny sytuacji walutowej kraju. Na Ukrainie do lutego 2014 roku obowiązywał kurs stabilizowany, reakcje uczestników rynku walutowego powinny więc być łagodzone – w miarę posiadanych, jak widać z tabeli 2 niezbyt wielkich, środków walutowych – poprzez władze monetarne [IMF 2005]. Rosja od 2006 roku stosuje kurs stały z sukcesywnie zmienianym pasmem wahań. Przy takim rozwiązaniu zmiany pasma wahań, tempo i kierunek owych zmian świadczyć będą raczej o ocenie sytuacji przez władze monetarne, a nie bezpośrednio o zmianie przewidywań uczestników rynku walutowego [Tymoczko 2013, s. 47]. Waluta Mołdawii jest niewymienialna, wahania kursu uwarunkowane są więc decyzjami politycznymi.

Przebieg kryzysu do 31 marca 2014

W tym miejscu warto przypomnieć, iż napięcie wokół spraw Ukrainy miało swój początek w procesach integracyjnych. Ukraina stanęła wobec wyboru, czy kontynuować negocjacje z Unią Europejską w sprawie stowarzyszenia, które na ówczesnym etapie nie przedstawiało się dla tego kraju zbyt obiecująco, czy też podjąć negocjacje z Rosją w sprawie przystąpienia do Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej, zapewniającej korzystną wymianę handlową z Rosją.

W tabeli 3 zestawiono najważniejsze wydarzenia związane z kryzysem ukraińskim.

Tabela 3. Kalendarium wydarzeń na Ukrainie do 31 marca 2014 roku

– wstrzymanie negocjacji z UE
– pierwsza pacyfikacja Majdanu – 150 rannych
– umowa z Rosją
16.01.2014 – zaostrożenie prawa o zgromadzeniach
28.01.2014 – Azarow podaje się do dymisji, a ustawy o zgromadzeniach zostają odwołane, amnestia
– zamieszki, 26 zabitych
– 70 zabitych
– porozumienie z opozycją
24.02.2014 - parlament Ukrainy powołuje Stepana Kubiwa na prezesa Narodowego Banku Ukrainy
– Jasienuk premierem
27/28.02.2014 - nieoznakowane mundury zajmują ośrodki na Krymie
– parlament autonomii deklaruje niepodległość Krymu
16.03.2014 – referendum na Krymie
21.03.2014 – Rosja oficjalnie ogłasza aneksję Krymu, polityczne porozumienie Ukrainy z UE
24.03.2014 – spotkanie szefów dyplomacji Rosji i Ukrainy, wycofanie wojsk Ukrainy z Krymu, odwołanie spotkania G8 w Soczi
28.03.2014 – manifestacje w Doniecku w sprawie statusu Donbasu

Źródło: opracowanie własne na podstawie doniesień medialnych.

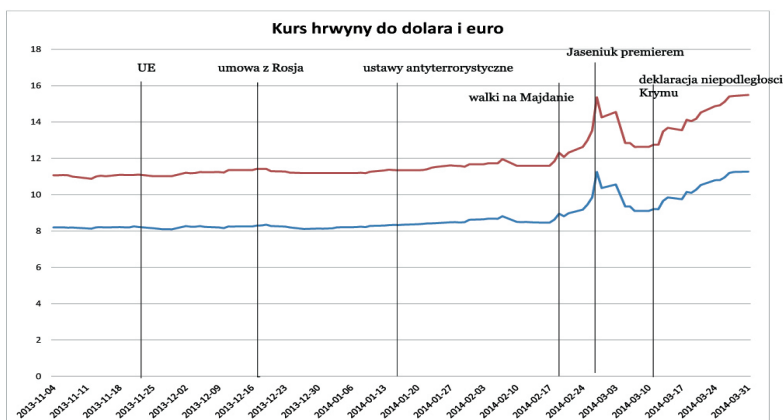
Nie bez znaczenia dla przebiegu konfliktu w pierwszym kwartale 2014 roku było zaangażowanie Rosji w organizację Igrzysk Olimpijskich w Soczi (7–23 lutego 2014). Rosja konsekwentnie powstrzymywała się od interwencji w sprawę Ukrainy aż do zakończenia Igrzysk, trafnie przewidując, że spotkałaby się ona z negatywną reakcją Zachodu.

1. Zmiany kursów walutowych

1.1. Kurs hrywny

Jak już wspomiano, kurs hrywny był stabilizowany, jednakże z końcem lutego nowo wybrany prezes Narodowego Banku Ukrainy, Stepan Kubiw, ogłosił odstąpienie od interwencji na rynku walutowym.

Wykres 1. Kurs hrywny do dolara i euro



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Jak widać w okresie poprzedzającym kryzys, a więc w okresie zakończonych niepowodzeniem negocjacji z UE i zbliżenia z Rosją, władzom Ukrainy udawało się utrzymać stabilną sytuację na rynku walutowym. Narastanie protestów na Majdanie lekko zdestabilizowało sytuację na rynku walutowym. Destabilizacja polityczna spowodowała utrudnienie dostępu Ukrainy do zewnętrznych źródeł finansowania – w lutym skarbowe papiery dłużne lokowane były na rynku międzynarodowym dopiero przy 15% oprocentowaniu [The Economist 5.03.2014]. Natomiast gwałtowne załamanie kursu wystąpiło w okresie zbrojnych konfrontacji, nie można jednak przypisywać go wyłącznie wydarzeniom na Majdanie, gdyż nałożyły się na nie zmiany systemowe – mianowanie nowego prezesa Narodowego Banku Ukrainy (24.02.2014) i jego o kilka dni późniejsza decyzja o upłynnieniu kursu hrywny celem jego urealnienia, zgodnie z sugestiami MFW [IMF 2013]. Przyjmując za międzynarodowymi analitykami, że kurs hrywny był wcześniej zawyżony, może zaskakiwać, iż deprecjacja hrywny wyniosła w okresie do 27 lutego jedynie około 20%. Być może przyczyny należy upatrywać w małym popycie na dewizy spowodowanym ograniczonymi dochodami większości społeczeństwa¹ i reakcji rynku wa-

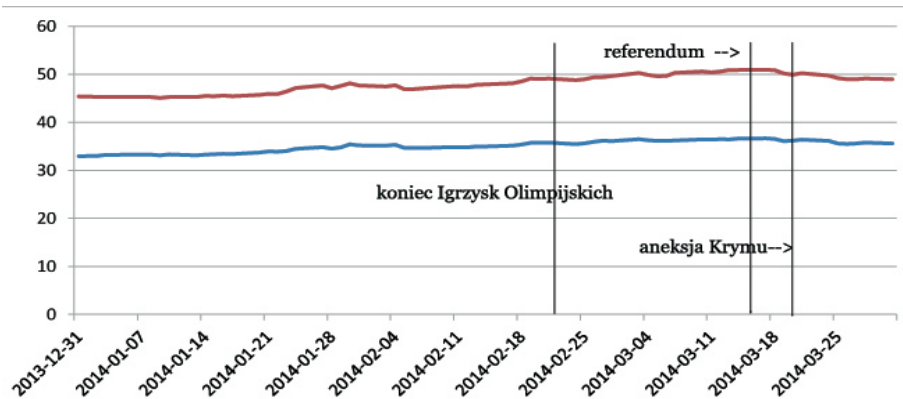
<?> Podobna sytuacja wystąpiła w Argentynie w okresie wychodzenia z kryzysu 2001 r. [Żuławska 2003, ss. 17–24].

lutowego na powołanie na stanowisko tymczasowego premiera Arsenija Jasienuka, mimo deklarowanej przez prezesa NBU niezdolności tej instytucji do prowadzenia interwencji walutowych i bardzo niskiego stanu rezerw międzynarodowych [NBU]. Mimo niepokojów na Krymie aż do momentu proklamowania przez parlament niezależności Krymu kurs hrywny nieco się umacniał. Kolejne etapy aneksji Krymu przez Rosję prowadziły jednak do systematycznego osłabiania kursu waluty ukraińskiej. Równocześnie zmniejszeniu uległy rezerwy międzynarodowe – w końcu marca osiągnęły poziom 15,1 mld USD [IMF 2014].

1.2. Kurs rubla

Od 2006 roku, gdy wprowadzono kurs z pasmem wahań, aż do marca 2014 roku w Rosji liberalizowano politykę kursową. Polegała ona na zwiększaniu pasma wahań oraz eliminacji interwencji na rynku walutowym.

Wykres 2. Kurs rubla do USD i euro



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Od lutego 2014 roku Centralny Bank Rosji podniósł stopy procentowe i zmniejszył zakres płynności kursu walutowego. Interwencje CBR na rynku walutowym w marcu 2014 wyniosły 26 mld USD, podczas gdy w całym 2013 roku osiągnęły 27 mld USD. CBR podniósł stopy procentowe o 1,5 punktu procentowego na początku marca i o kolejne 0,5 punktu w kwietniu. W dodatku na początku marca zmieniono reguły zmiany pasma wahań kursowego, zwiększając kwotę skumulowanych interwencji wymagających zmiany pasma do 1,5 mld USD i zmieniając bazę zmian na dzienne [IMF 2014]. Świadczyło to o stopniowym pogarszaniu sytuacji płatniczej Rosji.

Nadwyżka w rachunku bieżącym bilansu płatniczego zmalała z 3,6% PKB (2012) do 1,5 w 2013 i nadal ma miejsce odpływ kapitałów (na poziomie 3% PKB). W pierwszym kwartale 2014 odnotowano odpływ inwestycji zagranicznych, jednakże znacznie istotniejszy z punktu widzenia równowagi rynku walutowego był odpływ za granicę środków finansowych pozostających w dyspozycji podmiotów rosyjskich, zarówno sfery produkcyjnej, jak i finansowej, a nawet gospodarstw domowych. Zaobserwowano także zamianę środków finansowych denominowanych w rublach na dewizowe [IMF 2014].

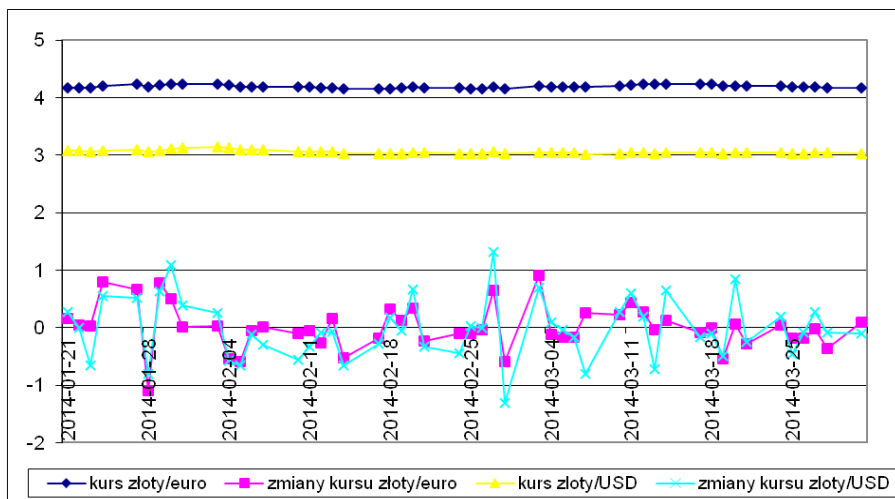
Brak poważniejszych reperkusji dla gospodarki rosyjskiej w I kwartale 2014 roku tłumaczyć można wyjątkowo wysokim poziomem rezerw międzynarodowych. Już po znacznym ich spadku w związku z kryzysem (patrz tabela 2), rezerwy międzynarodowe Rosji w kwietniu 2014 roku kształtowały się na poziomie 143% poziomu zalecanego przez IMF. BCR stara się pokrywać koszty interwencji na rynku walutowym operacjami SWAP, ale faktyczny poziom rezerw maleje. Równocześnie ze względu na napięcia międzynarodowe zmalała emisja papierów dłużnych prywatnych i państwowych, a ich koszty wzrosły o 100–150 punktów bazowych. Także agencje ratingowe zmieniły rating rosyjskich papierów skarbowych na BBB i BBB- z tendencją negatywną. Podobny los spotkał większość papierów dłużnych emitowanych przez przedsiębiorstwa, toteż wzrosła presja na dolaryzację.

Jak się wydaje, potencjał gospodarczy Rosji i jej zasoby walutowe są na tyle duże, iż w krótkim, a nawet średnim okresie mogą nie dopuścić do destabilizacji rosyjskiego rynku walutowego, jednakże koszty ograniczenia deprecjacji waluty oraz koszty pośrednie, związane ze zmniejszaniem zaufania do systemu, szybko rosną.

1.3. Kurs złotego

W pierwszym kwartale 2014 roku nie odnotowano zasadniczej zmiany w kursie złotego, jednakże pod koniec lutego i z początkiem marca 2014 zaobserwować można nieco większe wahania dzienne kursu, które jednak wygasły pod koniec kwartału. Wahania te nie przekroczyły jednak 1% w odniesieniu do kursu euro, a tylko nieznacznie i to jednorazowo przekroczyły poziom 1% w odniesieniu do kursu złotego do dolara. Należy też zaznaczyć, że każdorazowo wahania te były korygowane w ciągu jednego – dwóch dni.

Wykres 3. Kurs złotego do euro i USD oraz dzienne zmiany kursu



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Można więc twierdzić, że w krótkim okresie kryzys ukraiński, tak dobitnie wpływający na życie polityczne i społeczne w kraju, nie wpłynął w istotny sposób na sytuację na polskim rynku walutowym.

1.4 Kursy pozostałych walut regionu

Kurs euro, którym posługuje się Słowacja, nie uległ wahaniom w związku z kryzysem ukraińskim. Sytuację na rynku walutowym tego kraju można określić zatem tylko poprzez zmianę poziomu rezerw i międzynarodowe operacje finansowe. Poziom rezerw międzynarodowych Słowacji do lutego 2014 roku wzrastał, brak natomiast porównywalnych późniejszych danych. Bank centralny Słowacji określa sytuację kraju jako stabilną, podkreśla też brak bezpośredniego ryzyka związanego z sytuacją na Ukrainie. Przewiduje jednak w średnim okresie pewne trudności gospodarcze, jakie zapewne wystąpią w związku z sankcjami nałożonymi na Rosję przez UE. Utrudni to zdaniem ekspertów banku centralnego Słowacji funkcjonowanie banków słowackich w Rosji [CBS 2014].

Sąsiadujące z Ukrainą kraje członkowskie Unii Europejskiej nie odnotowały perturbacji na swoich rynkach walutowych w pierwszym kwartale 2014 roku. Wahania kursu lei rumuńskiej względem złotego nie przekroczyły 1%, wahania kursu forinta względem złotego wynosiły mniej niż 3% (NBP).

Wahania lei moldawskiej względem złotego wyniosły mniej niż 1% (NBP). Rubel białoruski w I kwartale 2014 roku stracił względem euro 5,8%, przy czym zmiany kursu następowały systematycznie, trudno więc je powiązać z wydarzeniami na Ukrainie [NBB 2014].

Wnioski

Bezpośrednie skutki kryzysu ukraińskiego, mierzone destabilizacją rynku walutowego w pierwszym kwartale 2014 roku, były odczuwane prawie wyłącznie przez Ukrainę i Rosję, jednakże w różnym stopniu. Istotne pogorszenie sytuacji pod względem poziomu rezerw walutowych wystąpiło także na Białorusi, wydaje się jednak, iż było ono spowodowane innymi czynnikami. Natomiast oddziaływanie krótkookresowe konfliktu na rynki walutowe krajów przynależnych do UE było znikome.

Bibliografia

Acocella N. (2002), *Zasady polityki gospodarczej* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Central Bank of Slovakia (2014) *Financial Stability Report May 2014*, Bratislava.

Gawrońska-Nowak B. (2013), *Reżimy kursowe wobec niestabilności europejskich gospodarek wschodzących*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

IMF (2005), *Classification of Exchange Rate Arrangements and Monetary Policy Frameworks*, Washington.

IMF (2013), *Staff Report for the 2013 Article IV Consultation and First Post –Program Monitoring*, Washington.

IMF (2014), *Russian Federation Country Report 14/75*, Washington.

Mundell R.A. (1968), *International Economics*, Macmillan, New York.

Rymarczyk J. (2006), *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE Warszawa.

Tymoczko I.D. (2013), *Analiza porównawcza systemów kursu walutowego*, „Materiały i Studia NBP”, nr 287.

Why is Ukrainian's Economy such a mess? (2014), „The Economist”, 5.03.

Żulawska U. (2003), *Kryzys argentyński. Próby przeżycia*, „Bank i Kredyt”, nr 5.

Bazy danych

The Central Bank of Russian Federation: <http://www.cbr.ru/eng/>.

IMF, World Economic Outlook Database, April 2014, <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>.

IMF, Data Template on International Reserves and Foreign Currency Liquidity, <http://www.imf.org/external/np/sta/ir/IRProcessWeb/index.aspx>.

National Bank of Ukraine, <http://www.bank.gov.ua/control/en/>.

National Bank of the Republic of Belarus, www.nbrb.by.

NBP, Archiwalne kursy walut, <http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/kursy.html>.

Jarosław Klepacki

Spółeczna Akademia Nauk

Determinanty ryzyka portfela kredytów hipotecznych w polskim sektorze bankowym

Determinants of portfolio risk mortgages in the Polish banking sector

Abstract: The portfolio of mortgage loans in the Polish banking sector is characterized by a diverse structure. Methods and techniques of risk analysis in this area in recent years have undergone significant changes. Is also highly variable external environment, which directly determines the possibility of new negative phenomena. The banking system generally is like a litmus test of economic security. All this determines a new look at the process of effective risk management. Efficiency, which has driven up the exact identification of potential risks in any space of time, the factors that determine them and potential sources. Due to the complexity of the topic analysis has mainly been one of the most characteristic segments of the portfolio structure – foreign currency loans. The aim is to diagnose the quality of security while the banking sector.

Key words: mortgages, foreign exchange risk, market risk, interest rate risk, strategy, optimization.

Wstęp

Zmiany, jakim poddany został rynek finansowy, w szerokim tego słowa znaczeniu, na przestrzeni ostatnich lat stanowią swoisty precedens. Nigdy bowiem wcześniej w ramach tak zaawansowanego procesu globalizacji nie dochodziło do tak dynamicznych turbulencji, których konsekwencje w ujęciu trwałym odczuwalne byłyby praktycznie w każdym segmencie rynku i strukturach instytucji finansowych z nim powiązanych.

Wymusiło to na uczestnikach rynku przebudowanie dotychczasowych modeli analitycznych, procesów zarządzania, jak również znacznie bardziej precyzyjne monitorowanie i kontrolowanie bieżącej działalności operacyjnej. Modyfikacje przeprowadzone zostały w sposób szczególnie zaawansowany w najbardziej wrażliwych na złą koniunkturę instytucjach,

jakimi są banki. Z perspektywy czasu okazało się jednak, że niektóre decyzje, działania oraz produkty, które powszechnie stosowane były przed załamaniem w 2008 roku nadal kładą się cieniem na bezpieczeństwie finansowym tych organizacji.

Głównym celem niniejszego opracowania jest przeanalizowanie aktualnej struktury portfela kredytów hipotecznych w polskim sektorze bankowym. Struktury ze szczególnym uwzględnieniem kredytów denominowanych w walucie obcej, która wyrysowana została po 2008 roku.

Wybrany zasięg czasowy nie ma charakteru losowego. Determinowany był faktem, że to właśnie na lata 2008–2009 przypada szczyt udzielanych (identyfikowanych obecnie jako najbardziej ryzykogenne) kredytów hipotecznych denominowanych w walutach obcych, jak również początek światowego kryzysu finansowego. Analiza przeprowadzona została w oparciu o powszechnie dostępne materiały statystyczne, raporty oraz opracowania Narodowego Banku Polskiego, Komisji Nadzoru Finansowego, jak również Biura Informacji Gospodarczej.

Hipotezę badawczą, zweryfikowaną w oparciu o narzędzie, jakim jest zebrany materiał statystyczny, stanowi stwierdzenie, że wykreowana struktura portfela walutowych kredytów hipotecznych w tak zmiennym otoczeniu wybitnie sprzyja narastaniu realnych ryzyk i zagrożeń bezpieczeństwa systemu finansowego. Konieczne są więc zmiany w dotychczasowym modelu zarządzania tymi aktywami.

Identyfikacja kredytów hipotecznych

Kredyt hipoteczny to nic innego, jak długoterminowy kredyt bankowy, którego zabezpieczeniem jest już ustanowiona hipoteka. Udzielany najczęściej na budowę lub zakup nieruchomości. Kredyt może być zaciągany w walucie krajowej lub zagranicznej obranej przez klienta, a oferowanej przez bank [GUS 2013]. Definicja ta, zgodnie z literaturą przedmiotu, ma jednak charakter nieostry. Polskie banki nie mają jednak wypracowanej głównej definicji. Przyjmują, że dla dookreślenia tego produktu poruszać się należy w dwóch obszarach: prawnym i ekonomicznym. Prawne ujęcie odnosi się jedynie do jego zabezpieczenia, którym jest hipoteka. Definicja o podłożu ekonomicznym wskazuje natomiast na wiele cech tego instrumentu, spośród których najważniejsze odnoszą się do jego niskiego oprocentowania, długiego terminu spłaty oraz wysokiego poziomu pojedynczego kredytu [Olszak 2004, ss. 9–10]. Taki brak w ujednoczeniu

prowadzi często w praktyce do zamiennego stosowania nazw „kredyt hipoteczny” lub „kredyt mieszkaniowy”.

Kredyt hipoteczny zasadniczo oprocentowany jest według zmiennej stopy procentowej. „Większość banków stosuje zewnętrzne indeksy, takie jak stopy procentowe banku centralnego lub koszt pieniądza na rynku międzybankowym, tzn. Stawki WIBOR w przypadku kredytów złotych, a LIBOR czy EURIBOR w przypadku kredytów denominowanych w dolarach, frankach szwajcarskich bądź euro. Oprocentowanie kredytu liczy się więc jako sumę odpowiedniej ceny pieniądza na rynku międzybankowym i marży banku. Ta ostatnia zależy od wielu czynników, m.in. od natężenia konkurencji na rynku kredytowym, standingu kredytobiorcy i wysokości wkładu własnego inwestora na inwestycję mieszkaniową” [Lepczyński 2006, s. 92].

Kredyty hipoteczne, szczególnie te udzielane na krótko przed 2008 rokiem, czyli załamaniem na światowych rynkach finansowych, jak i po nim, powinny być identyfikowane jako produkty szczególnie wrażliwe i w konsekwencji ryzykogenne. Założenie to ma swoje źródło nie tylko w samej budowie tego produktu, jego specyfikacji, ale również otoczeniu zewnętrznym, w jakim produkt był sprzedawany oraz w jakim przyszło mu funkcjonować.

Szczególną kategorię w ramach tej grupy stanowią z pewnością kredyty denominowane w walutach obcych. Z perspektywy polskiego kredytobiorcy, jak również polskiej instytucji kredytowej jest to produkt znacznie bardziej złożony i tym samym wystawiony na znacznie szersze spectrum potencjalnych ryzyk. Ryzyk, których identyfikacja nawet dzisiaj jest obecnie dość trudna i niejednoznaczna. Są to bowiem potencjalne zagrożenia, które będą się materializowały w większym lub mniejszym zakresie w trakcie pierwszej fazy cyklu życia produktu – jego dojrzewania. W polskich realiach, przy relatywnie młodym rynku finansowym, przyjąć można założenie, że produkt bankowy, jakim jest kredyt hipoteczny w ujęciu klasycznym, dojrzewa w okresie 4–7 lat. Proces dojrzewania identyfikowany jest w tym przypadku jako okres, po którym istnieje możliwość precyzyjniejszego dookreślenia, ile z kredytów jest spłacanych na czas, a ile nie. Innymi słowy jest to czas, jaki jest potrzebny na ustabilizowanie struktury portfela kredytów hipotecznych z jednoczesnym doprecyzowaniem potencjalnych ryzyk.

W odniesieniu do bardzo charakterystycznego momentu (w ujęciu negatywnym) zaciągania kredytów walutowych (polski złoty był w tamtym

czasie rekordowo mocny), wydaje się, że okres dojrzewania może okazać się z jednej strony wieloetapowy, z drugiej kluczowy dla kwestii dookreślenia potencjalnych ryzyk.

Próba hierarchizacji wachlarza ryzyk i ich źródeł

Kredyty hipoteczne, które pojawiły się na polskim rynku w latach 2006–2011, można sklasyfikować – mimo wielu różnic – jako grupę produktów bankowych dedykowanych na długi (typowy okres 30–35 lat) lub niestandardowo długi okres, często przekraczający nawet 40–45 lat [KNF 2013, ss. 30–32]. Na tle innych krajów europejskich, gdzie średni czas życia kredytu hipotecznego wynosi 25–30 lat, Polska znajduje się w ścisłej czołówce [EBC 2009]. Ten ponadprzeciętnie długi horyzont czasu charakterystyczny był zwłaszcza dla kredytów walutowych, co przy typowym dla tych produktów – wyraźnie wyższym od średniej – wysokim nominalnie udzielanych kredytów, każe przesunąć tę grupę produktów w kierunku generujących ponadprzeciętne ryzyka. Nie ma bowiem możliwości oszacowania nawet w przybliżeniu przyszłych zmian, tak bardzo oddalonych w czasie, zarówno w otoczeniu zewnętrznym, jak i w sytuacji finansowej konkretnego kredytobiorcy.

Z punktu widzenia rodzaju, jak też i zakresu potencjalnych ryzyk, nie bez znaczenia jest kolejny typowo polski element specyfiki kredytów walutowych. Jako nieliczne w Europie kredyty walutowe udzielane były z bardzo wysokim, często przekraczającym 100% (norma to 80%) wskaźnikiem LTV (ang. *Loan To Value*) – stosunkiem kwoty kredytu do jego zabezpieczenia. Tak wyśrubowana relacja między wartością kredytu a wartością nieruchomości, na której ustanowiona jest hipoteka, przy wysoce zmiennym otoczeniu zewnętrznym, generuje podwyższoną wrażliwość na szeroki zakres ryzyk, w pierwszym rzędzie tych odnoszących się bezpośrednio do odbiorców tego produktu.

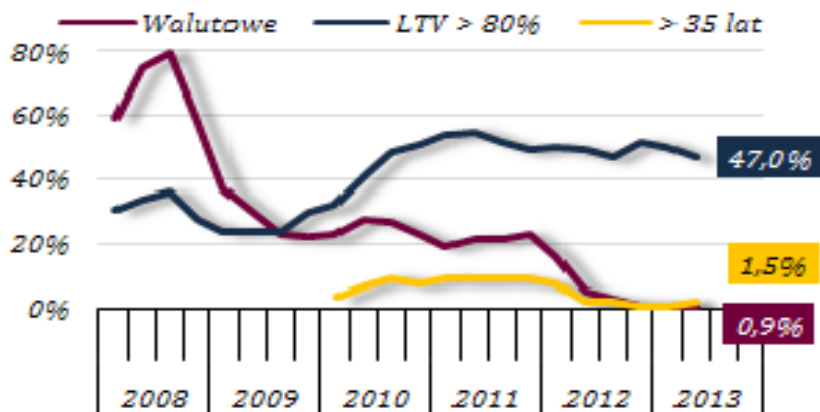
Tabela 1. Rozkład współczynnika LTV dla portfela kredytów hipotecznych w walucie i polskich złotych na koniec 2012 roku

Rozkład współczynnika LTV dla kredytów hipotecznych w złotym i walutach obcych (dane KNF-u na koniec 2012 roku)				
Relacja bieżącego zadłużenia do wartości zabezpieczenia hipotecznego ↓	Udział w łącznej liczbie umów		Udział w łącznej wartości umów	
	Typ kredytów hipotecznych		Typ kredytów hipotecznych	
	złotowe	walutowe	złotowe	walutowe
	964 752 sztuk = 100%	695 196 sztuk = 100%	137,867 miliarda złotych = 100%	176,649 miliarda złotych = 100%
do 80%	73,35%	61,65%	58,76%	41,42%
od 80% do 100%	18,72%	14,98%	27,83%	20,46%
od 100% do 120%	7,13%	9,23%	11,66%	13,97%
od 120% do 150%	0,46%	8,22%	0,90%	13,45%
powyżej 150%	0,34%	5,90 %	0,85%	10,70 %

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Raport o sytuacji banków w 2012 roku.

Jako szczególnie ryzykogenne określić można nakładanie się na siebie wskazanych powyżej źródeł potencjalnych ryzyk, co doskonale obrazuje poniższy wykres (por. wyk. 1).

Wykres 1. Udział w sprzedaży kredytów hipotecznych



Źródło: Komisja Nadzoru Finansowego, Raport o sytuacji banków w I półroczu 2013 r., Warszawa 2013, s. 30.

Opieranie się jedynie na składowych ryzyka finansowego, klasycznie interpretowanego jako typowego dla tego rodzaju produktów, jest podejściem zdecydowanie zbyt uproszczonym, mogącym nawet wprowadzać w błąd. Zgodnie bowiem z literaturą przedmiotu, ryzyko finansowe cechuje się możliwością bezpośredniego określenia jego wpływu na wynik finansowy. W przypadku kredytów hipotecznych, szczególnie tych denominowanych w walutach obcych, nie może być mowy o takiej liniowej zależności. Na przyszły wynik finansowy tego produktu składa się zbyt duża liczba zmiennych, z bardzo długim terminem zapadalności włącznie. Ryzyko w tym przypadku definiowane powinno być bardzo szeroko i wielopłaszczyznowo. Wielopłaszczyznowo, to znaczy z uwzględnieniem przynajmniej dwóch punktów odniesienia: ryzyk dla „użytkownika” tego produktu oraz instytucji, która go stworzyła. Istotnym punktem odniesienia pozostaje również stan gospodarki, która ze względu na skalę zjawiska oraz możliwość negatywnej materializacji ryzyk może również znacząco ucierpieć. Efekt potencjalnych czarnych scenariuszy jest bardzo szeroki i wynika głównie ze znacznego zaangażowania polskich banków w kredyty hipoteczne, ze szczególnym wskazaniem na kredyty walutowe. Zgodnie z raportem Komisji Nadzoru Finansowego z 2013 roku, w ciągu ostatnich 10 lat kredyty hipoteczne były najszybciej rosnącą pozycją aktywów banków. Liczba kredytów znajdujących się w bilansie banków wzrosła sześciokrotnie (z 290 do 1 732 tys. sztuk), a wartość szesnastokrotnie (z 20,0 do 321,8 mld zł). W rezultacie w maju 2013 roku portfel kredytów mieszkaniowych wynosił 151 mld PLN, 41,6 mld CHF oraz 7,6 mld EUR [Kwaśniak 2013, s. 7]. Potencjalne niebezpieczeństwa drzemią zatem również w skali zjawiska.

Nie powinno się również wykluczać w tym konkretnym przypadku możliwości kumulacji ryzyk identyfikowanych jako główne – zasadnicze. Obok ryzyka finansowego, jako kolejne kluczowe wskazać należy ryzyko rynkowe (systemowe). W analizowanym przypadku ryzyko to odrywa kluczową rolę ze względu na ekstremalność otoczenia w zakresie wyceny złotego, na jaki przypada szczyt udzielanych kredytów walutowych. Ryzyko rynkowe jako takie jest jednym z „najgroźniejszych ryzyk”. Nie podlega ono bowiem procesom prognozowania (w przeciwieństwie do ryzyk składowych ryzyka finansowego), przez co zarządzanie nim generuje ponadprzeciętne trudności.

Pod kątem hierarchizacji ryzyka te mają charakter równorzędny, oba określić można mianem głównych. Doskonałym odzwierciedleniem, in-

terpretacją wizualną wydaje się tutaj drzewo ryzyk, gdzie ryzyka główne tworzą pień drzewa.

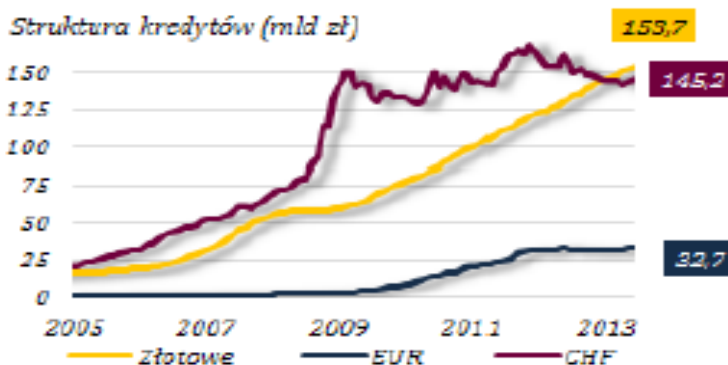
Ilość oraz zakres ryzyk pobocznych jest natomiast trudny do oszacowania. Ryzyka te mogą mieć często charakter jedynie stadialny, czyli przejściowy i być uzależnione od występowania określonych zjawisk, wydarzeń lub procesów. Oznacza to, że wpływać mogą na ostateczny wynik jedynie przejściowo, co nie wyklucza możliwości ich wzajemnego nakładania się na siebie i przenikania (pamiętać należy, że z jak długim okresem życia produktu mamy tutaj do czynienia.)

Źródła ryzyk identyfikować należy w ramach dwóch głównych obszarów: zewnętrznego i wewnętrznego. Pierwszy, zewnętrzny odnosi się do otoczenia, procesów i pojedynczych zdarzeń, jakie w nim występują w sposób cykliczny (przewidywalny) lub wypadkowy. Obecnie to otoczenie zewnętrzne utożsamiać należy z kondycją i stanem zarówno gospodarki światowej, jak i gospodarek w ujęciu lokalnym: np. polskiej czy szwajcarskiej. Obszar wewnętrzny źródeł potencjalnych ryzyk skoncentrowany jest na strukturze konkretnych instytucji finansowych (banków). Strukturze rozumianej nie tylko w ujęciu finansowym, co z oczywistych względów jest istotne, ale również w zakresie technik i metod zarządzania ryzykiem.

Struktura portfela kredytów hipotecznych

Instytucje zaufania publicznego, do jakich niewątpliwie należą banki, w ujęciu cyklicznym mają obowiązek raportować o swojej kondycji finansowej. Monitorowanie w związku z tym poszczególnych składników ich struktury finansowej, w tym portfela kredytów hipotecznych, jest relatywnie proste.

Wykres 2. Struktura kredytów hipotecznych gospodarstw domowych



Udział kredytów walutowych w całym portfelu kredytów hipotecznych w polskim sektorze bankowym nie może w żadnym wypadku być traktowany jako marginalny. Wręcz przeciwnie, jest to udział o znaczeniu dominującym (ponad 54%) [Kwaśniak 2013, s. 15] i to pomimo zmarginalizowania dostępności tego typu produktów w ciągu ostatnich dwóch lat. Na koniec maja 2013 roku udział walutowych kredytów hipotecznych wynosił blisko 13% sumy bilansowej całego sektora bankowego i 68,2% należności walutowych od sektora niefinansowego [Kwaśniak 2013, ss. 9–10]. Tak wysoki udział w sumie bilansowej plasuje Polskę w ścisłej czołówce krajów Unii Europejskiej, potwierdzając tym samym wagę tego problemu nie tylko dla samego sektora bankowego, ale też dla całej polskiej gospodarki.

Ryzyko struktury portfela kredytów hipotecznych identyfikowane powinno być nie tylko przez pryzmat całego sektora bankowego w Polsce. Diagnoza zagrożeń traktowana jest jako pełna, jeśli realizowana jest też przez pryzmat poszczególnych instytucji. Historia pokazuje, że w przypadku takich instytucji jak banki jest to szczególnie ważne. Upadek jednego z banków jest w stanie zapoczątkować czarną serię – efekt domina. Jak pokazują badania Komisji Nadzoru Finansowego, w 2013 roku wśród polskich banków można było wyróżnić grupę około 10, w których skoncentrowanych było aż 80% wszystkich kredytów hipotecznych, co stanowiło ponad 32% ich sumy bilansowej [Kwaśniak 2013, s. 15]. Warto w tym miejscu dodać, że w ramach tej grupy trudno mówić o instytucjach, które specjalizowałyby się w tego rodzaju produktach, co mogłoby wpłynąć na lepszą identyfikację potencjalnych ryzyk i zarządzanie nimi.

Zagrożenie materializacji ryzyk wydaje się bardzo realne, chociażby ze względu na fakt, że polski sektor bankowy jest relatywnie młody, a wypracowany portfel kredytów hipotecznych w ogromnej mierze bazuje na akcji kredytowej z lat 2006–2008. Brak zatem bagażu praktycznych doświadczeń w skutecznej restrukturyzacji tego typu produktów w połączeniu ze stale rosnącym odsetkiem niespłacanych kredytów wskazuje, że proces dojrzewania kredytów walutowych w Polsce wchodzi w kluczowy okres. Co więcej działania naprawcze realizowane do tej pory ze strony banków w ramach procesów windykacyjnych i polegające głównie na przewalutowaniu „złych” kredytów na złote mogą okazać się brzemienne w skutkach. Wartości przewalutowanych kredytów są znacznie większe od wartości początkowej wyrażonej zgodnie z określonym kursem też w złotych, dodatkowo dochodzi czynnik spadku wartości nieruchomości

ści oraz podwyższone ryzyko wzrostu stóp procentowych (statystycznie w Polsce stopy procentowe odznaczają się znacznie większą dynamiką niż np. w krajach strefy euro czy Szwajcarii).

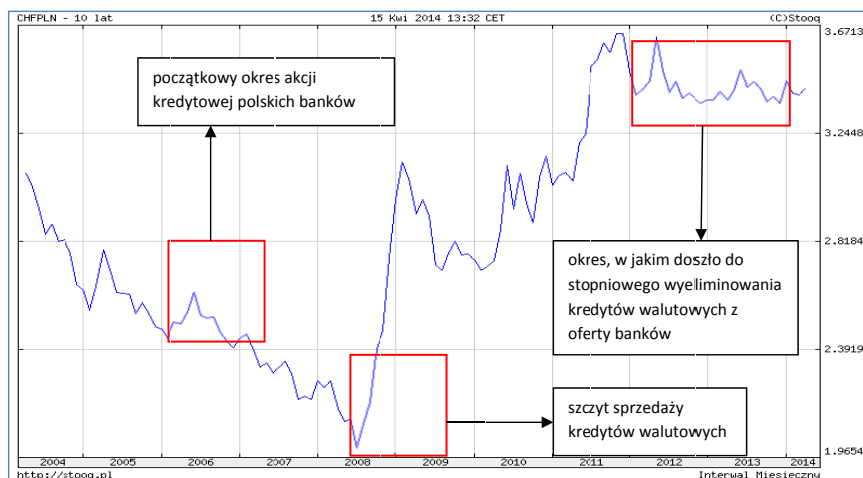
Analizując okres, kiedy doszło do największej sprzedaży kredytów walutowych z wyceną złotego, można przyjąć założenie, że ograniczenie lub wręcz zaprzestanie udzielania kredytów we frankach szwajcarskich i euro (Rekomendacja S, obowiązująca od 1 stycznia 2014 roku) wcale nie wpłynęło na wyraźne ograniczenie ryzyk. Analizując zmiany w kursach par EUR/PLN, a w szczególności CHF/PLN dojść można do wniosku, że podjęte zdecydowanie zbyt późno decyzje polskiego nadzoru finansowego mogły wpłynąć na zwiększenie potencjalnych ryzyk.

Jeżeli skoncentrujemy się na ryzyku zmian kursu walutowego, ze szczególnym uwzględnieniem pary CHF/PLN, stanie się oczywiste, że dla bezpieczeństwa (stabilności i mniejszej wrażliwości na czynniki zewnętrzne) portfela kredytów hipotecznych optymalnym rozwiązaniem byłoby znaczące ograniczenie kredytów wyrażonych we frankach już w 2006 roku, czyli na początku akcji kredytowej polskich banków (wykres poniżej). Bez wątpienia ograniczyłyby to potencjalne zyski sektora bankowego, w tamtym czasie generowane między innymi z marż i prowizji, byłoby też w sprzeczności z wykładnią Związku Banków Polskich. Działania takie pozwoliłyby jednak na skuteczne wyeliminowanie największej grupy ryzyka tych produktów bankowych, czyli kredytów udzielonych w latach 2008–2009.

Można założyć, że drugim najlepszym rozwiązaniem byłoby utrzymanie kredytów walutowych w ofertach polskich banków (głównie chodzi tutaj o kredyty denominowane we frankach szwajcarskich). W takim przypadku mielibyśmy do czynienia przede wszystkim z ograniczeniem potencjalnych ryzyk (zwłaszcza ryzyka negatywnej zmiany kursu walutowego) po stronie sektora bankowego. W przypadku kredytobiorców sytuacja byłaby porównywalna z obecną, czyli ryzykiem niekorzystnych zmian kursu CHF/PLN dotknięci byłiby ci, którzy zaciągali kredyty w okresie apogeum kryzysu, czyli w latach 2008–2009, kiedy to na rynku walutowym złoty był bardzo mocny. Przyjmując dominujący obecnie na rynku scenariusz trwałego wychodzenia z kryzysu i wejścia światowej gospodarki na ścieżkę ożywienia, jako zasadne uznać należy założenia znacznego wzrostu prawdopodobieństwa spadku kursu CHF/PLN w okresie najbliższych lat. Jeśli tak, to utrzymanie kredytów walutowych denominowanych we franku szwajcarskim pozwoliłoby na skuteczne zdywersyfikowanie całego

portfela w zakresie zmian kursu CHF/PLN, co ostatecznie wpłynęło na poprawę jego stabilności i bezpieczeństwa.

Wykres nr 3. Zmiany kursu CHF/PLN vs polityka kredytowa polskiego sektora bankowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: <http://stooq.pl/q/?s=chfpln> (dostęp: 15.03.2014).

Podsumowanie

Analiza oraz diagnoza portfela kredytów hipotecznych w obecnej sytuacji wydaje się szczególnie uzasadniona. Z makroekonomicznego punktu widzenia znajdujemy się w przededniu zainicjowania fali podwyżek stóp procentowych nie tylko w Polsce (zgodnie z szacunkami NBP proces podnoszenia stóp procentowych w Polsce może rozpocząć się już w połowie 2015 roku), ale też w większości światowych gospodarek, w tym też w Szwajcarii.

Wzrost kosztu pieniądza w zależności oczywiście od jego dynamiki z pewnością przeloży się na zmiany (w ujęciu negatywnym) jakości portfela kredytów hipotecznych polskiego sektora bankowego. Jest to więc czas na przygotowanie się oraz zmiany w procesie zarządzania portfelem, tak aby maksymalnie ograniczyć wpływ ryzyk zarówno już w tej chwili widocznych, jak i tych, które mogą się pojawić w niedalekiej przyszłości.

Obecna struktura portfela kredytów hipotecznych, ze szczególnym uwzględnieniem kredytów walutowych, budowana była w okresie skrajnie

niekorzystnym w sposób bardzo dynamiczny, i jak się okazało, błędny. W efekcie obecnie mamy do czynienia z tworem, który generuje szereg ryzyk, zarówno tych identyfikowanych jako główne, jak też te określane mianem pobocznych. Zachodzi obecnie wysokie prawdopodobieństwo, że czynniki otoczenia zewnętrznego w perspektywie najbliższych lat będą wyraźnym katalizatorem tych ryzyk, co wpłynąć może w ujęciu negatywnym na bezpieczeństwo całego systemu finansowego. Brak jakichkolwiek działań w zakresie modyfikacji obecnego procesu zarządzania determinować będzie ryzyka nie tylko w ujęciu zewnętrznym, ale również w odniesieniu do poszczególnych instytucji finansowych.

Przeprowadzone obserwacje i analizy zebranego materiału pozwalają w związku z tym na potwierdzenie postawionej we wstępie hipotezy badawczej.

W opinii autora znajdujemy się obecnie u progu procesów i zmian, które w wysokim stopniu kreować będą nie tylko nowe spojrzenie na zarządzanie ryzykiem, ale też i system nadzoru nad instytucjami finansowymi.

Bibliografia

- Bennet D. (2000), *Ryzyko walutowe – instrumenty i strategie zabezpieczające*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Badania ankietowe: *Problemy polskich przedsiębiorstw w handlu zagranicznym w okresie narastającego kryzysu w strefie Euro*, przeprowadzone przez pracownię badawczą BD Center, listopad 2012, <http://www.spsb.com.pl>, dostęp: 10.03.2014
- Smithson C.W., Smith Jr. C.W., Sykes Wilford D. (2000), *Zarządzanie ryzykiem finansowym*. Dom Wydawniczy ABC, Kraków.
- Europejski Bank Centralny, *HOUSING FINANCE IN THE EURO AREA*, 2009.
- Jajuga K., Jajuga T. (2006), *Inwestycje*, PWN, Warszawa.
- Jajuga K. (1998), *Inwestycje – instrumenty finansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*, PWN Warszawa.
- Kaczmarek T. (2005), *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa.
- Komisja Nadzoru Finansowego, *Informacja o sytuacji banków w I półroczu 2013 roku*, Warszawa 2013
- Kwaśniak W. (2013), *Finansowanie budownictwa mieszkaniowego w Polsce*, Komisja Nadzoru Finansowego Warszawa 2013.

Konopczak M., Sieradzki R., Wiernicki M. (2010), *Kryzys na światowych rynkach finansowych – wpływ na rynek finansowy w Polsce oraz implikacje dla sektora realnego*, Bank i Kredyt 41 (6).

Lepczyński B. (2006), *Biznes i ryzyko na rynku consumer finance w Polsce*, CeDeWu, Warszawa.

Meniów D., Ochędzan G., Wilimowska Z. (2003), *Instrumenty zabezpieczające w transakcjach walutowych*, AJG – Oficyna Wydawnicza Warszawa.

NBP, Wyniki badań obrotów w kwietniu 2013 r. na rynku walutowym i rynku pozagieldowym instrumentów pochodnych w Polsce, *w ramach projektu Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and OTC Derivatives Market Activity*, kwiecień 2013,

NBP, Wyniki badań obrotów w kwietniu 2010 r. na rynku walutowym i rynku pozagieldowym instrumentów pochodnych w Polsce, *w ramach projektu Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and OTC Derivatives Market Activity*, kwiecień 2010,

NBP, Wyniki badań obrotów w kwietniu 2007 r. na rynku walutowym i rynku pozagieldowym instrumentów pochodnych w Polsce, *w ramach projektu Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and OTC Derivatives Market Activity*, kwiecień 2007.

NBP, Wyniki badań obrotów w kwietniu 2004 r. na rynku walutowym i rynku pozagieldowym instrumentów pochodnych w Polsce, *w ramach projektu Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and OTC Derivatives Market Activity*, kwiecień 2004.

Misztal P. (2004), *Zabezpieczenie przed ryzykiem zmian kursu walutowego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.

Olszak M.A. (2004), *Wybrane aspekty rozwoju rynku kredytów hipotecznych w Niemczech i w Polsce*, Materiały i Studia, Zeszyt nr 182, NBP Warszawa.

Orłowski W., Pasternak R., Flaht K., Szubert D. (2010), *Procesy inwestycyjne i strategie przedsiębiorstw w czasach kryzysu*, Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.

Sławiński A. (2006), *Rynki Finansowe*, PWE, Warszawa.

Szyska L., Szczepański J. (red) (2003), *Finanse przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa.

Zajac J. (2001), *Polski Rynek Walutowy w praktyce*, Liber, Warszawa.

<http://stooq.pl/q/?s=chfpln> (dostęp: 15.03.2014)

Elżbieta Klamut

University of Social Sciences

Security of the financial market in the context of an economic crisis

Fishermen know that the sea is dangerous and the storm terrible, but they never treat these hazards as a sufficient reason to remain onshore.

Vincent van Gogh

Abstract: Stability plays the key role in functioning of both the entire economy as well as the financial system. The continuing economic crisis has emphasised it particularly, especially in the era of a ubiquitous globalization. Multinational links of financial institutions make the importance of global stability growing rapidly today. In order to protect the financial system and ensure the aforementioned, both the financial institutions and the supervisory authorities should become mindful of the main risks threatening them as well as their weaknesses. Financial security gives a sense of confidence in the systems' functioning and the ability to create financial independence, therefore one does not undermine its importance in the economy.

Key words: financial crisis, financial supervision, financial stability.

Introduction

The financial system in any country remains in the centre of attention of financial institutions, especially central banks, as maintaining its stability is, to a great degree, dependent on reliability of banking systems generally. We constantly hear about the need to maintain stability; hence, the question arises as to its importance.

Stability is a particular state where a given financial system fulfils its duties in an effective and continuous way, regardless of the perturbations arising within its environment, both nearer and more distant. It is about the general stability of life and the stability of organisations' functioning as well as the stability of the economy or the financial system.

Precisely, maintaining the stability of banking systems is of a great importance for the stability of the financial system altogether, so it is

the analysis and the evaluation of the above-mentioned where a special emphasis should be given. There are banks that create products allowing other market participants to manage their own financial risk. Finally, banks finance the economy and negotiate payments' settlements in most cases. Protecting and promoting financial stability is a complex task not possible to be carried out by a single institution. It is, therefore, necessary to trace the conditions of formation and functioning of the institutions guarding the security of the financial market and protect it from a potential crisis contagion. The article is an attempt at explaining measures to guarantee the security of financial systems.

Financial system

Financial system has no single definition. Depending on the trend with which a particular author of deliberations identifies himself, the definition may vary. Below, a few examples:

Table 1. Various approaches to the topic

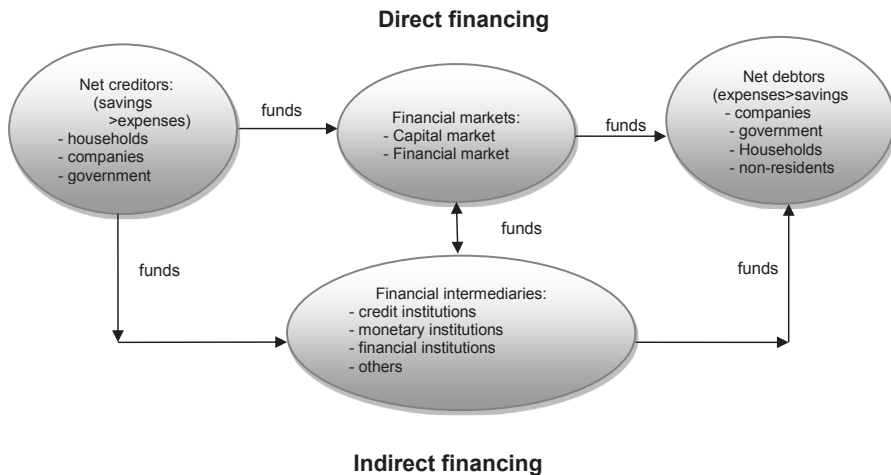
Analytical approach		Characteristics	Understanding of financial system
Institutional		Recognizes financial system from the point of view of financial institutions, focusing on description and classification; additional subject of analysis is often a chosen feature of the institution (e.g. degree of competitiveness, protection of investor rights, quality of financial regulations).	Financial system as a set of financial institutions described and classified into separate groups.
Functional (narrow)	Monetary	Analyse financial system primarily in the context of supplying real economy with money through the system of the central bank and commercial banks.	Financial system understood as a mechanism of supplying money to real economy.
	Based on intermediary	Analyse financial system from the perspective of the two most important functions, such as mediating between the surplus and deficit entities, and transformation.	Financial system understood as a mechanism of mediating between the surplus and deficit entities of a real economy.

Functional (broad)	System functions are a ,conceptual anchor , of conducted analyses of financial system. Advocates of this approach argue for relative stability and comparability of functions in each of the national financial systems.	The concept of financial system involves a network of financial markets and financial intermediaries together with other institutions, which help realize financial plans for households, enterprises and government.
System	Analyses financial system in terms of relations between particular components of the system and the influence of the aforementioned on functioning of the entire financial system (uses the concepts of correspondence and consistency).	Financial system as ordered set of corresponding and consistent elements or subsystems.

Source: Matysek-Jędrych 2007, p. 42.

The financial system plays a crucial role in functioning of the economy. This involves collecting and then directing surplus from entities possessing excess funds (i.e. savings, usually of households) to those experiencing a shortage of funds, who need to spend far more above the amount of their current income (mostly they are companies who need capital).

Illustration 1. Functions of financial system



Source: www.ebc.europa.eu. (24.05.2014).

Financial system therefore is comprised of:

- financial markets – through these markets (monetary and capital) accumulated surplus funds are transferred from capital-lenders (individuals and economic entities wishing to invest) to capital-borrowers (entities seeking capital),
- financial intermediaries – banks and insurance entities, which are the link between the capital-lenders and the capital-borrowers,
- financial infrastructure – allows the flow of funds as well as trading, clearing and settlement of securities.

Financial system, thus, operates as an intermediary in allocating available funds passing them to where they may generate highest profits at a certain financial risk of the investment (rate of return).

It seldom occurs in the economy that entities wish both to save and to conduct profitable investments; in most cases, they are various entities. The place where they meet one another is a financial market. Any lack of the financial markets would lead to impossibility of implementing many projects, and this, in turn, would cause achieving a lower product of the entire economy. The financial system promotes economic effectiveness; additionally, it enables a higher level of production. The financial markets give consumers the opportunity to acquire and utilise goods without any need to possess funds for purchasing them. The effective financial system, therefore, improves welfare of the economy by enhancing a free cash flow.

Stability of the financial system

Stability of the financial system is understood by science as such a state of functioning system where no disturbances arise or the equilibrium among related financial markets has been achieved over a longer period. According to J.K. Solarz, the financial stability of the state is achieved by eliminating disturbances and failures in system functioning, creating a bridge between the economy and the market [Solarz 2001, pp. 183–184]. Financial stability is the “ability of a system to maintain liquidity and of individual banks to cover losses and risks inherent in their activities associated with own capital” [Solarz 1996, p. 123]. If so, can we say that the stability of banking system guarantees the stability of economic system of the state?

Some publications take the view at the definition of financial stability as a situation where financial system, including banks, fulfils its functions in a reliable and efficient way. On the other hand, J.K. Solarz identifies it

as a state free from any system risk [Solarz 2004, p. 235]. In general terms, stability is understood as a permanent equilibrium among the related financial markets or a lack of disturbances in the system functioning.

Studying the statements of scientists on the subject of stability, there is no denying, that the efficiency of banking system determines advancement of the entire economy. Any weaknesses of it will cause interference in the process of accumulating funds and then allocating them for investment [Liberska 1999, p. 2].

On the one hand, savings deposited in banks as well as other capital (including a foreign one), determine investment capabilities of the state economy. On the other, credits granted to entrepreneurs and consumers define the demand. The nature of cash settlements carried out by the participants of the market brings the financial institutions, mainly banks, about affecting both the efficiency of a financial turnover as well as the course of economic processes.

The stability of banking sector is determined, above all, by the stability of key financial institutions and key markets as well. If the major financial institutions fulfil their commitments and markets remain stable, the investors will become fearless as to conclude fundamental transactions [Kauffman 1998, p. 3].

W. Szpringer understands the stability of banking system as open and transparent markets, financial intermediaries acting effectively, finally yet importantly, the infrastructure of transactions concluded clear and comprehensive for all [Szpringer 2001, pp. 44–45].

In order to maintain stability and security of the financial sector, and banking systems in particular, the EU member states formed a uniformed, common banking supervision called the Single Supervisory Mechanism (SSM). The European Central Bank was obliged to take over responsibility for the supervision of financial institutions¹ in the euro zone starting from 4 November 2014. In this way, the uniformed supervisory mechanism (SSM) formed from the national supervisory authorities of the zone will be held responsible for the effective and efficient functioning of the entire system. The ECB should directly supervise the largest banks (with assets of over 30 million Euro, exceeding 20% of GDP of the euro zone state) considered as systemically vital by the national supervisory authorities. Other financial institutions in different countries will be supervised

¹ According to the Article 33 of the Council Regulation (EU) No. 1024/2013.

by the national authorities, but according to the guidelines of the ECB. Within the framework of the ECB the Supervisory Board is to be created in order to perform supervisory tasks in the financial sector.

Within the framework of the European Union exists the European Systemic Risk Board, which deals with early detection of risks at the stage of financial system. Additionally, starting from 1 January 2011 operates the European System of Financial Supervision, which aims to coordinate the supervision of all sub-sectors, mainly banking, insurance and financial markets. It should also seek to introduce uniformity of regulations in the EU member states.

The EU bodies continue to develop centralized solutions concerning both restructuring and controlled bank liquidity, as well as common deposit guarantee scheme. All proposed solutions lead jointly to formation of a so-called banking union. Whether this solution provides a greater stability and security in the financial sector and ensures a sustainable growth in the EU member states without major perturbations will prove in a few years, in fact, until the next crisis.

Financial crisis and systems safeguards

The financial crisis has both advantages and disadvantages. On the one hand, it causes significant losses, on the other, inclines towards modification of existing systems and their regulation. We all learn from mistakes, thus try to introduce new security features and solutions. In the post-crisis United States in the twenties investment and commercial banking were separated. In the 80s, the debt crisis forced the Basel Committee on Banking Supervision to introduce the solvency ratio (in other words capital adequacy ratio or the Cook ratio). It included the relation between a bank net equity and a sum of risk weighted assets and off-balance items. The amount of the ratio was determined at the rate of circa 8% (Basel I ratio). Later, officials introduced the ratio connected with the New Capital Agreement (Basel II ratio). Unfortunately, numerous developed countries, including the United States, did not comply with the capital adequacy (as a whole). The next economic crisis initiated works on Basel III – the amendment to certain issues related to the capital adequacy of banks.

Precisely, the crises and their effects exposed the weakness of financial systems and forced the financial supervision to seek solutions and regulations of a universal character, which means they may secure interests

and needs of all participants of the market. Previous crises did not have as global effects as the economies and markets were not as intertwined as they are now. The recent crisis affected almost the entire world, even though it began in the States, mainly in their banking system.

Most importantly, however, is that regulators, based on the conclusions drawn by the supervising bodies from all the crises, attempt to implement such solutions and regulations, which would guarantee the security on the financial markets, and in consequence the whole economy, over a longer period.

According to F. S. Mishkin, crisis is a situation where a substantial turmoil on the financial markets is reflected by a sudden drop in asset prices and the launch of bankruptcy of financial institutions in a larger number [Mishkin 2001, p. 275]. E. P. Davis takes the view that it is a process leading to the disturbances within the system of payments, moreover, to numerous bankruptcies of the aforementioned as well [Szpringer 2001, p. 31]. A. Boczniewicz and A. Bojanowska, on the other hand, determine it as an extreme case of instability and a situation disrupting the functioning of financial markets to a degree where they lose the ability to effective funds allocation [Boczniewicz, Bojanowska 2010, p. 18]. In the opinion of experts, the instability, however, does not always lead or contribute to crises only.

To sum up the foregoing, the financial crisis is a set of simultaneous occurrence of circumstances such as disruption on financial markets, insolvency of financial institutions and intermediaries as well as continuous decline in asset prices and bankruptcy of financial institutions. Other factors include loss of efficient allocation of resources and rapid withdrawal of deposits as well as government interventions. The lack of stability precisely contributes to the emergence of crises.

Attempts to reduce the effects of the financial crisis in the United States (cash loading and cutting interest rates) have proved ineffective. Package of legal acts related to the monetary and fiscal policy (tax allowances) introduced in order to stimulate the economy (at 10% drop in GDP) was not adopted until 2009 [Bosak 2010, pp. 94–98]. According to the data of the International Monetary Fund from October 2008, the losses in the US only amounted to 1.4 billion dollars, including 759 m in mortgage loans, and 650 m in securities [Kuder 2011, p. 197].

They are banks and insurance institutions that form the first line of defence against the crisis and they should primarily take care about ap-

appropriate management of risk undertaken by them and protection against the risk of insolvency as well as profitability and proper evaluation of creditworthiness of borrowers. The stability of the financial system depends largely on their financial stability.

The second line of crises prevention comprises the authorities, which are obliged to implement appropriate solutions of prudence (prudential solutions):

- prudential regulations as well as the duty to disclose information,
- prudential supervision,
- monitoring, control as well as evaluation of risk and critical items of the system as a whole.

Government interventions seem necessary in case the applied solutions fail to function, and they will find themselves in a difficult position.

Financial safety net and its structure

The concept of financial security is considered a very broad one and its definition may vary depending on the area in which it is considered. It can mean the security of financial institutions or the security of financial transactions. Alternatively, it could be defined as the security of financial market participants or the safety of financial market segments. There are two groups of determinants, which have the impact on financial security: external and internal. The external are dependant on public institutions, such as supervising bodies, the central bank, the government or the system of deposit warranty as well as private institutions with conditions in the supervisory regulations. The second (internal) are related to the safety of the above-mentioned and the financial transactions as well as the segments and financial market participants.

The main objective of the financial safety net is the discussed guarantee of the stability of financial system. The table 2 below presents its various definitions.

Table 2. Definitions of financial safety net

Author	Content
M. Capiga	Set of institutional arrangements and legal regulations that serve protection against system instability.
M. Iwanowicz-Drozdowska	The whole of legal regulations and self-regulations, which are designed to ensure system stability and protect the interests of market participants, who use financial intermediary services as well as institutions responsible for monitoring compliance with these regulations.

R. Wierzba	,Set of institutional and legal regulations aimed at protecting financial system against destabilization.'
K. Pawłowicz	In narrow terms, approach is confined to banking system and the principles of cooperation between the central bank and supervisory authorities and deposit guarantee funds. In broad terms, the network covers the whole of institutions and regulations protecting stakeholders and the public against losses arising from the insolvency of banks and other financial intermediaries.

Source: Capiga and others 2010, p.16, Iwanowicz-Drozdowska 2008, p.22, Wierzba 2005, p.38, [Pawłowicz 2004, p. 2.

The reasons behind establishing the safety net in market conditions is, *inter alia*, the fact that the market mechanism does not provide full financial stability (does not eliminate crises), and also, the banking system requires additional mechanisms to maintain it. One of these important reasons is inadequacy of the financial market and an irresistible desire to dominate on it at any cost as well as asymmetric information and the possibility of contracting crisis. The imperfections of both banking and financial services markets primarily include the wrong monetary policy of the Central Bank, the weakness of an early warning system and the lack of coordination of economic policy of a state as well as the lack of protection of deposits and investments of the capital market.

Is there, then, a relationship (or correlation) between the system security and the crisis? Perhaps one should analyze in the beginning the relationship between the security of banking system and the banking crisis. Due to the fact, that the banking system is the main part of the financial system, these relations may be applied to the financial system as a whole.

M. Ivanovich-Drozdowska enumerates a few determinants of security such as banking risk policy, surveillance activity and prudence regulation. There are also intervention activities taken by the supervisory authorities and the macroeconomic situation as well as crisis management carried out by public authorities and market discipline alongside moral hazard [Ivanovich-Drozdowska 2000, p. 15].

Other important elements of network security include instruments for protection of market participants, early warning systems of financial institutions and appropriate control systems.

The primary purpose of the institutions being a part of the network is therefore the elimination of interference and failures of the banking system and protection for consumers of banking services as well as building

more and more confidence in the entire system. The network of these institutions is comprised of a central bank, supervisory institutions and deposit guarantee schemes.

Central banks ought to ensure adequate relations between the price and the financial stability and identify risk and its consequences as well as provide an oversight of the payment system and conduct an appropriate information policy. Supervising institutions (banking, financial and ownership supervision) and their regulations should evaluate and coordinate restructuring and remedial / reorganising activities alongside undertaking crisis management. The parliament and the government ought to assume responsibility for the functioning and efficiency of the financial system as well as support endangered banks and ensure appropriate anti-crisis regulations. Systems for protection of market participants, whether voluntary or mandatory, should strive for maximum reinforcement of the deposit guarantee schemes. Additional participants of the safety net include payment and billing systems, rating agencies and institutions providing information (e.g. Register of Debtors) as well as independent analysts and auditors together with banks shareholders and their bodies.

All these institutions are obliged to prevent financial crises and perform a preventive function, which means to monitor and identify systemic risks as well as help reducing the effects of financial crises. The aforementioned should also guard the principles of good practice in the financial system functioning as well as legal regulations and the rules of safe operation etc.

Properly organized and stable banking system and its supervision ought to guarantee to maintain the financial stability, hence, the need for its strong regulation. In the times of crisis the safety net should actively operate and expand, while in the times of “peace”, limits its activity [Ivanovich-Drozdowska 2011, p. 540]. However, it would be unreasonable to trust limitlessly the functioning of these networks, since they help to maintain the stability they do not guarantee it. Sadly, the costs of instability have to be born by the whole society.

Polish safety net after the recent financial crisis

The financial crisis was an impetus to introduce changes also applied to the banking system. These include the Act on Financial Stability Committee, adjustable standards of bank liquidity management and concentration limits for banks. Other changes worth mentioning would be the influence

on shareholders in order to retain profits to increase equity and the order to monitor intra-group transactions as well as the amendment to the Act on Bank Guarantee Fund and adoption of both the recommendations of the European Systemic Risk Board and the Recommendation S by the Polish Financial Supervision Authority.

The basic duties of the Financial Stability Committee embrace the evaluation of the financial system in Poland as well as developing procedures of cooperation between all institutions and coordination of the CBS members in case of stability threat.

Wanting to relieve and prevent the effects of the global financial crisis the National Bank of Poland (the NBP) has introduced, among other things, the so-called ‘Trust Package’. It includes legal acts on the principles of carrying out open market operations (the Monetary Policy Council) alongside the regulations to refinance banks with lombard-rate credits (NBP) and the conditions to conclude ‘swap’ transactions.

The amendment to the Act on the Bank Guarantee Fund is another attempt to strengthen the stability and balance on the markets, as well as the protection for deposits collected by market participants. It includes the change in rules of calculating a required fee to the guarantee fund as well as the change in amount of guaranteed deposits up to 50.000 Euro.

The Polish Financial Supervision Authority maintains supervision over nearly all markets (capital, financial, insurance and pension market) as well as the banking system. The Committee has adopted the Recommendation S, which refers to good practice and aims at strengthening the protection of credit-borrowers. Its statutory objective is defined as ensuring appropriate functioning of the financial market, its stability and security and, equally important, transparency in order to guarantee the protection of market participants and maintain confidence in it.

The main duty of the state is to create and supervise the financial safety net. Activities undertaken are aimed primarily at reducing system risk that may arise when the crisis of a single institution will be transferred to other market participants and interfere with the functioning of the system as a whole.

In Poland, functioning of the most important institutions of the financial market is regulated by the following legal acts:

- the Act on the NBP
- the Act on the Polish Financial Supervision Authority

- the Act on the Functioning of Banks
- the Act on Investment Funds
- the Act on Pension Funds
- the Act on Insurance Institutions
- the Act on Capital Market
- and the Act on Trading in Securities

The provisions referring to the NBP and the Committee grant special powers to these institutions, separating the executive and confer extraordinary sovereignty upon them, whereas the state imposes the duty of reliable information in relation to financial market institutions as well as preparation of interim financial statements, which are subject to audit of independent and suitably qualified auditors. Supervision over the auditors controlling financial institutions falls within the competence of the Audit Supervision Authority established in 2009 by the Minister of Finance. Ownership supervision also plays an important role in the security of financial system as it maintains supervision over the functioning of entities and institutions as well as the quality of information disclosed in financial and audit statements.

Summary

Taking into account the foregoing, financial crisis may be defined as significant changes on financial markets consisting in rapid decrease in the value of assets as well as the bankruptcy of various financial institutions. Any financial crisis without exception gives rise to the need for changes in the existing legal provisions referring to the functioning of financial institutions. The recent crisis in Poland demonstrates it well by introducing numerous changes to help protect the financial system against instability and various types of disturbances that may arise.

Market changes in the form of growing importance of international financial groups as well as mutual permeation of diverse financial products compel the decision to create an integrated and independent financial supervision aimed at global activities.

The financial stability remains of particular interest to the central bank due to its statutory activities to the benefit of stability of the entire state system as it ensures that all market participants comply with the provisions and rules.

Bibliography

- Boczniewicz A. Bojanowska A. (2010), *Financial crisis as a symptom of the instability of financial system*, in: M. Kalinowski, M. Pronobis (ed.), *Economy, New perspectives after the crisis*, CeDeWu, Warszawa.
- Bossak J. W. (2010), *National states towards economic crisis*, in: J. Osiński (ed.), *Understand the crisis*, SGH, Warszawa.
- Capiga M. and others (2010), *Financial safety net*, CeDeWu Warszawa.
- Iwanicz-Drozdowska M. (2010), *Determinants of banks' security in the light of selected banking crises*, SGH: Monografie i Opracowania 479, Warszawa.
- Iwanicz-Drozdowska M. (2008), *Security of financial services market. Perspective of the European Union*, SGH Warszawa.
- Iwanicz-Drozdowska M. (2011), *Financial safety net – return to origins*, in: *Finance – new challenges of theory and practice. Financial market*, Wydawnictwa Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław.
- Kuder D. (2011), *Economic effects of the crisis and the influence of applied macroeconomic instruments on the economies of the USA, China and Japan in conditions of a contemporary financial crisis*, in: Z. Dach (ed.), *Macroeconomic policy in conditions of a crisis and its influence on the economy. Theory and practice*, Oficyna Warszawa.
- Matysek-Jędrych A. (2007), *Financial system, definitions and functions*, Rynki i instytucje finansowe, "Bank i kredyt", October 2007.
- Miszkin F.S. (2002), *Economics of money, banking and financial markets*, PWN, Warszawa.
- Orlowski W.M. (2009), *Ten causes of a crisis and their analysis*, in: J. Szambelańczyk (ed.) *Global financial crisis and its effects in the opinions of polish economists*, ZBP Warszawa.
- Ostalecka A. (2009), *Banking crises and methods to overcome them*, Diffin, Warszawa.
- Solarz J.K. (1996), *Development of banking systems*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa.
- Solarz J.K. (2001), *International financial systems*, Biblioteka Menedżera i Bankowca Warszawa.
- Solarz J.K. (2004), *International banking system*, Biblioteka Bankowca, Twigger, Warszawa.
- Springer W. (2001), *Security of a banking system (Competition or cooperation)*, Twigger Warszawa.

Taylor J.B. (2010), *Understand financial crisis*, PWN, Warszawa.

Commission for Banking Supervision, *Recommendation S*, Warszawa.

Małgorzata Solarz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Odpowiedzialna konsumpcja produktów pożyczkowych gwarantem stabilności finansowej

Responsible consumption of loan products as the guarantee of financial stability

Abstract: The responsible consumption of loan products is related to undertaking conscious, reliable and rational credit decisions by the clients of financial institutions, i.e. adequate financial risk management in everyday reality. Such attitude limits the probability of possible over-indebtedness and thus reduces the occurrence of financial instability. The access to adequate information, as well as presenting financial knowledge and skills allowing for their proper usage, constitutes the condition underlying making correct decisions. In accordance with the concept of responsible finance, the following factors safeguard making responsible credit decisions: domestic and international regulatory authorities, those running CSR businesses, financial services providers and consumers. All of them should undertake inclusive activities in the area of consumer protection and their financial capacity. In line with the sustainable development concept, the implementation of the above-mentioned objectives may ultimately result in life quality improvement. The research methods used in the study represent descriptive methods as well as domestic and foreign subject literature review.

Keywords: responsible finance, over-indebtedness, financial stability, financial inclusion, responsible consumption.

Wstęp

Nieodpowiedzialne udzielanie kredytów przez banki nieodpowiedzialnym klientom o niepewnej sytuacji finansowej rodzi poważne zagrożenie dla stabilności systemu finansowego i wymaga poszukiwania instrumentów pozwalających to ryzyko zminimalizować. Jednym z nich jest odpowiedzialna konsumpcja produktów pożyczkowych stanowiąca przedmiot rozważań w przedkładanym artykule naukowym.

Od zarania dziejów ludzie podejmują różnego rodzaju działania stawiając sobie za cel poprawę jakości życia. Urzeczywistniany wspólnie

konsumpcjonistyczny model społeczeństwa sprawia, że można obserwować wzmożone zainteresowanie produktami pożyczkowymi. W tym kontekście pewien niepokój budzi wzrastająca od kilku lat liczba osób, które nie radzą sobie z obsługą posiadanego zadłużenia, a tym samym zwiększa udział „złych kredytów” w aktywach instytucji finansowych. Na koniec 2013 r., jak wskazują dane z raportu InfoDług, w Polsce było ponad 2,3 mln klientów podwyższonego ryzyka [InfoDług, 2014, s. 6]. Nadmierne zadłużenie gospodarstw domowych jest jedną z głównych przyczyn wykluczenia finansowego, prowadzącego z czasem do wykluczenia społecznego¹. Działania inkluzyjne, mające na celu zapobieganie ekskluzji finansowej oraz przywracanie osób wykluczonych do systemu finansowego, realizowane są w ramach koncepcji odpowiedzialnych finansów, która to z kolei wywodzi się z koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Celem artykułu jest weryfikacja następujących hipotez: źródłem ryzyka niestabilności finansowej mogą być nieodpowiedzialne decyzje pożyczkowe gospodarstw domowych, odpowiedzialna konsumpcja produktów pożyczkowych zapobiega powstawaniu nadmiernego zadłużenia i wykluczenia finansowego, kształtowanie kompetencji finansowych i zapewnienie dostępu do informacji to podstawowe narzędzia inkluzji finansowej. Metody badawcze wykorzystywane w artykule to: metody opisowe oraz studia krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu, w tym raportów Banku Światowego.

Odpowiedzialne finanse a zrównoważony rozwój

Pojęcie odpowiedzialnych finansów (*responsible finance*) bierze początek od prężnie rozwijającej się w ostatnim dwudziestoleciu koncepcji zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*). Ta ostatnia w dokumencie ONZ z 1987 r., zwanym Raportem Brundtlanda, została zdefiniowana jako „rozwój, który zaspokaja potrzeby obecnego pokolenia bez umniejszania szans przyszłych pokoleń do zaspokajania własnych potrzeb” [Report 1987, s. 41]. Początkowo idea ta odnosiła się do kwestii związanych z ochroną środowiska naturalnego, stąd pojawiające się w literaturze przedmiotu z tamtego okresu określenie *ekorozwój*. Współcześnie analizuje

<> Nie można jednoznacznie ustalić, czy wykluczenie finansowe jest przyczyną wykluczenia społecznego czy odwrotnie, bowiem występuje tu zależność obustronna. Osoby wykluczone społecznie o niskich dochodach nie mają możliwości korzystania z oferty pożyczkowej wiodących podmiotów sektora finansowego. Z kolei gospodarstwa domowe, które z różnych względów stały się wykluczone finansowo, często zasilają grono osób wykluczonych społecznie.

się ją w trzech wymiarach: ekonomicznym, ekologicznym i społeczno-kulturowym [por. Poskrobko 1997, ss. 12–27; Borys 2011, s. 51]. Ogólna filozofia zrównoważonego rozwoju dąży do poprawy jakości życia, a zatem sprowadza się do pogodzenia i połączenia w jedną kompatybilną całość, dwóch pozornie antagonistycznych pojęć „wzrostu” i „rozwoju”. „Wzrost” dąży do przyrostu materii (dobrobyt), natomiast „rozwój” do pełniejszego, lepszego stanu przez rozszerzenie lub realizację określonych możliwości (dobrostan) [Skowroński 2006, s. 50]. Jednym z efektów końcowych tych działań mają być szczęśliwi ludzie, tworzący szczęśliwe społeczeństwo. J. Czapiński opracował tzw. cebulową teorię dobrostanu [Czapiński 1994], wg której istnieją trzy poziomy szczęścia: wola życia, ogólny dobrostan psychiczny i zadowolenie z poszczególnych dziedzin życia, w tym sfery zarządzania finansami osobistymi. Niestety za szczęśliwą na pewno nie będzie uważała się osoba mająca poważne problemy finansowe, przejawiające się nadmiernym zadłużeniem, prowadzącym do wykluczenia jej z rynku produktów i usług finansowych.

Odpowiedzialne finanse (*responsible finance*) mają zapobiegać i rozwiązywać problem wykluczenia finansowego. W zagranicznej literaturze przedmiotu można spotkać także terminy: społecznie odpowiedzialne finanse (*socially responsible finance*) [np. Scholtens, Cerin, Hassel 2008, ss. 137–140] czy inkluzywne finanse (*inclusive finance*). Przy czym ten ostatni odnosi się raczej do podejmowania działań mających na celu przywracanie do systemu finansowego osób już dotkniętych wykluczeniem [np. Young 2010, ss. 256–269]. Ostatnio słowa „odpowiedzialność”, „odpowiedzialny” używane są dość często zarówno w świecie nauki, praktyki gospodarczej czy polityki. Mówi się np. o odpowiedzialnym biznesie, odpowiedzialnym rodzicielstwie czy odpowiedzialnej konsumpcji. Jeśli chodzi o finanse to w latach 60. i 70. XX wieku podjęto walkę ze zjawiskiem tzw. drapieżnego pożyczania (*predatory lending*), które dotyczyło w głównej mierze pożyczkodawców i wówczas pojawiła się idea odpowiedzialnego pożyczania (*responsible lending*) [Ramsay 2005, s. 48]. Następnie rozszerzono tę koncepcję o pożyczkobiorców (*responsible borrowing*), gdyż dostrzeżono problem braku odpowiedzialności po stronie klientów instytucji bankowych. Poza tym oferta świadczonych i konsumowanych produktów finansowych wyszła już poza rynek kredytów, dziś bowiem realizuje się inwestycje społecznie odpowiedzialne (*socially responsible investment – SRI*). Ze względu na przedmiot niniejszego opracowania uwaga dalszej części zostanie skoncentro-

wana na koncepcji odpowiedzialnych finansów i jej roli w ograniczaniu zjawiska wykluczenia finansowego spowodowanego nadmiernym zadłużeniem.

Nadmierne zadłużenie – istota, przyczyny, konsekwencje

Pod pojęciem nadmiernego zadłużenia osób fizycznych należy rozumieć sytuację, gdy dłużnik traci w sposób trwały możliwość spłacenia wszystkich swoich długów lub gdy istnieje poważne zagrożenie, że nie będzie w stanie tego zrobić w momencie upływu terminu spłaty [Świecka 2008, s. 189]. Przyczyn nadmiernego zadłużenia osób fizycznych jest wiele i wiążą się one z urzeczywistnieniem tzw. ryzyka finansowego codzienności [Solarz 2012, s. 11]. Niektóre z nich mają charakter niezależny bezpośrednio od pożyczkobiorcy (tzw. pułapka losu), ale można wskazać i na takie, które wynikają z nieumiejętnego, niefrasobliwego zarządzania przez osoby fizyczne własnym budżetem domowym.

Zachowania finansowe jednostek wiążą się z koniecznością podejmowania decyzji, które stanowią wybór określonego działania spośród zbioru różnych możliwości, przy czym dokonywanie tego wyboru odbywa się w warunkach ryzyka, a osiągnięty rezultat nie jest pewny [Smyczek 2012, s. 71]. Szczególnie istotne wydają się decyzje pożyczkowe, albowiem ich konsekwencje mogą okazać się bolesne nie tylko dla decydenta i członków jego gospodarstwa domowego, ale również dla społeczeństwa.

Ekonomia zrównoważonego rozwoju postrzega obraz człowieka nie jako *homo oeconomicus*, ale jako *homo cooperativus* [Rogall 2010, ss. 185–199]. Zgodnie z tym pierwszym wyobrażeniem ludzie dążą zawsze do własnych korzyści, co oznacza, że konsumenci oceniają wszystkie możliwości według tego, jak przyczyniają się one do maksymalizacji ich korzyści. Dlatego zachowują się racjonalnie ze względu na cel, czyli próbują osiągnąć dostępnymi środkami najlepszy rezultat. Ponadto podmioty wymieniają swoje dobra gospodarcze na rynkach, gdzie przyjmuje się, że wszyscy są równouprawnieni i zawsze podejmują w pełni racjonalne decyzje, mając taką samą wiedzę. W nowym obrazie człowieka – *homo cooperativus* zakłada się, że ludzie mają nierówne pozycje wyjściowe (zdolności, wykształcenie, miejsce zamieszkania, majątek itp.), a ich decyzje finansowe zdeterminowane są czynnikami ekonomicznymi, społeczno-kulturowymi i psychologicznymi. Na podstawie najnowszych badań i opinii sformułowanych przez naukowców poddano w wątpliwość całkowitą racjonalność ludzkie-

go działania. Zdaniem wielu psychologów przez lata była odrzucana przez ekonomistów, a sama ekonomia lekceważąco odnosiła się do wątków psychologicznych, które zostały docenione dopiero w następstwie ostatniego kryzysu finansowego, który wziął swój początek z rynku kredytów hipotecznych. Wyniki powadzonych analiz wskazują, że szczególne znaczenie mają następujące psychologiczne determinanty zadłużania się: optymizm, porównania społeczne, aspiracje, impulsywność, umiejscowienie kontroli, skłonność do ryzyka [Norvilitis i inni 2006, ss. 1395–1413; Sullivan, Warren, Westbrooks 2006, ss. 213–256; Wang, Wang, Chen 2008, ss. 125–129]. Czynniki te oddziałują również na styl zarządzania ryzykiem codzienności.

W świetle zarysowanej koncepcji można by rozważać racjonalność decyzji pożyczkowych jednostek. Codzienne przyzwyczajenia kształtujące określoną jakość życia wymagają roztropnego zarządzania budżetem gospodarstwa domowego [Solarz 2012, s. 5]. Nabywanie dóbr trwałego użytku czy wczasów na kredyt ma prowadzić w opinii konsumentów do poprawy standardu ich życia, ale w efekcie działania te mogą przyczynić się do powstania trwałego deficytu w budżecie gospodarstwa domowego. Jak nadmieniono we wstępie artykułu, nadmiernie zadłużenie dotyka ponad 2,3 mln Polaków. Istnieje też spora grupa osób, u których ten problem może wystąpić w bliższej lub dalszej przyszłości. Mowa tu o gospodarstwach domowych, które w latach 2007–2008 zaciągnęły kredyty hipoteczne we franku szwajcarskim, a później skutek zmian warunków rynkowych mają problemy z ich spłatą. Kredyty w CHF wzięło ponad 700 tys. osób, a ich zadłużenie sięgnęło 200 mld zł. Z tego na koniec 2013 r. ok. 3% dłużników nie spłacało ich terminowo [Kalinowska 2014, s. A4]. Niepokojącym jest fakt, że przybywa osób, które podejmują nieodpowiedzialne decyzje pożyczkowe, bowiem takie zachowanie finansowe rodzi zagrożenie dla stabilności finansowej.

Osoby fizyczne do momentu urzeczywistnienia się ryzyka finansowego codzienności są pełnoprawnymi uczestnikami systemu finansowego. Problemu ekskluzji doświadczają dopiero wtedy, kiedy skutek podjętych w przeszłości decyzji finansowych, stają się nadmierne zadłużone, a tym samym nieatrakcyjne dla banków. W odniesieniu do tej grupy społecznej J.K. Solarz używa określenia „nowi wykluczeni” [szerzej Solarz 2012].

Konsekwencją nadmiernego zadłużenia jest wykluczenie finansowe. Rozumieć je należy jako „proces, w którym obywatele doświadczają prob-

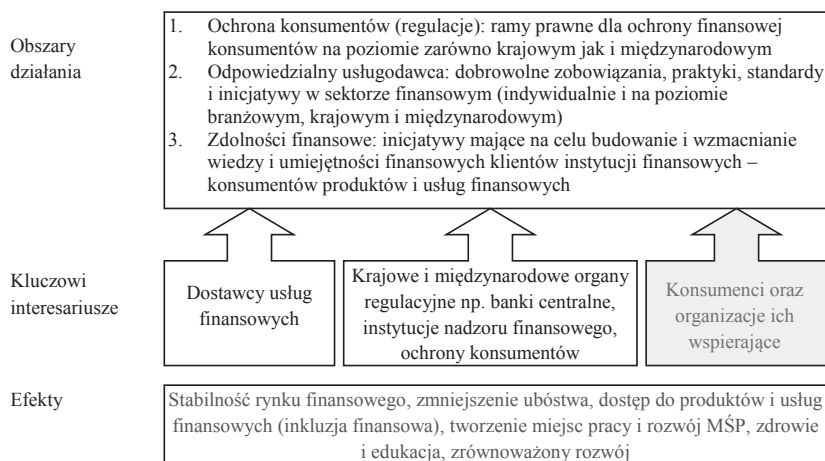
lemów w dostępie do i/lub korzystaniu z produktów oraz usług finansowych na głównym rynku (*mainstream market*), które są odpowiednie do ich potrzeb i umożliwiają im prowadzenie normalnego życia w społeczeństwie” [Financial 2008, s. 9]. Z kolei działania na rzecz osób wykluczonych finansowo, których problem ekskluzji finansowej już dotyka lub są nim realnie zagrożone, nazywane są inkluzją finansową. Podczas konferencji naukowej, która odbyła się w 2012 r. w Bazylei uznano je za filar globalnego programu rozwoju. Przywódcy G20 wezwali pięć międzynarodowych instytucji normalizacyjnych (*International standard-setting bodies – SSB*) do zintensyfikowania działań inkluzyjnych, zgodnie z przysługującymi im mandatami. Były to: Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego, Komitet ds. Systemów Płatności i Rozrachunku, Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy, Międzynarodowe Stowarzyszenie Gwarantów Depozytów oraz Międzynarodowe Stowarzyszenie Nadzorów Ubezpieczeniowych. Na sesji plenarnej pt. „Inkluzja finansowa – ścieżka do stabilności finansowej? Zrozumienie powiązań”, dyskutowano o optymalizacji powiązań pomiędzy celami polityki I-SIP. Skrót ten należy rozumieć jako wiązkę następujących celów: inkluzja finansowa (*financial inclusion – I*), stabilność finansowa (*financial stability – S*), uczciwość finansowa (*financial integrity – I*) i ochrona konsumentów finansowych (*financial consumer protection – P*) [The Global 2012, s. 1].

Założenia koncepcji odpowiedzialnych finansów

W raporcie Banku Światowego z 2011 r. można przeczytać, że „nadrzędnym celem koncepcji odpowiedzialnych finansów jest przyczynianie się do promowania idei zrównoważonego rozwoju, stąd działania podejmowane w jej ramach powinny służyć gospodarce, społeczeństwu i środowisku naturalnemu, zarówno w skali poszczególnych państw, jak i w ujęciu międzynarodowym (...), a dostęp do szerokiej gamy usług finansowych, w tym dotyczących oszczędności, ubezpieczenia, kredytu, dostarczanych gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom w sposób odpowiedzialny jest jednym z najważniejszych elementów składowych zrównoważonego wzrostu i rozwoju” [Advancing 2011, s. 1]. Zdaniem autorów cytowanego opracowania odpowiedzialne finanse przejawiają się w skoordynowanych działaniach, podejmowanych w systemie finansowym przez publiczne i prywatne podmioty, mających na celu oddziaływanie na instytucje finansowe i ich klientów w taki sposób, aby ostatecznie

przyczynić się do stworzenia bardziej inkluzyjnego, sprawiedliwego rynku finansowego. Podstawowe obszary, w jakich prowadzone są działania z zakresu odpowiedzialnych finansów, to: ochrona konsumenta, odpowiedzialny dostawca usług finansowych i kształtowanie umiejętności finansowych konsumentów (rys. 1).

Rys. 1. Koncepcja odpowiedzialnych finansów



Źródło: Advancing... 2011, s. 7.

Każda z wymienionych grup interesariuszy ma do odegrania ważną rolę, bowiem tylko skoordynowane działania przyniosą zamierzone efekty. Organy regulacyjne poprzez możliwość stanowienia przepisów prawa mogą wpływać na działalność instytucji finansowych, chroniąc tym samym konsumenta – słabszą, mniej poinformowaną stronę umów kupna/sprzedazy produktów finansowych. Mogą też prowadzić zakrojone na szeroką skalę akcje edukacyjne, mające na celu kształtowanie kompetencji finansowych obywateli.

Rola drugiej z wymienionych grup interesariuszy odpowiedzialnych finansów tj. instytucji finansowych, wpisuje się w realizację koncepcji Społecznej Odpowiedzialności Biznesu (*Corporate Social Responsibility – CSR*), według której przedsiębiorstwa dobrowolnie realizują strategie uwzględniające interesy społeczne, ochronę środowiska, a także relacje ze *stakeholders* [Green Paper 2001, s. 6]. Wśród podjętych inicjatyw znajdują się takie, które ukierunkowane są na kształtowanie zdolności finansowych społeczeństwa, a tym samym na walkę z wykluczeniem finansowym.

Podjęmą one również działania w formie samoregulacji, które dotyczą m.in. tworzenia i sygnowania kodeksów dobrych praktyk. W Polsce kilkadziesiąt instytucji finansowych przyjęło Kanon Dobrych Praktyk Rynku Finansowego. Standardy etyczne wprawdzie nie zastępują prawa, ale mają znaczenie dla jego stosowania, poszerzają bowiem ochronę konsumencką.

Trzecią grupę interesariuszy odpowiedzialnych finansów stanowią klienci instytucji finansowych, których postawa powinna odpowiadać koncepcji Społecznej Odpowiedzialności Jednostki, a w tym Społecznie Odpowiedzialnej Konsumpcji.

Społeczna odpowiedzialność konsumpcji produktów pożyczkowych

Społecznie Odpowiedzialna Konsumpcja (*Consumer Social Responsibility – CnSR*) wywodzi się od pożądanego postawy Społecznej Odpowiedzialności Jednostki (*Individual Social Responsibility – ISR*). Ta ostatnia rozumiana jest szeroko i opisuje zachowania osób, które mają na celu dbałość o odpowiednią jakość życia, przy czym realizując te zamierzenia jednostka powinna wykazywać się troską o członków społeczeństwa, w którym żyje i postępować w zgodzie ze środowiskiem naturalnym. Obejmuje ona takie działania jak np.: wychowanie młodego pokolenia, wolontariat, wspieranie akcji charytatywnych, krwiodawstwo, spożywanie produktów ekologicznych, inwestowanie w społecznie odpowiedzialne podmioty [Be’Nabou, Tirole 2010, ss. 1–19].

W związku z tym, iż bardzo istotną funkcją gospodarstw domowych jest konsumpcja, to znaczącym obszarem Społecznej Odpowiedzialności Jednostki jest Społecznie Odpowiedzialna Konsumpcja. Problem konsumpcji, stylów życia i sposobów zaspokajania potrzeb stanowi jedno z najważniejszych wyzwań zrównoważonego rozwoju. Wynika to z faktu, iż we współczesnym społeczeństwie utrwalił się system etyczny typowy dla społeczeństw wysoko rozwiniętych, które dzięki koniunkturze gospodarczej drugiej połowy XX wieku stały się społeczeństwami obfitości [Kielczewski 2012, s. 74]. Styl życia społeczeństw obfitości jest atrakcyjny także dla społeczeństw mniej zamożnych, które starają się go powielić nawet kosztem konsumowania na kredyt.

Społecznie Odpowiedzialna Konsumpcja, określana konsumpcją zrównoważoną (*sustainable consumption*), stanowi zbiór racjonalnych wyborów nabywczych zmierzających nie tylko do osiągnięcia równowagi konsumenta, ale również do realizacji celów zrównoważonego rozwoju.

Konsumpcja powinna umożliwić realizację zasady sprawiedliwości wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej, czyli nie powinna pogarszać sytuacji innych konsumentów czy ograniczać im możliwości zaspokojenia potrzeb ani obecnie, ani w przyszłości [Kryk 2011, s. 209]. Postawa ta odnosi się do nabywanych dóbr, jak i usług, w tym finansowych. Odpowiedzialne pożyczanie dotyczy dwóch etapów procesu kredytowania – pierwszy związany jest z samą decyzją o zaciągnięciu kredytu i celowością wykorzystania tego instrumentu finansowego, drugi natomiast dotyczy procesu spłaty zobowiązań kredytowych. O odpowiedzialnym pożyczaniu można mówić wtedy, gdy zachowanie jednostki na obu wymienionych etapach charakteryzuje się odpowiedzialnością, rzetelnością i racjonalnością.

Decyzja o zadłużeniu nie powinna być podejmowana impulsywnie, pod wpływem chwili, zawarcie umowy musi poprzedzać porównanie ofert instytucji pożyczkowych, gdyż różnice w kosztach obsługi długu są znaczące. Stąd powiedzenie, że racjonalne pożyczanie jest formą oszczędzania. Odpowiedzialna konsumpcja produktów pożyczkowych przejawia się również w potrzebie czytania podpisywanych umów i dopytywaniu pracowników instytucji finansowych o zapisy, których się nie rozumie.

Niewłaściwe zarządzanie budżetem gospodarstwa domowego, jak wspomniano, może doprowadzić do powstania nadmiernego zadłużenia, a nawet wykluczenia takiego podmiotu z systemu finansowego. Co prawda zgodnie z polskimi przepisami prawa, konsument może ogłosić upadłość (Dz. U. z 2008 nr 234, poz. 1572 z późn. zm.), jednak pod warunkiem, że niewypłacalność powstała z przyczyn od niego niezależnych, określanych mianem „wpadnięcia w pułapkę losu”. Sąd wszczynający proces postępowania upadłościowego ocenia, czy nadmierne zadłużenie nie jest efektem nieroztropnych decyzji kredytowych. W skrajnych przypadkach nieradzące sobie z problemami finansowymi gospodarstwo domowe staje się beneficjentem pomocy społecznej, co upoważnia do stwierdzenia, że nieodpowiedzialne decyzje pożyczkowe niosą konsekwencje dla pożyczkobiorcy, ale i dla całego społeczeństwa.

Spoleczna odpowiedzialność konsumpcji produktów pożyczkowych powinna być również rozpatrywana w aspekcie wychowawczym względem młodego pokolenia. Dzieci, młodzież uczą się gospodarowania środkami pieniężnymi od swoich rodziców i opiekunów. Obserwują ich zachowania finansowe i bardzo często stosują w dorosłym życiu.

Za rażąco nieodpowiedzialne działanie należy uznać sytuację, w której standard, wartość kupowanego na kredyt mieszkania dostosowywana jest

do maksymalnej wysokości kredytu, na który pozwala określona przez bank zdolność kredytowa klienta. Takie zachowanie, podobnie z resztą jak częste zaciąganie kredytów konsumpcyjnych, bardzo ogranicza możliwości oszczędzania pieniędzy np. na przyszłą emeryturę.

Instrumenty inkluzji finansowej wspierające podejmowanie odpowiedzialnych decyzji pożyczkowych

Spolecznie odpowiedzialny konsument produktów pożyczkowych potrafi przewidzieć wpływ swoich decyzji finansowych na członków gospodarstwa domowego, czy na społeczeństwo, uwzględnia bieżące i przyszłe skutki swojej konsumpcji. Warunkiem podjęcia prawidłowej decyzji pożyczkowej jest dostęp do odpowiednich informacji oraz posiadanie wiedzy i umiejętności finansowych pozwalających te informacje właściwie wykorzystać. Odpowiedzialne pożyczanie wymaga też przestrzegania ogólnospołecznych norm moralnych.

Decyzje finansowe gospodarstw domowych są podejmowane w warunkach asymetrii informacji, co sprawia, że przejrzystość działań instytucji finansowych i dokonywanych przez nie operacji jest dla klientów indywidualnych niedostateczna. Pomocne w rozwiązaniu tego problemu okazują się rozwiązania instytucjonalno-prawne, zabezpieczające interesy konsumentów. Mogą one mieć charakter obligatoryjnych przepisów prawa ustanawianych przez państwo (np. Ustawa o kredycie konsumenckim), jak i samoregulacji instytucji sektora bankowego. Warto również nadmienić, że do podjęcia prawidłowej decyzji finansowej nie wystarczy sam dostęp do informacji, bowiem niezbędna okazuje się jeszcze odpowiednia wiedza i umiejętności pozwalające je optymalnie wykorzystać.

Determinantą wykluczenia finansowego, powstałego wskutek niewłaściwego zarządzania ryzykiem finansowym codzienności, jest niewątpliwie poziom kompetencji finansowych gospodarstw domowych. Idea odpowiedzialnych finansów zakłada, że wszyscy interesariusze powinni uczestniczyć w kształtowaniu zdolności finansowych (szerzej [Solarz 2013, ss. 156–176]. Jednak ani przepisy prawa, ani programy edukacyjne realizowane przez państwo czy instytucje finansowe nie pomogą, jeśli konsument nie uświadomi sobie potrzeby ciągłego doskonalenia wiedzy i umiejętności finansowych i nie wyrazi chęci aktywnego uczestnictwa w różnych formach edukacji finansowej. Skuteczność tych działań uwarunkowana jest zakresem terytorialnym, gdyż banki swoje inicjatywy

realizują głównie w dużych miastach, a tym samym pomijane są obszary wiejskie, gdzie podnoszenie kompetencji finansowych byłoby szczególnie wskazane. Niemniej jednak największy problem, a zarazem wyzwanie stanowi „nieświadomość niekompetencji” w odniesieniu do konsumentów [Kolasińska 2012, s. 177] i ich przeświadczenie o własnej nieomyślności.

Kolejny aspekt odpowiedzialnego pożyczania wiąże się poczuciem odpowiedzialności za własne czyny. Wielu Polaków (29%) twierdzi, że niespłacany terminowo kredyt to bardziej problem banku niż klienta [Zaleskiewicz 2011, s. 242]. Pozwy złożone przeciwko bankom udzielającym kredytów hipotecznych w CHF dowodzą, iż polscy klienci nie chcą ponosić konsekwencji ryzyka rynkowego, dotyczącego zmiany kursu walutowego czy problemów na rynku pracy. Kredytobiorcy wnioskują o anulowanie umów kredytowych, a dług chcą oddać po kursie franka z 2007 r., kiedy to powstały ich zobowiązania kredytowe lub domagają się możliwości przewalutowania kredytu na korzystnych warunkach. Z kolei posiadacze złotych kredytów hipotecznych, powołując się na klauzulę sprawiedliwości społecznej, twierdzą, że zostaliby wówczas pokrzywdzeni, bo choć przez ostatnie lata mieli stabilne raty to jednak w ostatecznym rozrachunku wyższe. Argumentację tych drugich poparł Urząd KNF, wg którego każde ryzyko ma cenę i trzeba nauczyć się nim zarządzać [Ocena... 2013, s. 12].

Zakończenie

Stabilność finansowa jest dobrem publicznym, bezwzględny priorytetem władz. Pozwala rozwijać się systemowi finansowemu, a tym samym gospodarce oraz społeczeństwu danego kraju. Bardzo ważne jest odpowiednio wczesne zidentyfikowanie i zneutralizowanie ryzyk, które mogłyby prowadzić do niestabilności, przejawiającej się upadłościami banków czy erupcją kryzysów finansowych. Odpowiedzialnością za ostatni kryzys, jaki miał miejsce na rynku finansowym, zwykle się obciążać amerykańskie banki, które w agresywny sposób sprzedawały swoim klientom kredyty hipoteczne. Niewłaściwie zarządzający ryzykiem codzienności kredytobiorcy, podejmujący nieodpowiedzialne decyzje pożyczkowe, prowadzące do nadmiernego zadłużenia, także okazali się nie bez winy.

W obliczu wzrastającego zadłużenia Polaków należałoby sięgnąć po instrumenty, które umożliwiłyby kreowanie postawy odpowiedzialnej konsumpcji produktów pożyczkowych, która niewątpliwie stanowi jedno

z wyzwań współczesnej epoki ryzyka i niepewności. Zgodnie z założeniami koncepcji odpowiedzialnych finansów na straży odpowiedzialnych decyzji pożyczkowych stoją: krajowe i międzynarodowe organy regulacyjne; prowadzący społecznie odpowiedzialny biznes (CSR) dostawcy usług finansowych oraz konsumenci. Oni wszyscy powinni podejmować działania inkluzyjne w obszarze: ochrony konsumenta oraz kształtowania jego zdolności finansowych. Realizacja tych zamierzeń ma się ostatecznie przyczynić do poprawy jakości życia, rozumianej jako wypadkowa dobrobytu i dobrostanu.

Bibliografia

Advancing Responsible Finance for Greater Development Impact. (2011), The German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, The International Finance Corporation and The Consultative Group to Assist the Poor, Berlin.

Be’Nabou R., Tirole J. (2010), *Individual and Corporate Social Responsibility*, „Económica” no. 77.

Borys T. (2011), *Warunki brzegowe ekonomii zrównoważonego rozwoju* [w:] B. Poskrobko (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Białystok.

Czapiński J. (1994), *Psychologia szczęścia. Przegląd badań i zarys teorii cebulowej*, Wyd. Pracownia Testów Psychologicznych, Warszawa.

Green paper – promoting a European Framework for corporate social responsibility, (2001), Commission of the European Communities, Brussels.

Kalinowska D. (2014), *Kredyty hipoteczne: Będzie pożew zbiorony nabitych we franki*, „Dziennik. Gazeta Prawna”, nr 9.

Kielczewski D. (2012), *Różnorodność stylów życia jako czynnik rozwoju zrównoważonego*, „Ekonomia i Środowisko”, nr 3 (43).

Kryk B. (2011), *Konsumpcja zrównoważona a proekologiczne style życia*, „Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą”, nr 51.

Norvilitis J., Osberg T., Young P., Merwin M., Roehling P., Kamas M. (2006), *Personality Factors, Money Attitudes, Financial Knowledge, and Credit-Card Debt in College Student*, „Journal of Applied Social Psychology”, vol. 36, no. 6.

Ocena wpływu na sytuację sektora bankowego i polskiej gospodarki propozycji przewalutowania kredytów mieszkaniowych udzielonych w CHF na PLN wg kursu z dnia udzielenia kredytu (2013), Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa.

Poskrobko B. (1997), *Teoretyczne aspekty ekorozwoju*, „Ekonomia i Środowisko” nr 1(10).

Ramsay I. (2005), *From Truth in Lending to Responsible Lending Information rights and obligations: a challenge for party autonomy and Transactional Fairness* [w:] G. Howells, A. Janssen, R. Schulze (red.), *Information Rights and obligations. A challenge for Party Autonomy and Transactional Fairness*, Hants, Ashgate.

Rogall H. (2010), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań.

Scholtens B., Cerin P., Hassel L. (2008), *Sustainable development and socially responsible finance and investing*, „Sustainable Development”, 16 (3).

Skowroński A. (2006), *Zrównoważony rozwój perspektywą dalszego postępu cywilizacyjnego*, „Problemy ekorozwoju”, nr 2.

Smyczek S. (2012), *Nowe trendy w zachowaniach konsumentów na rynkach finansowych*, Wydawnictwo Placet, Warszawa.

Solarz J.K. (2012), *Nowi wykluczeni. Ryzyko finansowe codzienności*, Studia i Monografie nr 37, Wyd. Społecznej Akademii Nauk w Łodzi, Łódź-Warszawa.

Solarz M. (2013), *Financial capability development as the responsible finance instrument counteracting financial exclusion* [w:] G. Borys, M. Solarz (red.), *Finance and Accountability for Sustainable Development – Sustainable Finance*, Wrocław University of Economic Research Papers no. 302, Wrocław.

Sullivan T., Warren E., Westbrook J. (2006), *Less Stigma or More Financial Distress: An Empirical Analysis of the Extraordinary Increase in Bankruptcy Filings*, „Stanford Law Review”, vol. 59, no. 2.

Świecka B. (2008), *Bankructwa gospodarstw domowych. Perspektywa ekonomiczna i społeczna*, Difin, Warszawa.

Wang M., Wang L., Chen H. (2008), *Locus of control and home mortgage loan behavior*, „International Journal of Psychology”, no. 43 (2).

Young B. (2010), *From Microcredit to Microfinance to Inclusive Finance: A Response to Global Financial Openness* [w:] G.R.D. Underhill, J. Blom, D. Mügge (red.), *Global Financial Integration Thirty Years On*, Cambridge University Press, Cambridge.

Zaleśkiewicz T. (2011), *Psychologia ekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Financial services provision and prevention of financial exclusion (2008), European Commission, <http://ec.europa.eu/social/>, dostęp: 25 marca 2014 r.

InfoDług – ogólnopolski raport o zaległym zadłużeniu i klientach podwyższonego ryzyka (2014), BIG InfoMonitor, http://www.big.pl/download/2014_01_info_dlug_polskie_regiony.pdf, dostęp: 3 maja 2014 r.

Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, United Nations (1987), <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>, retrieved, dostęp: 25 kwietnia 2014 r.

The Global Partnership for Financial Inclusion (2012), 1st Annual Conference on Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion: *Promoting Financial Inclusion through Proportionate Standards and Guidance*, Basel, http://www.gpfi.org/sites/default/files/documents/GPFI_SSBs_Conference_Issues_Paper_3_Financial_Inclusion_%E2%80%93_A_Pathway_to_Financial_Stability_1.pdf, dostęp: 3 maja 2014 r.

Mariusz Wiśłowski

Spółeczna Akademia Nauk

Kredyty hipoteczne w CHF udzielane klientom polskich banków jako element wpływający na zarządzanie złotym polskim

Mortgages in CHF Polish banks to customers as part of influencing the management of the Polish zloty

Abstract: Mortgage due to the long period of the loan is a financial instrument of particularly sensitive to economic fluctuations. If you add to that the fact that the share is in a foreign currency credit risk increases. This risk has been ignored by the banks in 2006-2008, when the banks granted mortgage loans in CHF, even for 40 years.

In this article the author takes a reflection on the impact of these loans on the PLN exchange rate management capabilities. Basic question is relates primarily to 700,000 loans in CHF, which must be taken into account when defining the objectives for the Polish zloty. The question remains an open question of how the NBP and the FSA see the problem and its solution.

Key words: mortgage, NBP, CHF.

Wstęp

Sprawny system bankowy w każdym kraju jest istotnym elementem gospodarki. Działanie banków jako podmiotów finansujących inwestycję, a także konsumpcję pozwala na pobudzenie gospodarki, przy czym istotnym elementem jest stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego, rozumiane zarówno jako bezpieczeństwo depozytów, jak i bezpieczeństwo obsługi powstałych zobowiązań. Kwestia obsługi zobowiązań stanowi istotny element stabilności rynku i waluty – przy czym w Polsce istotną rolę w latach 2006–2008 odgrywał nie złoty polski, ale frank szwajcarski, wobec którego indeksowano znaczną liczbę kredytów hipotecznych. Kredyty te stanowią w dobie kryzysu istotny element kształtujący politykę gospodarczą.

Boom na rynku kredytów hipotecznych, jaki można było obserwować w pierwszej dekadzie XXI wieku na całym świecie, nie ominął także Polski.

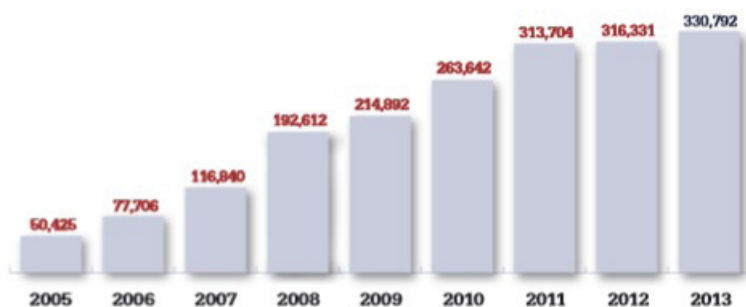
Wzorem krajów zachodnich, także w Polsce młodzi ludzie zechcieli posiadać własne mieszkanie, co nierozzerwalnie wiązało się z zaciągnięciem zobowiązania hipotecznego. Obok zobowiązań zaciąganych w złotych, istotną rolę odgrywały kredyty udzielane we franku szwajcarskim, które to stanowiły w okresie lat 2007–2008 większość udzielanych kredytów hipotecznych. Doprowadziło to do sytuacji, w której kredyty indeksowane w walucie obcej stały się istotnym elementem rynku, ograniczając możliwość regulacji gospodarki przez zarządzanie wartością złotego.

Przyczyny problemu

Zrozumienie boomu na kredyty hipoteczne, szczególnie te indeksowane w walucie obcej, wymaga odniesienia się do kilku zasadniczych kwestii. Konieczne jest tutaj przede wszystkim wskazanie kosztów kredytu zaciąganego w latach 2007–2008, kiedy to zarówno w Polsce, jak i na całym świecie kończył się trend wzrostowy rozpoczęty w 2001 roku. Zmiany, jakie zaszły w gospodarce polskiej w latach 90-tych, stały się przy tym katalizatorem dla zakupu mieszkań przez młodych Polaków, którzy posiadali stosunkowo dobre zatrudnienie, a także zdolność kredytową pozwalającą na spłatę zobowiązań hipotecznych. Pokazują to dane, obrazujące zmiany wartości zadłużenia Polaków z tytułu kredytów hipotecznych na przestrzeni od 2005 do końca 2011 roku. Wzrost ten to ponad 600%, którego przyczyną jest zarówno udzielanie nowych kredytów, jak i wzrost zobowiązań finansowych Polaków w związku ze zmianą wartości waluty.

Poszukując przyczyn boomu, trzeba wskazać z jednej strony na tańsze od złotych kredytów we frankach szwajcarskich, jak i nadpłynność na światowym rynku kredytowym, co w konsekwencji powodowało wzrost cen mieszkań, przy jednoczesnym spadku stóp procentowych. Prowadziło to do sytuacji, gdzie pomimo wzrostu cen mieszkań, wzrost popytu nadal napędzał koniunkturę; zakup mieszkania stanowić powinien inwestycję rokującą wysoki zwrot, a także stosunkowo bezpieczną [Raport 2010, s. 29].

Wykres 1. Całkowity stan zadłużenia z tytułu kredytów mieszkaniowych (w mld PLN) w okresie 2005–2013 r.



Źródło: Raport AMRON SARFiN 2014, s. 5.

Rozumowanie banków, a także organów regulujących (Komisji Nadzoru Finansowego, Rady Polityki Pieniężnej) stanowiło zaprzeczenie teorii cyklu koniunkturalnego, która zakłada co prawda długofalowy wzrost, ale także przyjmuje możliwość odchylen w górę i w dół od średniej [Kolasas 2012, s. 68]. Najbardziej znana teoria wahań koniunktury – teoria J. M. Keynesa zakłada, że ceny i płace powinny się same regulować, a powstanie chwilowej nierównowagi na rynku powoduje popyt, który przewyższa podaż i powoduje powstanie nadmiaru pieniądza i generowanie sztucznego popytu [Romer 2000, ss. 169–174]. Wszystko to prowadziło do oczywistego zjawiska przegrzania się gospodarki, a zatem stanowiło preludium dla kryzysu gospodarczego, którego pierwsze sygnały można było zauważyć już w 2006 roku w USA, a który dotarł do Polski pod koniec 2008 roku. Do tego czasu, podobnie jak na całym świecie, wartość nieruchomości sukcesywnie rosła, stąd też banki traktowały rynek kredytów hipotecznych jako rynek o wysokim stopniu bezpieczeństwa, gdzie wartość zabezpieczenia powinna sukcesywnie rosnać wraz z czasem [Winiński 2009, ss. 25–26].

Podobnie jak większość krajów dotkniętych kryzysem gospodarczym, a także posiadających własne waluty, Polska doświadczyła znacznego spowolnienia gospodarczego, a także znacznego spadku wartości własnej waluty w stosunku do głównych walut. Związane to było przede wszystkim z wycofywaniem się inwestorów, a także lokowaniem środków w bezpieczniejsze aktywa, z których jednym z najważniejszych stał się frank szwajcarski, waluta, do której indeksowane było ponad 700 tysięcy kredytów hipotecznych Polaków.

Problem kredytów w CHF w polityce NBP

Światowy kryzys finansowy, a szczególnie upadek banku Lehmann Brothers, spowodował praktyczne zastopowanie transakcji walutowych na rynku międzybankowym, jednocześnie prowadząc do paniki wśród inwestorów. Wszystko to doprowadziło do sytuacji, w której pęknięcie bańki kredytów „subprime”, związane z przelaniem przez FED w latach 2004–2006 trendu obniżek stóp procentowych i podniesienia ich do poziomu 5,25%, przerodziło się w globalny kryzys wpływający na płynność sektora finansowego [Thlon 2008, s. 31]. Sytuacja w USA, w tym przede wszystkim drastyczny wzrost ceny dolara, doprowadziły do wzrostu ceny pieniądza w krajach zachodnich, co z kolei podnosiło koszty kredytów i poziom ich spłacalności. Pomimo, że problem ten nie dotyczył bezpośrednio Polski, gdzie indeksy spłacalności kredytów hipotecznych są nadal bardzo wysokie, wskazywało to na istnienie problemu, którego pojawienie się było jedynie kwestią czasu [Pacuła 2009, s.109]. Stąd też 15 września 2008 roku, czyli dzień ogłoszenia upadku Lehmann Brothers, można uznać za datę symboliczną, która jednak stanowiła jedynie zakończenie pewnego procesu.

Za powstanie kryzysu gospodarczego z pewnością nie można winić polskiego sektora bankowego, jak i również władz kraju. Wynika to głównie z faktu, że Polska nie posiada dostatecznie silnych narzędzi, by wpływać w znaczący sposób na światową gospodarkę. Niemniej można uznać winę podmiotów publicznych w zakresie umożliwienia Polakom zaciągania zobowiązania kredytowego na bardzo długi okres w walutach obcych. Problem, który faktycznie ignorowany był w latach 2006–2007, kiedy to kursy walut były na bardzo niskim poziomie, stał się istotnym problemem już na samym początku kryzysu, kiedy to praktycznie w ciągu miesiąca raty kredytów w CHF wzrosły o blisko 30%, jednocześnie zaś wartość zobowiązania indeksowana w walucie obcej znacząco przekroczyła w wielu przypadkach wartość nieruchomości stanowiącej zabezpieczenie, szczególnie w sytuacji znacznego udziału kredytów na 100% LtV indeksowanych w walucie obcej.

Wystąpienie kryzysu gospodarczego doprowadziło nie tylko do znacznego spadku zamówień, szczególnie z krajów Europy zachodniej, ale doprowadziło także do sytuacji, w której banki miały znaczne trudności z pozyskaniem franków szwajcarskich na wypłatę kolejnych transzy kredytu. Ratunkiem dla banków komercyjnych były w tym przypadku operacje

typu spaw, które w 2008 roku pozwoliły bankom na utrzymaniu poziomu płynności walutowej, co z kolei prowadziło do krótkoterminowego (okres zapadalności do 81 dni) poprawienia płynności walutowej banków i dalszego uruchamiania zawartych umów kredytowych. Istota transakcji SWAP polegała przede wszystkim na dostarczeniu waluty przez bank centralny i wniesieniu lokat do banków komercyjnych indeksowanych w walutach obcych celem utrzymania pożądanego poziomu płynności walutowej w bankach komercyjnych [Wojtaszek NBP]. Operacje typu SWAP stanowiły w latach 2008–2010 30% wszystkich transakcji lokacyjnych banków w Polsce i w strefie Euro, co pokazuje, jak ważne były te transakcje dla utrzymania płynności finansowej banków [Sobolewski, Tymoczko, 2012, s.181].

Gwałtowny wzrost kursu CHF widoczny w tabeli 1 stał się istotnym problemem dla znacznej części społeczeństwa. Jednocześnie jednak kurs szwajcarskiej waluty stał się ważnym problemem dla gospodarki krajowej, gdyż konieczność podjęcia działań zmierzających do jego obniżenia stała się ważnym elementem prowadzenia polityki gospodarczej.

Tabela 1. Średni kurs CHF na koniec roku kalendarzowego

Rok	Kurs
2007	2.1614
2008	2.8014
2009	2.7661
2010	3.1639
2011	3.6333
2012	3.3868
2013	3.3816

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabel kursów średnich publikowanej przez NBP.

Wysokość kursu CHF stała się jedną z barier wpływających na opóźnienie działań ze strony NBP w kierunku obniżenia stóp procentowych – a więc zgodnie z teorią Keynesa – podjęcia działań zmierzających do pobudzenia gospodarki przez wprowadzenie do niej dodatkowego pieniądza – w tym wypadku do obniżenia jego ceny [*Sytuacja gospodarcza*, s. 1].

W sytuacji, gdy blisko połowa kredytów hipotecznych udzielona została w obcej walucie, drastyczna obniżka stóp procentowych mogłaby doprowadzić do dewaluacji polskiej waluty, co z kolei powodowałoby zwiększenie zobowiązań kredytowych indeksowanych w walutach. Powstała zatem swoista kwadratura koła, gdzie działania zmierzające do pobudzenia gospodarki zagrażały bezpieczeństwu ekonomicznemu części kredytobiorców, nadmiernie zwiększając ich zobowiązania finansowe. Wszystko to prowadziło do działań banku centralnego, który, prowadząc politykę finansową, nie mógł pobudzić gospodarki w sposób skokowy ze względu na zbyt wysokie koszty takiego działania.

Działania banku centralnego w dobie kryzysu miały na celu z jednej strony osłabienie złotego, szczególnie do EUR, a pośrednio także do CHF, z drugiej zaś miały na celu ustabilizowanie złotego na dającym się przewidzieć poziomie. Trzeba jednak wskazać na funkcjonowanie grup nacisku, które miały i mają na celu wpływanie na bank centralny, by ten podjął działania zmierzające w kierunku zwiększenia wartości polskiej waluty. Stąd też ze znaczną krytyką spotkało się działanie NBP z 9 kwietnia 2010 roku, kiedy to doszło do pierwszej od 10 lat interwencji na rynku walutowym podjętej przez NBP. Celem interwencji było osłabienie złotego w stosunku do EUR i uniknięcie zjawiska aprecjacji waluty polskiej, co związane było z oczekiwaniami części ekonomistów, obawiających się znacznego wzrostu wartości złotego i zagrożeń spekulacyjnych z tym związanych [Pierwsza, on line].

Sytuacja wielu kredytobiorców powoduje jednak, że obok działań NBP istotnym czynnikiem dla wypłacalności jest polityka prowadzona przez SNB (Narodowy Bank Szwajcarii). Zagrożeniem jest bowiem nie tylko kurs CHF, ale przede wszystkim stopy procentowe określone przez SNB. W chwili obecnej są one na rekordowo niskim poziomie, co związane jest przede wszystkim z przeszacowaniem wartości franka i działaniami w kierunku osłabienia tej waluty. Silna presja na aprecjację CHF powoduje, że gospodarka szwajcarska ma poważne problemy ze sprzedażą swoich produktów za granicę, a także doznaje spowolnienia wzrostu i ryzyka deflacji. Niemniej sytuacja taka nie może być uznawana za sytuację trwałą, gdyż należy się spodziewać, że w przypadku polepszenia się sytuacji gospodarczej w Szwajcarii nastąpić może zaostrenie polityki pieniężnej, co wiązać się będzie ze wzrostem oprocentowania kredytów. Oznacza to, że zarówno kredytobiorcy, jak i NBP staną przed znaczącym problemem

równoważenia tego wzrostu poprzez stabilizowanie złotego w stosunku do CHF, pozwalającego minimalizować skutki wzrostu oprocentowania.

Z tego punktu widzenia trzeba także patrzeć na liczne interwencje walutowe, jakie miały miejsce w latach 2010–2013 ze strony NBP, a które zmierzały do ustabilizowania się polskiej waluty i ograniczenia spadku jej wartości. Komunikaty NBP z 2011 roku [Komunikaty NBP] pokazują, iż w tym okresie polityka banku uległa zmianie na rzecz wzmocnienia złotego. Spowodowane to było zarówno znacznym spadkiem wartości polskiej waluty, jak i pewnym zabiegiem księgowym, zmierzającym do zwiększenia wartości złotego w stosunku do walut obcych, wobec których wyliczane jest zadłużenie zagraniczne państwa. Kredytobiorcy w CHF skorzystali oczywiście na tym rozwiązaniu, które obniżyło raty kredytów średnio o 80-100 złotych. Kolejna interwencja z czerwca 2013 roku jest jak na razie ostatnią interwencją ze strony NBP zmierzającą do umocnienia waluty krajowej.

Analiza postawy NBP w okresie lat 2008–2013 wskazuje, że bank musiał działać w kierunku ustabilizowania gospodarki, co związane było z obniżaniem stóp procentowych, doprowadziło do pierwszej od 10 lat interwencji walutowej, ale także doprowadziło do sytuacji, w której osłabienie waluty polskiej spowodowało, że realna wartość zabezpieczeń licznych kredytów jest znacznie niższa niż wysokość zobowiązań Polaków. Stan zadłużenia Polaków z tytułu kredytów hipotecznych na koniec 2013 roku to 330,792 mld. Złotych [Raport AMRON SARFiN 2014, s. 5]. Znaczna część tych kredytów to nadal kredyty indeksowane w CHF, jednakże w stosunku do danych z grudnia 2008 roku, gdzie kredyty złotówkowe miały wartość 59,1 mld zł., zaś kredyty w CHF 47,1 mld zł., nastąpiła znaczna zmiana w portfelu kredytowym. Według danych KNF „w maju 2013 r. portfel kredytów mieszkaniowych wynosił 151,7 mld PLN, 41,6 mld CHF oraz 7,6 mld EUR” [Kwaśniak 2013, s. 5]. Sytuacja ta powoduje, że siła oddziaływania kredytobiorców posiadających zobowiązania w CHF jest znacznie mniejsza, zaś bank centralny może działać w sposób bardziej swobodnym prowadząc politykę związaną z zarządzaniem ryzykiem kredytowym, przy zastrzeżeniu, iż kredyty w CHF nadal stanowią ważny element systemu bankowego.

Działania KNF w związku z CHF

Podczas, gdy NBP prowadził działania, zmierzające z jednej strony do ustabilizowania rynku i pogodzenia interesów różnych grup nacisku,

KNF – od początku kryzysu i pogorszenia się sytuacji kredytobiorców zadłużonych we franku szwajcarskim – prowadzi politykę płynącą z założenia, że to kredytobiorcy winni są powstałej sytuacji i powinni ponieść jej konsekwencje. Pierwszym właściwym skutkiem kryzysu było wprowadzenie przez KNF rekomendacji S i T, z których pierwsza faktycznie likwidowała możliwość zaciągania zobowiązań w walucie innej niż złoty, jednocześnie wprowadzając zasadę, iż bez względu na długość okresu kredytowania, zdolność kredytowa może być wyliczana dla maksymalnej długości 25 lat.

Polityka KNF na przestrzeni ostatnich pięciu lat może być określona przede wszystkim jako działanie na korzyść banków. Związane jest to przede z brakiem podjęcia jakichkolwiek działań zmierzających do ograniczenia ryzyka dla już udzielonych kredytów w walucie obcej i faktycznego przeniesienia ryzyka kredytowego w całości na kredytobiorcę. Dotyczy to także wartości zabezpieczeń, co z kolei powoduje, że banki próbowały w poprzednich latach zwiększać zobowiązania klientów poprzez aneksy do umowy czy też dodatkowe ubezpieczenia.

W ocenie autora KNF w przeciwieństwie do NBP, a także rządu, działa przede wszystkim w interesie banków, przy czym może to być działanie krótkofalowe, zagrażające spłacalności kredytów w CHF w sytuacji, gdy SNB podniesie stopy procentowe. Propozycje składane przez polityków, zmierzające do faktycznego zlikwidowania kredytów w CHF w Polsce poprzez ich przewalutowanie według kursu z dnia udzielenia pożyczki nie jest możliwe. Zdaniem KNF klienci mieli pełną świadomość odnośnie podejmowanego ryzyka walutowego [Kotowicz 2013, s. 3] – co jest twierdzeniem przynajmniej wątpliwym. Dodatkowo KNF powołuje się na fakt, że przewalutowanie byłoby niesprawiedliwe w stosunku do osób, które zaciągnęły kredyty w PLN zabezpieczając się przed ryzykiem walutowym, przy wyższych kosztach kredytu. Podsumowując, należy uznać, że opinia KNF w przypadku problemu kredytów walutowych nakłada całą odpowiedzialność na konsumentów, zwalniając z niej banki, jednocześnie akceptując ryzyko walutowe jako element funkcjonowania systemu.

KNF faktycznie wyeliminowała udzielanie nowych kredytów w walutach obcych, przy czym jednak nadal banki posiadają w swoich portfelach ponad 43 mld złotych kredytów udzielanych w CHF, którego kurs jest faktycznie niezależny od polityki państwa i regulacji KNF. Tłumaczenie komisji, iż w „latach 2005–2008 na KNB/KNF oraz banki była wywierana

na silna presja, w celu zwiększenia kredytowania gospodarstw domowych w walutach obcych, jak też zniesienia wszelkich ograniczeń w tym zakresie” [Kotowicz 2013, s. 4], trudno określić wyjaśnieniem, szczególnie w świetle twierdzenia ekspertów KNF, iż „ograniczając się do okresu ostatnich 20 lat, można stwierdzić, że w okresie tym obserwowano zarówno fazy silnego osłabienia złotego, jak i jego umocnienia (zmiany sięgały kilkudziesięciu procent w obu kierunkach). W związku z tym wydaje się, że świadomość tego ryzyka w polskim społeczeństwie jest dość powszechna. Dodatkowo informacje udzielane przez banki klientom decydującym się na zaciągnięcie kredytu walutowego pozwalają stwierdzić, że argument o braku świadomości ryzyka walutowego ze strony kredytobiorców jest nieuzasadniony” [Kotowicz 2013, s. 5]. Przyjmując, że wiedzę tę posiada 10% społeczeństwa, można popelnić znaczne przeszacowanie, szczególnie w sytuacji, gdy wiedza ekonomiczna naszych rodaków nadal jest stosunkowo niska.

Co dalej

Funkcjonowanie na rynku kredytów indeksowanych w CHF stanowi dla gospodarki polskiej znaczący problem. Przede wszystkim, przy prowadzeniu działań, zmierzających do zwiększenia czy też zmniejszenia wartości złotego, konieczne jest uwzględnienie sytuacji znacznej grupy społecznej, która może odnieść znaczną korzyść lub stratę związaną z zarządzaniem wartością złotówki. Jednocześnie problem osób posiadających kredyty w CHF stał się już nie tylko problemem sektora bankowego, ale także problemem politycznym, co dodatkowo utrudnia jego rozwiązanie.

Wydaje się, że polityka KNF polegająca faktycznie na udawaniu, iż problemu nie ma, w długiej perspektywie czasu doprowadzić może do znacznego kryzysu związanego ze zmianami wartości waluty, a także spadkiem obsługi zadłużenia w CHF. Jednocześnie problemem jest fakt, że wiele osób, których nie stać na spłatę kredytów indeksowanych w tej walucie, nie ma możliwości sprzedaży mieszkania w celu spłacenia kredytu, gdyż wartość nieruchomości w najgorszym wypadku pozwala na spłacenie ledwie połowy kredytu.

Poszukując porównań kredytów indeksowanych w CHF można dokonać odniesienia do kredytów subprime udzielanych w USA w latach 2005–2006. To właśnie te kredyty stały się bezpośrednią przyczyną pęknięcia bańki spekulacyjnej w USA i rozlania się kryzysu gospodarczego

na cały świat. Przy czym ważnym elementem był fakt, iż były to kredyty udzielane w rodzimej walucie. Dodatkowo prawo w USA przewiduje, iż zabranie domu/mieszkania zamyka sprawę kredytu, gdyż nawet sprzedaż nieruchomości poniżej wartości zobowiązania nie powoduje, iż dłużnik musi oddawać różnicę do banku. Inaczej jest w Polsce, gdzie coraz powszechniej spotkać można się z opinią, że wielu kredytobiorców stało się faktycznie niewolnikami swojego mieszkania, którego nie mogą sprzedać, gdyż nadal będą musieli spłacać znaczną część zaciągniętego w walucie kredytu.

Należy pamiętać, że problemy sektora bankowego odbijają się na całej gospodarce, dlatego też kwestia ryzyka walutowego i kredytów w CHF nie jest tylko problemem banków i ich klientów, ale ważnym problemem ekonomicznym i społecznym. W chwili obecnej poziom LIBOR powoduje, że kredyty te są nadal stosunkowo tanie, ale przy założeniu, że recesja w Szwajcarii skończy się znacznie szybciej niż w Polsce, nie można pominać założenia znacznego wzrostu rat kredytów w CHF, związanego ze wzrostem indeksu LIBOR, co z kolei spowoduje pogorszenie się sytuacji banków, które w swoim portfelu mają znaczną liczbę kredytów indeksowanych w CHF. Gospodarcze skutki takiego zjawiska mogą spowodować kolejną falę kryzysu w Polsce, która może mieć znacznie donioślejsze skutki niż kryzys z 2008 roku, ze względu na ograniczone rezerwy przedsiębiorstw zmagających się z kryzysem.

W sytuacji, w jakiej znajduje się obecnie państwo i przede wszystkim NBP, trudno jest oczekiwać działań, które pozwolą na szybkie zwiększenie wartości waluty, szczególnie w momencie, gdy działania takie odbijają się na wynikach firm eksportujących swoje produkty poza granice Polski. Niemniej znaczna liczba mieszkań, zajętych w związku z niespłacanymi kredytami walutowymi, może spowodować efekt domina powodujący spadek cen nieruchomości w związku ze zwiększeniem się podaży, co w konsekwencji obniży wartość zabezpieczeń także dla kredytów indeksowanych w PLN, a także doprowadzi do spadku liczby nowych inwestycji, zatem osłabi rynek budowlany, którego rentowność w tej chwili jest już bardzo niska.

Faktycznie można przyjąć, że dla zarządzania złotym polskim i dla gospodarki wartość CHF i indeksu LIBOR ma znaczenie jedynie niewiele mniejsze niż wskaźniki gospodarki krajowej. To, czy Polska doświadczy skutków udzielonych w CHF kredytów subprime, zależy od bardzo wielu

czynników, jednakże samo funkcjonowanie tak znacznej liczby kredytów wysokiego w tej chwili ryzyka stanowi istotny element dla polityki wielu banków, zatem wpływa także na funkcjonowanie rynku.

Bibliografia

Kolasa M. (2012), *Teoria realnego cyklu koniunkturalnego*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH, Zeszyt Nr 119, Warszawa.

Kotowicz A. (2013), *Ocena wpływu na sytuację sektora bankowego i polskiej gospodarki propozycji przewalutowania kredytów mieszkaniowych udzielonych w CHF na PLN według kursu z dnia udzielenia kredytu*, KNF, Warszawa.

Kwaśniak W. (2013), *Finansowanie budownictwa mieszkaniowego w Polsce*, raport KNF, Warszawa.

Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości, (2014), raport AMRON-SARFiN, 4/2013, Warszawa.

Pacula P. (2009), *Kryzys finansowy w Stanach Zjednoczonych i jego możliwe konsekwencje*, Bezpieczeństwo Narodowe, nr I–II.

Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych w Polsce w latach 2002-2009, (2010), NBP, Warszawa.

Romer D. (2000), *Makroekonomia dla zaawansowanych*, PWN, Warszawa.

Sobolewski P. Tymoczko D. (red.) (2012), *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2010 r.*, NBP, Warszawa.

Sytuacja gospodarcza w Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Islandii, Estonii, na Litwie i Łotwie oraz w Polsce – skutki kryzysu, (2010), Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa.

Thlon M. (2008), *Rozwój sektora kredytów subprime - druga odsłona American Dream*, Warszawa.

Winiecki J. (red.) (2009), *Kryzys globalny, Początek czy koniec?*, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Gdańsk.

Komunikaty NBP z dnia 23.09.2011, 30.09.2011r., 03.10.2011 r., 23.11.2011 r., 29.12.2011 r.

Źródła internetowe

Pierwsza od 10 lat interwencja NBP na rynku walutowym! [on line], <http://krzysztofjaw.salon24.pl/>, dostęp 08 maja 2014.

Wojtaszek J., *Jak działa rynek międzybankowy*, [on line] <http://www.nbportal.pl> dostęp 07 maja 2014.

Część IV

Podmioty gospodarcze w stabilnym otoczeniu finansowym

Magdalena Hryniewicka

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

Rozmiary i efekty wsparcia unijnego dla przedsiębiorstw z Polski Wschodniej

The size and the effects produced by the EU support for enterprises from Eastern Poland

Abstract: Eastern Poland is a specific area which has long been lagging the whole country in terms of the economic growth. EU funds allocated, among others, to the enterprising sector, were expected to deliver the boost to the area. The purpose of the paper is to thoroughly analyse the size of the EU support for enterprises from Eastern Poland in two points of time (2006 and 2013). Based on the analysis, the author made an attempt to assess the effectiveness of the support.

Key words: regional policy, EU support, enterprises, Eastern Poland.

Wprowadzenie

Przystąpienie w 2004 r. Polski do Unii Europejskiej wiązało się m.in. z uzyskaniem dostępu do funduszy unijnych, które stworzyły szansę na przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, ale także funkcjonujących w nim przedsiębiorstw. W okresie programowania 2007–2013 Polska była beneficjentem, korzystającym ze środków unijnych po raz drugi (bez uwzględnienia pomocy przedakcesyjnej). Przeprowadzone dotychczas badania o charakterze makroekonomicznym wykazują pozytywny wpływ funduszy unijnych na rozwój regionów i podstawowych wskaźników jak np.: PKB czy stopa bezrobocia¹.

Polska Wschodnia² jest szczególnym obszarem, który pod względem rozwoju pozostaje w tyle na tle całego kraju. Trudna sytuacja społeczno-

¹ Zobacz szerzej *Raport – Wpływ funduszy europejskich...2010*, *Raport – Ocena postępów Polski...2008*, J. Szlachta 2011, *Raport – ocena przy pomocy modelu Hermin*.

² Polska Wschodnia w niniejszym opracowaniu oznacza teren objęty pomocą unijną – zakres 5 województw tj. lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, a także warmińsko-mazurskie.

gospodarcza tych regionów kraju stanowi obszar szczególnego zainteresowania w zakresie kreowania polityki regionalnej w zasadzie we wszystkich ważnych dokumentach tj.: *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju*, *Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju*, *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego czy też w koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*. Niezbędne jest podejmowanie dodatkowych działań, umożliwiających skuteczne wdrażanie przyjętych tam założeń. Regiony te pod względem PKB *per capita* są najslabiej rozwinięte nie tylko na tle Polski, ale także krajów unijnych. Rozszerzenie UE w 2007 r. o Bułgarię i Rumunię (regiony słabiej rozwinięte od Polski) nie zmieniły niekorzystnego położenia Polski Wschodniej. Obszary te nadal znajdowały się wśród 20 najbiedniejszych regionów całej Unii Europejskiej, co świadczy o znacznych opóźnieniach.

Celem artykułu jest szczegółowa analiza rozmiarów wsparcia unijnego dla przedsiębiorstw z Polski Wschodniej w dwóch punktach czasowych (2006 r. i 2013r.)³, na podstawie której podjęto próbę oceny efektywności tego wsparcia. Tak określony cel determinuje zakres problemowy artykułu, który składa się z czterech części. W pierwszej omówiono sytuację ekonomiczną województw wchodzących w skład Polski Wschodniej, w drugiej – zaprezentowano rozmiary wsparcia unijnego dla przedsiębiorstw z Polski Wschodniej z programów operacyjnych o zasięgu ogólnokrajowym, w trzeciej natomiast pokazano rozmiary tego wsparcia o zasięgu lokalnym, z kolei w czwartej wskazano efekty wsparcia dla przedsiębiorstw.

Sytuacja ekonomiczna Polski Wschodniej

Województwa Polski Wschodniej to pięć najbiedniejszych regionów Polski. Spośród omawianych regionów największą powierzchnię zajmuje woj. lubelskie (ponad 25 tys. km²) i jest ono zamieszkiwane przez ok. 2,1 mln osób, więc charakteryzuje się dość niską gęstością zaludnienia (87 osób na km) na tle Polski (123 osoby na km²), która na przestrzeni sześciu lat nie uległa znaczącej zmianie. Administracyjnie dzieli się na 24 powiaty oraz graniczy bezpośrednio z Białorusią i Ukrainą. Niewiele mniejszą powierzchnię zajmuje woj. warmińsko-mazurskie (ok. 24 tys. km²) jednak zamieszkuje je znacznie mniej ludności (ok. 1,5 mln osób), w związku z tym gęstość zaludnienia jest niższa niż w tym pierwszym i wynosi zaledwie 60 osób na km². Składa się ono z 21 powiatów. Następne co do

³ Niektóre dane np. z GUS wskazują stan na 2012 r., ponieważ są publikowane ze znacznym opóźnieniem.

wielkości jest woj. podlaskie, położone na ok. 20 tys. km², zamieszkiwane przez ok. 1,2 mln ludności. Liczba osób przypadająca na 1 km² wynosi 59 i jest ponad 2-krotnie niższa od średniej dla Polski i jednocześnie najniższa w kraju. Region ten składa się z 17 powiatów (14 ziemskich i 3 grodzkich). Natomiast dwa kolejne województwa tj. podkarpackie i świętokrzyskie zajmują odpowiednio: 17 tys. km², 11 tys. km². To drugie jednocześnie zajmuje najmniejszy obszar w kraju. W obydwu występuje najwyższa spośród omawianych województw gęstość zaludnienia (119 osób na km², 109 osób na km²), chociaż i tak jest ona poniżej średniej dla całego kraju. Świętokrzyskie składa się z 13 powiatów, a podkarpackie z prawie 2-krotnie większej liczby powiatów (tj. 25).

Tab. 1. Wybrane wskaźniki ekonomiczne w Polsce Wschodniej w 2006 r. i 2012 r.

	Bezrobocie (w%)				
	Lubelskie	Podkarpackie	Podlaskie	Świętokrzyskie	Warmińsko-Mazurskie
2006	15,5	16,4	14,7	16,0	21,3
2012	14,2	16,4	13,3	17,7	23,1
	PKB per capita (w zł)*				
2006	18 783	19 078	20 378	21 093	20 898
2012	26 919	26 801	28 485	29 552	28 635
	Gęstość zaludnienia na km ²				
2006	87	118	59	110	59
2012	86	119	59	109	60
	Liczba przedsiębiorstw ogółem				
2006	150 579	140 656	88 931	106 312	111 311
2012	166 027	155 034	94 721	108 068	119 913
	Liczba przedsiębiorstw prywatnych				
2006	144 510	134 557	85 726	102 416	104 630
2012	160 129	148 938	91 491	104 721	114 283
	Liczba przedsiębiorstw na 1 tys. mieszk. w wieku produkcyjnym				
2006	111	107	119	132	120
2012	121	114	124	134	127

*Pod koniec 2013 r. GUS udostępnia dane dotyczące tej kategorii za 2011 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analizując zaprezentowane w tab. 1 wskaźniki poszczególnych województw wchodzących w skład Polski Wschodniej, można zauważyć kilka zależności. Najwyższy poziom bezrobocia, zarówno w 2006 r., jak i 2012

r. miał miejsce w woj. warmińsko-mazurskim (odpowiednio: ok. 21% i 23%). Nie zauważono na Podkarpaciu zmian w tym zakresie, a w przypadku pozostałych regionów odnotowano ok. 1% spadek tego wskaźnika na przestrzeni sześciu lat. Z zaprezentowanych danych wynika, że w odniesieniu do 2006 r. nastąpił znaczny wzrost PKB *per capita*, jednak należy zauważyć, że taka sytuacja miała miejsce w całej Polsce. Województwa Polski Wschodniej w 2006 r. były zaliczane do tych najslabiej rozwiniętych i w zasadzie po sześciu latach sytuacja ta nie uległa zmianie, pomimo zauważalnej poprawy, nadal są to te regiony, które znajdują się na szarym końcu w Polsce. Na przestrzeni tych lat we wszystkich regionach zwiększyła się liczba przedsiębiorstw, a więc i nastąpił wzrost przedsiębiorczości mierzony liczbą firm przypadającą na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym⁴.

Zaprezentowane regiony łączy wiele wspólnych problemów, co potwierdzają liczne badania i ekspertyzy [Zob. Gorzelak 2007, Kukliński 2010]. Głównym powodem znacznych zapóźnień rozwojowych w odniesieniu do innych regionów Polski jest peryferyjne położenie regionów, ponieważ wszystkie procesy modernizacji np.: urbanizacja, uprzemysłowienie czy zmiany technologiczne przychodzące do Polski z Zachodu, nie przekraczały linii Wisły. W związku z tym zapóźnienia rozwojowe obszaru są długotrwałe, trudne do nadrobienia w krótkim okresie i słabo widoczne na przestrzeni tych sześciu lat. Znacząca liczba środków unijnych przeznaczonych dla tych regionów powinna pomóc w nadrabianiu tych zaległości, aczkolwiek to proces długotrwały, którego efekty mogą być odłożone w czasie. Należy także zauważyć, że w zasadzie nie ma wspólnych inicjatyw o charakterze ponadregionalnym (poza unijnymi), brakuje przede wszystkim gospodarczych, wykraczających poza teren jednego województwa obejmujących wszystkie pięć regionów. Liczba podejmowanych przedsięwzięć promujących region Polski Wschodniej

⁴ Należy także zauważyć, że makroregion Polski Wschodniej posiada stosunkowo dobrze funkcjonujące na tle kraju instytucje otoczenia biznesu. Według danych Stowarzyszenia Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce w 2012 r. w makroregionie działały ogółem 202 ośrodki innowacji i przedsiębiorczości. Odniesienie tej liczby do liczby mieszkańców oraz przedsiębiorstw pozwala stwierdzić, że w tym pierwszym przypadku w kraju na jeden ośrodek innowacji i przedsiębiorczości przypadало średnio prawie 47 tys. osób, a w Polsce Wschodniej 40,8 tys. osób. Natomiast na jedną instytucję otoczenia biznesu w kraju przypadало około 4,8 tys. przedsiębiorstw, a w makroregionie było to jedynie 3,2 tys. podmiotów na ośrodek. W związku z tym można stwierdzić, że potencjalny dostęp do instytucji otoczenia biznesu na tle całej Polski jest stosunkowo wysoki.

lub jego poszczególne województwa nie przedstawia się imponująco. Jest ona przede wszystkim skupiona wokół promocji imprez rozrywkowych, integracyjnych, popularyzowania lokalnych produktów czy też walorów przyrodniczych⁵.

Rozmiary wsparcia przedsiębiorstw Polski Wschodniej z programów o zasięgu ogólnokrajowym

Przedsiębiorstwa, które prowadzą działalność gospodarczą w omawianych województwach w latach 2007–2013 mogły korzystać ze środków unijnych o zasięgu ogólnokrajowym w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG), Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ).

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka był nakierowany przede wszystkim na pomoc przedsiębiorcom, łącznie prawie 70% całego budżetu została przewidziana na pomoc dla sektora przedsiębiorstw (tj. ponad 7 mld euro). Jego nadrzędnym celem *jest rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa*. Dla tych regionów Polski, które są znacznie opóźnione w rozwoju, wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w przedsiębiorstwach ma kluczowe znaczenie, w zasadzie w każdym obszarze: naukowym, technicznym, organizacyjnym, handlowym czy też finansowym.

Ogółem w ramach wszystkich realizowanych projektów z beneficjentami w PO IG zawarto ponad 2,5 tys. umów o wartości 9,5 mld zł, z tego z przedsiębiorstwami ponad 2,2 tys. umów o wartości 8,4 mld zł. Zdecydowanie największą liczbę projektów unijnych wykonywały podmioty z Podkarpacia (tj. 959) o najwyższej łącznej wartości, a najmniej, zarówno pod względem ilościowym, jak i wartościowym firmy z warmińsko-mazurskiego. Bardziej szczegółowych informacji, uwzględniających liczbę zatrudnionych, dostarcza tab. 2.

⁵ Niewątpliwym atutem omawianych województw jest fakt, iż na całym terenie Polski Wschodniej znajduje się 9 parków narodowych (Biebrzański, Białowiecki, Narwiański i Wigierski, Poleski, Świętokrzyski, Bieszczadzki i Magurski). Jednak niedostatecznie rozwinięty sektor turystyczny w niewielkim stopniu wykorzystuje walory środowiska naturalnego.

Tab. 2. Liczba i wartość zawartych umów w PO IG wg klas wielkości przedsiębiorstw (stan na I poł. 2013 r.)

	Liczba umów				
	mikro	małe	średnie	duże	łącznie w regionie
Lubelskie	175	132	84	9	400
Podkarpackie	381	290	244	44	959
Podlaskie	146	85	60	8	299
Świętokrzyskie	172	101	64	15	352
Warmińsko-Mazurskie	77	84	57	8	226
Razem	951	692	509	84	2236
	Wartość umów (w mln zł)				
Lubelskie	445,3	307,1	625,0	257,0	1 634,4
Podkarpackie	736,4	500,9	953,3	1 396,6	3 587,2
Podlaskie	135,4	337,1	225,3	853,4	1 551,2
Świętokrzyskie	135,3	334,6	229,6	393,9	1 093,4
Warmińsko-Mazurskie	104,1	143,5	179,1	196,7	623,4
Razem	1 556,5	1 623,2	2 212,3	3 067,6	8 459,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07–13 i obliczenia własne.

W odniesieniu do liczby zawieranych umów, można stwierdzić, że ich liczba maleje wraz ze wzrostem zatrudnionych zarówno w odniesieniu do pozycji „razem”, jak i w poszczególnych województwach. Odmienna zależność występuje w przypadku wartości wykonywanych projektów, których wartość wzrasta wraz z wielkością przedsiębiorstwa. Występują także znaczne dysproporcje pomiędzy średnimi wartościami jednostkowymi wykonywanych projektów uzależnione od wielkości podmiotu. Rozpiętości te są zauważalne nie tylko pomiędzy poszczególnymi rodzajami przedsiębiorstw, ale także pomiędzy tą samą wielkością firmy w różnych województwach – najmniejsze rozpiętości występowały pomiędzy firmami średnimi, a najwyższe wśród podmiotów dużych. Firmy mikro realizowały projekty o średniej wartości jednostkowej od 0,8 mln zł. w świętokrzyskim, do 2,5 mln zł w lubelskim. Natomiast przedsiębiorstwa zaliczane do kategorii małych, wykonywały projekty o średniej wartości jednostkowej od 1,7 mln zł. w warmińsko-mazurskim i podkarpackim, do 3,3 mln zł. w świętokrzyskim. Z kolei średnie od 3,1 mln zł. w warmińsko-mazurskim do 7,4 mln zł. w lubelskim. Średnia wartość jednostkowa projektu wykonywanego przez duży podmiot wyniosła od 24,6 mln zł. w warmińsko-mazurskim do 106,7 mln zł. w podlaskim.

W kontekście rozmiarów udzielonej pomocy należy także zauważyć, że łącznie we wszystkich omawianych województwach działalność gospodarczą prowadzi ponad 619 tys. podmiotów, a w ramach PO IG zawarto ponad 2,2 tys. umów, w związku z tym faktyczna pomoc unijna w ramach tego programu trafiła zaledwie do ok. 0,36% przedsiębiorstw. W związku z tym należałoby się zastanowić, czy taki rozmiar wsparcia może mieć efektywne przełożenie na rozwój firmy oraz całego regionu.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki realizuje cele związane z rozwojem kapitału ludzkiego o charakterze indywidualnym oraz społecznym. Stanowi on odpowiedź na wyzwania nakreślone w odnowionej Strategii Lizbońskiej, z których jednoznacznie wynika, że prawidłowy i odpowiednio ukierunkowany rozwój kapitału ludzkiego ma pozytywne przełożenie na dynamicznie zmieniające się potrzeby rynku pracy i wpływa na poprawę funkcjonowania samych przedsiębiorstw, ale także gospodarki województw. Jego podstawowy cel to *wzrost zatrudnienia i spójności społecznej*. Ogółem ze środków unijnych i krajowych na jego realizację przewidziano ok. 11,7 mld euro. Z danych KSI SIMIK wynika, że łącznie w ramach PO KL zawarto ponad 16 tys. umów o wartości ok. 9,6 mld zł, w tym z przedsiębiorstwami ok. 29% z nich o wartości stanowiącej ok. 18% wszystkich projektów. Szczegółową realizację projektów, uwzględniającą wielkość przedsiębiorstwa, przedstawia tab. 3.

Tab. 3. Liczba i wartość zawartych umów w PO KL wg wielkości (stan na I poł. 2013 r.)

	Liczba umów				
	mikro	małe	średnie	duże	łącznie w regionie
Lubelskie	570	324	51	83	1 028
Podkarpackie	542	254	124	113	1 033
Podlaskie	410	191	40	98	739
Świętokrzyskie	687	258	14	61	1 020
Warmińsko-Mazurskie	666	298	49	75	1 088
Razem	2875	1325	278	430	4 908
	Wartość umów (w mln zł)				
Lubelskie	219,5	175,1	35,9	56,5	487,0
Podkarpackie	186,6	139,7	79,6	134,9	540,8
Podlaskie	96,1	57,2	19,6	33,1	206,0
Świętokrzyskie	168,1	104,0	17,1	45,0	334,2

Warmińsko-Mazurskie	137,4	116,9	16,8	45,2	316,3
Razem	807,7	592,9	169,0	314,7	1 884,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07–13 i obliczenia własne.

Zdecydowanie najwięcej przedsięwzięć realizowały przedsiębiorstwa zatrudniające do 9 pracowników. Średnia jednostkowa wartość projektu z mikro przedsiębiorstwami z analizowanych obszarów Polski wyniosła od 200 do 400 tys. zł., z małymi podmiotami od 300 do 600 tys. zł., natomiast ze średnimi oraz dużymi od 0,3 do 1,2 mln zł. (przy czym ta najwyższa w odniesieniu do pierwszych wystąpiła w świętokrzyskim, a drugich w podkarpackim). W związku z tym można stwierdzić, że projekty z tego Programu Operacyjnego były najliczniejsze, jednak z uwagi na charakter pomocy miały dość niską wartość jednostkową. Z analizy dostępnego materiału (badania, ekspertyzy, artykuły) wynika, że szkolenia spotykają się ze sprzecznymi opiniami, jedni uważają, że one nic nie wnoszą, inni wręcz przeciwnie [Solska 2012, Rapacki, Próchniak 2010]. Jak wynika z przeprowadzonych badań, są one pozytywnie oceniane przez kadrę kierowniczą [*Raport – Wpływ funduszy europejskich 2010, Raport – Wpływ polityki spójności 2011*]. Mając na uwadze rozwój przedsiębiorstw, należy także pamiętać, że istotna jest nie tylko informacja o liczbie pracowników objętych szkoleniami, ale także ta, jak wykorzystali oni zdobyte umiejętności w przedsiębiorstwie.

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko [Hryniewicka, Niemczyk 2013] jest skierowany do szerokiego grona beneficjentów np.: jednostek samorządu terytorialnego, administracji rządowej, organizacji pozarządowych, ale także do przedsiębiorstw. Jego celem jest *poprawa atrakcyjności inwestycyjnej Polski oraz jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej, społecznej i jednoczesnej ochronie środowiska*. Należy zauważyć, że przedsięwzięcia realizowane z tego Programu Operacyjnego, są wykonywane w zdecydowanej większości przez największe przedsiębiorstwa. Przede wszystkim z uwagi na ograniczenia kwotowe np. minimalna wartość projektu 2 mln zł., bowiem mikrofirmy rzadko mogą pozwolić sobie na takie inwestycje, gdyż nie posiadają takiego kapitału i wkładu własnego w wymaganej wysokości. Ogółem w całej Polsce w tym programie zawarto 3700 umów (o wartości ok. 191,8 mld zł.), z tego z przedsiębiorcami 1442 umowy (o wartości 83,4 mld zł.). Natomiast z podmiotami gospodarczymi prowadzącymi działalność na obszarach zaliczanych do

Polski Wschodniej 291 umów o wartości 12,8 mld zł., co stanowi ok. 20% udział w łącznej liczbie umów realizowanych z przedsiębiorcami z całego kraju. Najwięcej przedsięwzięć unijnych wykonywały firmy z woj. lubelskiego tj. 74, jednak najwyższą wartość miały projekty z Podkarpacia tj. 4,3 mld zł. Pod względem wielkości zatrudnienia w przedsiębiorstwach, realizujących projekty unijne w tym programie, zdecydowanie dominują podmioty duże. Można stwierdzić, że zarówno liczba (wyjąwszy firmy średnie), jak i wartość umów, wzrastają wraz z wielkością firmy. Firmy zatrudniające do 9 pracowników w całym analizowanym makroregionie zawarły zaledwie 6 umów – przedsiębiorcy mikro z Podkarpacia i Podlasia wcale nie wykonywali tych projektów – tab. 4. Można wymienić wiele powodów zainteresowania tego typu projektami przez duże podmioty. Po pierwsze, mają one zazwyczaj wyodrębnione komórki, zajmujące się pozyskiwaniem i rozliczaniem środków unijnych. Po drugie, mają bardziej stabilną sytuację finansową i silniejszą pozycję na rynku. Po trzecie, posiadają środki na wkład własny lub wyższą zdolność kredytową, aby uzyskać kredyt na ten wkład. Należy także podkreślić, że z tej pomocy unijnej łącznie skorzystało zaledwie ok. 0,04% przedsiębiorstw prowadzących działalność we wszystkich pięciu regionach Polski. Jest to zdecydowanie najniższa liczba w porównaniu z innymi Programami Operacyjnymi. Główną przyczyną takiego stanu może być przede wszystkim wysoki wkład własny, ale także obawa przed podejmowaniem tak dużych i niekiedy wieloletnich inwestycji.

Tab. 4. Liczba i wartość zawartych umów w PO IiŚ wg klas wielkości (stan na I poł. 2013 r.)

	Liczba umów				
	mikro	małe	średnie	duże	łącznie w regionie
Lubelskie	2	36	2	34	74
Podkarpackie	0	2	8	55	65
Podlaskie	0	7	2	45	54
Świętokrzyskie	2	1	2	28	33
Warmińsko-Mazurskie	2	5	11	47	65
Razem	6	51	25	209	291
	Wartość umów (w mln zł)				
Lubelskie	37,4	372,3	27,2	1 558,9	1 995,8
Podkarpackie	0,0	0,1	261,5	4 082,5	4 344,1
Podlaskie	0,0	61,0	24,0	1 344,3	1 429,3

Świętokrzyskie	0,1	0,03	294,6	1 331,6	1 626,3
Warmińsko-Mazurskie	45,8	193,9	218,7	3 080,4	3 538,8
Razem	83,3	627,3	826,0	11 397,7	12 934,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07–13 i obliczenia własne.

Rozmiary wsparcia przedsiębiorstw Polski Wschodniej z programów o zasięgu lokalnym

Przedsiębiorcy prowadzący działalność w omawianych województwach poza środkami unijnymi o zasięgu ogólnopolskim mogą skorzystać z tych o zasięgu lokalnym, do których zaliczamy Regionalne Programy Operacyjne (RPO) oraz Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW). Ten ostatni jest zaliczany do ogólnopolskich programów, chociaż tak naprawdę mogą z niego skorzystać tylko beneficjenci z tych pięciu obszarów, dlatego zdecydowano o umieszczeniu tego programu w tym miejscu. Zasadniczym celem Programu Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej jest *przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju*.

Na cały PO RPW przewidziano ok. 2,8 mld eur. [Szczegółowy Opis Osi Rozwój Polski Wschodniej, załącznik]⁶. Jednak, jak wynika z danych KSI SIMIK, w ramach całego programu ze wszystkimi beneficjentami zawarto zaledwie 371 umów o wartości 14,3 mld zł, w tym z przedsiębiorcami tylko 26 o wartości ok. 1,4 mld zł. Mając świadomość, że są to tak niewielkie liczby i wartości, można przypuszczać, że w sprawozdaniach celowo nie umieszcza się takich informacji.

Regionalne Programy Operacyjne w latach 2007–2013 obowiązywały w całej Polsce, ich najważniejszą cechą charakterystyczną, odróżniającą je od tych ogólnopolskich jest ich lokalny charakter i dostosowanie do potrzeb danego regionu. W związku z tym w całej Polsce Wschodniej jest pięć RPO. Ich częścią wspólną jest konstrukcja. W każdym znajdują się priorytety i działania⁷. W każdym z nich występuje także jeden główny

⁶ Niestety ogólnodostępna sprawozdawczość do tego programu pozostawia wiele do życzenia. Brakuje podstawowych danych takich jak np. dokładna liczba czy wartość podpisanych umów, złożonych wniosków w podziale na poszczególne działania czy priorytety.

⁷ RPO woj. lubelskiego składa się z 9 priorytetów i 30 działań; RPO woj. podkarpackiego z 8 priorytetów i 20 działań; RPO woj. podlaskiego z 7 priorytetów i 18 działań; RPO woj. świętokrzyskiego z 7 priorytetów i 19 działań; RPO woj. warmińsko-mazurskiego z 8 priorytetów i 18 działań.

priorytet, w którym beneficjentami są przede wszystkim przedsiębiorstwa (ale nie tylko) – we wszystkich omawianych pięciu regionach Polski jest to Priorytet 1. Jednak przedsiębiorcy mogą być także beneficjentami w innych działaniach⁸.

W całej Polsce we wszystkich priorytetach RPO zawarto ponad 39 tys. umów (o wartości ok. 147 mld zł), w tym cała Polska Wschodnia ma ok. 28% udział w liczbie oraz ok. 20% udział w wartości wykonywanych projektów. Nie tylko przedsiębiorcy byli beneficjentami głównej osi priorytetowej skierowanej przede wszystkim do nich, jednak stanowią oni większość – przedsiębiorstwa z Lubelszczyzny wykonywały 99% wszystkich projektów, a udział pozostałych woj. mieści się w granicach 85–96%⁹.

⁸ Celem głównym Regionalnego Programu Operacyjnego woj. lubelskiego (RPO WL) jest podniesienie konkurencyjności Lubelszczyzny, prowadzące do szybszego wzrostu gospodarczego oraz zwiększenia zatrudnienia z uwzględnieniem walorów naturalnych i kulturowych regionu, na którego realizację przeznaczono najwyższą liczbę środków finansowych, ogółem ok. 1,6 mld euro oraz dla beneficjentów pierwszej osi priorytetowej (przede wszystkim przedsiębiorstw) tj. ok. 502,3 mln euro. [Szczegółowy Opis... lubelskiego 2013 s. 5]. Natomiast nadrzędnym celem Regionalnego Programu Operacyjnego woj. podkarpackiego jest wzrost krajowej i międzynarodowej konkurencyjności gospodarki oraz poprawa dostępności przestrzennej Podkarpacia, na który przeznaczono ponad 1,5 mld euro, w tym na najważniejszy z punktu widzenia przedsiębiorstw priorytet ok. 27% tej kwoty [Szczegółowy Opis...podkarpackiego 2013, s. 3]. Z kolei Regionalny program Operacyjny woj. podlaskiego (RPO WP) jest nakierowany przede wszystkim na zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego i tworzenie nowych pozarolniczych miejsc pracy przy poszanowaniu i zachowaniu dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego regionu [Szczegółowy Opis...podlaskiego 2013, s. 5]. Ogółem na ten RPO przewidziano najmniej środków finansowych, jednak udział głównej osi priorytetowej dla firm wynosi ponad 25% z wartości ogółem. W Regionalnym Programie Operacyjnym woj. świętokrzyskiego (RPO WS) dla przedsiębiorców przewidział ok. 25% ogółu środków, a jego nadrzędnym celem jest poprawa warunków sprzyjających budowie konkurencyjnej i generującej nowe miejsca pracy regionalnej gospodarki. [Szczegółowy Opis świętokrzyskiego 2013, s. 3]. Ostatni z omawianych regionów (RPO WM) za podstawowy cel postawił sobie wzrost konkurencyjności gospodarki oraz liczby i jakości powiązań sieciowych, uwzględniając pomoc dla przedsiębiorstw z regionu w wysokości ok. 450 mln euro [Szczegółowy Opis...warmińsko-mazurskiego 2013, s. 4]. Pomimo tego, że te regiony Polski mają wiele cech wspólnych to jednak każdy z nich nastawiony jest na realizację innego celu głównego, co nie oznacza, że nie są one częściowo do siebie podobne.

⁹ Istotną kwestią jest pokazanie także, ile projektów unijnych realizowali przedsiębiorcy poza główną osią priorytetową skierowaną przede wszystkim do nich, pozwala to bowiem ocenić konstrukcję programu operacyjnego i jego czytelność. Zdecydowanie najmniej umów poza głównym priorytetem realizowali przedsiębiorcy z woj. świętokrzyskiego (tj. 10), a najwięcej z warmińsko-mazurskiego (tj. 425). Natomiast na Lubelszczyźnie, Podkarpaciu oraz Podlasiu wartości te wyniosły odpowiednio: 159, 97 oraz 86. Można stwierdzić, że im mniej przedsięwzięć było wykonywanych poza najważ-

Efekty wsparcia przedsiębiorstw

Efekty działań podejmowanych w ramach programów operacyjnych można ocenić w różny sposób. Jednym z najczęściej stosowanych jest porównywanie wybranych wskaźników charakteryzujących rezultaty osiągnięte na koniec grudnia 2012 r. z ich wartościami planowanymi (zakładanymi w momencie budowania programów)¹⁰. Jednak analiza tych wielkości wskazuje na występowanie w przypadku niektórych z nich znacznych rozbieżności. W praktyce często ich wartości są niedoszacowane lub znacząco przeszacowane, co wynika np. z realokacji środków pomiędzy działaniami lub priorytetami lub ze zbyt optymistycznego podejścia autorów w momencie budowania programów¹¹. Z uwagi na wielość tych mierników oraz problematykę artykułu wybrano tylko te, które odzwierciedlają najważniejsze efekty w podmiotach gospodarczych.

Analiza wybranych wskaźników wykonania RPO WL pozwala stwierdzić, że zaledwie dwa przekroczyły zakładany poziom realizacji¹². Na wysokim poziomie znalazł się miernik dotyczący liczby projektów współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a sektorem badawczo-rozwojowym¹³. Jest to korzystne z uwagi na zapóźnienia rozwojowe regionu, gdyż podejmowanie takiej współpracy w dłuższej perspektywie czasu z pewnością przyniesie wymierne korzyści dla jednej i drugiej strony, ale także dla całego regionu. Odmiennie przedstawia się sytuacja dotycząca podejmowania inwestycji z wykorzystywaniem odnawialnych źródeł

niejszą z punktu widzenia przedsiębiorstw osią priorytetową tym dane były bardziej czytelne i można z nich uzyskać informację o faktycznych rozmiarach wsparcia dla podmiotów gospodarczych.

¹⁰ Wskaźniki realizacji poszczególnych programów operacyjnych są publikowane ze znacznym opóźnieniem, co wynika z trudności mierzenia uzyskanych efektów.

¹¹ W jednym ze sprawozdań z realizacji programu operacyjnego jego autorzy sami podkreślają, że „na etapie procesu programowania błędnie opracowano metodologię wyliczenia przedmiotowych wskaźników, w związku z czym nie jest możliwe osiągnięcie ich wartości”. Sprawozdanie z realizacji RPO woj. warmińsko-mazurskiego za 2012 r., s. 140.

¹² To jest wskaźnik monitorujący dodatkowe inwestycje, wykreowane dzięki wsparciu oraz liczba przedsiębiorstw, które wprowadziły innowacje lub nowe ulepszone produkty w wyniku bezpośredniego wsparcia. Obydwa zostały przekroczone o ponad 20% w odniesieniu do zakładanego poziomu realizacji. Zarówno jeden, jak i drugi, mają kluczowe znaczenie dla rozwoju przedsiębiorstw, ponieważ zarówno inwestycje jak i innowacje umożliwiają przedsiębiorstwom uzyskanie przewagi nad konkurencją, jednocześnie pozwalają na lepsze dostosowywanie i zmienianie oferty do aktualnych potrzeb klientów.

¹³ Podpisano 17 umów w obszarze współpracy tj. ponad 80% wartości docelowej w 2015 r.

energii, gdzie z przedsiębiorcami podpisano zaledwie jedną umowę¹⁴. Dość mało optymistycznie wygląda realizacja wskaźnika odnosząca się do liczby utworzonych miejsc pracy¹⁵. Osiągnięcie zakładanej wartości tego miernika jest mało prawdopodobne, ponieważ beneficjenci zgłaszają problemy z utrzymaniem utworzonych w ramach realizowanego projektu stałych miejsc pracy, podając jako przyczynę niekorzystną i niestabilną sytuację gospodarczą [Sprawozd. woj. lubelsk. z załącz.].

W przypadku woj. podkarpackiego żaden z mierników nie przekroczył zakładanego poziomu, a niektóre mają wartości zerowe, co może wynikać z pewnych opóźnień w realizacji części umów lub niezakończonych projektów¹⁶. Na poziomie zerowym ukształtował się wskaźnik dotyczący liczby wspartych funduszy poręczeniowych oraz pożyczkowych. Jednak wartość pożyczek udzielonych przedsiębiorcom wyniosła ponad 44 mln zł, natomiast udzielonych poręczeń nieco ponad 15 mln zł¹⁷. Taka sytuacja jest wynikiem konstrukcji programu, w którym dopiero po zakończeniu wszystkich projektów będzie można uwzględnić te liczby we wskaźnikach końcowych. Zainteresowanie przedsiębiorców zwrotnymi instrumentami wsparcia jest bardzo duże¹⁸. Jednak niektóre z mierników osiągnęły wprawdzie wartości niższe niż zaplanowano, jednak ich poziom był zadowalający. Liczba projektów z zakresu bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego dla MSP wyniosła 389 przedsięwzięć¹⁹. Z kolei wskaźnik odnoszący się do liczby utworzonych miejsc pracy ukształtował się na poziomie ogółem 1672 etatów²⁰ [Sprawozd. z RPO woj. podkarpackiego z załącz.].

¹⁴ Jednak autorzy sprawozdania szacują na podstawie zawartych umów, że w 2015 r. wartość tego wskaźnika zostanie zrealizowana na poziomie ponad 200%, co w odniesieniu do bieżącego stanu wydaje się mało prawdopodobne.

¹⁵ Realizacja na poziomie nieco ponad 33% wartości docelowej.

¹⁶ Zgodnie z zasadą n+2 wszystkie powinny się zakończyć do końca 2015r.

¹⁷ W odniesieniu do pożyczek stanowi realizację na poziomie ok. 68% w odniesieniu do wartości docelowej na 2015r. Natomiast w przypadku poręczeń miernik wykonano na poziomie ok. 49% wartości docelowej na 2015r.

¹⁸ Wynika to głównie z dość atrakcyjnych warunków udzielania takich pożyczek (bardziej korzystnych niż tych, które oferują banki komercyjne), ale wiąże się także ze znacznie mniejszą liczbą formalności i dokumentów w porównaniu z ubieganiem się o bezzwrotne instrumenty wsparcia ze środków unijnych.

¹⁹ Stanowi on ok. 62% realizacji w stosunku do wartości docelowej planowanej do osiągnięcia w 2015 r. (620 szt.)

²⁰ W tym: 557 dla kobiet, a 1115 dla mężczyzn. Co ogółem stanowi realizację na poziomie ok. 73% wartości docelowej na 2015 r.

W przypadku woj. podlaskiego sytuacja wygląda podobnie jak w podkarpackim. Z zebranego materiału wynika, że żaden ze wskaźników nie przekroczył zakładanego poziomu, jednak na podstawie liczby zawartych umów można stwierdzić, że część z nich osiągnie zakładany poziom lub znacząco się do niego zbliży. Według stanu na koniec 2012r. trzy osiągnęły zerowy poziom²¹. Na niskim poziomie realizacji ukształtował się także miernik monitorujący liczbę projektów z zakresu B+R²². Sytuacja jest o tyle niepokojąca, że rozwój gospodarczy jest uzależniony od wielu czynników, m.in. od szybkości pojawiania się na rynku nowych, innowacyjnych podmiotów gospodarczych chcących podejmować działania badawczo-rozwojowe oraz uaktywniać swoją współpracę z jednostkami naukowymi. Jeden z najwyższych poziomów osiągnął miernik dotyczący liczby projektów z zakresu bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego dla MSP²³. Na zadowalającym poziomie w granicach 52–53% realizacji ukształtowały się dwa wskaźniki tj. liczba pożyczek lub gwarancji udzielonych przedsiębiorcom oraz liczba utworzonych miejsc pracy. Obydwa mają bardzo istotne znaczenie w kontekście rozwoju przedsiębiorstw, w tym także podnoszenia poziomu konkurencyjności [Sprawozd. z woj. podl. z załącz.].

W odniesieniu do efektów udzielonego wsparcia w ramach wybranych wskaźników monitorowania w woj. świętokrzyskim należy zaznaczyć, że wskaźnik dotyczący monitorowania liczby projektów z zakresu bezpośredniej pomocy dla przedsiębiorstw został zrealizowany ogółem w ok. 68%²⁴. Nawiązując do liczby projektów dotyczących wsparcia instytucji otoczenia biznesu oraz funduszy pożyczkowych i gwarancyjnych to miernik został zrealizowany w ok. 13%²⁵.

Oceniając efektywność udzielonego wsparcia, mierzoną poprzez porównanie wybranych wskaźników w woj. warmińsko-mazurskim, należy wskazać kilka mierników tj.: liczba projektów współpracy pomiędzy

²¹ Tj.: (1) liczba projektów promujących przedsiębiorczość i zastosowanie nowych technologii, (2) liczba przedsiębiorstw, które skorzystały z infrastruktury parków naukowo-technologicznych oraz (3) liczba utworzonych miejsc pracy w zakresie B+R.

²² Zawarto zaledwie 2 umowy, co stanowi niewiele ponad 6% wartości na 2015 r.

²³ Wartość wyniosła niecałe 78% w stosunku do wartości docelowej, planowanej do osiągnięcia w 2015 r.

²⁴ Wsparcie uzyskało 342 przedsiębiorców wobec 500 zakładanych na 2015 r.

²⁵ Jednak wg autorów raportu nie ma obaw co do niezrealizowania wskaźnika w 100%, o czym świadczy liczba zawartych, ale jeszcze niezakończonych umów.

przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi²⁶, liczba projektów B+R w MSP²⁷, liczba utworzonych miejsc pracy w zakresie B+R²⁸, liczba projektów z zakresu bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego dla przedsiębiorstw²⁹, liczba projektów z zakresu bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego dla przedsiębiorstw przez pierwsze 2 lata po rozpoczęciu działalności³⁰, liczba MSP, które otrzymały wsparcie na promocję produktów i procesów przyjaznych środowisku³¹ [Sprawozd. z war-mazur. z załącz.].

Uzyskane efekty weryfikuje się także poprzez porównanie wskaźników w poszczególnych województwach, takie jak np.: poziom bezrobocia, PKB per capita czy też liczba funkcjonujących przedsiębiorstw w wybranych punktach czasowych, co umożliwia identyfikację zachodzących zmian³².

Informacji na temat efektów wsparcia dostarczają także przeprowadzane w poszczególnych regionach badania, ewaluacje i ekspertyzy. W odniesieniu do badań w woj. lubelskim – ogółem wg stanu na koniec 2013 r. przeprowadzono ich 13, w tym dwa odnoszące się do monitorowania efektów wsparcia w przedsiębiorstwach³³. Z kolei w woj. podkarpackim łącznie przeprowadzono ich 15, w tym dwa nakierowane na sektor przedsiębiorstw³⁴. W podlaskim przeprowadzono łącznie 10 ewaluacji i badań z różnych obszarów, nie ma jednak żadnej, która w sposób bezpośredni odnosi się do bezzwrotnej pomocy finansowej dla sektora przedsię-

²⁶ Wartość wskaźnika wyniosła 10 przy zakładanej wartości docelowej na 2015 r. 110, co stanowi ok. 9% realizacji.

²⁷ Wartość wskaźnika wyniosła zero przy zakładanej wartości docelowej na 2015 r. 30 szt.

²⁸ Wartość wskaźnika w 2012r. wyniosła 2 etaty przy zakładanej wartości docelowej na 2015r. tj. 22 etaty.

²⁹ Wartość wskaźnika ogółem w 2012 r. wyniosła 600 szt. przy zakładanej wartości docelowej na 2015 r. 900 szt.

³⁰ Realizacja na poziomie ok. 47% w odniesieniu do wartości docelowej na 2015 r. tj. 143 szt.

³¹ Wartość miernika wyniosła 213 szt. przy zakładanej wartości docelowej 259 szt. Na podstawie zawartych umów szacuje się przekroczenie zakładanego poziomu o ok. 18%.

³² Zestawienie zaprezentowano w Tab. 1.

³³ Zob. szerzej: (1) Analiza zaangażowania i możliwości JST oraz MŚP w aplikowaniu o środki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013, Public Profits Sp. z o.o, Lublin 2011, (2) Ocena wpływu wspartych w RPO WL instrumentów inżynierii finansowej na dostępność źródeł finansowania inwestycji dla przedsiębiorców.

³⁴ Zob. szerzej: (1) Ewaluacja wkładu bezpośrednich dotacji inwestycyjnych udzielonych w ramach RPO WP we wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności mikro, małych i średnich przedsiębiorstw województwa podkarpackiego, IBS, 2012 r. (2) Rola instrumentów inżynierii finansowej w zaspokajaniu potrzeb finansowych przedsiębiorstw w województwie podkarpackim, Uniconsult 2011.

biorstwa. Z kolei w woj. świętokrzyskim przeprowadzono 12 różnych ekspertyz. Wśród tych monitorujących bezpośrednie efekty wsparcia dla przedsiębiorców należy uwzględnić dwie najważniejsze³⁵. Natomiast w warmińsko-mazurskim wykonano ogółem 10 ekspertyz, z tego jedna jest nakierowana na monitorowanie efektów uzyskanych przez przedsiębiorstwa³⁶.

Podsumowanie

Z zaprezentowanych danych wypływa szereg wniosków. Wśród ważniejszych należy wymienić:

- Skuteczność aplikowania przedsiębiorców o fundusze unijne mierzono relacją liczby przedsiębiorstw w danym regionie do liczby zawartych z nimi umów. Ogółem można jednoznacznie stwierdzić, że wielkość udzielonego przedsiębiorcom wsparcia jest znikoma.
- Łącznie na terenie tych pięciu omawianych województw działalność gospodarczą prowadzi ponad 619 tys. firm prywatnych. Ogółem wsparcie unijne ze wszystkich programów operacyjnych, zarówno tych o zasięgu krajowym, jak i lokalnym uzyskało ponad 13 tys. przedsiębiorstw. W związku z tym na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że pomoc trafiła zaledwie do ok. 2,1% wszystkich przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie tych regionów.
- Należy zgodzić się z autorami innych artykułów naukowych, którzy podkreślają, że Polska Wschodnia charakteryzuje się znacznymi zapóźnieniami rozwojowymi w odniesieniu do innych regionów w kraju. Wobec czego pomoc dla tych regionów i funkcjonujących w nich przedsiębiorstw jest uzasadniona. Jednak znikome rozmiary udzielonej pomocy unijnej w odniesieniu zarówno do liczby funkcjonujących tam przedsiębiorców, jak i potrzeb tych regionów, nie pozostawiają złudzeń i są widoczne jedynie na poziomie poszczególnych przedsiębiorstw.
- Z funduszy unijnych skorzystało zaledwie 2,1% przedsiębiorców, wobec czego tak znikome wsparcie nie ma znacznego przełożenia na efektywność w analizowanych regionach np.: na znaczący spadek bezrobocia czy wzrost PKB *per capita*.

35 Zob. szerzej (1) Analiza i ocena kierunków wsparcia udzielonego w ramach Działania 1.1. RPOWŚ 2007–2013, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source”, 2011, (2) Ocena skuteczności działania funduszy pożyczkowych i poręczeniowych, które otrzymały dofinansowanie w ramach RPOWŚ 2007–2013, PSDB, 2012.

36 Zob. szerzej Ewaluacja RPO WiM w kontekście konkurencyjności firm, produktów i usług, Ego, 2012.

- W przypadku miernika PKB *per capita* w dwóch punktach czasowych tj. 2006 r. i 2012 r. (tab. 1) we wszystkich analizowanych regionach odnotowano jego znaczny wzrost – jednak należy zauważyć, że nie jest to zjawisko, które wystąpiło tylko w regionach Polski Wschodniej, a w całej Polsce. Wobec czego znaczący wzrost tego miernika nie ma wpływu na poprawę sytuacji ekonomicznej, natomiast analizowane regiony pod tym względem pozostawały w tyle na tle całego kraju, zarówno w 2006 r., jak i w 2012 r.
- W odniesieniu do miernika efektywności, jakim jest spadek bezrobocia, to z przeprowadzonej analizy w dwóch punktach czasowych nie zauważono jego znaczącej poprawy w żadnym z pięciu regionów – zaledwie w przypadku dwóch (lubelskim i podlaskim) nastąpiła znikoma poprawa, jednak nie przekroczyła ona nawet jednego punktu procentowego. Z kolei w dwóch kolejnych (świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim) bezrobocie miało tendencję wzrostową – tab. 1.
- Kolejnym miernikiem efektywności jest wzrost liczby przedsiębiorstw. We wszystkich regionach zwiększeniu uległa liczba przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą. Jednak należy mieć świadomość, że liczba podmiotów zarejestrowanych pochodzi z bazy GUS z rejestru REGON, który jak wskazują badania wielu instytucji, zawiera więcej podmiotów niż faktycznie działa na danym terenie, gdyż część nieaktywnych przedsiębiorców nie wywiązuje się z obowiązku poinformowania o zakończeniu swojej działalności. Jednak jednocześnie jest to jedyne wiarygodne źródło informacji, wykorzystywane do przeprowadzania badań.
- Wyniki ewaluacji i innych analizowanych w artykule badań potwierdzają, że pozytywne efekty wsparcia są widoczne na poziomie konkretnych przedsiębiorstw, a nie w skali całego województwa.
- Do oceny uzyskanych efektów wsparcia wykorzystuje się różne metody. Najczęściej stosowane są dwie. Pierwsza odnosi się do porównywania wskaźników charakteryzujących osiągnięte rezultaty z ich wartościami planowanymi w momencie budowania programów. Z zebranego materiału wynika, że w przypadku wielu wskaźników monitorowania nie osiągnięto ich zakładanych wielkości. W niektórych przypadkach wystąpiły nawet wartości zerowe, ale są i takie, których poziom przekroczył planowaną wielkość. Wynika to z kilku czynników odnoszących się do sposobu i metodologii ich pomiaru (niektóre mierzy się dopiero po 2 latach od początku realizacji projektu) czy też

zbyt optymistycznych założeń. Jednak uzyskane efekty w nielicznych przypadkach będą widoczne dopiero po wielu miesiącach lub nawet latach, jak w przypadku współpracy pomiędzy przedsiębiorcami a jednostkami naukowymi, w których przeprowadzanie i wdrażanie badań jest wieloetapowe i długotrwałe, a ostateczne efekty odłożone w czasie. Należy także pamiętać o innych stosunkowo trudno mierzalnych efektach takich jak np. wartość dodana realizowanych projektów, efekty mnożnikowe czy też te odłożone w czasie wynikające np. z inwestycji w kapitał ludzki.

Bibliografia

Bąkowski A., Mażewska M. (red.) (2012), *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce*, PARP, Warszawa.

Gorzela G. (2007), *Strategiczne kierunki rozwoju Polski Wschodniej*, MRR Warszawa.

Hryniewicka M., Niemczyk J. (2013), *Ocena założeń i realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko*, Wyd. IBRKiK w Warszawie Handel Wewnętrzny nr 1.

Kukliński A. (2010), *Problem Polski Wschodniej. Doświadczenia i perspektywy* [w:] D. Błaszczuk, M. Stefański (red.), *Strategiczna problematyka Polski Wschodniej*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji, Lublin.

Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami UE oraz wpływ funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004–2007 (2008) MRR, Warszawa.

Ocena przy pomocy modelu HERMIN efektu makroekonomicznego wpływu środków EFRR wraz ze środkami współfinansowania, na gospodarkę Wielkopolski, w ramach WRPO na lata 2007–2013 – trzy edycje raportu.

Rapacki R., Próchniak M. (2010), *Wpływ rozszerzenia Unii Europejskiej na wzrost gospodarczy i realną konwergencję krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Ekonomista”, nr 4.

Raport z badań (2011) – Analiza zaangażowania i możliwości JST oraz MŚP w aplikowaniu o środki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013, Public Profits Sp. z o.o., Lublin.

Raport z badań (2011) – Ocena wpływu wspartych w RPO WL instrumentów inżynierii finansowej na dostępność źródeł finansowania inwestycji dla przedsiębiorców.

Raport z badań (2012) – Ewaluacja wkładu bezpośrednich dotacji inwestycyjnych udzielonych w ramach RPO WP we wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności mikro, małych i średnich przedsiębiorstw województwa podkarpackiego, IBS.

Raport z badań (2011) – Rola instrumentów inżynierii finansowej w zaspokajaniu potrzeb finansowych przedsiębiorstw w Województwie podkarpackim, Uniconsult.

Raport z badań (2011) – Analiza i ocena kierunków wsparcia udzielonego w ramach Działania 1.1. RPOWŚ 2007–2013, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source”.

Raport z badań (2012) – Ocena skuteczności działania funduszy pożyczkowych i poręczeniowych, które otrzymały dofinansowanie w ramach RPOWŚ 2007-2013, PSDB.

Raport z badań (2012) – Ewaluacja RPO WiM w kontekście konkurencyjności firm, produktów i usług, Ego.

Solska J. (2012), *Na co poszło 300 miliardów?*, „Polityka”, nr 29.

Szlachta J., Zaleski A. (2011), *Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w układach makroregionalnych*, Gospodarka Narodowa nr 7–8.

Sprawozdanie roczne z realizacji RPO woj. podkarpackiego za 2012 r. oraz załączniki.

Sprawozdanie roczne z realizacji RPO woj. lubelskiego za 2012 r. oraz załączniki.

Sprawozdanie roczne z realizacji RPO woj. podlaskiego za 2012 r. oraz załączniki.

Sprawozdanie roczne z realizacji RPO woj. świętokrzyskiego za 2012 r. oraz załączniki.

Sprawozdanie roczne z realizacji RPO woj. warmińsko-mazurskiego za 2012 r. oraz załączniki.

Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013, (2013).

Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego dla Województwa Lubelskiego 2007–2013 (2013).

Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego dla Województwa podkarpackiego 2007–2013 (2013).

Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego dla Województwa podlaskiego 2007–2013 (2013).

Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego dla Województwa świętokrzyskiego 2007–2013 (2013).

Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego dla Województwa warmińsko-mazurskiego 2007–2013, (2013).

Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę, polskich regionów i konwergencje z krajami UE. (2010), MRR.

Wpływ polityki spójności na poziom i jakość zatrudnienia w krajach Grupy Wyszehradzkiej – podsumowanie i wnioski (2011), PAG Uniconsult Warszawa.

Michał Krajewski

Spółeczna Akademia Nauk

Procedura prowadzenia postępowania kontrolnego – stan obecny i kierunki zmian

Procedure of conducting tax audit proceeding – current state and directions of changes

Abstract: The article presents the essence of the proceeding held by both the tax authorities and the tax audit authorities. It discusses all the key elements together with examples drawn from the author's many years of experience. It shows the directions of the most important changes, which in the future may contribute to better enforcement of tax claims by the state budget and efficient operation of tax authorities and tax audit authorities.

Key words: tax authority, Tax Office, Tax Audit Office, tax audit proceedings, tax evasion, tax offence, general tax law.

Wstęp

W niniejszej publikacji zostanie przedstawiona procedura prowadzenia postępowania podatkowego przez organy podatkowe pierwszej instancji, a tym samym postępowania kontrolnego przez organy kontroli skarbowej. Wskazane zostaną istotne różnice w działaniu dwóch wyżej wymienionych organów, w zakresie ich ustawowych kompetencji. Ponadto zostaną zaprezentowane kierunki zmian omawianej procedury, jakie powinny zostać wprowadzone, w celu sprawniejszego prowadzenia przedmiotowych postępowań. Według autora, który jest wieloletnim praktykiem, obowiązująca procedura nie sprzyja skutecznemu dochodzeniu podatkowych należności budżetu państwa. W tym miejscu należy zaznaczyć, że poruszane w niniejszym artykule zagadnienia trudno opisać w sposób klasyczny, polegający na przedstawieniu tez badawczych, a następnie ich weryfikacji z uwagi na zawilość tematu.

Postępowanie podatkowe a postępowanie kontrolne

W tej części publikacji zostanie przedstawiona procedura prowadzenia postępowania podatkowego przez Urzędy Skarbowe oraz postępowania kontrolnego prowadzonego przez Urzędy Kontroli Skarbowej. Uregulowania w tym zakresie oraz całokształt stosunków pomiędzy podatnikami a Urzędami Skarbowymi został zawarty w Ustawie z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa w dziale IV zatytułowanym Postępowanie podatkowe.

W przypadku prowadzenia postępowania kontrolnego przez Urzędy Kontroli Skarbowej należy stosować przepisy Ordynacji podatkowej w zakresie nieuregulowanym w Ustawie z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej¹. Niektóre użyte w Ustawie o kontroli skarbowej określenia oznaczają odpowiednio [art. 31 ust. 2 UKS]:

1. organ kontroli skarbowej – organ podatkowy,
2. postępowanie kontrolne – postępowanie podatkowe, o którym mowa w dziale IV Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. Ordynacja podatkowa,
3. kontrola podatkowa – kontrolę, o której mowa w dziale VI Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. Ordynacja podatkowa.

Ordynacja podatkowa jest swoistego rodzaju kodeksem regulującym postępowania w sprawach podatkowych.

Na wstępie należy podkreślić pewne różnice w działaniu organów podatkowych i organów kontroli skarbowej. Mianowicie organy podatkowe prowadzą w pierwszej kolejności kontrolę podatkową, a dopiero później w wyniku stwierdzenia nieprawidłowości wszczynane jest postępowanie podatkowe. Natomiast organy kontroli skarbowej mogą tylko w ramach prowadzonego postępowania kontrolnego wszcząć i prowadzić kontrolę podatkową. Nigdy nie będzie takiej sytuacji, w której organ kontroli skarbowej będzie prowadził tylko kontrolę podatkową. Kontrola podatkowa może być wszczęta jednocześnie z postępowaniem kontrolnym lub po jakimś czasie, jeżeli wystąpi taka potrzeba.

Czynności sprawdzające także są odmiennie prowadzone przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej. Różnica polega na tym, że organy podatkowe w związku z postępowaniem podatkowym lub kontrolą podatkową mogą jedynie udać się do kontrahenta podatnika w celu

¹ Wcześniej procedura prowadzenia postępowania kontrolnego przez Urzędy Kontroli Skarbowej była uregulowana w Ustawie o kontroli skarbowej w art. 15 – 23, które z dniem 01.01.2013 r. zostały skreślone na mocy Ustawy z dnia 12 września 2012 r. o zmianie Ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2002 r. nr 169, poz. 1387).

sprawdzenia rzetelności i prawidłowości dokumentów. Natomiast organy kontroli skarbowej są uprawnione do sprawdzenia rzetelności i prawidłowości dokumentów we wszystkich podmiotach uczestniczących w dostawie tego samego towaru lub usługi.

W dalszej części publikacji w celu czytelniejszego przedstawienia omawianych zagadnień, gdy zostanie użyte określenie *organ*, będzie to oznaczać zarówno organ, podatkowy jak i organ kontroli skarbowej. Podobnie w sytuacji omawiania zagadnień dotyczących *postępowania*, będzie to oznaczało postępowanie podatkowe i postępowanie kontrolne. Niniejsza publikacja została poświęcona postępowaniu prowadzonemu przez organy I instancji.

Zasady ogólne

Postępowanie podatkowe (kontrolne) zostało uregulowane w dziale IV Ordynacji podatkowej. W rozdziale 1 zawarto zasady ogólne, którymi muszą kierować się organy podczas prowadzenia postępowania.

Naruszenie którejkolwiek z wyżej wymienionych zasad przez organy jest naruszeniem prawa i może skutkować skierowaniem skargi na ich działanie w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, zażalenia na postanowienie wydane w toku postępowania lub może posłużyć jako uzasadnienie do odwołania od decyzji organu. Oprócz wyżej wymienionych zasad ogólnych w postępowaniu obowiązują zasady prawa: zawarte w Konstytucji RP, Unii Europejskiej oraz zasady wypracowane w doktrynie prawa [Adamiak, Borkowski, Mastalski, Zubrzycki 2014, ss. 597–634].

Wyłączenie pracownika organu podatkowego oraz organu podatkowego

W kolejnym, 2 rozdziale zostały umieszczone przesłanki służące do wyłączenia pracownika organu podatkowego lub organu podatkowego. Instytucja wyłączenia pracownika zawiera zamknięty katalog osób podlegających wyłączeniu. Stanowi ona zabezpieczenie przed stronniczością pracowników organu. Pracownik organu może na własne żądanie lub na żądanie strony wyłączyć się z prowadzonego postępowania, jeżeli zostanie uprawdopodobnione występowanie okoliczności, które mogą wywołać wątpliwości co do jego bezstronności.

Strona (postępowania)

Rozdział 3 mówi o tym, kto może być stroną prowadzonego postępowania oraz kto może być pełnomocnikiem strony. Stroną w postępowaniu jest podatnik, płatnik, inkasent lub ich następca prawny, osoba trzecia, osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej [art. 133 § 1 i §2 OP]. W artykule 136 odnajdziemy zapis mówiący, że strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania.

Pełnomocnik działa (w imieniu i na rachunek) strony postępowania, a nie zamiast strony, a jego zadaniem jest uchronić ją przed negatywnymi skutkami niezajomości prawa.

Załatwianie spraw

Kolejny, 4 rozdział dotyczy załatwiania spraw. Sprawy, które nie wymagają przeprowadzenia postępowania dowodowego powinny być załatwione bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowane nie później niż w ciągu 2 miesięcy od wszczęcia postępowania [art. 139 § 1 OP]. Kolejny artykuł nakłada na organ podatkowy obowiązek zawiadomienia strony o każdym przypadku niezalatwienia sprawy we właściwym terminie. W takim przypadku należy podać stronie przyczyny niedotrzymania terminu i wskazać nowy termin załatwienia sprawy. Na niezalatwienie sprawy we właściwym terminie służy stronie ponaglenie do organu wyższego stopnia, czyli do właściwej miejscowo Izby Skarbowej lub Izby Celnej w przypadku prowadzenia postępowania przez Urząd Celny. Jeżeli ponaglenie zostanie uwzględnione przez organ wyższego stopnia, zostanie wyznaczony dodatkowy termin na załatwienie sprawy i zarządzone złożenie wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezalatwienia sprawy w terminie. Pracownik, który zostanie uznany za winnego, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej przepisami prawa².

Należy w tym miejscu wskazać, że rzadko kiedy postępowanie jest zakończone w ciągu 2 miesięcy, co wynika z potrzeby zgromadzenia w sprawie obszernego materiału dowodowego (np.: przesłuchania znacz-

² Mogą to być między innymi: postanowienia rozdziału 9 Ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o służbie cywilnej, przepisy rozdziału 11 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o służbie celnej oraz Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.

nej liczby świadków, wystąpienia z pytaniem do obcych administracji podatkowych, które potrafią odpowiedzieć nawet po kilkunastu miesiącach). W tym miejscu należałoby dokonać zmiany przepisów polegającej na umożliwieniu organom wyznaczania dłuższych terminów zakończenia postępowania w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych.

Doręczenia

Kolejnym ważnym zagadnieniem jest kwestia doręczeń wszelkiego rodzaju pism. Została ona uregulowana w rozdziale 5. Zasadą jest to, że organ doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego. Pisma, z wyjątkiem zaświadczeń, mogą być doręczane za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W przypadku ustanowienia przez stronę pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi. Jeżeli strona ustanowi kilku pełnomocników, wyznacza jednego, jako właściwego do doręczeń. Jeżeli nie zostanie wskazany pełnomocnik właściwy do doręczeń, organ doręcza pisma jednemu z pełnomocników (dowolnie wybranego przez organ). Istnieje obowiązek ustanowienia przez stronę pełnomocnika do spraw doręczeń w przypadku wyjazdu za granicę na okres co najmniej 2 miesiące. W przypadku niedopełnienia tego obowiązku wszelkie pisma doręczane pod dotychczasowy adres wskazany przez stronę uznaje się za doręczone. Występują następujące sposoby doręczania pism w zależności od tego, kto jest ich adresatem. Osobom fizycznym pisma doręcza się w:

- ich mieszkaniu,
- miejscu pracy,
- siedzibie organu podatkowego.
- każdym miejscu, gdzie zastanie się adresata w razie niemożności doręczenia pisma w sposób określony powyżej.

W przypadku nieobecności adresata w mieszkaniu, pisma doręcza się za pokwitowaniem dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu, jeżeli osoby te podejmą się oddania pisma adresatowi. W takim przypadku należy umieścić zawiadomienie o doręczeniu pisma sąsiadowi lub dozorczy domu w oddawczej skrzynce pocztowej lub na drzwiach mieszkania lub w widocznym miejscu przed wejściem na posesję adresata.

W przypadku, gdy nie jest możliwe doręczenie pisma w żaden z wyżej wymienionych sposobów, operator pocztowy przechowuje pismo przez 14 dni w swojej placówce pocztowej lub pismo składa się w urzędzie gminy (miasta, dzielnicy) w przypadku doręczania pisma przez organ

podatkowy lub upoważnioną osobę. Adresata zawiadamia się dwukrotnie o pozostawieniu pisma w jednym z wyżej wskazanych miejsc, które to zawiadomienie umieszcza się w oddawczej skrzynce nadawczej lub na drzwiach mieszkania. Powtórne zawiadomienie w razie niepodjęcia pisma następuje w terminie 7 dni. O tym, jak należy liczyć terminy określone w dniach, mówi art. 12 § 1 Ordynacji podatkowej. Pismo uważa się za doręczone z upływem ostatniego dnia 14 dniowego terminu.

Osobom prawnym pisma doręcza się w lokalu ich siedziby lub w miejscu prowadzenia działalności osobie upoważnionej do odbioru korespondencji. Jest to bardzo niefortunny zapis, który może powodować nieskuteczność doręczeń w przypadku, kiedy osoba, która odbierze od pracownika organu korespondencję, okaże się nieupoważnioną do jej odbioru. Strona postępowania, która nie będzie chciała podjąć korespondencji albo spowodować opóźnienie w jej doręczeniu, może podnieść kwestię, że została ona przekazana pracownikowi, który nie był właściwy do odbioru. Należałoby doprecyzować ten przepis poprzez stworzenie domniemania, że osoba wykonująca pracę w siedzibie strony jest pracownikiem strony i tym samym jest osobą upoważnioną do odbioru pism organu.

Jeżeli zdarzyłoby się, że podany przez osobę prawną adres jej siedziby nie istnieje lub jest niezgodny z odpowiednim rejestrem i nie można ustalić miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, to pismo pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia [art. 151a OP].

Najważniejszymi dokumentami, których odbiór wywołuje określone skutki prawne, a tym samym pismami niechętnie odbieranymi przez stronę postępowania, są: postanowienie o nałożeniu kary porządkowej, decyzje, protokoły kontroli, wezwania do dokonania określonej czynności (przesłuchania, okazania przedmiotu oględzin, dostarczenia żądanej dokumentacji finansowo-księgowej). Wynika stąd konieczność szczegółowego uregulowania tych zagadnień, gdyż niemożność skutecznego doręczenia decyzji może przyczynić się np.: do przedawnienia zobowiązania podatkowego lub do nieskuteczności podjętych czynności, np.: przesłuchania świadka w przypadku nieprawidłowego zawiadomienia strony.

Wezwania

W rozdziale 6 zostały uregulowane wezwania, za pomocą których osoby prowadzące postępowanie pozyskują różnego rodzaju dowody służące do wyjaśnienia sprawy i dokonania właściwego rozstrzygnięcia. Dowoda-

mi tymi są dokumenty gromadzone w toku postępowania oraz dowody uzyskiwane w wyniku przesłuchania świadka, strony lub biegłego.

Osoba wezwana do osobistego stawiennictwa lub do przedłożenia konkretnego dowodu, będącego w jej posiadaniu, jest zobowiązana do dokonania tej czynności tylko na obszarze województwa, w którym przebywa lub zamieszkuje (art. 156 § 1 OP). W art. 156 § 2 ustawodawca wskazał na możliwość złożenia zastrzeżenia przez wezwanego do przeprowadzenia określonej czynności w siedzibie organu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu osoby, co do której ma być przeprowadzona czynność przesłuchania lub która została wezwana np.: do przedstawienia dowodu będącego w jej posiadaniu. Dlatego w takim przypadku organ prowadzący postępowanie zwraca się do organu właściwego miejscowo ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu świadka z wnioskiem o dokonanie określonej czynności (art. 157 § 1 OP). W takiej sytuacji organ, który prowadzi postępowanie, jest zobligowany określić, jakie okoliczności mają być przedmiotem zeznań lub wyjaśnień oraz jakie czynności mają zostać dokonane. W praktyce obok standardowego wniosku do organu właściwego miejscowo załącza się krótki opis sprawy lub przykładowe pytania, jakie prowadzący postępowanie chcieliby zadać świadkowi. Należy zauważyć, że ta sama podstawa prawna zostanie wykorzystana w przypadku, gdyby prowadzący postępowanie chcieli przeprowadzić określone czynności. Do czynności tych można zaliczyć potrzebę sprawdzenia, zbadania lub przekazania za zgodność z oryginałem określonych dokumentów lub przesłuchania w charakterze świadka właściciela firmy lub jego pracowników. Ważne jest to, aby osoby wykonujące czynności wiedziały, jakie dokumenty są niezbędne prowadzącym postępowanie.

Najważniejszym elementem wezwania jest pouczenie dotyczące niezastosowania się do wezwania. Brak lub wadliwość takiego pouczenia może uniemożliwić organowi zastosowanie kary porządkowej, która może być dotkliwa dla osoby wzywanej. Ponadto jej zastosowanie nie wyklucza skorzystania z innych środków przymusu np.: przewidzianych w Kodeksie karnym skarbowym, który penalizuje utrudnianie prowadzenie czynności sprawdzających, kontroli podatkowej, kontroli skarbowej lub czynności kontrolnych w zakresie szczególnego nadzoru podatkowego [art. 83 § 1 KKS].

Odnosząc się do omówionych powyżej zagadnień, można byłoby zastanowić się nad pewnymi modyfikacjami zapisów ustawowych. W wielu

przypadkach, w prowadzonych postępowaniach istotny staje się czynnik czasu. Im szybciej uda pozyskać się dokumenty od kontrahenta strony, tym wcześniej prowadzący postępowanie uzyskają informacje o kojonych kontrahentach dokonujących transakcji tym samym towarem lub usługą i będą mogli skoncentrować się na kolejnych fazach obrotu. Wczesne uzyskanie takich informacji jest niezbędne w przypadku prowadzenia postępowania, którego celem jest stwierdzenie zasadności zwrotu podatku VAT. Chodzi przecież o prawidłowość rozliczeń z budżetem państwa i dochowanie należytej staranności przez pracowników organu, aby stwierdzić, czy nie doszło do oszustwa podatkowego. Dlatego w szczególnie uzasadnionych przypadkach, kiedy organ prowadzący postępowanie poweźmie przypuszczenie, że mogło dojść do popełnienia przestępstwa skarbowego, musi zaistnieć możliwość szybszego wykonywania czynności sprawdzających lub wzywania poszczególnych osób do przedkładania dowodów będących w ich posiadaniu. Byłoby to możliwe pod warunkiem zrezygnowania z obowiązku szczegółowego zawiadamiania strony postępowania o okolicznościach, będących przedmiotem przeprowadzania dowodu z zeznań świadka. Innym rozwiązaniem byłoby zaostrożenie środków nakazujących bezzwłoczne przekazywanie wszelkiej dokumentacji przez osoby wzywane do ich przekazania. Należy jednak pamiętać, żeby miało to miejsce jedynie w uzasadnionych przypadkach, podyktowanych ważnym interesem skarbu państwa.

Przywrócenie terminu

W rozdziale 7 została uregulowana instytucja przywrócenia terminu. Instytucję tę stosuje się na wniosek zainteresowanego, jeżeli uprawdopodobni, że uchybienie terminowi nastąpiło bez jego winy. Ważne jest, aby podanie o przywrócenie terminu wnieść w ciągu 7 dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminowi. Wraz z podaniem należy dopełnić czynności, dla której był określony termin. W sprawie przywrócenia terminu postanawia organ prowadzący postępowanie, a w przypadku przywrócenia terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia postanawia organ właściwy do rozpatrzenia odwołania lub zażalenia, czyli organ drugiej instancji.

Wszczęcie postępowania

Rozdział 8 poświęcony jest wszczęciu postępowania. Postępowanie podatkowe wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu w formie posta-

nowienia, z kolei postępowanie kontrolne wyłącznie z urzędu w formie postanowienia. Postępowania kontrolne prowadzi się zgodnie z planem kontroli, który jest ustalany przez właściwego Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej. Datą wszczęcia postępowania podatkowego jest dzień:

1. doręczenia żądania organowi podatkowemu – art. 165 § 3,
2. wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu podatkowego – art. 165 § 3b,
3. doręczenia postanowienia o wszczęciu postępowania – art. 165 § 4.

Datą wszczęcia postępowania kontrolnego z urzędu jest dzień doręczenia postanowienia o wszczęciu tego postępowania.

Metryki, protokoły i adnotacje

Rozdział 9 dotyczy metryk, protokołów i adnotacji. Dodany niedawno art. 171a zobowiązuje organy podatkowe i organy kontroli skarbowej do zakładania i prowadzenia metryk sprawy. W ich treści wskazuje się wszelkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów. Metryka powinna być na bieżąco aktualizowana, a wgląd do niej należy zapewnić stronie lub pełnomocnikowi na każdym etapie prowadzonego postępowania.

Ważnym dokumentem w każdym prowadzonym postępowaniu jest protokół. Sporządza się go z każdej czynności organu mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została utrwalona w inny sposób na piśmie.

Protokół sporządza się tak, aby z jego treści wynikało, kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy nich obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności zostało ustalone i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby. Następnie po sporządzeniu protokołu należy go odczytać wszystkim obecnym osobom, biorącym udział w czynności urzędowej. Wszystkie obecne przy czynności osoby powinny podpisać protokół. Odmowę lub brak podpisu którejkolwiek z osób, biorących udział w czynności, należy omówić w protokole. Podobnie omówieniu podlegają dokonane w protokole poprawki i skreślenia.

Protokół przesłuchania powinien być odczytany i przedłożony do podpisu osobie składającej zeznanie. Przepisy dopuszczają dołączenie do protokołu zeznania na piśmie podpisanego przez zeznającego lub innych dokumentów, mających znaczenie dla sprawy. W praktyce zdarza się, że

świadek przynosi na przesłuchanie dokumenty, takie jak umowy, faktury, wydruk korespondencji e-mail, potwierdzenia dokonania lub otrzymania płatności, rejestry zakupów lub sprzedaży VAT, inne rejestry prowadzone na podstawie przepisów oraz inne dokumenty mające istotne znaczenie dla wyjaśnienia sprawy.

Ostatni przepis omawianego rozdziału wskazuje, że z czynności, z których nie sporządza się protokołu, a są to czynności mające znaczenie dla sprawy, sporządza się adnotację. Czynnościami takimi mogą być: rozmowa telefoniczna przeprowadzona ze stroną, pełnomocnikiem, świadkiem lub kontrahentem strony.

Udostępnianie akt

Rozdział 10 reguluje kwestię udostępniania akt. Stwierdza się, że strona ma prawo wglądu do akt sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów na każdym etapie prowadzonego postępowania, a także po jego zakończeniu. Czynność udostępniania akt musi odbywać się w siedzibie organu w obecności pracownika organu. Strona postępowania może żądać uwierzytelnienia odpisów lub kopii całych akt sprawy lub wybranych dokumentów. Można także żądać wydania uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy. Jeżeli podania lub jakiegokolwiek inne pisma były wnoszone przez stronę w formie elektronicznej, organ zapewnia wgląd do tych pism lub podań w systemie teleinformatycznym.

Powyższych regulacji nie stosuje się do dokumentów niejawnych lub innych, które organ wyłączy z akt sprawy ze względu na interes publiczny. Odmowa zapoznania się z tymi dokumentami następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

Dowody

Rozdział 11 traktuje o dowodach. Art. 180 stwierdza, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Istnieje otwarty katalog, co można uznać za dowód.

Przepisy od art. 182 do art. 185 dotyczą możliwości pozyskiwania informacji pochodzących z banków lub innych instytucji finansowych. Dotyczą one tylko postępowania podatkowego. Odnośnie postępowania kontrolnego wykorzystywane są regulacje zawarte w art. 33a Ustawy o kontroli skarbowej. Organ musi działać w granicach przepisów prawa

i nie wolno mu występować o szerszy zakres informacji od tego, który został uregulowany. W pouczeniu zawartym w wezwaniu, z reguły umieszcza się skutki niezastosowania się do wezwania. Mianowicie w przypadku nieprzedłożenia żądanych dokumentów lub nieupoważnienia organu do wystąpienia do banków lub instytucji finansowych do przekazania tych informacji, organ ten, po upływie terminu do przekazania informacji, sam występuje z żądaniem do odpowiednich banków lub innych instytucji finansowych.

Kolejne przepisy dotyczące dowodów są tak istotne, że należy omówić je po kolei wraz z przytoczeniem konkretnego artykułu.

W art. 187 stwierdza się, że:

- organ podatkowy jest zobowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy,
- w każdym stadium postępowania organ może zmienić, uzupełnić lub uchylić swoje postanowienie dotyczące przeprowadzenia dowodu,
- fakty powszechnie znane lub znane organowi z urzędu nie wymagają przeprowadzenia dowodu, a fakty znane organowi z urzędu należy zakomunikować stronie.

Strona na każdym etapie prowadzonego postępowania może żądać przeprowadzenia dowodu, jeżeli przedmiotem dowodu są okoliczności mające znaczenie dla sprawy, chyba że okoliczności te stwierdzone są wystarczająco innym dowodem (art. 188). Często zdarza się, że strona lub jej pełnomocnik żądają przeprowadzenia znacznej liczby dowodów, chcąc tym samym przedłużyć czas trwania postępowania, co jest szczególnie istotne, gdy zbliża się przedawnienie zobowiązania podatkowego. W każdym przypadku należy rozpatrzyć żądanie strony i wydać stosowne postanowienie (o dopuszczeniu lub odmowie przeprowadzenia dowodów) wraz z uzasadnieniem. Zdaniem autora przepis ten powinien być doprecyzowany, poprzez wskazanie konkretnych sytuacji, kiedy wniosek dowodowy powinien lub może być złożony przez stronę. W obecnym brzmieniu przepis ten może powodować i powoduje pewne nadużycia przez stronę postępowania lub jej pełnomocnika.

Zgodnie z art. 189 organ może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodu będącego w jej posiadaniu. Termin ten nie może być krótszy niż 3 dni.

Stosownie do dyspozycji art. 190 strona postępowania:

- powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu z zeznań świadków, opinii biegłych lub oględzin na przynajmniej 7 dni przed terminem,

- ma prawo do udziału w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom i biegłym oraz składać wyjaśnienia.

Organ ocenia na podstawie całego zebranego materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 191). Za udowodnioną uznaje się taką okoliczność faktyczną, co do której strona miała możliwość wypowiedzenia się – art. 192.

W artykule 193 uregulowana jest kwestia:

- rzetelności ksiąg (prowadzenie ich w sposób odzwierciedlający stan rzeczywisty),
- wadliwości ksiąg (prowadzenie ksiąg niezgodnie z zasadami wynikającymi z odrębnych ustaw, głównie chodzi tu o ustawę o rachunkowości i ustawy podatkowe, które nakładają obowiązek prowadzenia różnego rodzaju ewidencji i rejestrów),
- uznania za dowód jedynie tych ksiąg, które prowadzone są rzetelnie i niewadliwie,
- omówienia w protokole badania ksiąg, w jakim zakresie uznaje księgi za dowód tego, co wynika z zapisów w nich zawartych,
- protokołu badania ksiąg, który sporządza się w pojedynczym egzemplarzu, a odpis doręcza się stronie postępowania,
- możliwości wniesienia zastrzeżeń do protokołu badania ksiąg oraz przedstawienia nowych dowodów w terminie 14 dni od dnia doręczenia protokołu.

Przepis art. 195 wskazuje na osoby, które nie mogą być świadkami. Kolejny przepis mówi o tym, że nikt nie ma prawa odmówić zeznań w charakterze świadka, z wyjątkiem małżonka strony, wstępnych, zstępnych i rodzeństwa strony oraz powinowatych pierwszego stopnia, jak również osób pozostających ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Prawo do odmowy zeznań trwa również po ustaniu małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli. Istnieją jednak pewne okoliczności, które umożliwiają świadkowi odmowę udzielenia odpowiedzi na poszczególne pytania. Jest to możliwe tylko w sytuacji, gdy odpowiedź na pytanie mogłaby narazić świadka lub jego bliskich na odpowiedzialność karną lub karną skarbową albo spowodować naruszenie obowiązku zachowania ustawowo chronionej tajemnicy zawodowej. Ważnym elementem przesłuchania jest to, aby przed odebraniem zeznań pouczyć świadka o prawie do odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania oraz o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań [art. 233 § 1 KK].

W toku postępowania podatkowego istnieje możliwość powołania biegłego. Zgodnie z zapisem art. 197 przez biegłego rozumie się osobę

dysponującą wiadomościami specjalnymi. Powołanie następuje w formie postanowienia. Na możliwość powołania biegłego wskazuje art. 14 ust. 3 Ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz art. 19 ust. 4 Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w przypadku, gdy cena zawarta w umowie znacznie odbiega od ceny rynkowej.

Artykuł 198 daje uprawnienie organowi do przeprowadzenia oględzin.

Strona postępowania podatkowego (kontrolnego) może być przesłuchana tylko w przypadku wyrażenia przez nią zgody. Do przesłuchania strony stosuje się przepisy dotyczące świadka. Jednakże strona nie jest obowiązana uczestniczyć w czynności przesłuchania, może także odmówić udzielenia odpowiedzi na poszczególne pytania.

Artykuł 199a poświęcony jest tzw. kwestii obejścia prawa. Chodzi o to, aby pod pozorem wykonania określonej czynności prawnej nie doszło do obejścia prawa, w wyniku czego mogłoby dojść np.: do wyludzenia podatku, uzyskania nienależnego zwrotu podatku lub uniknięcia opodatkowania.

Ostatni przepis rozdziału poświęconego dowodom wskazuje na konieczność wyznaczenia stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego. Jest to termin, w którym strona może zapoznać się z aktami lub wnieść o przeprowadzenie konkretnego dowodu lub przedstawić dowód nieznan wcześniej organowi, a będący w posiadaniu strony. Po upływie tego terminu zostaje wydana decyzja podatkowa. Odnośnie organów podatkowych kwestia ta jest uregulowana w art. 200 Ordynacji podatkowej natomiast dla organów kontroli skarbowej w art. 24 ust. 4 Ustawy o kontroli skarbowej.

Rozprawa

Rozdział 11a poświęcony jest rozprawie, którą reguluje również Kodeks postępowania administracyjnego. Należy zauważyć, że przepis ten dotyczy organów odwoławczych.

Zawieszenie postępowania

Kolejny rozdział 12 dotyczy przypadków, kiedy prowadzone postępowanie należy zawiesić. Jest to zamknięty katalog.

Istotną kwestię stanowi to, że organ podejmuje tylko te czynności, które mają na celu podjęcie zawieszzonego postępowania oraz zabezpieczenie dowodu.

Decyzje

Rozdział 13 traktuje o decyzjach, w których organ podatkowy (organ kontroli skarbowej) orzeka w sprawie. Decyzja rozstrzyga sprawę co do istoty albo w inny sposób kończy postępowanie w danej instancji. Tworzą one obowiązki lub uprawnienia dla stron postępowania.

Postanowienia

W toku prowadzonego postępowania, o czym już była mowa wcześniej, organ wydaje postanowienia. Są one uregulowane w rozdziale 14. Postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania podatkowego, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy, chyba że przepisy Ustawy (Ordynacji podatkowej) stanowią inaczej. Postanowienie powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, jeżeli służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego oraz gdy zostało wydane na skutek zażalenia lub postanowienia [Adamiak, Borkowski, Mastalski, Zubrzycki 2014, ss. 959–961].

Najbardziej typowymi są następujące postanowienia:

- o wyznaczeniu nowego terminu zakończenia postępowania (art. 140 § 1),
- o przywróceniu terminu (art. 163 § 1),
- o wszczęciu postępowania (art. 165 § 2),
- o odmowie wszczęcia postępowania (art. 165a § 1),
- o odmowie zapoznania strony z dokumentami (art. 179 § 2),
- o włączeniu dowodów do akt postępowania (art. 180 § 1),
- w sprawie zawieszenia postępowania (art. 201 § 2),
- o nałożeniu kary porządkowej (art. 262 § 5),
- o wyznaczeniu stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego (art. 200 § 1),
- o sprostowaniu błędu rachunkowego lub oczywistej omyłki w decyzji (art. 215 § 1).

Przytoczone powyżej rodzaje postanowień nie wyczerpują katalogu tych, które mogą wystąpić w toku prowadzonego postępowania.

Wynik kontroli

Organy kontroli skarbowej mogą zakończyć postępowanie kontrolne wynikiem kontroli. Jest to forma zakończenia postępowania przewidziana w Ustawie o kontroli skarbowej, w sytuacji gdy:

- ustalenia dotyczą nieprawidłowości w zakresie, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 i 5 i ust. 2 Ustawy o kontroli skarbowej,
- ustalenia dotyczą nieprawidłowości w zakresie innym niż wymienione wyżej, w szczególności w zakresie oświadczeń o stanie majątkowym albo gdy nieprawidłowości nie stwierdzono,
- kontrolowany złoży zgodnie z art. 14c ust. 2 korygującą deklarację obejmującą w całości stwierdzone nieprawidłowości [art. 24 ust. 1 pkt 2 UKS].

Istotną kwestią jest to, że zgodnie z treścią art. 24 ust. 4 przed wydaniem decyzji lub wyniku kontroli organ kontroli skarbowej wyznacza 7-dniowy termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego. Urzędy Kontroli Skarbowej mają zatem inną podstawę prawną do wydania postanowienia o wyznaczeniu siedmiodniowego terminu.

Zakończenie i podsumowanie

Celem niniejszej publikacji było przybliżenie istoty prowadzenia postępowania podatkowego (kontrolnego) przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej I instancji wraz z przedstawieniem zmian, jakie powinny być wprowadzone w celu skuteczniejszego egzekwowania podatkowych należności budżetu państwa. Najważniejsze z nich powinny dotyczyć: wydłużenia terminu załatwiania szczególnie skomplikowanych spraw oraz doprecyzowania kwestii doręczeń pism.

W tym miejscu należałoby odnieść się do innych publikacji i wniosków innych autorów. Jednak niewiele jest publikacji poświęconych procedurze prowadzenia postępowania podatkowego (kontrolnego). Większość to komentarze i omówienia wyroków sądów administracyjnych.

W niniejszej publikacji wskazano najważniejsze elementy prowadzenia postępowania, które mają wpływ na skuteczność organów podatkowych oraz organów kontroli skarbowej. Proponowane zmiany mogą przyczynić się do efektywniejszego egzekwowania podatkowych należności budżetu państwa, co nabiera znaczenia zwłaszcza w dobie kryzysu sektora finansów publicznych.

Bibliografia

Adamiak B., Borkowski J., Mastalski R., Zubrzycki J. (2014), *Ordynacja podatkowa – komentarz 2014*, Oficyna Wydawnicza „UNIMEX”, Wrocław.

Akty prawne

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.) – OP.

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (j.t. Dz. U. z 2011 r., nr 41, poz. 214 ze zm.) – UKS.

Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.) – KKS.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997, nr 88, poz. 553 ze zm.) – KK.

Adrianna Trzaskowska-Dmoch

Spółeczna Akademia Nauk

Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne jako szansa i zagrożenie światowego rozwoju gospodarczego

Foreign Direct Investment as a chance and threat to the world economic growth

Abstract: The paper entitled Foreign Direct Investment as a chance and threat to the world economic growth attempts to present cross-border capital flow within an economic system across the world. Foreign Direct Investment of international corporations may have an adverse impact on the long-term economic growth. Though the reference literature and thematic reports depicting the inflow of the Foreign Direct Investments to Poland reveal contrary views and convictions. The paper attempts to identify increasing role of cross-border corporations from the perspective of their chances and threats to the world economic growth using the Direct Foreign Investments. The process of performing cross-border and cross-sectoral business operations is a result of integration and globalization processes. Cross-border corporations are regarded as the most powerful economic organizations across the world, affecting numerous entities and processes in today's global economy mostly with the use of the Direct Foreign Investments. The Direct Foreign Investments are commonly regarded as an important factor for invigorating the economic growth. These investments are opposed – frequently assessed in a negative way – short-term foreign financial investments which reveal traits of speculative capitals likely to be a source of threats to growth. Development of international capital flows, particularly the DFI is, on the one hand, a driver behind globalization process of the world economy likely to foster modernization of the country, on the other hand, is an effect of the process.

Key words: cross-border corporations, Direct Foreign Investments, globalization, financial and economic instability.

Wstęp

W artykule pt.: *Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne jako szansa i zagrożenie gospodarki światowej* podjęto próbę prezentacji transgranicznych przepływów kapitału w światowym systemie gospodarczym. Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne korporacji międzynarodowych mogą oddziaływać negatyw-

nie na długoterminowy rozwój gospodarczy. Zdaniem autorki wymagają pełnej regulacji podatkowej ze strony państwa, w zakresie strefy znaczących finansowych wpływów, głównie w interesie kraju goszczącego. Zwiększone napływające środki finansowe wywierają presję zależności, od której można się wręcz trwale uzależnić. Do najczęściej wymienianych negatywnych skutków BIZ dla kraju goszczącego należą redukcja zatrudnienia oraz skutecznie omijanie systemu podatkowego przez korporacje transnarodowe. Pośrednim celem podjęcia tematyki przepływów kapitałowych jest próba identyfikacji nasilającej się roli korporacji transnarodowych ze względu na szanse oraz zagrożenia dla światowego rozwoju gospodarczego przy wykorzystaniu Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych. Proces świadczenia transgranicznej i transsektorowej działalności gospodarczej jest wypadkową procesów integracyjnych oraz globalizacyjnych. Korporacje transnarodowe uznaje się za najpotężniejsze organizacje gospodarcze świata, oddziałujące na wiele podmiotów i procesów we współczesnej gospodarce globalnej, głównie za pomocą Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych. Gdy mówimy o globalizacji, najczęściej w domyśle znajdują się procesy umiędzynarodowienia przedsiębiorstw oraz liberalizacja w przepływie dóbr i usług ponad granicami. Jako proces ekonomiczny integruje i łączy krajowe oraz regionalne rynki w jeden globalny rynek towarów, usług i kapitału. Ta faza ewolucji nowej ekonomii światowej ma poważne konsekwencje dla gospodarki, w tym głównie dla sektora przedsiębiorstw. Według Międzynarodowego Funduszu Walutowego globalizacja jest procesem, w którym coraz bardziej swobodny przepływ idei, ludzi, towarów, usług oraz kapitału prowadzi do integracji gospodarek i społeczeństw. Najważniejszym czynnikiem w rozprzestrzenianiu globalizacji i liberalizacji handlu jest rozwój technologii komunikacyjnej. Z tymi właśnie procesami (internacjonalizacją działalności gospodarczej oraz liberalizacją gospodarek) ma ścisły związek powstawanie korporacji transnarodowych. W XXI w. coraz częściej będzie się okazywało, że dla szybkiego rozwoju danego kraju nie jest istotne, czy daną inwestycję zagraniczną liczy się w milionach czy miliardach, ale jaka jest jakość tej inwestycji i czy zwiększa ona zdolność danego kraju do tworzenia innowacji, a przez to do tworzenia nowych miejsc pracy w długim okresie [Rybiński 2007, s. 21].

Korporacje transnarodowe jako szansa światowego rozwoju gospodarczego

Przedstawienie wpływu korporacji transnarodowej na globalną gospodarkę poprzez jeden syntetyczny wskaźnik jest niemożliwe. Jednak odzwierciedlenie wpływu KTN na ekonomię całego świata można zaobserwować i przedstawić na wielu wskaźnikach odnoszących się do produkcji, zagranicznych inwestycji bezpośrednich, a przede wszystkim do handlu międzynarodowego, a także do tworzenia i rozpowszechniania wiedzy [Zaorska 2006, s. 106]. Wszystkie wymienione indeksy charakteryzują i w pełni mierzą znaczenie tych podmiotów w globalnym świecie. Kryzys gospodarczy i finansowy miał znaczny wpływ na działalność korporacji transnarodowych za granicą. Wartość dodana zagranicznych podmiotów zależnych spadła o 6% w 2009 r., a w tym samym czasie światowy PKB zanotował spadek o prawie 10%. Ponieważ spadek wartości dodanej zagranicznych filii był wolniejszy od spadku aktywności gospodarczej, to udział produktu brutto wypracowany przez zagraniczne podmioty zależne w światowym PKB wyniósł 11%. Jednocześnie był to najwyższy poziom w historii. Inną miarą wpływu KTN na gospodarkę światową jest udział tych podmiotów w międzynarodowych przepływach towarów i czynników wytwórczych. Ocenia się, że udział KTN w handlu międzynarodowym wynosi 80%. Odbywa się on poprzez handel z innymi podmiotami kapitałowo niezależnymi lub poprzez transakcję między jednostkami KTN umiejscowionymi w różnych krajach (*intra-firm trade*), które stanowią 35% wartości światowego handlu (z czego prawie połowa to dobra pośrednie). Mierząc handel międzynarodowy, należy spojrzeć na tempo wzrostu sprzedaży zagranicznych filii i tempo wzrostu światowego eksportu, gdzie w 2009 r. wynosiły kolejno -6% i -21%. Obydwie wielkości w 2009 r. były ujemne, co było spowodowane wcześniej wspomnianym kryzysem, jednak trzeba zaznaczyć, że spadek sprzedaży zagranicznych filii był znacznie niższy niż tempo spadku światowego eksportu. W konsekwencji wartość sprzedaży w tym samym roku przewyższyła wielkość światowego eksportu o 86%.

Innymi wskaźnikami są wartości przedstawiające zagraniczne inwestycje bezpośrednie oraz udział KTN w przepływie technologii. Inwestycje bezpośrednie mają charakter majątkowy, a ich podstawowym celem jest osiągnięcie i utrzymanie wpływu na działalność podmiotu, w który

są zaangażowane. Inwestycje pośrednie natomiast mają charakter finansowy, a ich głównym celem jest osiągnięcie zysku z zakupionych udziałów czy też uzyskanie dochodów z tytułu dywidend [Wiśniewska 2010, s. 63]. Korporacje transnarodowe są siłą napędową i głównymi podmiotami procesów globalizacyjnych. Zmieniają charakter międzynarodowych stosunków gospodarczych. Na skutek wzrostu ich znaczenia produkcja międzynarodowa korporacji transnarodowych jest coraz ważniejszą formą integracji ekonomicznej krajów z gospodarką światową [Zimny 2009, s. 37]. Korporacje transnarodowe to firmy, które produkują za granicą dobra i usługi, podejmując Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne. W wielu branżach kontrola odbywa się na podstawie umowy, bez udziału kapitałowego. Popularną formą jest umowa o franszyzę oraz umowy menedżerskie lub umowy o partnerstwo. Korporacje transnarodowe to nie tylko transfer kapitału za granicę i seryjność filii, ale koordynacja operacji w celu jak najefektywniejszego wykorzystania swoich zasobów. Korporacje transnarodowe dokonując inwestycji zagranicznych kierują się różnymi motywami [Zimny 2009, s. 41]:

- poszukują dostępu do zasobów naturalnych;
- penetrują duże i dynamiczne rynki zarówno narodowe, jak i regionalne;
- dążą do redukcji kosztów dóbr i usług;
- pęd do natychmiastowej dostępności zasobów i aktywów niezbędnych do realizacji strategii korporacji.

Zupełnie nowym zjawiskiem jest poszukiwanie przez korporacje transnarodowe atutów i źródeł talentów na całym świecie [Kraemer, Van Tulder]. Lokowanie na całym świecie jednostek badawczo-rozwojowych. Motywatorem są nowe technologie, patent czy marka. Korporacje transnarodowe odgrywają główną rolę w globalnych innowacjach technologicznych. Stanowią około połowę całkowitych, światowych wydatków na działalność badawczo-rozwojową i ponad dwie trzecie ogólnych wydatków B+R ponoszonych w sektorze biznesowym. Największe wydatki skoncentrowane są w kilku głównych branżach – w szczególności sprzęt IT, przemysł motoryzacyjny, farmaceutyczny i biotechnologiczny. Obecnie koszty, ponoszone na prace badawcze niektórych wielkich KTN, są wyższe niż w wielu krajach rozwijających się. Z zestawienia wydatków poniesionych w 2009 r. na prace badawczo-rozwojowe korporacji transnarodowych i krajów rozwijających się wy-

nika, że dwadzieścia pierwszych KTN wydało na działalność B+R ponad 5 mld USD – liderami są *Toyota Motor* (Japonia) – prawie 9,5 mld USD, *Roche* (Szwajcaria) – 8,8 mld USD i *Microsoft* (USA) – 8,4 mld USD. Dla porównania – krajów, które wydały ponad 5 mld USD, było tylko sześć – pierwsze trzy miejsca zajęły Chiny – 48,7 mld USD (dane za 2007 r.), Korea – 33,6 mld USD (dane za 2007 r.), oraz Rosja – 17,3 mld USD (dane z 2008 r.). Wielkość wydatków ponoszonych na działalność badawczo-rozwojową przez korporacje transnarodowe świadczy o randze tej działalności i znaczeniu, jakie ma dla rozwoju KTN, a tym samym dla globalnej gospodarki. Przedsiębiorstwa międzynarodowe są bardzo szczególnym i ważnym podmiotem gospodarki światowej. Korporacje transnarodowe mają największe zdolności dostosowawcze do ery globalizacji i kształtowania elementów tego procesu. Uznawane są za głównych twórców procesów ekonomicznych, przy czym stanowią centrum rozwoju nowoczesnych technologii. Przyczyniają się do restrukturyzacji gospodarek, a dzięki nakładom na prace badawcze i rozwojowe powstaje wiele unikatowych rozwiązań technologicznych.

Pomimo, że w rankingu 100 największych korporacji transnarodowych na świecie, sporządzanym przez ONZ, dominują kraje Triady (Kraje Europy Zachodniej, Ameryki Północnej i Azji – przede wszystkim z Japonii oraz tygrysy pierwszej generacji np. Korea Południowa), ich udział w rankingu, jak i na świecie powoli maleje w ostatnich latach. Kraje rozwijające się i przechodzące transformację gospodarczą na koniec 2008 r. zajmowały 7 miejsc w tym rankingu. Porównując także początek lat 90-tych, widoczne jest, że z owych gospodarek pochodziło niespełna 10% światowej liczby korporacji, a w 2008 r. wartość sięgnęła 28%, co stanowi ponad jedną czwartą światowych liczby korporacji transnarodowych. Natomiast inne źródła wykazują większy udział firm z krajów rozwijających się w rankingach największych korporacji na świecie – lista magazynu *Financial Times* 'Global 500' zawiera 124 firmy z gospodarek rozwijających się i 18 w pierwszej setce. Magazyn *Fortune* zamieścił 85 korporacji w swoim rankingu top 500 i 15 w top 100. Mając na uwadze światowe rankingi największych korporacji transnarodowych należałoby wymienić niektóre z firm znajdujące się na owych listach. W tabeli nr 2 przedstawiono dziesięć miejsc z rankingu 100 największych niefinansowych korporacji transnarodowych na świecie, który co roku jest przygotowywany przez UNCTAD. W tabeli wyszczególniono

5 pierwszych miejsc według wysokości aktywów zagranicznych oraz według indeksu transnacionalizacji. W rankingu najwyższą wartość aktywów zagranicznych posiada *General Electric*. Z aktywami wartymi ponad 600 mld USD zajmuje pierwsze miejsce na liście. Jest to spółka, która w 1990 r. zajmowała pozycję nr 19, a już 6 lat później stała się numerem jeden. Było tak aż do 2000 r., kiedy na dwa lata straciła pozycję lidera. Została zdeklasowana przez firmę *Vodafone*, która na przedstawionej tabeli zajmuje miejsce siódme. Przyczyną, dla której tenże gigant przemysłu telekomunikacyjnego przez 2 lata zajmował pierwsze miejsce, jest boom internetowy, którego szczyt przypadał na lata 2000–2001. Był to czas prosperity dla branży informatycznej oraz pokrewnych sektorów, jak właśnie przemysł telekomunikacyjny. Korporacja *General Electric* powróciła na pierwsze miejsce w 2002 r. i jest tam aż do dzisiaj.

Tabela 1. Czołówka 10 KTN według wartości aktywów zagranicznych i indeksu transnacionalizacji (TNI) w 2012 r.

Kryterium porównawcze:		Korporacja transnarodowa	Kraj pochodzenia	Przemysł	Aktywa w mln USD		TNI w (%)
Aktywa zagraniczne	TNI				Zagraniczne	Ogółem	
1	79	General Electric	USA	Elektronika	338 157	685 328	52,5
2	32	Royal Dutch/Shell Group	Wielka Brytania	Surowce (ropa naftowa)	307 938	360 325	76,6
3	22	BP PLC	Wielka Brytania	Surowcowy (ropa naftowa)	270 247	300 193	83,8
4	77	Toyota Motor Corporation	Japonia	Motoryzacja	233 193	376 841	54,7
5	28	Total SA	Francja	Surowce (ropa naftowa)	214 507	227 107	78,5
6	45	Exxon Mobil Corporation	USA	Surowce (ropa naftowa)	214 349	333 795	65,4

7	8	Vodafone Group Plc	Wielka Brytania	Telekomunikacja	199 003	217 031	90,4
8	62	GDF Suez	Francja	Elektryczność, gaz i woda	175 057	271 607	59,2
9	61	Chevron Corporation	USA	Surowce (ropa naftowa)	158 865	232 982	59,5
10	64	Volkswagen Group	Niemcy	Motoryzacja	158 046	409 257	58,2
12	1	Nestlé SA	Szwajcaria	Żywność, napoje i tytoń	132 686	138 212	97,1
34	2	Anglo American plc	Wielka Brytania	Górnictwo, kopalnictwo	75 543	79 369	94,2
32	3	Xstrata PLC	Szwajcaria	Górnictwo, kopalnictwo	79 798	83 113	93,7
15	4	Anheuser-Busch InBev NV	Belgia	Żywność, napoje i tytoń	115 913	122 621	92,8
73	5	ABB Ltd.	Szwajcaria	Usługi inżynierskie	40 728	49 070	91,9

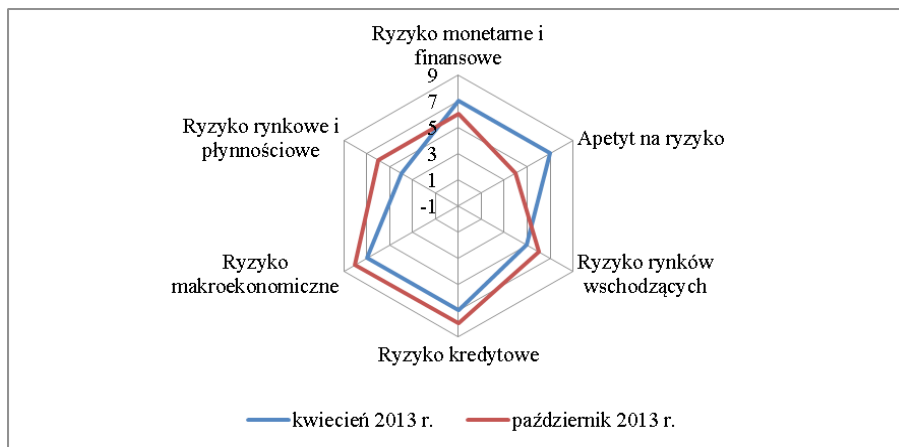
Źródło: Annex Table 28 – The world's top 100 non-financial TNCs, ranked by foreign assets, 2012, <http://unctad.org/en/pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Annex-Tables.aspx>, dostęp dnia 25.03.2014 r.

W drugiej części tabeli przedstawiono ranking według indeksu transnacionalizacji (TNI), co istotne pierwsze miejsca zajmują zupełnie inne przedsiębiorstwa. Firma *Nestlé SA* ma najwyższy wskaźnik TNI (97,1) i zajmuje 1 miejsce, natomiast pod względem aktywów zagranicznych znajduje się na 12 pozycji. Wracając do *General Electric* i patrząc pod kątem drugiego kryterium, klasyfikuje się on dopiero na 79 miejscu. Świadczy to o tym, że korporacje o największych aktywach finansowych nie zawsze są wysoko umiędzynarodowionymi przedsiębiorstwami. Analizując temat KTN oraz jej funkcję w globalnej gospodarce, konieczne jest, aby wspomnieć o Bezpośrednich Inwestycjach Zagranicznych, których wielkość i struktura jest także miernikiem kondycji korporacji transnarodowych [Hansen].

Korporacje transnarodowe jako zagrożenie światowego rozwoju gospodarczego

Zasadniczą cechą w życiu społecznym i ekonomicznym, tak świata rozwiniętego, jak i nierozwiniętego, było rozprzestrzenianie się niepewności. Kumulują się globalne nierównowagi handlowe, płatnicze, finansowe, demograficzne, surowcowe, żywieniowe, ekologiczne, polityczne. Mechanizmy globalizacji niekompletnej, osłabiając zasadniczo zdolności władcze państwa w gospodarce, a oddając władzę swobodnie przepływającemu kapitałowi ponad granicami, niszczą podstawową funkcję państw, jaką było wymuszanie zdrowego kompromisu interesów pomiędzy stronami gry społeczno-ekonomicznej [Szymański 2011, ss. 11–13].

Wykres 1. Mapa globalnej stabilności finansowej



Źródło: Global Financial Stability Report, IMF, April 2013, p. 16, <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2013/01/pdf/text.pdf>, dostęp dnia 15.04.2014 r.

Międzynarodowe korporacje są oskarżane o naruszenie równowagi finansowej świata. Ekonomiści pokazują negatywne skutki ich działania. Procesy globalizacyjne, obok korzyści, niosą wiele zagrożeń w różnych dziedzinach. Najczęściej wskazywanym ryzykiem globalizacji, dotkliwie odczuwanym przez międzynarodowy system finansowy, jest wzrost zagrożenia światowej stabilności finansowej. Warunki monetarne i finansowe poluzowały niekonwencjonalną politykę monetarną w gospodarkach rozwiniętych, co sprzyjało zapotrzebowaniu na zewnętrzne finansowanie w postaci kredytu. Chociaż wskaźnik ryzyka kredytowego poprawił się, to nadal pozostaje istotnym ryzykiem i wyzwaniem krótkookresowym.

Wzrósł w stopniu zdecydowanym apetyt na ryzyko, określane także jako skłonność do ryzyka. Wyższy apetyt na ryzyko mógłby stać się środkiem do osiągnięcia celu, na przykład na rynków wschodzących. W literaturze przedmiotu, zajmującej się analizą międzynarodowych rynków finansowych, twierdzi się, że procesy globalizacyjne związane są z trzema grupami czynników, które wywołują istotny wpływ na jej obecny kształt. Należą do nich:

- postęp technologiczny, który daje możliwość monitorowania światowych rynków, realizację transakcji oraz analizę korzyści i ryzyka;
- wzrost instytucjonalizacji rynków finansowych;
- deregulacja rynków i usług finansowych.

Zagrożeniem stabilizacji systemu finansowego, płynącym z procesów globalizacyjnych, jest rozwój bankowych centrów finansowych offshore, które obsługują 20% bankowych przepływów transgranicznych i gromadzą prawie połowę wszystkich aktywów transgranicznych. Innym istotnym zagrożeniem są przestępstwa podatkowe. Rozmiar prania kapitałów w centrach offshore oceniany jest od 2 do 5% światowego PKB. Centra są oskarżane również o finansowanie terroryzmu [Chrabonczewska, Waszkiewicz]. Istotne wydają się czynniki, według których decyzje inwestycyjne są podejmowane na przykładzie Polski. Według badania opinii inwestorów zagranicznych, dotyczących warunków społecznych oraz polityczno-ekonomicznych prowadzenia działalności gospodarczej, przeprowadzonego w 2005 roku, były to czynniki: wielkość polskiego rynku (56,5% odpowiedzi), koszt siły roboczej (53% odpowiedzi), perspektywa wzrostu gospodarczego (50%), kwalifikacje siły roboczej (49,9% odpowiedzi), podaż siły roboczej (48,6% odpowiedzi), możliwość redukcji kosztów produkcji (44,8% odpowiedzi), bezpieczeństwo prawne (39,9% odpowiedzi), niskie podatki (39,5% odpowiedzi) oraz członkostwo w Unii Europejskiej (39,2% odpowiedzi) [PAIIZ]. W krajach rozwijających się do negatywnych czynników wpływu Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych zalicza się możliwość całkowitego zdominowania rynku pracy, co może wpłynąć hamująco na rozwój umiejętności rzadkich w postaci stagnacji procesu przedsiębiorczości czy też korzystania z zagranicznych kontraktów. Wśród bezpośrednich efektów BIZ na rynek pracy kraju goszczącego wymienia się niepożądane praktyki w zakresie zatrudnienia, wydłużony czas pracy, ograniczenia uprawnień pracowniczych przez inwestorów. Dochodzi do likwidacji miejsc pracy wskutek racjonalizacji za-

trudnienia w firmach, w których BIZ dokonywane są drogą przejęć oraz polaryzacji regionów, co utrwała tylko dysproporcje rozwojowe w skali kraju w wyniku koncentrowania działalności gospodarczej inwestorów zagranicznych na obszarach wysoko zurbanizowanych. Wzrost bezrobocia w danym regionie spowodowany jest procesem wypierania lokalnych producentów przez inwestorów zagranicznych oraz spadkiem płac, spowodowanym konkurencją firm z inwestorami zagranicznymi, co stanowi zaprzeczenie obiecanych korzyści [Pilarska]. Są to istotne czynniki, które wymienia się przeciwko teorii o pozytywnym wpływie BIZ na globalny wzrost gospodarczy. Przejęcia lub połączenia firm z różnych krajów nie są oceniane optymistycznie. Przeciwnicy zauważają niekorzystną tendencję o odwrotnych narodowych konsekwencjach.

Analiza Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych

Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne (ZIB) są zdefiniowane jako inwestycje długoterminowe, podejmowane przez rezydenta jednego kraju (tzw. inwestor bezpośredni lub „firma matka”) w przedsiębiorstwo umiejscowione w innym kraju niż inwestor bezpośredni (przedsiębiorstwo bezpośredniego inwestowania, przedsiębiorstwo stowarzyszone, zagraniczny podmiot zależny). Mają charakter trwałego zaangażowania i sprawowania kontroli, przez co rozumie się długookresowe powiązania między inwestorem bezpośrednim a przedsiębiorstwem bezpośredniego inwestowania oraz nadrzędności „firmy matki” nad „firmą córką” [WORLD 2009, s. 243]. BIZ mogą przybierać formę nowych inwestycji (*greenfield investment*) lub przejęcia bądź połączenia firm z różnych krajów. Nowe inwestycje uchodzą za korzystne dla krajów przyjmujących, które wręcz o nie rywalizują. Inwestycje te wpływają na generowanie nowych miejsc pracy, dostępu do najnowszych technologii oraz wzrost poziomu eksportu.

Tabela 2. Napływ/odpływ Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych w latach 1990 oraz 2007 i 2011 (w mln USD)

	1990			2007			2011		
NAPŁYW	GOSPODARKI ROZWINIĘTE	GOSPODARKI ROZWIJAJĄCE SIĘ	ŚWIAT	GOSPODARKI ROZWINIĘTE	GOSPODARKI ROZWIJAJĄCE SIĘ	ŚWIAT	GOSPODARKI ROZWINIĘTE	GOSPODARKI ROZWIJAJĄCE SIĘ	ŚWIAT
	1 579 483	362 632	1 942 116	11 583 162	3 816 510	15 696 876	14 402 163	6 073 283	20 873 498

ODPŁYW	1 765	20 306	1 785	14 277	1 909	16 207	18 596	2 807	21
	278		584	765	575	225	353	912	441 873

Źródło: opracowanie własne na podstawie: WORLD INVESTMENT REPORT 2009, UNCTAD, ss. 218–219, WORLD INVESTMENT REPORT 2013, UNCTAD, ANNEX TABLES, TABLE 24-25, <http://unctad.org/en/pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Annex-Tables.aspx>, dostęp dnia 17.04.2014 r.

Zarówno odbiorcami, jak i nabywcami Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych są kraje rozwinięte, z czego w latach 90. Bilans BIZ dla świata był dodatni i wyniósł 156 532 mln USD, w 2007 r. odpływ inwestycji wynosił 510 349 mln USD, a w 2011 r. 568 375 mln USD. Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne stanowią szczególną formę międzynarodowego obrotu kapitału. W jego efekcie następuje nie tylko transfer środków pieniężnych, ale również transfer konkretnych dóbr inwestycyjnych [Janasz 2011].

Tabela 3. Wielkość wybranego napływu Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych ze względu na region oraz gospodarkę w latach 2005–2012 (w mln USD)

Region / kraj	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Świat	989 617,7	1 480 586,6	2 002 694,6	1 816 398,0	1 216 474,7	1 408 536,9	1 651 510,9	1 350 925,7
Rynki wschodzące	621 479,9	985 888,2	1 319 893,0	1 026 530,6	613 436,1	696 417,8	820 008,5	560 718,1
Europa	506 104,3	642 910,4	906 531,4	571 796,7	404 790,6	429 229,7	472 852,2	275 580,1
Unia Europejska	501 681,6	584 686,2	859 117,8	545 325,5	359 000,0	379 444,4	441 556,6	258 514,0
w tym Polska	10 293,4	19 603,2	23 560,8	14 838,7	12 932,1	13 875,6	18 910,5	3 355,7
Inne kraje wschodzące Europy	4 422,7	58 224,2	47 413,6	26 471,2	45 790,5	49 785,3	31 295,6	17 066,0
Ameryka Północna	130 464,6	297 429,9	332 771,7	367 918,5	166 303,7	226 990,8	268 323,3	212 994,8
Stany Zjednoczone	104 773,0	237 136,0	215 952,0	306 366,0	143 604,0	197 905,0	226 937,0	167 620,0
Azja	225 003,6	295 925,0	364 898,6	396 151,8	324 688,4	400 687,3	436 150,3	406 769,9
Wsch. i Pol.-Wsch. Azja	166 077,9	199 731,9	250 744,5	245 997,3	210 332,3	312 502,5	342 861,6	326 140,3
Chiny	72 406,0	72 715,0	83 521,0	108 312,0	95 000,0	114 734,0	123 985,0	121 080,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Annex Table 01 - FDI inflows, by region and economy, 1990–2012, <http://unctad.org/en/pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Annex-Tables.aspx>

Saldo wniesionych udziałów było mniejsze niż przed rokiem, podobnie mniejsze były zyski reinwestowane przez inwestorów bezpośrednich. Znacząco w porównaniu z poprzednim rokiem wzrósł napływ pozostałego kapitału. Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne trafiły przede wszystkim do sektora finansowego i ubezpieczeniowego (3 459 mln EUR), do działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej (głównie działalność holdingów, 2 529 mln EUR) oraz do budownictwa (2 188 mln EUR).

Tabela 4. Przepływy BIZ (w mld USD)

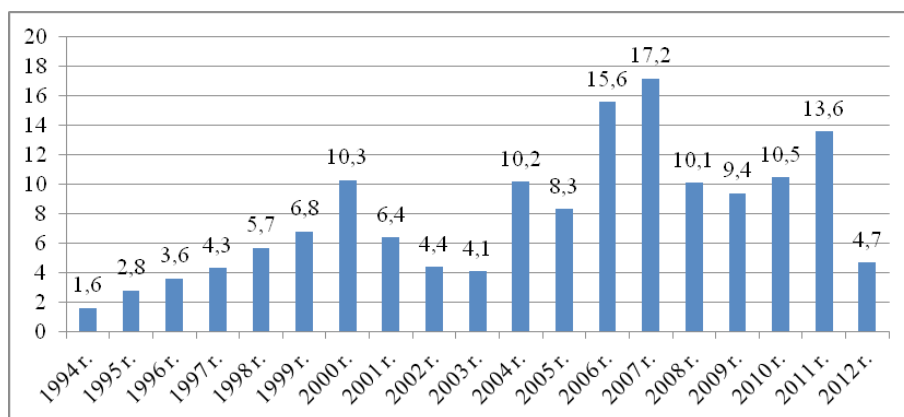
Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Świat ogółem	1 718,4	1 019,7	1 302,5	1 519,0	1 709,4	1 871,2	2 009,0
<i>zmiana w %</i>	-17,4	-40,7	27,7	16,6	12,5	9,5	7,4
Kraje rozwinięte	894,3	488,1	619,9	734,8	837,8	931,7	996,7
<i>zmiana w %</i>	-33,2	-45,4	27,0	18,5	14,0	11,2	7,0
Kraje rozwijające się	824,1	531,6	682,6	784,2	871,7	939,4	1 012,3
<i>zmiana w %</i>	11,0	-35,5	28,4	14,9	11,1	7,8	7,8
Z czego:							
Afryka Saharyjska	46,4	28,6	36,6	39,9	45,1	45,4	46,7
Afryka Północna i Środkowo-Wschodnia	98,7	62,6	77,0	87,3	91,6	98,7	105,6
Kraje azjatyckie	331,2	246,4	319,6	372,0	414,8	457,6	496,7
Ameryka Łacińska i Karaiby	144,3	88,2	114,0	127,6	138,3	149,1	160,0
Europa Wschodnia	180,6	95,9	122,7	143,1	150,1	155,6	164,0

Źródło: Economist Intelligence Unit, The Economist, 15 marca 2010.

Najwięcej nowych środków pochodziło z Luksemburga (4 542 mln EUR), Hiszpanii (4 318 mln EUR), Niemiec (3 592 mln EUR) i Szwecji (2 617 mln EUR). Odnotowano także dezinwestycje (wycofanie się inwestorów) m.in. z Irlandii (-2 946 mln EUR) i Szwajcarii (-2 424 mln EUR). W 2012 r. do Polski napłynęły inwestycje bezpośrednie o wartości 4 716 mln EUR. Reinwestowane zyski miały wartość 4 440 mln EUR. Napływ pozostałego kapitału, czyli różnych instrumentów dłużnych wyniósł 2 913 mln EUR. Napływ netto obniżyło wycofanie udziałów kapitałowych na kwotę -2 637 mln EUR [Zagraniczne..., 2012].

W Bezpośrednich Inwestycjach Zagranicznych w Polsce dominowały inwestycje z państw OECD (93,4%). Udział inwestorów z Unii Europejskiej (UE 27) wyniósł 87,1%.

Wykres 2. Napływ Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych do Polski w latach 1994–2012 (w mld EUR)



Źródło: NBP 2013.

Wartość skumulowana BIZ w Polsce na koniec 2011 r. wyniosła 153 350 mln EUR. Na kwotę tę składały się [Zagraniczna..., 2011].

- 106 232 mln EUR: zobowiązania z tytułu wniesionych udziałów i reinwestowanych zysków,
- 47 118 mln EUR: zobowiązania z tytułu pozostałego kapitału, głównie otrzymanych kredytów.

W 2012 r. największy napływ Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych odnotowano z Niemiec (3 494 mln EUR) i Francji (3 132 mln EUR), odnotowano także dezinvestycje (wycofanie się inwestorów) m.in. z Luksemburga (-3 222 mln EUR) i Niderlandów (-1 708 mln EUR). Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne trafiły przede wszystkim do podmiotów zajmujących się działalnością finansową i ubezpieczeniową (3 837 mln EUR), a także do sektora przetwórstwa przemysłowego (2 797 mln EUR). Odnotowano odpływ kapitału z sektora działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej (głównie działalności holdingów) (-3 672 mln EUR).

Tabela 5. 10 najlepszych korporacji finansowych według rozkładu geograficznego (w mln USD)

Ranking 2012	GSI b	Ranking 2011	GSI b	Finansowe Korporacje Transnarodowe	Kraj	Aktywa		Zatrudnienie		Filie	
						Ogółem	Ogółem	Ogółem	Liczba filii	I.I. c	Ilość krajów goszczących
1	72,8	1	75,0	Allianz SE	Niemcy	915 788	141 938	717	585	81,6	65
2	72,4	2	73,7	Citigroup Inc	Stany Zjednoczone	1 864 660	266 000	840	595	70,8	74
3	71,2	3	72,4	BNP Paribas	Francja	2 514 570	198 423	984	723	73,5	69
4	68,5	6	67,2	Assicurazioni Generali SpA	Włochy	582 398	81 997	493	436	88,4	53
5	68,3	5	68,1	HSBC Holdings PLC	Wielka Brytania	2 692 538	288 316	1040	746	71,7	65
6	65,9	8	65,6	Deutsche Bank AG	Niemcy	2 653 053	100 996	1331	1031	77,5	56
7	65,0	7	65,6	Societe Generale	Francja	1 648 917	159 616	557	386	69,3	61
8	64,1	9	61,1	Unicredit SpA	Włochy	1 221 929	160 360	922	861	93,4	44
9	58,3	10	59,5	AXA S.A.	Francja	1 004 421	96 999	606	515	85,0	40
10	57,4	13	53,0	Standard Chartered PLC	Wielka Brytania	636 518	86 865	209	153	73,2	45

Źródło: The top 50 financial TNCs ranked by Geographical Spread Index (GSI) 2012, <http://unctad.org/en/pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Annex-Tables.aspx>, dostęp dnia 15.04.2014 r.

^a wskaźnik GSI jest liczony na podstawie czołowych 200 finansowych korporacji transnarodowych według aktywów ogółem, liczby zatrudnionych, liczby filii (w mln dolarów). Dane dotyczące liczby filii oparte są o bazy danych Dun i Bradstreet WorldBase.

Wpływ korporacji transnarodowych na gospodarkę światową

Twierdzi się, iż korporacje są kreatorami procesów globalizacyjnych oraz stanowią jedną z głównych sił napędzających. Innowacyjny rozwój korporacji transnarodowych jest procesem długotrwałym, w niektórych przypadkach trwa nawet kilka dekad. Cykl ewolucji można przedstawić w poszczególnych etapach umiędzynarodowienia [Piasecka-Głuszak, Wincewicz, Brach 2006, s. 382]:

- działalność w skali krajowej;
- umiędzynarodowienie sfery wymiany – zachodzi ona poprzez eksport własnych wyrobów lub import surowców czy materiałów potrzebnych do prowadzenia działalności gospodarczej;
- transgraniczna działalność produkcyjna, usługowa lub handlowa (np. założenie filii) – już na tym etapie przedsiębiorstwo staje się korporacją transnarodową;
- zachodzi pełna internacjonalizacja działań przedsiębiorstwa (pełna konsolidacja operacji o zasięgu globalnym – wymiana podzespołów i wyrobów gotowych między centralą a filiami zagranicznymi). To najwyższe stadium globalizacji osiąga jednak niewiele przedsiębiorstw.

W toku procesów umiędzynarodowienia firmy stosują strategię ekspansji na nowe rynki, co sprzyja w rozwoju w sferze geograficznej (nowe kraje), ekonomicznej (lepsza efektywność i wydajność, redukcja kosztów, wyższe przychody) oraz w aspekcie asortymentu (zdobycie nowych segmentów rynku). Daje to możliwości na dywersyfikację ryzyka – im większa jest liczba krajów, w których działa przedsiębiorstwo, tym większy proces dyfuzji ryzyka (w tym ryzyka systemowego) w aspektach ekonomicznych, społecznych czy politycznych [Piasecka-Głuszak, Wincewicz, Brach 2006, s. 385]. Natomiast równie ważnym aspektem jest udział KTN w przepływach technologii, na którą ma wpływ działalność badawczo-rozwojowa (B+R) prowadzona przez KTN. Rozpowszechnianie się technologii w skali światowej odbywa się wewnątrz korporacji w formie BZ oraz poprzez umowy licencyjne, dostarczanie nowej technologii wraz z towarami, przemieszczanie się fachowej kadry menadżerskiej czy rozpowszechnienie fachowej literatury itd. W 2011 r. do Polski napłynęły inwestycje bezpośrednie o wartości 13 567 mln EUR. Z tego 1 665 mln EUR z tytułu wniesienia udziałów kapitałowych, 4 839 mln EUR poprzez reinwestowane zyski i 7 062 mln EUR w postaci pozostałego kapitału, głównie kredytów. W porównaniu z poprzednim rokiem wartość napływu wzrosła o 3 094 mln EUR, tj. o 30%.

Szacunkowo, liczba przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą transsektorowo wzrosła około 11-krotnie w ciągu 40-stu lat. Na przestrzeni dwóch dekad (lat 70. i 90.) liczba korporacji transnarodowych wzrosła ponad pięciokrotnie (z 7000 do 38 000 oraz 250 000 filii) [WORLD 1995, s. 9]. Początek XXI w. przyniósł za sobą wzrost do 63 000 korporacji i 821 000 zagranicznych filii [WORLD 2001, s. 242]. Następne 5 lat przyniosło kolejny wzrost korporacji oraz spadek liczebności dla oddziałów zależnych – 2005 r. finiszował z wynikiem 77 000 KTN i 773 000 filii [WORLD 2006, s. 271]. Kraje rozwijające się będą głównym odbiorcą BIZ: obecnie ich udział w napływie inwestycji stanowi około 50%. W 2008 r. było 82 053 korporacji transnarodowych, które kontrolowały 807 363 zagranicznych filii, przy czym większość korporacji pochodziła z gospodarek rozwiniętych (58 783), a większa część filii umiejscowiona jest w krajach rozwijających się (425 258) [WORLD 2009, s. 223].

Z punktu widzenia typu ekspansji zagranicznej wyróżnia się trzy rodzaje korporacji transnarodowych [Jantoń-Drozdowska 2004, s. 89]:

- korporacja o charakterze konglomeratu – przedsiębiorstwo macierzyste inwestuje w różne gałęzie (często rozbieżne). Zawiera elementy integracji zarówno pionowej, jak i poziomej;
- korporacja zintegrowana pionowo – poszczególne oddziały i filie prowadzą działalność w różnych gałęziach, ale wzdłuż łańcucha wartości;
- korporacja zintegrowana poziomo – poszczególne filie korporacji działają w tej samej gałęzi co spółka matka.

Definiując korporacje transnarodowe można spotkać różne podejście w zależności od ujęcia i istoty działalności. Najbardziej trafne określenie jest upowszechniane przez UNCTAD, zgodnie z którą korporacja transnarodowa (KTN) jest przedsiębiorstwem posiadającym lub nieposiadającym osobowości prawnej, składającym się z przedsiębiorstwa dominującego (przedsiębiorstwo matka) i ich zagranicznych podmiotów zależnych (przedsiębiorstwa filialne). Przedsiębiorstwo dominujące jest zdefiniowane jako firma, która kontroluje aktywa podmiotów zależnych w krajach innych niż jej kraj rodzimy, zazwyczaj poprzez posiadanie pewnych udziałów w kapitale własnym poszczególnych filii. Udział kapitału własnego w wysokości 10% akcji lub więcej oraz prawo głosu na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy jest zwykle uznawane za próg kontroli aktywów. Zagraniczny podmiot zależny jest przedsiębiorstwem z osobowością prawną lub bez osobowości prawnej, w której inwestor (rezydent innej gospodarki) posiada udział, który pozwala mieć stały wpływ na zarzą-

dzanie tym przedsiębiorstwem (udział w kapitale własnym w wysokości 10% lub więcej) [WORLD 2009, s. 243]. Ta uproszczona definicja korporacji transnarodowych jest ogólnie przyjęta i stosowana przez większość podmiotów ze względu na swoją przejrzystość i praktyczne walory.

W publikacjach UNCTAD, obecność przedsiębiorstwa za granicą występuje w trzech formach [WORLD 2009, s. 243]:

- filie całkowicie zależne, gdzie udział inwestora wynosi więcej niż połowę głosów udziałowców oraz posiada prawo decydujące o powoływaniu i odwoływaniu członków organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego;
- filie w postaci spółek stowarzyszonych, mających osobowość prawną, w których inwestor posiada łącznie co najmniej 10%, ale nie więcej niż połowę praw na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy;
- oddział należący w całości do inwestora zagranicznego lub będący wspólnym działaniem pomiędzy inwestorem bezpośrednim a stroną trzecią oraz posiadanie gruntów, budowli i urządzeń mobilnych działających w kraju innym niż kraj pochodzenia inwestora zagranicznego przynajmniej przez okres jednego roku.

Podsumowanie

Spśród wielu zróżnicowanych źródeł kapitału zagranicznego Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne (BIZ) uważane są za najbardziej korzystną i bezpieczną formę międzynarodowych przepływów kapitałowych, a także finansowania procesów restrukturyzacyjnych i rozwojowych. Przy korzystnym splocie czynników systemowych i strukturalnych są one najefektywniejszym sposobem uzyskiwania bezpośredniego dostępu do nowoczesnych technik i technologii w sferze produkcji i zarządzania oraz do zagranicznych rynków zbytu. Powszechnie uznaje się Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne za potencjalnie ważny czynnik przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Inwestycje te są przeciwstawiane – często negatywnie ocenianym – krótkoterminowym zagranicznym inwestycjom finansowym, w których upatruje się znamion kapitału spekulacyjnego, mogącego być źródłem zagrożeń rozwojowych. Rozwój międzynarodowych przepływów kapitału, a zwłaszcza BIZ, stanowi z jednej strony czynnik pogłębiania procesu globalizacji gospodarki światowej, który sprzyjać może modernizacji kraju, z drugiej – jest skutkiem tego procesu.

Bibliografia

Pozycje książkowe

- Jantoń-Drozdowska E. (2004), *Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze*, Wyd. Ars Boni et Aequi, Poznań.
- Piasecka-Głuszak A., Wincewicz M., Brach J. (2006), *Korporacje Międzynarodowe w Gospodarce Światowej* [w:] J. Rymarczyk (red.), *Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze*, Wydawnictwo PWE, Warszawa.
- Rybiński K. (2007), *Globalizacja w trzech odstępach*, Difin, Warszawa.
- Szymański Wł. (2011), *Niepełność i niestabilność gospodarcza, gwałtowny wzrost i co dalej?*, Difin, Warszawa.
- Wiśniewska J. (2010), *Procesy transferu technologii w bankach komercyjnych w Polsce*, WNUS, Szczecin.
- Zaorska A. (2006), *Korporacje transnarodowe. Przemiany, oddziaływania, wyzwania*, Wyd. PWE, Warszawa.
- Zorska A. (2000), *Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych w gospodarce światowej*, Wyd. PWN, Warszawa.

Artykuły

- Chrabonszczewska E., Waszkiewicz A., *Ryzyko na międzynarodowych rynkach finansowych*, Instytut Gospodarki Światowej, http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KGS/struktura/IGS-KGS/publikacje/Documents/E.Chrabonszczewska_302.pdf, dostęp dnia 15.04.2014 r.
- Hansen M.W., *Theories of Transnational Corporations, Environment and Development. A review of the four dominant perspectives* Copenhagen Business School, Institute for Intercultural Communication and Management, [on-line], <http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/6984/wpnr.05%201995.pdf>, dostęp dnia 10.08.2014 r.
- Janasz K., *Znaczenie bezpośrednich inwestycji zagranicznych w modernizacji gospodarki kraju*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, nr 22, [on-line], http://www.wneiz.pl/nauka_wneiz/sip/sip22-2011/SiP-22-2.pdf, dostęp dnia 25.03.2014 r.
- Kraemer R., R. van Tulder, *Internationalization of TNCs from the extractive industries: a literature review*, [on-line], http://unctad.org/en/docs/diaeiia20097a6_en.pdf, dostęp dnia 10.08.2014 r.

Pilarska Cz., *Efekty oddziaływania Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych na rynek pracy w Polsce*, [on-line], http://mikroekonomia.net/system/publication_files/357/original/9.pdf?1314956893, dostęp dnia 11.08.2014 r.

Piasecka-Głuszak A., Wincewicz M., Brach J. (2006), *Korporacje Międzynarodowe w Gospodarce Światowej* [w:] J. Rymarczyk (red.), *Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze*, Wyd. PWE, Warszawa.

Zimny Z. (2009), *Korporacje transnarodowe w gospodarce światowej*, kwartalnik Zarządzanie Ryzykiem Akademii Finansów w Warszawie, Nr 25.

Raporty

Annex Table 01 - *FDI inflows, by region and economy*, 1990-2012, <http://unctad.org/en/pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Annex-Tables.aspx>

Annex Table 28 - *The world's top 100 non-financial TNCs, ranked by foreign assets*, 2012, <http://unctad.org/en/pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Annex-Tables.aspx>, dostęp dnia 25.03.2014 r.

Economist Intelligence Unit, The Economist, 15 marca 2010.

Global Financial Stability Report, IMF, April 2013, <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2013/01/pdf/text.pdf>, dostęp dnia 15.04.2014 r.

The top 50 financial TNCs ranked by Geographical Spread Index (GSI) 2012, <http://unctad.org/en/pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Annex-Tables.aspx>, dostęp dnia 15.04.2014 r.

The World Economic Outlook October 2010 – Recovery, Risk, and Rebalancing, International Monetary Fund, Washington, DC 2010.

WORLD INVESTMENT REPORT 1993 – Transnational Corporations and Integrated International Production New York and Geneva 1993.

WORLD INVESTMENT REPORT 1995 – Transnational Corporations and Competitiveness, New York and Geneva 1995.

WORLD INVESTMENT REPORT 2001 – Promoting Linkages, New York and Geneva 2001.

WORLD INVESTMENT REPORT 2006 – FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development, New York and Geneva 2006.

WORLD INVESTMENT REPORT 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development, New York and Geneva 2009.

Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2011 roku. NBP, [on-line] http://www.nbp.pl/publikacje/zib/zib_2011_n.pdf, dostęp dnia 24.03.2014 r.

Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2012 roku. NBP, [on-line] http://www.nbp.pl/publikacje/zib/zib_2012_n.pdf, dostęp dnia 24.03.2014 r.

Zasoby sieci

Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, <http://www.paiz.gov.pl/pl>, dostęp dnia 11.08.2014 r.