

GOSPODARKA NARODOWA WOBEC WSPÓŁCZESNYCH PROCESÓW GOSPODARCZO-FINANSOWYCH W EUROPIE

Praca zbiorowa pod redakcją
Leona Podkaminera



**Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej
Bielsko-Biała 2017**

Recenzenci:

Marzena Kramarz, Justyna Łacny, Aneta Michalak, Mariusz Zieliński

Przygotowanie do druku:

Agnieszka Smyrska, Dagmara Żabka

© Copyright by Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku-Białej

Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej publikacji bez zgody wydawcy zabronione.

Wydawca nie ponosi odpowiedzialności za dostarczony materiał graficzny.



Projekt realizowany z Narodowym Bankiem Polskim w ramach programu edukacji ekonomicznej.

Wszelkie prawa zastrzeżone!

Wydanie I. Bielsko-Biała 2017



ISBN 978-83-61310-71-6

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej
ul. Cz. Tańskiego 5, 43-382 Bielsko-Biała
tel. (33) 829-72-12,15, fax (33) 829-72-21
www.wsfip.edu.pl, wsfip@wsfip.edu.pl

Druk: UPR PASJA, 43-300 Bielsko-Biała, ul. Partyzantów 44, tel.: +48 33 499 00 47

Spis treści

Leon Podkaminer – <i>Słowo wstępne</i>	5
--	---

Część I

FINANSE PUBLICZNE W ŚWIETLE DOŚWIADCZEŃ GLOBALNEGO KRYZYSU FINANSOWEGO	7
---	---

Piotr J. Szpunar – <i>Nowe wyzwania dla banków centralnych – czego nauczył nas globalny kryzys finansowy?</i>	9
---	---

Alina Klonowska – <i>Fiskalizm – doświadczenia krajów Unii Europejskiej</i>	49
---	----

Ewelina Młodzik – <i>Problematyka ryzyka w sektorze finansów publicznych</i>	75
--	----

Maciej Banasik, Maciej Thorz – <i>Zasady budżetowe w Konstytucji RP w kontekście wprowadzenia waluty euro</i>	89
---	----

Jana Štofková, Zuzana Štofková – <i>Some aspects of financial policy and consolidation of public finances in the Slovak Republic</i>	109
--	-----

Część II

NOWE WYZWANIA DLA RACHUNKOWOŚCI	119
--	-----

Maria Smejda, Łukasz Makowski – <i>Wpływ globalizacyjnego charakteru rachunkowości międzynarodowej na gospodarkę krajową</i>	120
--	-----

Maria Smejda – <i>Informacyjna funkcja sprawozdawczości finansowej w świetle nowego paradygmatu rachunkowości</i>	133
---	-----

Władysław Świątek – <i>Ujawnianie informacji niefinansowych wyzwaniem dla tradycyjnej sprawozdawczości</i>	149
--	-----

Ewelina Pawłowska-Szawara – <i>Rola sprawozdawczości finansowej a zarządzanie ryzykiem w działalności kredytowej banków komercyjnych w Polsce</i>	170
---	-----

Bogusław Jędrzejak – <i>Budżetowanie przychodów w procesie zarządzania nieruchomościami w Spółce Mieszkaniowej</i>	194
--	-----

Część III

INNOWACYJNOŚĆ I BUDOWANIE KAPITAŁU LUDZKIEGO	215
---	-----

Izabela Krawczyk-Sokołowska – <i>Innowacyjność jako główne źródło konkurencyjności regionalnej</i>	216
--	-----

Zenowczyk Julia Michajłowa – <i>Strategia kadrowa przedsiębiorstwa w warunkach innowacyjnego rozwoju gospodarki</i>	226
---	-----

Wiesława Caputa – <i>Kompetencje cyfrowe jako bariera rozwoju i efektywnego wykorzystania transformacji cyfrowej</i>	236
Nina Dubiel – <i>Konkurencyjność sektora polskiej turystyki wynikająca z procesów gospodarczo-finansowych zachodzących w Europie</i>	251
Danuta Sz wajca – <i>Reputacja i wizerunek kraju w budowaniu marki narodowej na przykładzie Polski</i>	265

SŁOWO WSTĘPNE

Współcześnie gospodarka narodowa stoi przed wieloma wyzwaniami. W głównej mierze wyzwania te wynikają z dwu równoległych – chociaż wzajemnie powiązanych - tendencji charakteryzujących epokę obecną. Pierwsza tendencja to postępująca integracja gospodarek narodowych. Integracja przekracza już ramy kontynentalne - dokonuje się ona już w ramach procesu globalizacji.

Drugą tendencją to jakościowe przyspieszenie postępu technologicznego, w tym zwłaszcza informatyzacji. Proces postępu technologicznego w coraz większym stopniu jest determinowany przez rosnącą innowacyjność. Osiągnięcie wysokiej innowacyjności wymaga szybkiej akumulacji kapitału ludzkiego i społecznego.

Unia Europejska, która jest naturalnym otoczeniem ekonomicznym gospodarki polskiej, boleśnie doświadczyła skutków globalnego kryzysu finansowego. Dla UE – a tym samym dla Polski – wypracowanie racjonalnych zasad polityki fiskalnej pozostaje ważnym wyzwaniem. Rozważeniu aktualnych (oraz potencjalnych) wyzwań dla finansów publicznych poświęcona jest Część I pracy.

Część II analizuje wybrane aspekty wpływu procesu globalizacji na praktykę rachunkowości i sprawozdawczości finansowej w skali „mikro”. W świetle analiz przedstawionych w tej Części rysuje się potrzeba rozważenia znacznych dostosowań rachunkowości krajowej do wymagań narzucanych przez procesy umiędzynarodowienia gospodarek narodowych

Część III poświęcona jest wybranym zagadnieniom innowacyjności i budowania kapitału ludzkiego. Zagadnienia te obejmują problematykę innowacyjności na szczeblu przedsiębiorstw, regionów i branż. Rozważa się tu także szczególny rodzaj kapitału niematerialnego, którego akumulacja powinna być intensywnie wspierana. Kapitałem tym międzynarodowy wizerunek kraju i jego reputacja.

Leon Podkaminer

Część I

**FINANSE PUBLICZNE W ŚWIETLE
DOŚWIADCZEŃ GLOBALNEGO KRYZYSU
FINANSOWEGO**

NOWE WYZWANIA DLA BANKÓW CENTRALNYCH – CZEGO NAUCZYŁ NAS GLOBALNY KRYZYS FINANSOWY?

Streszczenie

Globalny kryzys finansowy podważył zaufanie do współczesnego systemu finansowego. W efekcie, pojawiły się koncepcje radykalnej reformy systemu monetarnego i jego regulacyjno-institutionalnego otoczenia, włączając w to, z jednej strony, tzw. Chicago Plan, jak też system tzw. wolnej bankowości z drugiej. Analiza przeprowadzona w tym artykule wskazuje, że wdrożenie takich skrajnych rozwiązań byłoby nieodpowiednie i obciążone bardzo wysokim ryzykiem. Rozsądną alternatywą wydaje się raczej wzmocnienie obecnego systemu poprzez ograniczenie zidentyfikowanych słabości. Należy przede wszystkim uzupełnić paradygmat polityki makroekonomicznej o możliwie efektywny nadzór makroostrożnościowy, a także powierzyć nadzór mikroostrożnościowy bankowi centralnemu. Jednocześnie, powinno się także wzmacniać odporność gospodarki i systemu finansowego na kryzys – w tym zakresie kluczowe jest wzmocnienie bazy kapitałowej systemu bankowego. Należy być również przygotowanym na aktywne zarządzanie kryzysem, w którym kluczowa rola przypada bankom centralnym. Po pierwsze, rozszerzona powinna zostać formuła pożyczkodawcy ostatniej instancji, co zapobiega załamaniu systemu finansowego. Po drugie, bank centralny powinien być gotowy do prowadzenia skupu aktywów w ramach niestandardowej polityki pieniężnej (ang. quantitative easing – QE), która w warunkach recesji udrażnia kanał kredytowy, a w razie wystąpienia recesji bilansowej, wydawnie zwiększa przestrzeń do oddziaływania polityki fiskalnej. Jednocześnie, w przypadku kryzysu w systemowo ważnych instytucjach finansowych, władze fiskalne muszą być przygotowane na podtrzymanie ich funkcjonowania (bail-out). Wyposażenie banków centralnych w nowe instrumenty nie daje oczywiście pełnej gwarancji uniknięcia kryzysu w przyszłości, pozwala jednak mieć poczucie, że lekcja z obecnego kryzysu została właściwie odrobiona i prawdopodobieństwo wystąpienia bardzo kosztownych kryzysów w przyszłości powinno być niższe.

Słowa kluczowe: kryzys finansowy, system monetarny, stabilność finansowa, polityka makroostrożnościowa, uporządkowana likwidacja banków, bank centralny, kredyt ostatniej instancji, recesja bilansowa, luzowanie ilościowe polityki pieniężnej.

Wstęp

Niniejszy artykuł powstał w związku z udziałem autora w Międzynarodowej Konferencji Naukowej pt. *Gospodarka narodowa wobec współczesnych procesów gospodarczo-finansowych w Europie*, zorganizowanej przez Wyższą

¹ Artykuł prezentuje wyłącznie poglądy autora i nie powinien być inaczej interpretowany. Autor pragnie wrazić podziękowania Panu Tomaszowi Kleszczowi za wnikliwe uwagi i cenne sugestie dotyczące tekstu.

Szkołę Finansów i Prawa w Bielsku-Białej. Najważniejsze tezy artykułu zostały wygłoszone podczas tej konferencji w dniu 18 maja 2017 r.

Artykuł stanowi kontynuację badań autora nad rolą banku centralnego w zapewnianiu stabilności finansowej i makroekonomicznej, które są warunkami niezbędnymi dla osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego i dobrobytu. Celem niniejszego artykułu jest zarysowanie oraz wskazanie na potrzebę sformalizowania nowych funkcji banku centralnego, jakie – zdaniem autora – powinny być efektem refleksji nad przyczynami i przebiegiem światowego kryzysu finansowego.

Metody badawcze zastosowane do realizacji tego zamierzenia obejmują analizę literatury i badań obcych oraz metodę dedukcyjną. Autor wykorzystuje także wyniki swoich wcześniejszych badań oraz doświadczenia zdobyte podczas pracy w Narodowym Banku Polskim oraz w Europejskiej Radzie Ryzyka Systemowego i Europejskim Systemie Banków Centralnych.

Inspiracją do napisania tego artykułu były studia nad przyczynami i konsekwencjami globalnego kryzysu finansowego. Globalny kryzys finansowy stał się bowiem przełomowym wydarzeniem dla zmiany postrzegania roli oraz funkcjonowania polityki gospodarczej, w szczególności zaś roli banków centralnych. Kryzys poprzedzony został relatywnie długim okresem stabilizacji wzrostu gospodarczego i niskiej inflacji, określanego mianem *great moderation*. W latach 1985–2005 zmienność PKB i inflacji w Stanach Zjednoczonych była niższa niż we wcześniejszych okresach, kiedy to gospodarka amerykańska borykała się z wysoką inflacją, a także stagflacją.² Stabilizację gospodarki przypisywano ogólnej poprawie jakości prowadzenia polityki makroekonomicznej, zwłaszcza polityki pieniężnej i związanego z tym trwałego obniżenia się inflacji.³ Trwale niska inflacja stała się możliwa dzięki zdecydowanej, kosztownej dezinflacji w Stanach Zjednoczonych przeprowadzonej przez Fed pod kierownictwem P. Volcker'a na początku lat 80-tych XX wieku. Poza niską inflacją, w okresie przedkryzysowym dominowało także poczucie stabilności finansowej. Wydawało się, że nadzór finansowy działa skutecznie, choć nie nadmiernie restrykcyjnie, dzięki czemu instytucje finansowe funkcjonowały z reguły stabilnie, czemu towarzyszył dynamiczny rozwój rynków finansowych i nowych produktów. Niestety okres ten okazał się swoistym czasem „ciszy przed burzą”, nie doceniono bowiem istotnych aspektów funkcjonowania systemu finansowego, skutkujących narastaniem ryzyka systemowego.⁴

² O. Blanchard, J. Simon (2001), *The Long and Large Decline in U.S. Output Volatility*, Brookings Papers on Economic Activity, 2001(1), ss. 135–164.

³ B. Bernanke, (2004), *The Great Moderation* [w:] *The Taylor Rule and the Transformation of Monetary Policy*, Institutions Press Publication Hoover.

⁴ P. Szpunar, (2014), *Macroprudential Policy: Rationale and Challenges* [w:] *Macroprudential Supervision in Insurance, Theoretical and Practical Aspects*, red. J. Monkiewicz, Palgrave, London.

Wysokie koszty i negatywne implikacje kryzysu dały impuls do dyskusji dotyczącej stabilności systemu polityki ekonomicznej państwa, w tym systemu monetarnego. Debata nad przyczynami kryzysu nie zakończyła się jednoznacznymi konkluzjami. Z jednej strony argumentowano, że do narastania ryzyka systemowego przyczyniły się przede wszystkim błędy w polityce monetarnej.⁵ Inni autorzy wskazywali raczej na procesy zachodzące w sektorze finansowym i niedostateczny nadzór nad nimi, w tym brak nadzoru makroostrożnościowego, którego zadaniem byłoby identyfikowanie i ograniczanie ryzyka systemowego.⁶

Ten ostatni pogląd zyskał z czasem na znaczeniu⁷ i skutkował powołaniem do życia organów nadzoru makroostrożnościowego, w tym we wszystkich krajach członkowskich oraz na poziomie UE, w postaci Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB). Ubogie jeszcze doświadczenia ze stosowaniem polityki makroostrożnościowej nie przeszkodziły jednak w formułowaniu krytyki, przynajmniej w części słusznie wskazującej na ograniczenia skuteczności narzędzi makroostrożnościowych. Efektem kryzysu było także w wielu krajach (często ponownie) umiejscowienie nadzoru mikroostrożnościowego w strukturach banku centralnego. Stało się tak m.in. w Wielkiej Brytanii, gdzie przed kryzysem nadzór finansowy funkcjonował poza strukturami banku centralnego. Model ten zawiódł, zarówno w zakresie identyfikacji i przeciwdziałania ryzyku, jak i w zakresie kooperacji z instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego podczas kryzysu.

Pojawiły się także inne nurty rozważań, które wywodzą przyczyny kryzysu z immanentnych słabości współczesnego systemu monetarnego. W myśl tych poglądów winę za kryzys ponosi nie tyle system finansowy, czyli instytucje, rynki i ich wzajemne powiązania, co sam model funkcjonowania współczesnego pieniądza. W tym nurcie nawiązuje się zwykle do błędów w polityce monetarnej, jako głównej przyczyny kryzysu. Miałyby to wskazywać, że pożądanym kierunkiem zmian systemu monetarnego powinna być większa rola samoregulacji rynkowej, a nawet „wolna bankowość”. Eliminowałoby to możliwości popełniania kosztownych błędów przez banki centralne, gdyż stopy procentowe ustalane byłyby w procesach rynkowych. Przeważa jednak, co zrozumiałe, przeciwny nurt rozważań, wskazujący na raczej zbyt dużą swobodę działania systemu finansowego i brak dostatecznej kontroli państwa nad kreacją pieniądza. Poglądy te wprost nawiązują do nadmiernej akcji kredytowej i związanej z nią nierównowagi na rynku aktywów, jako przyczyn kryzysu.

⁵ J. Taylor, (2009), *The Financial Crisis and the Policy Responses: an Empirical Analysis of What Went Wrong*, NBER Working paper 14631.

⁶ L. Svensson, (2011), *Monetary Policy After the Crisis. Asia's Role In The Post-Crisis Global Economy*, Federal Reserve Bank of San Francisco.

⁷ np. implikacje instytucjonalne raportu: de J. Larosiere i in., (2009), *The High-Level Group on Financial Supervision in the EU Report*.

Krytyka skuteczności polityki makroostrożnościowej wzmacnia ten nurt, bo skoro nawet dodatkowy nadzór systemowy nie jest w stanie zapobiec kolejnym kryzysom, to musi to oznaczać, że są one immanentnie wpisane w system monetarny funkcjonujący w obecnym kształcie.

W ramach tych dwóch przeciwstawnych nurtów, pojawiły się odpowiednio propozycje radykalnych zmian systemowych: „odświeżone” koncepcje wolnej bankowości⁸ z jednej strony i wzmocnienie roli państwa w mechanizmie kreacji pieniądza⁹ z drugiej. Koncepcje te same nie są jednak wolne od problemów, przeciwnie można postrzegać je jako wysoce ryzykowne. Ich wprowadzenie z dużą dozą prawdopodobieństwa samo stałoby się zarzewiem kolejnego kryzysu i destabilizacji pieniądza. Dlatego warto zastanowić się raczej nad naprawą – na ile to możliwe – obecnie funkcjonującego systemu monetarnego, niż jego rekonstrukcją, która *de facto* byłaby raczej destrukcją. Zagadnienie to jest przedmiotem niniejszego opracowania, przy czym akcent został położony przede wszystkim na rolę banku centralnego w nowym systemie.

Opracowanie składa się z czterech części oraz podsumowania. W pierwszej części autor zarysowuje wybrane koncepcje alternatywnych systemów monetarnych. Koncepcje te poddano krytycznej analizie, której wyniki jednoznacznie wskazują, że wdrożenie proponowanych rozwiązań generowałoby wysokie ryzyko załamania systemu gospodarczego z trudnymi do przewidzenia konsekwencjami. Konieczne jest zatem raczej doskonalenie obecnego systemu, niż jego porzucenie na rzecz wątpliwych eksperymentów. W kolejnych częściach opracowania omawiane są wybrane działania na rzecz naprawy obecnego systemu monetarnego, ze szczególnym uwzględnieniem roli banku centralnego. W części drugiej omówiono uzupełnienie paradygmatu polityki gospodarczej o nadzór makroostrożnościowy, którego celem jest diagnozowanie i ograniczanie ryzyka systemowego. Wskazano, że utworzenie nadzoru makroostrożnościowego, choć pożądane, nie może gwarantować pełnego powodzenia w zapobieganiu przyszłym kryzysom. Dlatego też, poza możliwie skuteczną prewencją, potrzebne jest wzmocnienie odporności systemu finansowego na ewentualność wystąpienia kryzysu. Zagadnieniu temu poświęcono trzecią część opracowania. W części czwartej z kolei, skoncentrowano uwagę na narzędziach polityki makroekonomicznej wspierających aktywne zarządzanie kryzysem w celu łagodzenia jego negatywnych konsekwencji dla dobrobytu. Wskazano, że szczególna rola w tym zakresie powinna przyspaść bankom centralnym, co wymaga jednak zmian w tradycyjnym rozumieniu ich zadań i uprawnień – przede wszystkim w zakresie funkcji pożyczkodawcy ostatecznej instancji (ang. *lender of last resort*) oraz pełnego usankcjonowania luzowania ilościowego w polityce pieniężnej (ang. *quantitative easing* – QE). W podsu-

⁸ P. Marszałek, (2014), *Systemy pieniężne wolnej bankowości: koncepcje, cechy, zastosowanie*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

⁹ J. Benes, M. Kumhof, (2012), *The Chicago Plan Revisited*, IMF Working Paper.

mowaniu zarysowany został pożądaný – zdaniem autora – paradygmat polityki makroekonomicznej, ze szczególnym uwzględnieniem nowej roli banku centralnego.

1. Wybrane koncepcje zmiany systemu monetarnego remedium na przeszłe kryzysy?

Bezpośrednią przyczyną kryzysu była materializacja ryzyka systemowego związanego z nadmiernymi ekspozycjami banków na rynek nieruchomości, zbyt wysoką dźwignią w działaniu banków (zwiększoną dodatkowo poprzez pośrednictwo instytucji nieregulowanych tzw. *shadow banking*) i wzajemnymi ekspozycjami w systemie finansowym. O ile te bezpośrednie przyczyny kryzysu są dość dobrze rozpoznane, o tyle identyfikacja zjawisk prowadzących do narastania ryzyka systemowego, ich przyczyn i znaczenia wywołuje nadal sporo kontrowersji. Jednym tchem wymieniane są różne, heterogeniczne czynniki takie jak: błędy w polityce fiskalnej (subsydiowanie i quasi-gwarancje dla rynku nieruchomości) i pieniężnej (zbyt niskie stopy procentowe), niewystarczający nadzór finansowy (w tym zbyt niskie wymogi kapitałowe, brak ograniczenia dźwigni, brak regulacji płynnościowych), negatywna rola modeli biznesowych (ang. *originate and distribute model*), nietrafne oceny agencji ratingowych, wreszcie wadliwy system wynagradzania w bankach, zwykła chciwość i brak hamulców moralnych w prowadzeniu biznesu.¹⁰

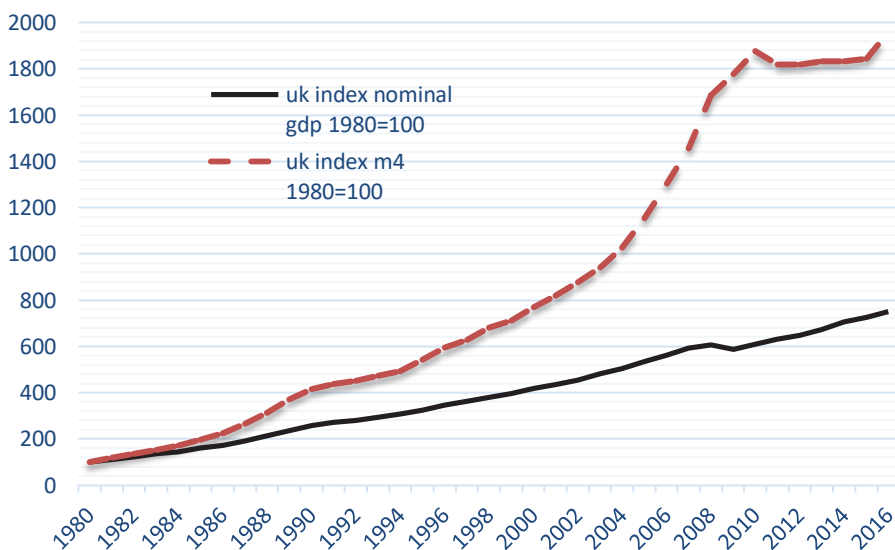
Z całą pewnością wiele z powyższych problemów łączyło się z daleko posuniętą deregulacją, w ramach której przełomowym zdarzeniem wydaje się być w USA uchylenie zakazu łączenia działalności komercyjnej banków z działalnością inwestycyjną. Zakaz ten wprowadzony w 1933 roku przez tzw. ustawę Glass-Steagal Act został zniesiony w 1999 roku w ramach ustawy Gramm-Leacha-Bliley, zwaną również Financial Services Modernization Act. W konsekwencji zniesienia tradycyjnego rozdziału między bankowością komercyjną i inwestycyjną, banki inwestycyjne zaczęły łączyć się z komercyjnymi, narzucając tym ostatnim kulturę wykorzystywania wysokiej dźwigni finansowej, podejmowania znacznego ryzyka i dążenia do maksymalizacji zwrotów na kapitale. Tym samym banki inwestycyjne weszły agresywnie na rynek finansów detalicznych, m. in. nabywając instytucje zajmujące się udzielaniem kredytów hipotecznych. Nastąpiły liczne akwizycje i przejęcia w systemie bankowym, rosła koncentracja, ewoluując w kierunku wielkich instytucji uniwersalnych. Efektem tych zmian stał się mniej konkurencyjny i wysoce

¹⁰ P. Szpunar, *Polityka makroostrożnościowa jako instrument zapobiegania kryzysom finansowym* [w:] *Stabilność Systemu Finansowego Warunkiem Rozwoju Gospodarczego*, red. J. Osiatyński, WSFiP, Bielsko-Biała, 2012.

skoncentrowany system bankowy.¹¹ W wyniku tych zmian w drugiej połowie lat 90-tych XX wieku nastąpił silny wzrost akcji kredytowej, który uległ jeszcze znacznemu przyspieszeniu w latach 2000.

Z dzisiejszej perspektywy nietrudno ocenić, że wzrost akcji kredytowej, a co za tym idzie także tempo wzrostu podaży pieniądza, w USA, a także w niektórych innych gospodarkach rozwiniętych były przed 2008 rokiem zdecydowanie zbyt wysokie. Ekstremalnie szybko zarówno kredyt jak i pieniądź przyrastał w Wielkiej Brytanii. W latach 1981–2008 podaż szerokiego agregatu pieniężnego M4 zwiększyła się około 17-krotnie podczas, gdy nominalny PKB (a więc już uwzględniający tempo wzrostu cen) wzrósł jedynie około 6-krotnie (Wykres 1). Podobne proporcje można zaobserwować także w USA. Szczególnie wyraźne przyspieszenie dynamiki podaży pieniądza nastąpiło w połowie lat 2000, co miało przede wszystkim związek ze wzrostem kredytu na zakup nieruchomości.

Wykres 1. Podaż pieniądza M4 na tle nominalnego PKB w Wielkiej Brytanii (indeks, 1980 r. = 100).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Office for National Statistics UK oraz Bank of England.

Silny wzrost podaży pieniądza w okresie przed kryzysem nie wywoływał większego niepokoju przede wszystkim dlatego, że inflacja cen konsumenta pozostawała niska i stabilna. Rosły wprawdzie ceny aktywów, jednak zgodnie

¹¹ P. Szpunar, *Polityka makroostrożnościowa – spojrzenie po kryzysie*. [w:] *Wyzwania regulacji rynków finansowych*, (red.) W. Rogowski, Oficyna Allerhanda, Kraków-Warszawa, 2013.

z dominującym poglądem, nie było to postrzegane jako problem, którym powinna zajmować się polityka pieniężna.¹² Wprawdzie niektórzy autorzy dostrzegali związane z tym zagrożenia, jednak nie potrafili oni sprecyzować żadnej konkretnej recepty dla polityki pieniężnej, którą dałoby się praktycznie wdrożyć.¹³ Skoro bowiem inflacja cen konsumenta pozostawała na umiarkowanym poziomie, zatem bank centralny wypełniał swoje zadania, a koszty bieżącego utrzymania gospodarstw domowych nie rosły znacząco. Jednocześnie narastały jednak napięcia na rynku nieruchomości, prowadząc do ich istotnego przewartościowania. Pod wpływem impulsu, jakim stał się wybuch kryzysu *subprime*, nastąpiło dostosowanie cen nieruchomości. W USA ceny nieruchomości mierzone indeksem Case-Shiller obniżyły się o ok. 1/3 w okresie lat 2006–2010. W Wielkiej Brytanii dostosowanie to było łagodniejsze, najsilniejszy spadek cen miał miejsce w maju 2009 r. (o około 15% r/r), potem nastąpiła normalizacja. W obu przypadkach gospodarki realne pogrążyły się jednak w głębokiej recesji, której towarzyszył silny wzrost bezrobocia.

W wyniku kryzysu wielu obserwatorów życia gospodarczego uświadomiło sobie (często przedstawiając publicznie swoje spostrzeżenia jako „sensacyjne odkrycie”), że system bankowy kreuje pieniądź poprzez udzielanie kredytu, a więc w zasadzie *ex nihilo*. Co więcej, proces ten jest w dużej mierze nieskrępowany, w szczególności nie podlega ścisłej kontroli państwa. Wprawdzie w procesie kredytowania banki napotykać na ograniczenia regulacyjne, wymogi kapitałowe i bariery płynnościowe, a także muszą szacować ryzyko i oceniać zdolność kredytową (zależne m.in. od stanu koniunktury) oraz koszty finansowania (zależne m.in. od polityki pieniężnej banku centralnego), to jednak zasadniczo podaż kredytu nie ma żadnych wyraźnych ograniczeń. Jest tak dlatego, że nowe kredyty kreują nowe depozyty, które stanowią automatycznie podstawę do ich finansowania. Innymi słowy, na poziomie całego systemu bankowego (w przeciwieństwie do pojedynczego banku), źródłem finansowania nowej akcji kredytowej są depozyty wykreowane przez nowy kredyt.¹⁴ Trudno zatem się dziwić, że nie zawsze podaż kredytu (pieniądza) odpowiada faktycznym potrzebom gospodarki.¹⁵

W obecnym systemie monetarnym może wystąpić nieoptymalna podaż pieniądza w wielkiej skali, przy czym takie niedopasowanie jest z reguły przyczyną nadmiernych wahań cyklu koniunkturalnego, a czasami także cyklu finansowego i może doprowadzić do kryzysu. Ta refleksja prowadzi wielu komentatorów do konstatacji, że obecny system monetarny, w którym prywat-

¹² B. Bernanke, (2002), *Asset-Price „Bubbles” and Monetary Policy*, New York Fed.

¹³ W. White, (2006), *Is price stability enough?*, BIS Working Papers No 205.

¹⁴ P. Szpunar, (2017), *Międzybankowy rynek pieniężny, rozdz. [w:] System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN.

¹⁵ J. Ryan-Collins, T. Greenham, R. Werner, A. Jackson, (2011), *Where Does Money Come From?: A Guide to the UK Monetary and Banking System*, New Economics Foundation.

ne, maksymalizujące zysk banki dostarczają dobra publicznego, jakim jest pieniądź, musi zostać zreformowany.¹⁶ Ponadto, w niesprawiedliwy sposób system ten uprzywilejowuje banki, gdyż ze względu na swoją rolę w gospodarce (dostarczanie pieniądza i organizacja obrotu płatniczego) nie mogą one upaść. Mimo że banki są prywatnymi, komercyjnymi instytucjami nastawionymi na zysk, to w razie problemów muszą być ratowane pieniędzmi podatników, gdyż bez nich nie istniałby pieniądź, a bez pieniądza nie może funkcjonować gospodarka rynkowa. Taki stan rzeczy w istocie prowokuje do postawienia zasadniczych pytań.

Dziś wiemy, że wzrost cen aktywów musi być analizowany i brany pod uwagę przez politykę makroekonomiczną, choć jednocześnie, przynajmniej w pewnym sensie, Bernanke miał rację, że nie jest to zadanie dla polityki pieniężnej.¹⁷ Ponieważ rosnące ceny aktywów mogą wskazywać na ryzyko systemowe, powinno być to raczej zadanie dla polityki makroostrożnościowej, choć jej skuteczność bywa poddawana w wątpliwość.¹⁸ Nadal jednak część autorów wskazuje politykę pieniężną w Stanach Zjednoczonych jako „współwinną” wystąpienia kryzysu.¹⁹ Zgodnie z tym poglądem, począwszy od 2005 roku, Fed odstąpił od kierowania się właściwymi regulami i utrzymywał stopy procentowe zbyt długo na zbyt niskim poziomie, co doprowadziło do narastania nierównowag, m.in. na rynku nieruchomości. Narracja taka wydaje się wątpliwa, gdyż już od okresu deregulacji, a zwłaszcza po roku 2000 tempo wzrostu kredytu przekraczało istotnie tempo wzrostu nominalnego PKB. Niemniej, pogląd ten musiał wywrzeć piętno na prowadzonych dyskusjach, zwłaszcza, że wielu autorów widzi jednak istotną rolę polityki pieniężnej w ograniczaniu narastania nierównowag i ryzyka systemowego, nawet jeśli tylko w umiarkowanym zakresie i we współdziałaniu z polityką makroostrożnościową.²⁰

Poglądy J. Taylora wpisują się w postulaty dotyczące nadmiernej roli państwa w gospodarce.²¹ W tym paradygmacie winą za kryzys należy obarczyć nie tylko system finansowy, czyli instytucje, rynki i ich wzajemne powiązania, ale przede wszystkim nadmierną ingerencję państwa w funkcjonowanie systemu monetarnego poprzez aktywnie prowadzoną politykę pieniężną. To właśnie

¹⁶ M. King, (2016) , *The End of Alchemy: Money, Banking, and the Future of the Global Economy*, W. W. Norton and Company.

¹⁷ Bernanke, op. cit.

¹⁸ O czym szerzej w drugiej części opracowania.

¹⁹ J. Taylor, (2014), *The Role of Policy in the Great Recession and the Weak Recovery*, American Economic Review.

²⁰ C. Borio, (2014), *Monetary policy and financial stability: what role in prevention and recovery?*, BIS Working Papers No 440. Na istotną rolę polityki pieniężnej w utrzymywaniu stabilności finansowej zwraca również uwagę Rada Polityki Pieniężnej, m.in. [w:] NBP (2017), *Założenia polityki pieniężnej na rok 2018*.

²¹ F. von Hayek, (1931), *Prices and Production*, Augustus M. Kelly, Publishers, New York.

błędna polityka pieniężna spowodowała przecież kryzys, dlatego uzasadniony wydaje się postulat powrotu do większej roli samoregulacji rynkowej, a w skrajnej postaci powrotu do systemu „wolnej bankowości”. Propozycje te wywodzą się przede wszystkim ze szkoły austriackiej i sprowadzają się do likwidacji banku centralnego i wszelkich form ubezpieczenia depozytów oraz umożliwienia uczestnikom rynku samodzielnego wyboru formy i podaży pieniądza (np. w oparciu o złoto).²² Postulowane zalety takich rozwiązań to łagodzenie cyklu koniunkturalnego, którego przyczyną są z reguły zbyt niskie stopy procentowe ustalane przez bank centralny oraz zwiększenie stabilności systemu bankowego przez zapewnienie odpowiednich bodźców dla deponentów do monitorowania banków, którym powierzają swoje środki.

Trudno jednak nie zauważyć, że koncepcje wolnej bankowości w dość naiwny sposób „upraszczają” rzeczywistość. Przyjmują sztuczne, kontrfaktyczne założenia, wbrew doświadczeniu, postrzegając banki jako podmioty unikające ryzykownych i destruktywnych działań.²³ Abstrahują w szczególności od wysokiego ryzyka, że „uwolnienie bankowości” stworzyłoby duże pole do masowych nadużyć, oszustw, kryzysów poszczególnych instytucji finansowych, prowadząc do znacznej zmienności stóp procentowych i raczej rozchwiania niż stabilizacji cyklu koniunkturalnego. Warto zauważyć, że sezonowa zmienność stóp procentowych w Stanach Zjednoczonych (odchylenia od rocznej średniej w punktach procentowych), bardzo istotnie obniżyła się po powstaniu Fed w 1914 roku.²⁴ To tylko jeden z wielu argumentów wskazujących, że mankamenty „wolnej bankowości” doprowadziłyby z czasem samorzutnie do potrzeby powstania banku centralnego. Tak stało się w Stanach Zjednoczonych, gdzie utworzenie Rezerwy Federalnej było odpowiedzią na serię panik finansowych. Podobne negatywne doświadczenia z wolną bankowością stały się także udziałem kilku innych krajów.²⁵ Należałoby zatem – za P. Marszałkiem – przyjąć, że systemy wolnej bankowości, mimo spójnej konstrukcji teoretycznej, nie stanowią alternatywy dla systemów bankowości centralnej, w ich konstrukcji tkwią bowiem, nawet na większą skalę, wady i problemy, które powodują niestabilność współczesnych systemów pieniężnych.²⁶

Krytyka obecnego systemu monetarnego idzie raczej, co zrozumiałe, w przeciwnym kierunku, koncentrując się na zbyt dużej swobodzie działania

²² von Hayek, F. (1976), *The Denationalisation of Money*, Institute Of Economic Affairs; K. Dowd, (1988), *Private Money: The Path to Monetary Stability*, Institute of Economic Affairs.

²³ Marszałek, op. cit., s. 306.

²⁴ D. Wheelock, (1992), *Seasonal Accommodation and the Financial Crises of the Great Depression: Did the Fed Furnish an Elastic Currency?*, Federal Reserve Bank of St. Louis, Review 74.

²⁵ por. np.: S. Dow, J. Smithin, (1992), *Free Banking in Scotland, 1695–1845*, Scottish Journal of Political Economy, 39 (4).

²⁶ Marszałek, op. cit.

systemu finansowego i niedostatecznej kontroli państwa nad kreacją pieniądza. Identyfikowane ograniczenia skuteczności polityki makroostrożnościowej wzmacniają jedynie ten nurt. Skoro bowiem nawet dodatkowy nadzór systemowy nie jest w stanie zapobiec kolejnym kryzysom, to musi to oznaczać, że są one immanentnie wpisane w funkcjonujący paradygmat i musi on ulec zdecydowanej zmianie. Pojawiły się zatem propozycje radykalnych zmian systemu monetarnego opierające się na istotnym wzmocnieniu roli państwa w mechanizmie kreacji pieniądza.

Jedna z najbardziej prominentnych propozycji opiera się na tzw. *Chicago Plan*.²⁷ Istotą tego rozwiązania jest rozdzielenie związku pomiędzy pieniądzem a kredytem poprzez wprowadzenie wymogu pełnego pokrycia rachunków bieżących rezerwami w banku centralnym. Akcja kredytowa finansowana byłaby tylko z wkładów terminowych lub funduszy własnych tzw. trustów inwestycyjnych. Pierwotnie to rozwiązanie było propagowane przez ekonomistów szkoły chicagowskiej,²⁸ po kryzysie pomysł podnieśli głównie zwolennicy szkoły austriackiej,²⁹ ale także J. Cochrane, P. Krugman czy M. Wolf. Ostatnio pogłębione analizy w tym nurcie prowadzili także ekonomiści Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF).³⁰ Postulowane zalety takich rozwiązań to zwiększenie stabilności sektora bankowego, zwiększenie kontroli banku centralnego nad podażą pieniądza, wyeliminowanie możliwości powstawania baniek kredytowych. Zalety te wydają się jednak iluzoryczne m.in. w świetle badań IMF, które wskazują, że system pełnej obowiązkowej rezerwy nie doprowadziłby sam z siebie do większej stabilności makroekonomicznej – potrzebne są do tego dodatkowe instrumenty makroostrożnościowe w postaci antycyklicznych wymogów kapitałowych.³¹ Co więcej, podczas ostatniego kryzysu zaburzenia polegające na masowym wycofywaniu się inwestorów dotyczyły nie tyle klasycznych depozytów bieżących, co przede wszystkim rynku hurtowego, w tym rynku transakcji *repo*.³² Dlatego też, pokrycie depozytów rezerwami w banku centralnym stanowiłoby zbędne, kosztowne zabezpieczenie, gdyż wrażliwość na zaburzenia dotyczyła przede wszystkim segmentów rynku hurtowego, podczas gdy zaufanie do pieniądza depozytowego nie zostało zachwiane.

Co jednak najważniejsze, wydaje się, że wprowadzenie *Chicago Plan* wymaga włączenia rządu do procesu kredytowania gospodarki i kreacji pieniądza. W przeciwnym razie trudno zidentyfikować źródło kreacji pieniądza, skoro nie może być nim kredyt prywatny. Prowadziłyby to do pełnego pod-

²⁷ Benes, Kumhof, op. cit.

²⁸ F. Knight, H. Simons w latach 30–tych XX w.

²⁹ J. Huerta de Soto, (2012), *Money, Bank Credit, and Economic Cycles*, Ludwig von Mises Institute.

³⁰ Benes, Kumhof, op. cit.

³¹ Ibidem.

³² G. Gorton, A. Metrick, (2012), *Who Ran on Repo?*, NBER Working Paper Series.

porządkowania kreacji pieniądza rządowi, który „jak helikopter” dostarczałby pieniądze gospodarstwu domowym i przedsiębiorstwom z pominięciem sektora bankowego.³³ Postulowane zalety takiego systemu to zapewnienie „demokratycznej” kontroli nad procesem kreacji pieniądza, odseparowanie procesu kreacji pieniądza od kredytu, łagodzenie cyklu koniunkturalnego, wykorzystanie pieniądza na „dobre projekty”, a przede wszystkim finansowanie sfery realnej, a nie aktywności spekulacyjnej, prowadzącej do powstania nierównowag na rynkach aktywów („baniek cenowych”). Tym samym rząd stałby się *de facto* głównym źródłem kreacji pieniądza. Choć formalnie nadal byłby to pieniądz oparty na kredycie (dla rządu), a nie emisja skarbowa,³⁴ to jednak to rząd decydowałby o podaży pieniądza, tak samo jak przy emisji skarbowej. Można oczywiście tworzyć różne mechanizmy zapewniające – zgodnie z postulatami Friedmana³⁵ – stałe tempo dopływu pieniądza do gospodarki (np. decyzje powierzone byłyby niezależnej radzie umiejscowionej instytucjonalnie w banku centralnym etc.).

Jednak zasadnicza różnica między obecnym systemem a proponowanym sprowadza się do zdecentralizowanych *versus* scentralizowanych decyzji kredytowych. W obecnym systemie podaż pieniądza rośnie w wyniku autonomicznych decyzji wielkiej liczby podmiotów zgłaszających popyt na kredyt oraz banków, które popyt ten zaspokajają. Może oczywiście łatwo dojść do sytuacji, w której tempo kredytowania nie jest optymalne. W proponowanym systemie tempo akcji kredytowej miałyby być natomiast stałe, a jedynym źródłem pieniądza byłby kredyt dla rządu.

Czy zatem w takim systemie tempo wzrostu podaży pieniądza byłoby zgodne z potrzebami gospodarki? Zarówno teoria, jak i doświadczenia historyczne wskazują, że byłoby to co najmniej wątpliwe. Po pierwsze, nawet jeśli system monetarny łagodziłby wahania cyklu koniunkturalnego, to przecież, ze względu na różne źródła zaburzeń, nie byłby w stanie ich eliminować. Zatem popyt na pieniądz fluktuowałby, podczas gdy podaż byłaby stała, co w prowadziłoby do kosztownych niedopasowań. Po drugie, podporządkowanie polityki pieniężnej cyklowi politycznemu rodziłoby znane z przeszłości ryzyka dominacji fiskalnej, w skrajnych choć wcale nie rzadkich przypadkach prowadzącej do hiperinflacji. Całkowicie politycznie sterowana alokacja kredytu była charakterystyczna dla gospodarki planowej, co prowadziło do zapomnianych już dziś dylematów: ile i komu kredytu ma udzielać rząd, które sektory są

³³ Pomysłodawcy to m.in. J. Huber (<https://www.vollgeld.de/>), B. Dyson i G. Hodgson; <http://positivemoney.org/>, A. Zarlenga, (2004), *The Lost Science of Money: The Mythology of Money, the Story of Power*, American Monetary Institute, oraz amerykańscy senatorowie D. Kucinich i J. Conyers, którzy wykorzystali ten pomysł w projekcie ustawy z 2011 r. (H. R. 2990 – National Emergency Employment Defense Act of 2011).

³⁴ Pojęcie „emisji skarbowej” zostało zaczerpnięte z: Encyklopedia Powszechna PWN, hasło: pieniądz; autor: Z. Polański.

³⁵ M. Friedman, (1968), *The Role of Monetary Policy*, American Economic Review.

bardziej efektywne, jak ustalać tempo podaży pieniądza wobec nadmiaru „słusznych” potrzeb etc.? W historycznej perspektywie system „państwowego” pieniądza był z reguły receptą na jego załamanie, utratę zaufania i hiperinflację. Z punktu widzenia ekonomii politycznej trudno uznać za wiarygodne zapewnienie o utrzymaniu stałego tempa podaży pieniądza w dłuższym okresie, zwłaszcza, że rodziłoby to wysokie koszty wynikające z niedopasowania. Bardzo liczne doświadczenia z ingerencjami rządów w system monetarny doprowadziły do koncepcji niezależności banku centralnego i zdecentralizowanego prywatnego kredytu jako źródła podaży pieniądza, które nadal są standardem we współczesnym świecie.

2. Jak zapobiec kolejnym kryzysom – czy polityka makroostrożnościowa wystarczy?

Doświadczenia globalnego kryzysu finansowego stały się inspiracją dla licznych działań regulacyjnych, których celem ma być zapobieżenie narastaniu nierównowag prowadzących w przyszłości do wybuchu kolejnych kryzysów. Poza zmianami dotyczącymi regulacji funkcjonowania systemu finansowego, a w szczególności banków, istotna modyfikacja dotyczy architektury nadzoru i sieci bezpieczeństwa finansowego (*safety net*), tj. instytucji odpowiedzialnych za stabilność finansową. Kryzys uwidoczniał wyraźnie słabość dotychczasowego paradygmatu polityki makroekonomicznej, w którym stabilność makroekonomiczną miała zapewniać polityka fiskalna i pieniężna, a o stabilność finansową miał dbać nadzór mikroostrożnościowy, nakierowany na ograniczanie ryzyka indywidualnych instytucji finansowych. Konieczne okazało się utworzenie instytucji nadzoru makroostrożnościowego (*macroprudential authority*), których zadaniem będzie ograniczanie ryzyka systemowego.³⁶ Doświadczenia kryzysu pokazały bowiem, że nawet najskuteczniejszy nadzór mikroostrożnościowy nie jest w stanie zapobiec narastaniu i materializacji ryzyka systemowego. Ograniczenie się jedynie do zapewnienia stabilności pojedynczych instytucji nie wystarcza. Ryzyko w systemie finansowym generowane jest bowiem także poprzez wzajemne interakcje instytucji finansowych oraz związki systemu finansowego z gospodarką realną.

W okresie poprzedzającym wybuch kryzysu w sposób niewystarczający koncentrowano się na stabilności finansowej z perspektywy całego systemu finansowego. Okazało się, że całkowite ryzyko systemu finansowego jest wyższe niż suma ryzyk poszczególnych instytucji,³⁷ dlatego też istnieje potrze-

³⁶ C. Goodhart, (2011), *The Macro-Prudential Authority: Powers, Scope and Accountability*, OECD Journal: Financial Market Trends.

³⁷ J. Viñals, (2011), *Seeing Both the Forest and the Trees – Supervising Systemic Risk*, Uwagi na otwarcie 11 Dorocznego międzynarodowego seminarium na temat wyzwań dla polityki sektora finansowego, IMF.

ba analizy i ograniczania ryzyka także z perspektywy całości (systemowej). Zadaniem nadzoru makroostrożnościowego jest identyfikowanie, analiza i ograniczanie ryzyka zagrażającego stabilności systemu finansowego jako całości.³⁸ Podejście mikroostrożnościowe pomija z natury zbiorowy efekt działań pojedynczych instytucji i wzajemne sprzężenia pomiędzy nimi, które mogą jednak wywierać istotny wpływ na system finansowy i jego stabilność.³⁹

Przed wybuchem globalnego kryzysu finansowego ryzyko systemowe było z reguły analizowane przez banki centralne, a wyniki tych analiz upubliczniane w raportach o stabilności systemu finansowego. Żadna instytucja nie miała jednak za zadanie ograniczania tego ryzyka. Ewidentna stała się zatem potrzeba powołania do życia nadzorca makroostrożnościowego⁴⁰ (ang. macroprudential authority), którego zadaniem powinny być nie tylko identyfikowanie i analiza, ale także aktywne ograniczanie ryzyka systemowego.⁴¹ Najważniejsze zadania polityki makroostrożnościowej można określić następująco:

1. analiza systemu finansowego jako całości, jego istotnych części i ich związków ze sferą realną gospodarki w celu monitorowania, oceny i kontroli ryzyka systemowego;
2. wczesna identyfikacja potencjalnych zagrożeń (źródeł szoków) dla stabilności systemu finansowego;
3. ocena odporności systemu finansowego na potencjalne szoki;
4. wydawanie ostrzeżeń oraz rekomendowanie stosownych działań ograniczających zjawiska mogące zwiększać ryzyko systemowe;
5. zastosowanie instrumentów makroostrożnościowych w celu odpowiedzi na zidentyfikowane ryzyka w systemie finansowym, zapobieganie lub przynajmniej łagodzenie narastania ryzyka systemowego;
6. zastosowanie instrumentów makroostrożnościowych w celu budowy buforów odporności na szoki w systemie finansowym i w całej gospodarce;
7. koordynacja działań prewencyjnych w ramach instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego.

³⁸ G. Galati, R. Moessner, (2011), *Macroprudential Policy – a Literature Review*, BIS Working Papers No 337.

³⁹ Więcej nt. różnic między nadzorem mikro- a makroostrożnościowym np. [w:] C. Borio, (2010), *Implementing a macroprudential framework: Blending boldness and realism*. BIS. s. 18.

⁴⁰ Choć termin „makroostrożnościowy” jest pojęciem relatywnie nowym w nomenklaturze regulacyjnej, to jednak pierwsze odniesienia do „polityki makroostrożnościowej” pojawiają się w literaturze przedmiotu już pod koniec lat 70-tych XX w. – por.: Clement, P. (2010), *The term "macroprudential": origins and evolution*. BIS Quarterly Review, Marzec 2010.

⁴¹ G. Haldane, V. Madouros, (2012), *The dog and the Frisbee*, Przemowa wygłoszona w Banku Rezerw Federalnych w Kansas City's na 36 Sympozjum poświęconym polityce ekonomicznej: *The Changing Policy Landscape*, Jackson Hole, Wyoming, 31 Sierpień 2012.

Pierwszym krokiem do stworzenia skutecznej polityki makroostrożnościowej jest oczywiście zaprojektowanie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych. Trudno jednak wskazać optymalny model instytucjonalnej organizacji nadzoru makroostrożnościowego. Praktyka wskazuje, że wybór konkretnego rozwiązania instytucjonalnego jest uzależniony głównie od dotychczasowej organizacji sieci bezpieczeństwa finansowego i doświadczeń współpracy pomiędzy instytucjami w danym kraju. Niemniej jednak można wskazać na pewne istotne charakterystyki pożądanych rozwiązań. Dlatego też pod koniec 2011 roku Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ESRB) wydała *Zalecenie w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych*.⁴² Identyfikując minimalne wymogi wobec instytucji nadzoru makroostrożnościowego, ESRB nie przesądziła o ich kształcie organizacyjnym ani instytucjonalnym. Zarekomendowano jedynie, aby każde państwo członkowskie UE desygnowało niezależny organ makroostrożnościowy, będący albo jedną instytucją, albo organem kolegialnym (radą) złożonym z przedstawicieli instytucji, których działania mają istotny wpływ na utrzymanie stabilności finansowej. W rekomendacji ESRB wskazano na konieczność zapewnienia kluczowej roli banku centralnego w prowadzeniu polityki makroostrożnościowej. Banki centralne są instytucjami o zagwarantowanej prawnie i utrwalonej niezależności, posiadają odpowiednie doświadczenie oraz ugruntowany autorytet. Większość banków centralnych w UE (w tym również NBP) ma w swoich zadaniach wpisane wspieranie stabilności finansowej – dodanie mandatu w zakresie polityki makroostrożnościowej byłoby naturalnym dopełnieniem takich zapisów. Na potrzeby realizacji polityki pieniężnej banki centralne posiadają z reguły rozwinięty warsztat analityczny oraz zasoby kadrowe umożliwiające analizy gospodarki realnej, rynków finansowych i systemu finansowego. Prowadzą też badania, których wyniki są niezbędne dla analizy nowych zjawisk ekonomicznych oraz dysponują wiedzą ekspercką na temat rynku finansowego. Co więcej, banki centralne już od lat 90-tych XX w. specjalizują się w analizie ryzyka systemowego i stabilności finansowej, w tym przygotowują raporty o stabilności finansowej. Wraz z zaangażowaniem w analizy makroostrożnościowe, banki centralne rozwijały politykę informacyjną i stawały się coraz bardziej transparentne, także za sprawą prowadzenia polityki pieniężnej w ramach strategii bezpośredniego celu inflacyjnego. Wszystkie te cechy desygnują banki centralne do odgrywania decydującej roli w sprawowaniu nadzoru makroostrożnościowego, co niemalże automatycznie pozwalałoby na realizację wskazanych powyżej rekomendacji. W UE powierzenie bankom centralnym uprawnień w zakresie prowadzenia polityki makroostrożnościowej w poszczególnych krajach gwarantowałaby także spójność ze strukturą ESRB, w której ich przedstawiciele mają decydujący głos. Po-

⁴² Dz. Urz. UE C 41 z 14.2.2012, s. 1.

wierzenie bankowi centralnemu kluczowej roli nie musi być przy tym równoznaczne z uzyskaniem przez niego wyłącznego mandatu makroostrożnościowego. Jednym ze skutecznych rozwiązań może być także powierzenie nadzoru makroostrożnościowego powołanemu specjalnie w tym celu ciału kolegialnemu z zachowaniem istotnej roli banku centralnego. Wydaje się, że takie rozwiązanie może być korzystne szczególnie, gdy nadzór mikroostrożnościowy nie jest usytuowany w banku centralnym.⁴³

Skuteczne ograniczanie ryzyka systemowego wymaga nie tylko jego identyfikacji i oceny, ale także wykorzystania odpowiednich form oddziaływania i użycia stosownych instrumentów. Ograniczone doświadczenia z wykorzystaniem polityki makroostrożnościowej sprawiają, że nie ma, jak na razie, powszechnie obowiązującej taksonomii instrumentów, czy ich wyczerpującej listy.⁴⁴ Wśród instrumentów polityki makroostrożnościowej można wyróżnić instrumenty „miękkie”, które niektórzy autorzy wolą określać mianem „form oddziaływania”.⁴⁵ Można do nich zaliczać opinie, ostrzeżenia, zalecenia i instrukcje. W świetle międzynarodowych rekomendacji, jak i wielu rozwiązań krajowych, bezpośrednia kontrola nad instrumentami nie jest konieczna dla zapewnienia skuteczności polityki makroostrożnościowej. Organ makroostrożnościowy może mieć wyłącznie uprawnienie do wydawania zaleceń (jak ESRB), wobec czego posiada on jedynie pośrednią kontrolę nad instrumentami. Nie musi to oznaczać obniżonej skuteczności. Organ formułujący zalecenia nie ponosi bowiem obciążeń operacyjnych związanych z zastosowaniem instrumentów oraz dzieli odpowiedzialność, ograniczając tym samym pokusę wstrzymywania się od działań (*inaction bias*).⁴⁶ Instrumenty makroostrożnościowe wyróżnia nie to, która instytucja je stosuje, ani też ich charakterystyka czy specyficzny status, ale raczej cel wykorzystania: ograniczanie ryzyka systemowego.⁴⁷

Doświadczenia z wykorzystaniem instrumentów makroostrożnościowych są na razie dość ubogie, zwłaszcza w krajach rozwiniętych.⁴⁸ Dobór instru-

⁴³ P. Szpunar, (2016), *Regulacje makroostrożnościowe sektora bankowego*, Rozdział 5 [w:] *Ryzyko instytucji finansowych – współczesne trendy i wyzwania*, C. H. Beck, Warszawa.

⁴⁴ P. Bańbuła, (2013), *Polityka makroostrożnościowa: przesłanki, cele, instrumenty i wyzwania*, Materiały i Studia nr 298, s. 71.

⁴⁵ A. Dobrzańska, (2014), *Polityka makroostrożnościowa - zagadnienia instytucjonalne. Teoria i dotychczasowe doświadczenia w Unii Europejskiej*, Materiały i Studia nr 307, NBP, s. 21 i nast.

⁴⁶ Na zjawisko to zwrócił uwagę Doradczy Komitet Naukowy ESRB [w:] *Allocating macro-prudential powers*, Raporty Doradczego Komitetu Naukowego Nr 5/listopad 2014.

⁴⁷ Więcej nt. użycia instrumentów makroostrożnościowych: Szpunar, P. (2016), *Regulacje makroostrożnościowe sektora bankowego*. [w:] *Ryzyko instytucji finansowych – współczesne trendy i wyzwania*. C. H. Beck, Warszawa.

Kompleksowe ujęcie ESRB jest dostępne [w:] ESRB (2014), *The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector*.

⁴⁸ IMF, FSB, BIS (2016), *Elements of Effective Macroprudential Policies. Lessons from International Experience*.

mentów powinien opierać się na wnikliwej analizie ryzyk oraz doświadczeniu i sprawdzonej wiedzy dotyczącej reakcji systemu finansowego.⁴⁹ Podejście takie potwierdza także praktyka nadzorców w państwach członkowskich UE. Instrumenty są dobierane przede wszystkim na podstawie wiedzy eksperckiej i doświadczenia nadzorców.⁵⁰ Ze względu na znaczny wpływ na całą gospodarkę, działania makroostrożnościowe muszą być przejrzyste i klarownie wyjaśniane opinii publicznej. Nadzór makroostrożnościowy musi ocenić, czy proponowany instrument ogranicza zidentyfikowane ryzyko, jakie są koszty jego użycia, czy jest on możliwy do wykorzystania w danym systemie prawnym, jak łatwo może zostać obchodzony poprzez arbitraż regulacyjny, czy wymaga koordynacji międzynarodowej, w szczególności wzajemności ze strony innych krajów UE, jakie są doświadczenia z użyciem podobnych instrumentów w innych krajach i w jaki sposób należy go komunikować.⁵¹

Dotychczasowe analizy dotyczące funkcjonowania polityki makroostrożnościowej koncentrują się zazwyczaj właśnie na takich technicznych aspektach dotyczących doboru i kalibracji instrumentów. Z prowadzeniem polityki makroostrożnościowej łączą się jednak znacznie poważniejsze, fundamentalne wyzwania. Niezależny i silny, wyposażony w odpowiednie kompetencje i instrumenty nadzór makroostrożnościowy jest niezbędny, jeżeli chcemy istotnie zmniejszyć prawdopodobieństwo kolejnego kryzysu. Co więcej, silny nadzór zdaje się ważniejszy niż poszczególne obszary regulacji, jeżeli bowiem słabości regulacyjne zostaną przez nadzór makroostrożnościowy zidentyfikowane, będzie on wskazywał na konieczne zmiany. Tu oczywiście pojawia się pytanie, czy wskazanie to będzie skuteczne; trudno oczekiwać w tym przypadku konkretnych gwarancji. Po pierwsze, niekorzystne zjawiska związane z narastaniem ryzyka systemowego, a w szczególności boom na rynku aktywów, trudno jest zidentyfikować – z każdym boomem wiążą się trudno kwantyfikowalne czynniki, które go w części uzasadniają (jak np. trwała deflacja i niskie stopy procentowe, zmiany demograficzne, imigracja, efekt doganiania etc.). Po drugie, cykl polityczny powoduje, że występuje silny opór wobec prób ograniczania ekspansji kredytu. Po trzecie, trudno *ex ante* oszacować koszty i korzyści podjęcia działań ograniczających wzrost kredytu w gospodarce. Po czwarte, bodźce do podejmowania kosztownych działań są bardzo słabe – jeżeli skutecznie zapobiegną kryzysowi łatwo formułować

⁴⁹ C. Lim, (2011), *Macroprudential Policy: What Instruments and How to Use Them? Lessons from Country Experiences*, IMF Working Paper WP/11/238.

CGFS (2010), *Macroprudential instruments and frameworks: a stocktaking of issues and experiences*, Committee on the Global Financial System Papers No 38, Maj 2010.

⁵⁰ Przegląd instrumentów zastosowanych w krajach UE jest dostępny [w:] ESRB (2017), *A Review of Macroprudential Policy in the EU in 2016*.

⁵¹ J. Frait, Z. Komárková, (2012), *Macroprudential Policy and its Instruments in a Small EU Economy*, Research and policy Notes 3, Narodowy Bank Republiki Czeskiej.

krytykę, że koszty zostały niepotrzebnie poniesione (nic się przecież nie stało!). Po piąte, jeżeli odpowiednie działania byłyby nawet w porę podjęte, mogłyby okazać się i tak mało skuteczne ze względu na możliwości obejścia stosowanych restrykcji (prawo Goodharta) – tym bardziej łatwo formułować krytykę wskazując na kosztowne działania, które okazały się nieskuteczne.⁵²

Powyżej sformułowane obawy zyskały dobrze ugruntowane podstawy teoretyczne.⁵³ Dotychczas brakowało dogłębnej analizy związków systemu finansowego z polityką makroekonomiczną państwa i jej kontekstem politycznym, a konieczność wprowadzenia polityki makroostrożnościowej po prostu uznano za pewnik.⁵⁴ Stąd też literatura przedmiotu koncentrowała się raczej na technicznych aspektach użycia instrumentów makroostrożnościowych. Wychodząc od różnicy między zadaniami banku centralnego w zakresie polityki pieniężnej i makroostrożnościowej oraz wykorzystując argumentację z zakresu ekonomii politycznej, A. Baker wskazuje na pięć paradoksów, które jego zdaniem czynią politykę makroostrożnościową nieskuteczną.⁵⁵

Pierwszy z tych paradoksów to paradoks kompozycji. Baker wskazuje, że prowadzenie polityki makroostrożnościowej wymaga zrozumienia bardzo złożonych mechanizmów systemu finansowego, podczas gdy w literaturze dotyczącej działań publicznych formułowany jest pogląd, że nawet podejmowanie prostych publicznych interwencji napotyka z reguły na trudne do przewyżczenia trudności.⁵⁶

Drugi paradoks – procykliczności kredytu – opiera się na obserwacji Minsky'ego dotyczącej immanentnej niestabilności systemu finansowego i ma związek z paradoksem kompozycji, ponieważ banki oceniają sytuacje kredytobiorców i ich zdolność kredytową indywidualnie, nie biorąc pod uwagę uwarunkowań systemowych i wpływu narastania zadłużenia na zdolność całego systemu do regulowania zobowiązań.⁵⁷ W szczególności, banki nie biorą pod uwagę możliwości załamania wycen aktywów stanowiących zabezpiecze-

⁵² P. Szpunar, W. Koziński, (2012), *Czy stabilność finansowa wystarcza* [w:] *Eseje o stabilności finansowej*, red. A. Alińska, CeDeWu, Warszawa.

⁵³ A. Baker, (2017), *Political Economy and the Paradoxes of Macroprudential Regulation*, SPERI Paper No. 40, Uniwersytet Sheffield.

⁵⁴ Jak ujął to V. Constâncio, wiceprezes ECB: *Kryzys finansowy i to co po nim nastąpiło, potwierdziło potrzebę systemowego nadzoru i doprowadziło do wprowadzenia polityki makroostrożnościowej jako nowej dziedziny, której celem jest radzenie sobie z ryzykiem systemowym* – V. Constâncio, (2016), *Principles of Macroprudential Policy*, Wystąpienie na konferencji ECB-IMF na temat polityki makroostrożnościowej we Frankfurcie nad Menem, 26 Kwietnia 2016.

⁵⁵ A. Baker, op.cit.

⁵⁶ J. Best, W. Widmaier, (2006), *Micro- or Macro-Moralities? International Economic Discourses and Policy Possibilities*, Review of International Political Economy.

⁵⁷ H. Minsky, (1977), *A Theory of Systemic Fragility* [w:] *Financial Crises: Institutions and Markets in a Fragile Environment*, red. E. Altman, A. Sametz, Wiley, New York, ss.13–38.

nie kredytów, na skutek jednoczesnego załamania zdolności do spłaty wielu kredytobiorców.⁵⁸

Trzeci paradoks nawiązuje wprost do niestabilności finansowej i odnosi się do idei Minsky'ego, że źródłem niestabilności jest okres stabilności. Idea ta została współcześnie rozwinięta m.in. przez C. Borio.⁵⁹

Paradoks czwarty odnosi się do wewnętrznej politycznej sprzeczności działań antycyklicznych. Paradoks ten wynika z poprzednich trzech i polega w zasadzie na braku jednostkowej motywacji do działań systemowych w warunkach niskiej jednostkowej percepcji ryzyka (choć ryzyko systemowe może faktycznie narastać).⁶⁰ Innymi słowy, decyzje takie są niepopularne i jako takie po prostu nie opłacają się z punktu widzenia kalkulacji politycznej. Baker wskazuje jednak, że rozwiązaniem instytucjonalnym, które istotnie ograniczyłoby ten problem byłaby niezależność instytucji nadzoru makroostrożnościowego, a ta z kolei jest zapewniona, gdy politykę makroostrożnościową prowadzi bank centralny.

Z tego wynika zaś piąty paradoks – braku legitymizacji. Baker zwraca uwagę, że delegowanie zadania w postaci prowadzenia polityki pieniężnej na niezależny bank centralny, wpisuje się w demokratyczny schemat odpowiedzialności, w którym zadanie publiczne może realizować niedemokratyczna instytucja na zasadzie zlecenia. Odpowiedzialność jest jednak nadal po stronie instytucji zlecających, pozostających pod kontrolą demokratyczną. Zadanie utrzymania stabilności cen może być zleczone (delegowane), gdyż jest ono ściśle numerycznie zdefiniowane, a miernik znajduje się pod kontrolą innej niezależnej instytucji (inflację mierzy urząd statystyczny a nie bank centralny). Co więcej, utrzymaniem stabilności cen są żywotnie zainteresowani wyborcy, zwłaszcza wpływowe najbogatsze gospodarstwa domowe (bo chroniona jest wartość ich oszczędności), jak i bardzo liczne słabo sytuowane gospodarstwa domowe (bo inflacja zubaża je najszybciej). Koszty inflacji są przy tym identyfikowalne od razu, w krótkim okresie. Niestety, zalet tych nie ma polityka makroostrożnościowa, która redukuje długoterminowe koszty ryzyka systemowego (koszty przyszłego, potencjalnego kryzysu), przy czym koszty te są praktycznie niemierzalne, nieintuicyjne i trudno komunikowalne w kategoriach indywidualnej korzyści. Natomiast koszty regulacji makroostrożnościowych są konkretnie widoczne i indywidualnie odczuwalne (np. trudniejszy dostęp do kredytu).

Warto zauważyć, że w argumentacji Bakera pierwsze trzy paradoksy odnoszą się w zasadzie do ryzyka czasowego i strukturalnego (procykliczności,

⁵⁸ C. Borio, (2012), *The Financial Cycle and Macroeconomics: What Have we Learnt?*, BIS Working Papers No 395.

⁵⁹ C. Borio, (2011), *Rediscovering the Macroeconomic Roots of Financial Stability Policy: Journey, Challenges and a Way Forward*, BIS Working Papers No 354.

⁶⁰ C. Borio, (2013), *Macroprudential Policy and the Financial Cycle: Some Stylised Facts and Policy Suggestions, Rethinking Macro Policy II: First Steps and Early Lessons*, IMF.

cyklu finansowego i wzajemnych zależności w systemie finansowym), które stanowią uzasadnienie dla powołania nadzoru makroostrożnościowego. Nawiązują one zatem wprost do istoty ryzyka systemowego, które w wyniku wzajemnych interakcji i sprzężeń jest wyższe niż suma ryzyk ponoszonych przez indywidualne instytucje finansowe.⁶¹ Oczywiście trzeba jednak poważnie brać pod uwagę ograniczenia interwencji instytucji publicznych, o których Baker wspomina w opisie paradoksu pierwszego, rozwija go natomiast w postaci paradoksu czwartego. Autor proponuje jednak od razu rozwiązanie instytucjonalne, które istotnie ogranicza ten problem – niezależność instytucji nadzoru makroostrożnościowego, przy czym wskazuje, że taki warunek jest spełniony, gdyż milcząco (wbrew praktyce wielu krajów) zakłada, że to właśnie bank centralny prowadzi politykę makroostrożnościową. Z tego wynika zaś piąty paradoks, przy czym jego uzasadnienie jest mocno osadzone w teorii *principal-agent* i anglosaskiej tradycji powierzania bankowi centralnemu roli agenta rządu. Autor abstrahuje od tego, że w tradycji kontynentalnej bank centralny jest odpowiedzialny za realizację powierzonego celu raczej „przed Bogiem i historią” niż przed rządem lub parlamentem. Nie eliminuje to oczywiście problemu politycznego wynikającego z koncentracji władzy (w sensie ang. *powers*). O ile kompetencje i czasami niepopularne działania banku centralnego w zakresie polityki pieniężnej (vide konflikty z rządami) są usprawiedliwione realizacją dobra nadrzędnego, jakim jest stabilny pieniądz, o tyle wskazana w argumentacji Bakera „nieoznaczoność” polityki makroostrożnościowej sprawia, że nie można skutecznie uzasadnić niepopularnych decyzji. Co więcej, niekorzystne efekty podniesienia stóp procentowych rozkładają się na wiele sektorów gospodarki, podczas gdy decyzje w zakresie polityki makroostrożnościowej mogą negatywnie oddziaływać na silne lobby finansowe. To wszystko wskazuje na zagrożenia, jakie realizacja polityki makroostrożnościowej przez bank centralny niesie dla jego niezależności także w zakresie polityki pieniężnej.⁶²

Zidentyfikowany przez A. Bakera problem może być jednak łagodzony przez powierzenie nadzoru makroostrożnościowego komitetowi, w którego skład wchodzi przedstawiciel rządu, choć kluczową rolę pełni w nim nadal bank centralny. Prowadzenie polityki makroostrożnościowej przez organ kolegialny zwiększa możliwości koordynacji działań instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego, a tym samym ułatwia uzasadnianie użycia instrumentów, co jest szczególnie ważne w małych zintegrowanych gospodarkach, także instrumentów niestandardowych (np. podatkowych).

⁶¹ J. Viñals, (2011), *Seeing Both the Forest and the Trees – Supervising Systemic Risk*, Uwagi na otwarcie 11 Dorocznego międzynarodowego seminarium na temat wyzwań dla polityki sektora finansowego, IMF.

⁶² Ryzyko to trafnie analizowane jest m.in. [w:] S. Ingves i in. (2011), *Central bank governance and financial stability*, raport przygotowany przez Study Group, BIS.

Korzyściom z lepszej koordynacji przeciwstawia się zazwyczaj koszt w postaci słabszego wpływu banku centralnego na prowadzenie polityki makroostrożnościowej, zwiększenia znaczenia cyklu politycznego, a w rezultacie wzrostu pokusy zaniechania działań (ang. inaction bias). Przy dokładniejszej analizie można jednak wykazać, że koszty te mogą mieć w dużej mierze jedynie potencjalny, jeśli nawet nie pozorny charakter. Nawet bowiem, gdyby polityka makroostrożnościowa została powierzona wyłącznie niezależnemu bankowi centralnemu, w razie konfliktu celów, z dużym prawdopodobieństwem, działania makroostrożnościowe mogą zostać zniweczone przez kontrakcję po stronie polityki rządu (regulacje, podatki, etc.). Podobnie jak dominacja fiskalna w przypadku polityki pieniężnej kończy się porażką tej ostatniej, tak też w przypadku polityki makroostrożnościowej kończy się będzie najprawdopodobniej jej niepowodzeniem. Z powyższych powodów powierzenie polityki makroostrożnościowej wyłącznie bankowi centralnemu nie daje automatycznie gwarancji skuteczności, niweczy natomiast szanse na koordynację i *explicite* alokowanie rządowi współodpowiedzialności za stabilność finansową.⁶³

Niezależnie od możliwych rozwiązań instytucjonalnych, powyższe argumenty wskazują, że wprowadzenie nadzór makroostrożnościowy jest niezbędny, jeżeli chcemy istotnie zmniejszyć prawdopodobieństwo kolejnego kryzysu, to jednak nie można mieć gwarancji, że będzie on w każdych warunkach skuteczny.⁶⁴ Nawet bardzo sprawna i skutecznie prowadzona polityka makroostrożnościowa może natrafić na trudne do pokonania bariery. Należy także brać pod uwagę, że każdy kryzys jest inny,⁶⁵ zatem narzędzia jakie stosujemy w celu ograniczenia ryzyka systemowego mogą okazać się nieskuteczne. Prawdopodobieństwo kryzysu finansowego, nawet jeśli jest niższe, nadal istnieje i należy być na niego przygotowanym.

3. Jak ograniczać koszty kryzysu?

Ponieważ nie możemy być pewni czy kolejnych kryzysów uda się uniknąć, należy być na nie przygotowanym. W praktyce oznacza to przede wszystkim

⁶³ Więcej zob.: P. Szpunar, (2014), *Polityka makroostrożnościowa w małej otwartej gospodarce – lekcje dla Polski* [w:] *Bezpieczeństwo finansowe państwa i organizacji gospodarczej*, red. S. Owsiak, WSFiP, Bielsko-Biała.

⁶⁴ P. Szpunar, (2013), *Polityka makroostrożnościowa – spojrzenie po kryzysie* [w:] *Wyzwania regulacji rynków finansowych*, (red.) W. Rogowski, Oficyna Allerhanda, Kraków-Warszawa.

⁶⁵ Szersze uzasadnienie tej tezy [w:] C. Reinhart, K. Rogoff, (2008), *This Time is Different: a Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises*, NBER Working Paper 13882; a także [w:] O. Szczepańska, (2008), *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*, Wydawnictwo Naukowe Scholar; oraz [w:] O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, (2009), *Banki centralne wobec kryzysów w systemie bankowym*, Materiały i Studia, NBP.

zbudowanie odporności systemu finansowego na szoki tak, aby ograniczyć straty i zachować jego stabilność. Doświadczenia ostatniego kryzysu pokazały, że poważne problemy z wypłacalnością banków doprowadziły do negatywnego sprzężenia z pogarszającymi się uwarunkowaniami polityki fiskalnej państw dotkniętych kryzysem. Ochrona banków przed niekontrolowaną upadłością była oczywiście konieczna, gdyż bez banków nie może funkcjonować pieniądź, będący podstawą gospodarki rynkowej. Ochrona ta nie zawsze jednak była możliwa, przynajmniej własnymi siłami (przypadek Irlandii). W okresie od października 2008 r. do grudnia 2011 r. pomoc udzielona sektorowi finansowemu w UE wyniosła 1.615,9 mld Euro (tj. 12,8% PKB UE), z czego 322,18 mld na dokapitalizowanie (tj. 2,55% PKB UE).⁶⁶ Tak wysokie koszty doprowadziły do szerokiej dyskusji na temat działań na rzecz ograniczenia obciążeń sektora publicznego związanych z upadłością banków. Część działań koncentrujących się na ograniczeniu kosztów kryzysu dla podatników zostało wprowadzonych w życie, inne pozostają w sferze koncepcji i dyskusji.

Można wskazać na kilka podstawowych kierunków takich działań:

1. koncepcja oddzielenia bankowości inwestycyjnej od depozytowo-kredytowej, tzw. „separacja strukturalna”,⁶⁷
2. wprowadzenie *bail-in* w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych (ang. resolution),⁶⁸
3. podwyższenie wymogów kapitałowych wraz z wprowadzeniem limitu na dopuszczalny poziom dźwigni.⁶⁹

Pierwsza z powyższych propozycji koncentruje się na separacji strukturalnej w bankowości, polegającej na oddzieleniu działalności inwestycyjnej (przede wszystkim operacji przeprowadzanych na własny rachunek banku) od operacji depozytowo-kredytowych w bankach. Zakłada się, że działalność inwestycyjna banków prowadzi do podejmowania nadmiernego ryzyka, które jest zbyt wysokie w relacji do kapitałów banków. Możliwość pozyskiwania przez banki taniego finansowania (przede wszystkim z depozytów klientów detalicznych objętych gwarancjami państwa) w połączeniu z relatywnie dużymi możliwościami zwiększania skali działalności handlowej (w porównaniu do mniejszych możliwości zwiększania portfela kredytowego) prowadzi w takich warunkach do akumulacji nadmiernego ryzyka i w rezultacie możliwości utraty środków

⁶⁶ Komisja Europejska (2012), *Commission staff working paper*, Jesień 2012 Update, SEC (2012) 443 final, Bruksela, 21.12.2012, ss. 29–32.

⁶⁷ Szerzej na ten temat zob. m.in.: P. Szpunar, (2013), *Nowe struktury bankowości*, Bank, Nr 3, Warszawa.

⁶⁸ Szerzej zob.: O. Szczepańska, A. Dobrzańska, B. Zdanowicz, (2015), *Resolution czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, NBP.

⁶⁹ P. Szpunar, (2013), *Polityka makroostrożnościowa – spojrzenie po kryzysie* [w:] *Wyzwania regulacji rynków finansowych*, (red.) W. Rogowski, Oficyna Allerhanda, Kraków-Warszawa.

deponentów. Co więcej, nadmierne zwiększanie skali działalności handlowej nie przyczynia się do prawidłowej realizacji funkcji systemu finansowego, zatem nie powinna być ona objęta ochroną ze strony sektora publicznego.

Działalności inwestycyjnej przeciwstawiana jest działalność depozytowo-kredytowa oraz świadczenie usług płatniczych, które uznaje się za „społecznie użyteczne” i wspierające rozwój gospodarczy. Rozdzielenie tych rodzajów działalności jest główną rekomendacją tzw. raportów Vickersa, Liikanena i podstawą reguły Volckera. Separacja strukturalna ma jednak przede wszystkim służyć zmniejszeniu potencjalnych obciążeń podatników kosztami upadłości instytucji finansowych – poprzez zmniejszenie zakresu działalności banków, które są objęte gwarancjami państwa – a nie bezpośrednio wzmacniać odporność systemu finansowego.⁷⁰

Ze względu na brak bieżących doświadczeń dotyczących funkcjonowania systemu finansowego w modelu separacji strukturalnej, trudno określić jaki byłby wpływ tego rozwiązania na jego stabilność. Wprowadzenie separacji strukturalnej w praktyce może okazać się jednak trudne, a sama koncepcja nie jest pozbawiona istotnych mankamentów, gdyż nie uwzględnia ważnych aspektów ryzyka systemowego. Przede wszystkim, większość kryzysów była związana z narastaniem nierównowag na rynkach aktywów, w szczególności nieruchomości, finansowanych przez nadmierną akcję kredytową, zatem nie działalność inwestycyjną banków, ale klasyczną działalność depozytowo-kredytową. Trudno także ściśle określić klasyfikację operacji, które miałyby być uznane za społecznie nieużyteczne, a więc powinny zostać wydzielone do osobnych podmiotów, często decyduje o tym nie tyle rodzaj czy forma prawa produktu, co cel jego wykorzystania przez klienta (przykładowo, instrumenty pochodne mogą służyć zarówno do zabezpieczenia ryzyka finansowego, jak i do spekulacji). Banki mogą weryfikować cel działania klienta na rynku detalicznym (w przypadku kredytów mają taki obowiązek), nie jest to jednak możliwe na rynku hurtowym. Dlatego też, szczególnie w warunkach bardzo znacznego zróżnicowania modeli biznesowych banków, oddzielenie działalności depozytowo-kredytowej od inwestycyjnej może być w praktyce niewykonalne. Alternatywnie, tak jak formuluje się to w niektórych propozycjach, podział działalności bankowej może dopuszczać oferowanie szerokiej klasy produktów przez obie struktury, tj. zarówno część depozytowo-kredytową, jak i część inwestycyjną. Takie rozwiązanie, choć przemawiałyby za nim względy praktyczne, może jednak z kolei sprzyjać nadmiernemu skomplikowaniu struktur grup bankowych oraz rozmywa podział, który ma być przecież istotą tej regulacji. Jeśli oba podmioty działałyby pod wspólną marką, wówczas ryzyko podejmowane w jednej części grupy mogłoby również przenosić się pomiędzy podmiotami grupy (ryzyko utraty zaufania do grupy jako całości). W przypad-

⁷⁰ C. Goodhart, (2011), *The Vickers Report: An Assessment*, Mimeo, s. 1.

ku niejasnych kryteriów podziału, może również istnieć pokusa przenoszenia części działalności inwestycyjnej do podmiotu prowadzącego działalność depozytowo-kredytową, przy założeniu, że obciążenia kapitałowe byłby tożsame, a koszty finansowania niższe w części depozytowo-kredytowej.

Ze względu na brak bieżących doświadczeń ze stosowaniem separacji strukturalnej, trudno określić, który z modeli faktycznie okazałby się bardziej odporny. Obecnie wiemy już, że działania zmierzające do zdecydowanej separacji strukturalnej działalności inwestycyjnej i depozytowo-kredytowej banków są raczej skazane na porażkę, nie tylko z powodu wskazanych tu trudności, ale także w wyniku braku woli politycznej ich wdrożenia.

Drugi sposób na ograniczanie przerzucania kosztów upadłości banków na podatników jest jednym z głównych celów wdrożonego już w UE, a także w Polsce, mechanizmu umorzenia lub konwersji zobowiązań (ang. *write down* oraz *bail-in*, choć z reguły używa się wyłącznie tego drugiego terminu) w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych (ang. *resolution*).⁷¹ Dyrektywa ustanawiająca ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków wprowadza dwa kluczowe rozwiązania w zakresie *bail-in*: obowiązek utrzymywania przez banki minimalnego poziomu zobowiązań kwalifikowanych (ang. *eligible liabilities*) oraz dyskrecjonalne uprawnienia organu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (ang. *resolution authority*) do określania listy zobowiązań podlegających umorzeniu lub konwersji. Minimalny poziom zobowiązań kwalifikowanych stanowić ma dodatkowy bufor absorpcji strat ponad podstawowe wymogi kapitałowe – z tym, że podmiotami obciążonymi będą nie tylko właściciele, ale również wierzyciele. W ramach minimalnego poziomu zobowiązań kwalifikowanych instytucje zostaną zobowiązane do utrzymywania odpowiedniej, minimalnej kwoty łącznej funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych, wyrażonej jako odsetek łącznych zobowiązań instytucji. Reżim uporządkowanej likwidacji został włączony do architektury unii bankowej, jako jej drugi filar. W ramach pierwszego filaru, nadzór mikroostrożnościowy został powierzony EBC. Jeżeli EBC stwierdzi niedobory kapitałowe w nadzorowanym banku, zostanie on dokapitalizowany przez właścicieli, rząd lub ESM, albo zrestrukturyzowany i zlikwidowany w uporządkowany sposób.⁷² Trzeci filar unii bankowej obejmować ma gwarantowanie depozytów, jego wdrożenie jest jednak opóźnione. Można utrzymywać, że jeżeli reżim uporządkowanej likwidacji będzie skuteczny, to do wypłaty depozytów nie powinno dochodzić. Takie oczekiwania wydają się jednak zbyt optymistyczne. Proces uporządkowanej restrukturyzacji może zostać podjęty tylko po spełnieniu

⁷¹ Dyrektywa Parlamentu i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

⁷² P. Szpunar, (2015), *Czy Polska powinna przystąpić do unii bankowej?*, Bank, nr 1 (262).

bardzo rygorystycznych warunków (m.in. wykazanie tzw. interesu publicznego) i ma być wyjątkiem, a nie regułą, zgodnie z którą podstawowym, regularnym sposobem eliminowania problemowych instytucji finansowych z rynku ma być nadal zwykła upadłość. Nie to jednak przesądza o niskiej przydatności reżimu uporządkowanej likwidacji, są to raczej względy ekonomiczne.

Przede wszystkim, poważne wątpliwości powinien budzić ostateczny efekt alokacji strat instytucji pomiędzy uczestników rynku. Wydaje się, że co najmniej w sposób pośredni, będzie miało to przełożenie na sytuację podatników. Konieczność absorpcji strat przez niektórych wierzycieli banków, w tym m.in. fundusze emerytalne i inwestycyjne, ostatecznie stanowiąc będzie koszt posiadaczy odpowiednich jednostek uczestnictwa, do których zaliczają się gospodarstwa domowe.

Należy również zauważyć, że w przypadku bardzo dużej skali strat i zastosowania *bail-in*, nawet jeśli będą one ponoszone przez wierzycieli (zwłaszcza, jeżeli są to podmioty krajowe), to i tak straty będą oddziaływać negatywnie na popyt w gospodarce, poprzez pogorszenie kondycji wierzycieli i ryzyko efektu zarażania.⁷³ Ogranicza to istotnie racjonalność ekonomiczną diskutowanych rozwiązań. Wprawdzie bezpośrednie straty (budżetu) byłyby ograniczone, to jednak zastosowanie *bail-in* pośrednio skutkowałoby obniżeniem aktywności gospodarczej, a w konsekwencji także pogorszeniem dochodów podatkowych i kondycji finansów publicznych. Zobowiązania kwalifikowane można by więc uznać za pewnego rodzaju substytut kapitału akcyjnego, gdyż ich rolą ma być absorbowanie strat w sytuacji problemów instytucji finansowej. Jeśli inwestorzy prawidłowo wyceniliby ryzyko związane z tymi instrumentami, to trudno oczekiwać, aby skłonni byli je nabywać przy rentowności istotnie niższej niż pożądaný koszt kapitału (oczekiwany zwrot z zaangażowania w akcje). Dla instytucji emitującej zachętą do korzystania z tych instrumentów mogłyby być korzyści podatkowe, jeśli płatności dla inwestorów w okresie przed konwersją byłyby uznawane za koszty uzyskania przychodu. Możliwy byłby też relatywnie niższy koszt obsługi emisji zobowiązań kwalifikowanych, gdyż inwestorzy (zwłaszcza inwestorzy aktywni na rynku instrumentów dłużnych o stałym dochodzie) mogliby nie doszacowywać ryzyka związanego z *bail-in*. W takiej sytuacji negatywne efekty konwersji zobowiązań kwalifikowanych dla sfery realnej gospodarki mogłyby być wzmocnione poprzez wzrost awersji do ryzyka na rynkach finansowych, wywołany materializacją niedoszacowanego w przeszłości ryzyka. Wydaje się jednak, że wprowadzenie zobowiązań kwalifikowanych na dużą skalę przede wszystkim skomplikowałoby strukturę kapitałową instytucji finansowych i zmniejszyło jej przejrzystość dla inwestorów. W porównaniu do sytuacji, w której zwiększenie zdolności do absorbowania strat byłoby osiągnięte przez zwiększenie kapitału akcyjnego, zarówno odporność instytucji na

⁷³ C. Goodhart, D. Tsomocos, (2011), *The Role of Default in Macroeconomics*, IMES Discussion Paper Series No. 2011-E-23, Bank of Japan, ss. 17–18.

zaburzenia, jak i alokacja strat pomiędzy podmioty w gospodarce byłyby podobna. Bardzo duże znaczenie miałyby ponadto efekty reputacyjne związane z *bail-in*. Umorzenie zobowiązań dużego banku mogłoby bowiem odciąć cały system bankowy od finansowania, gdyż inwestorzy, nie chcąc ponosić ryzyka, nie byłiby skłonni obejmować emisji obligacji banków. Szczegółne reperkusje rynkowe mogą wystąpić w warunkach kryzysu systemowego.

Kryzys banku SNS Reaal w Holandii stanowi dobry przykład tego, że organ odpowiedzialny za uporządkowaną likwidację zdawał sobie sprawę z możliwych negatywnych skutków systemowych (ograniczenie dostępu do rynku obligacji bankowych i wzrost kosztów emisji takiego długu dla banków holenderskich) i nie zdecydował się na zastosowanie narzędzia *bail-in* wobec obligacji zwykłych wyemitowanych przez bank SNS Reaal. Jednym z powodów była obawa, iż decyzja o *bail-in* obligacji zwykłych spowodowałaby panikę na rynku tego instrumentu, który jest głównym źródłem finansowania się holenderskich banków.⁷⁴ Pozostałe zobowiązania banku nie zostały skonwertowane ani umorzone, a bank został znacjonalizowany, zatem wykorzystano *bail-out*, a nie *bail-in*. Nacjonalizacja była kosztowna, jednak pozwoliła na uniknięcie bardziej kosztownych efektów zewnętrznych: odcięcia banków od finansowania w przypadku wykorzystania *bail-in* lub konieczności wypłaty depozytów gwarantowanych na koszt pozostałych banków w przypadku upadłości.⁷⁵

Powyższe powody sprawiają, że *bail-in* nie wydaje się rozwiązaniem możliwym do zastosowania w przypadku problemów dużego banku systemowo ważnego. Oczywiście, stworzony w ramach unii bankowej system cieszy się poparciem politycznym i zobowiązuje do określonych deklaracji. Przykładowo, podczas kryzysu Deutsche Banku AG we wrześniu 2016 r. kanclerz Niemiec Angela Merkel kategorycznie wykluczyła pomoc rządu niemieckiego dla tego banku.⁷⁶ Jednakże, niemalże jednocześnie, deklaracje dokapitalizowania złożyły największe niemieckie koncerny.⁷⁷ Podobnie, rozwiązywanie kryzysu złych długów we włoskich bankach wyraźnie ilustruje, że modelowe rozwiązania przyjęte po deklaracji szczytu G-20 we wrześniu 2009 roku w Pittsburgu,⁷⁸ na

⁷⁴ O. Szczepańska, A. Dobrzańska, B. Zdanowicz, (2015), *Resolution czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, NBP, Ramka 5.

⁷⁵ M. Bijlsma, (2013), *Six lessons for Europe from the nationalization of SNS Reaal*, <http://bruegel.org/2013/03/six-lessons-for-europe-from-the-nationalization-of-sns-reaal/> (dostęp 27.09.2017 r.).

⁷⁶ <http://www.n-tv.de/wirtschaft/Merkel-schliesst-Hilfe-fuer-Deutsche-Bank-aus-article18716201.html> (dostęp 27.09.2017 r.).

⁷⁷ <http://www.n-tv.de/wirtschaft/Pruefen-Konzerne-Deutsche-Bank-Rettung-article18804736.html> (dostęp 27.09.2017 r.).

⁷⁸ Zgodnie z deklaracją podjętą na szczycie: *Zobowiązujemy się aby działać razem w kierunku podniesienia standardów kapitałowych, (...) aby stworzyć bardziej potężne narzędzia, które zobowiążą duże, globalne korporacje do odpowiedzialności za ryzyka jakie podejmują*, cytata za: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (dostęp 27.09.2017 r.).

którym uznano, że należy skończyć ze wsparciem problemowych banków z pieniędzy podatników, pozostają jedynie w sferze deklaracji.

Wreszcie, trzecim sposobem budowania odporności na wypadek kryzysu jest podwyższenie wymogów kapitałowych wraz z wprowadzeniem limitu na dopuszczalny poziom dźwigni. Celem tego działania jest takie kształtowanie wymogów kapitałowych, aby banki posiadały fundusze własne odpowiednie do skali działalności i ekspozycji na ryzyko. Adekwatny poziom kapitału pozwala absorbować ewentualne straty i ogranicza prawdopodobieństwo upadłości banku, a przez to obciążania podatników jej kosztami. W takiej sytuacji ryzyko związane z działalnością banku ponoszą przede wszystkim jego akcjonariusze. Oznacza to, że straty banku zostałyby alokowane na te podmioty w gospodarce, które świadomie podejmują ryzyko związane z inwestycją w instrumenty o charakterze udziałowym. Ponadto, akcjonariusze – w odróżnieniu od wierzycieli – dysponują możliwością wpłynięcia na profil ryzyka banku poprzez korzystanie ze swoich uprawnień właścicielskich.

Problemy banków wynikające z globalnego kryzysu finansowego były bodźcem do podjęcia przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego decyzji zmierzających do usunięcia zidentyfikowanych istotnych luk w regulacjach. Komitet Bazylejski wprowadził istotne modyfikacje do swoich standardów poprzez tzw. Trzecią Umowę Kapitałową, uzgodnioną w 2010 r. i ostatecznie zatwierdzoną w czerwcu 2011 r. Standardy Komitetu Bazylejskiego mają charakter międzynarodowych wytycznych, które ujednolicają minimalne wymogi nadzorcze w sektorze bankowym. Rekomendacje Komitetu mają nadal charakter głównie mikroostrożnościowy (istotne zaostrzenie wymogów kapitałowych), zawierają jednak także ważne elementy makroostrożnościowe.

Kluczowymi elementami porozumienia bazylejskiego zawartego we wrześniu 2010 r. jest podniesienie wymogów dotyczących jakości kapitałów, podwyższenie minimalnych wymogów kapitałowych, wprowadzenie dodatkowych buforów zapewniających odpowiednią nadwyżkę kapitału na czas kryzysu, wprowadzenie dodatkowych buforów zapobiegających nadmiernej akcji kredytowej w okresie koniunktury (bufor antycykliczny), objęcie wymogami kapitałowymi Filar I wszystkich głównych rodzajów ryzyka, a także ograniczenie dźwigni finansowej.

Trzecia Umowa Bazylejska została przeniesiona do prawa europejskiego przepisami Dyrektywy PE i Rady *w sprawie warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi* (CRD IV) oraz Rozporządzenia PE i Rady *w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych* (CRR), których projekty ukazały się w lipcu 2011 r.⁷⁹

⁷⁹ P. Szpunar, (2012), *Regulacje kapitałowe a ryzyko systemowe i zapobieganie kryzysom finansowym*, Bank, nr 4 (232).

Od 1 stycznia 2014 r., wraz z wejściem w życie przepisów CRD4/CRR7, dotychczasowe normy adekwatności kapitałowej uzupełnione są zatem nową miarą – wskaźnikiem dźwigni finansowej, który określa wyrażoną w procentach relację posiadanego przez bank kapitału Tier 1 do sumy bilansowych i pozabilansowych ekspozycji banku bez uwzględniania wag ryzyka. Pozwala to ograniczyć ryzyko zaniżenia wymogów kapitałowych, które może wynikać m.in. z niedoskonałości modeli używanych do wyznaczania wag ryzyka metodą ratingów wewnętrznych. Przepisy unijne nakładają na podmioty nadzorowane wymóg sprawozdawczy zobowiązujący do obliczania wskaźnika dźwigni, ujawniania jego poziomu i przekazywania nadzorcom informacji o elementach uwzględnionych w jego rachunku. Dane te są wykorzystywane przez nadzorców przy ocenie ryzyka i adekwatności posiadanego przez bank kapitału. Przepisy CRR nie określają normy dotyczącej wskaźnika dźwigni. Standard bazylejski definiuje jego minimalną wysokość na poziomie 3% do czasu ostatecznej jego kalibracji po 31 grudnia 2016 r. Nadzorcy bankowi w USA, Szwajcarii i Wielkiej Brytanii także wprowadzają wymogi minimalnego wskaźnika dźwigni, wskazując jednocześnie, że norma bazylejska jest ustalona na zbyt niskim poziomie.

Można ocenić, że trzeci z analizowanych w tym rozdziale kierunków rozwiązań ma istotną przewagę nad pozostałymi,⁸⁰ a przede wszystkim wpisuje się w realizowane już działania. I tylko te działania mają również związek z zaangażowaniem banku centralnego w roli nadzorcy mikroostrożnościowego. Skupienie w banku centralnym funkcji mikro- i makroostrożnościowych bez wątplenia usprawnia nadzór nad ryzykiem w systemie finansowym i zwiększa skuteczność nie tylko w zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, ale także we wzmacnianiu odporności instytucji nadzorowanych na szoki. Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że w sytuacji kryzysu model, w którym nadzór mikroostrożnościowy znajduje się poza bankiem centralnym, nie sprawdza się. Umiejscowienie nadzoru mikroostrożnościowego w banku centralnym pozwala natomiast skoncentrować odpowiedzialność oraz eliminuje problemy z wymianą informacji i konfliktem kompetencji. W efekcie model taki zapewnia sprawne i zdecydowane działanie oraz eliminuje słabości mechanizmu współpracy, dzięki czemu możliwe jest skuteczniejsze ograniczanie strat wywołanych przez kryzys. Aby efektywnie sprawować funkcje nadzorcze niezbędna jest także niezależność, która w przypadku banku centralnego jest w UE prawnie zagwarantowana. Są to istotne przyczyny, dla których obecnie w większości państw UE, w tym także w unii bankowej, zdecydowano o powierzeniu roli nadzoru mikroostrożnościowego bankom centralnym. Takie obowiązki wykonują obecnie banki centralne w 21 krajach UE oraz Europejski Bank Centralny w ramach tzw. unii bankowej.

⁸⁰ por.: NBP (2013), *Raport o Stabilności Systemu Finansowego, grudzień 2013 r.*, Ramka 2.

Poza koordynacją nadzoru mikro- i makroostrożnościowego w jednej instytucji, za umiejscowieniem nadzoru finansowego w strukturach banku centralnego przemawia także pełnienie przez bank centralny funkcji pożyczkodawcy ostatniej szansy. Rola ta okazała się podczas kryzysu krytyczna, choć formuła tego działania banków centralnych uległa istotnej modyfikacji i poszerzeniu w stosunku do klasycznie rozumianej funkcji *lender of last resort*.

4. Zarządzanie kryzysem – nowe zadania dla banku centralnego

W poprzedniej części wskazane zostały główne kierunki wzmocnienia odporności systemu finansowego na szoki, tj. przede wszystkim wzmocnienie buforów kapitałowych w bankach. W sytuacji wystąpienia kryzysu potrzebne są jednak także narzędzia aktywnego ograniczania jego negatywnych skutków. Doświadczenia globalnego kryzysu finansowego wyraźnie potwierdziły, jak ważną rolę odgrywają w tym zakresie banki centralne. Wprawdzie rola polityki fiskalnej w zarządzaniu kryzysem jest z reguły kluczowa, jednakże nie zawsze istnieje „przestrzeń fiskalna” do odpowiedniej reakcji. Wsparcie dla polityki fiskalnej ze strony działań banku centralnego może być w takich warunkach decydujące, gdyż kreuje ono dodatkową przestrzeń do koniecznej ekspansji fiskalnej. Jest ważne tym bardziej dlatego, że kryzys finansowy jest z reguły skojarzony z recesją i załamaniem dochodów podatkowych państwa.

Przebieg kryzysu zazwyczaj krytycznie zależy od reakcji po stronie polityki fiskalnej. Po pierwsze, potrzebne są środki na ratowanie zagrożonych upadłością banków, po drugie, polityka fiskalna powinna być antycykliczna, a co najmniej powinna pozwolić działać automatycznym stabilizatorom, tj. nie ograniczać wydatków (co przy spadku wpływów skutkuje wzrostem deficytu). W przypadku wystąpienia tzw. recesji bilansowej, wyłącznie ekspansja fiskalna może zatrzymać lub przynajmniej łagodzić skutki negatywnego sprzężenia między spadającym dochodem i wzrostem oszczędności prywatnych. Potrzebne są zatem możliwości zwiększenia wydatków (i deficytu) w odpowiednio znaczącej skali, tzw. „przestrzeń fiskalna”. Nie chodzi oczywiście o przestrzeganie reguł fiskalnych (zwłaszcza procedury nadmiernego deficytu w UE), ale o zdolność do zadłużenia się państwa, aby sfinansować zwiększony deficyt. Jest to oczywiście domena polityki fiskalnej, jak się jednak okazuje działania banku centralnego mogą mieć bardzo istotną, a czasami wręcz decydującą rolę w tym zakresie. Dobrą ilustracją tego mechanizmu była doraźna interwencja Europejskiego Banku Centralnego (EBC) w 2011 roku, która skutecznie zapobiegła kryzysowi płynnościowemu na rynkach długu publicznego i załamaniu finansów publicznych niektórych państw strefy euro, wspierając jednocze-

śnie kapitałowo system bankowy.⁸¹ W dalszej części tego rozdziału skoncentrujemy uwagę na nowej roli banku centralnego w zarządzaniu kryzysem w zakresie następujących zadań:

1. funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji – określanej w literaturze najczęściej mianem *lender of last resort* (LoLR), natomiast w żargonie Eurosystemu jako *emergency liquidity assistance* (ELA);
2. luzowania ilościowego polityki pieniężnej – *quantitative easing* (QE).

Rola banku centralnego jako pożyczkodawcy ostatniej instancji nabiera szczególnego znaczenia w czasie kryzysu. Zgodnie z klasycznymi zasadami sformułowanymi jeszcze w XIX w. przez Bagehota, bank centralny w razie kryzysu płynności powinien pożyczać środki bankom komercyjnym bez ograniczeń, po wysokim koszcie, z solidnym zabezpieczeniem.⁸² Bank centralny jako jedyny podmiot w gospodarce nie jest narażony na utratę płynności w walucie krajowej, dlatego może udzielać kredytu podmiotom sektora prywatnego bez narażania się samemu na utratę płynności. A ponieważ kryzys płynności może łatwo przerodzić się w kryzys wypłacalności i spowodować paraliż systemu finansowego oraz recesję, dlatego też bank centralny powinien pożyczać bez limitu.⁸³ Jednocześnie zabezpieczeniem przed pokusą nadużycia powinien być wysoki koszt tego kredytu. Bank centralny powinien też efektywnie zabezpieczyć ryzyko kredytowe, aby nie narażać podatników na straty. Służyć temu powinny: odpowiednia polityka zabezpieczeń, limity odniesione do wartości zabezpieczeń (*haircuty*), odpowiedni dobór kontrahentów etc.

Zasady powyższe nie zawsze były, jak się okazuje, w pełni przestrzegane. W czasie ostatniego kryzysu wiele banków centralnych zwiększało zakres wsparcia płynnościowego poprzez poszerzanie listy kontrahentów i akceptowanych zabezpieczeń, wydłużanie okresu zapadalności, a także udostępnianie w szerokim zakresie wsparcia płynnościowego w walutach obcych, najczęściej w formie linii swapowych.⁸⁴ W rezultacie, w powszechnej percepcji zwiększyło się ryzyko podejmowane przez banki centralne – w szczególności ryzyko kredytowe.⁸⁵ Takie podejście abstrahuje jednak od zjawiska endogeniczności ryzyka w systemie finansowym względem polityki banku centralnego.

⁸¹ P. Szpunar, (2016), *Wybrane implikacje utworzenia unii bankowej dla akcesji Polski do strefy euro*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa, Bielsko-Biała, 1/2016.

⁸² W. Bagehot, (1873), *Lombard Street: A description of the money market*, Scribner, Armstrong & Company.

⁸³ M. Brunnermeier, (2009), *Deciphering the Liquidity and Credit Crunch*, Journal of Economic Perspective 27(1).

⁸⁴ D. Domanski, R. Moessner, W. Nelson, (2014), *Central banks as lenders of last resort: experiences during the 2007–10 crisis and lessons for the future*, BIS Papers No 79.

⁸⁵ D. Archer, P. Moser-Boehm, (2013), *Central bank finances*, BIS Papers No 71.

Znaczna część ryzyka w systemie finansowym jest endogeniczna – zależy od mechanizmów absorbujących lub wzmacniających szoki zewnętrzne.⁸⁶ Wsparcie płynnościowe banku centralnego i stosowane przy tym środki kontroli ryzyka są właśnie jednym z mechanizmów absorbujących szoki zewnętrzne. Endogeniczność sprawia, że ryzyko podejmowane przez bank centralny nie jest monotoniczną funkcją zakresu wsparcia płynnościowego.⁸⁷ I tak, przykładowo, rozszerzenie przez bank centralny zakresu akceptowanych zabezpieczeń prowadzi wprawdzie do wzrostu oczekiwanych strat w sytuacji braku spłaty udzielonego kredytu (*loss-given-default*, LGD), ale jednocześnie redukcji ulega systemowy komponent ryzyka i prawdopodobieństwo braku spłaty (*probability of default*, PD), gdyż obniżają się potencjalne straty w wyniku bankructw spowodowanych kryzysem płynności.

Analogicznie mechanizm ten dotyczy także innych omawianych tu parametrów kredytu płynnościowego udzielanego przez bank centralny. Zwiększenie dostępności kredytów ostatniej instancji, przynajmniej do pewnego stopnia, ogranicza ryzyko utraty pożyczonych środków, gdyż redukuje ryzyko systemowe dzięki endogeniczności ryzyka względem działań banku centralnego. Warto zauważyć, że EBC przywołał zasadę endogeniczności w kontekście programu *Outright Monetary Transactions* (OMT).⁸⁸ W sierpniu 2012 r. EBC zadeklarował gotowość do potencjalnie nieograniczonego skupu obligacji skarbowych krajów strefy euro potrzebujących pomocy finansowej. Zatem zwiększenie wsparcia płynnościowego może być w pełni spójne z konserwatywnym zarządzaniem ryzykiem banku centralnego.

W czasie globalnego kryzysu finansowego banki centralne udzielały wsparcia płynnościowego bankom komercyjnym bez ograniczeń, co było zgodne z zasadami sformułowanymi przez Bagehota, ale przy niskim (a nie wysokim) koszcie i akceptując szeroki zakres, niekoniecznie solidnych zabezpieczeń, co nie było zgodne z przywołanymi zasadami. Wydaje się, że tego typu podejście powinno stać się standardem na wypadek wystąpienia zaburzeń systemowych. Skuteczność wsparcia płynnościowego jest wówczas istotnie wyższa, a krót-

⁸⁶ Danielsson i Shin 2003.

⁸⁷ U. Bindseil, J. Jabłecki, (2013), *Central bank liquidity provision, risk-taking and economic efficiency*, Working Paper Series 1542, Europejski Bank Centralny.

⁸⁸ Benoit Coeure, członek Zarządu EBC: (...) *gdybyśmy mieli kupować akcje za pośrednictwem OMT, Eurosystem musiałby złożyć ryzyko związane z równoczesnym bilansem. W ekstremalnej sytuacji, w przypadku bankructwa, wygenerowane straty musiałyby zostać rozłożone pomiędzy wszystkie kraje strefy Euro (...) [Ale] to właśnie samo istnienie OMT zawiera w sobie ryzyko, że taki czarny scenariusz może się zmaterializować, obecność OMT eliminuje nieuzasadnione rozłożenie komponentów, a co za tym idzie prowadzi do samo-spełniającej się trajektorii bankructwa* – B. Coeure, (2013), *Program Outright Monetary Transactions rok później* – przemowa na konferencji "The ECB and its OMT programme" zorganizowanej przez Centrum Badań nad Polityką Gospodarczą, Niemiecki Instytut Badań Ekonomicznych oraz KfW Bankengruppe, Berlin, 2 września 2013.

koterminowe ryzyko kredytowe ograniczone. Choć w dłuższym okresie działanie takie może skłaniać podmioty na rynku finansowym do podejmowania nadmiernego ryzyka,⁸⁹ to jednak, jak się wydaje, koszt eskalacji kryzysu znacząco przewyższa te potencjalne koszty. Istnieją ponadto proste mechanizmy ograniczania pokusy nadużycia, jak choćby efekt stygmatyzacji.⁹⁰

Działania banków centralnych w zakresie luzowania ilościowego polityki pieniężnej okazały się jeszcze ważniejsze w skutecznym ograniczaniu eskalacji kryzysu. Samo dostarczenie płynności bankom może nie przywrócić prawidłowego funkcjonowania systemu finansowego, gdyż może nie wystarczyć do ograniczenia percepcji ryzyka i braku zaufania. Brak zaufania wynika bowiem z obaw uczestników rynku dotyczących wypłacalności banków, a nie ich płynności (nawet jeśli obawy te nie są uzasadnione). Wysoka percepcja ryzyka może istotnie zmniejszać skłonność do udzielania kredytów przez banki i w konsekwencji zwiększać koszty oraz ograniczać dostępność kredytowania dla sektora niefinansowego. W takiej sytuacji bank centralny może zasilać w płynność krótkoterminową lub kredytować bezpośrednio również sektor pozabankowy, np. poprzez kredyty pod zastaw papierów wartościowych (ABS), czy też kredyty refinansowe dla banków na zakup papierów korporacyjnych od funduszy inwestycyjnych. Takie działania dotyczą z reguły pozabankowego sektora finansowego i mają charakter stabilizujący. Możliwe jest jednak także zastąpienie sektora banków komercyjnych w finansowaniu sektora realnego w sytuacji, w której z powodu wysokiej percepcji ryzyka banki odmawiają udzielania kredytów na finansowanie „dobrych” przedsięwzięć gospodarczych (*credit crunch*). Bank centralny może wspierać akcję kredytową na przykład poprzez zakupy krótkoterminowych papierów korporacyjnych od emitentów lub po prostu udzielając kredytów gospodarczym przedsiębiorstwom o odpowiednim ratingu (zewnętrznym lub nawet nadawanym przez sam bank centralny).

Jednym z flagowych działań niestandardowych są tzw. programy luzowania ilościowego (*quantitative easing*, QE), polegające na zakupie aktywów w bardzo wysokiej skali, zwłaszcza obligacji skarbowych lub też innych instrumentów dłużnych.

Warto podkreślić, że zakup papierów wartościowych przez bank centralny należy do standardowych instrumentów polityki pieniężnej. Przykładowo, przed kryzysem Fed kontrolował poziom stóp procentowych głównie poprzez regu-

⁸⁹ BIS (2014), *Re-thinking the lender of last resort*, BIS Papers No 79.

⁹⁰ Przykładowo, od początku swojego istnienia czyli od 1913 r. do 2003 r., Fed udostępniał bankom finansowanie poprzez tzw. okno dyskontowe, które na ogół było tańsze od finansowania rynkowego. Początkowo był to główny instrument polityki pieniężnej Fed. Z czasem korzystanie z okna dyskontowego zaczęło jednak budzić podejrzenia, że bank wpadł w problemy płynnościowe, dlatego od końca lat 20 XX w. instrument ten był wykorzystywany jedynie sporadycznie. (por. O. Armantier, H. Lee, A. Sarkar, (2015), *History of Discount Window Stigma*, Liberty Street Economics, Federal Reserve Bank of New York).

lowanie płynności sektora bankowego przy wykorzystaniu zakupów lub sprzedaży obligacji skarbowych (*outright buy/sell*). Tym, co odróżnia QE od standardowego zakupu papierów wartościowych, jest skala i cel takich operacji. W ramach QE skala zakupu papierów wartościowych nie jest, jak zazwyczaj, podporządkowana kontroli krótkoterminowych stóp procentowych, gdyż i tak są one na zerowym lub bliskim zera poziomie.

Wbrew licznym opiniom, QE nie wpływa też bezpośrednio na wzrost kredytowania gospodarki, ani też nie jest źródłem bezpośredniego finansowania deficytu budżetowego. Dzięki istotnemu zwiększeniu popytu na obligacje skarbowe QE zwiększa natomiast pośrednio dostępność finansowania dla rządu i wpływa na obniżenie jego kosztów w wyniku spadku rentowności obligacji. Obniżenie długich stóp procentowych następuje w wyniku spadku oczekiwanych stóp krótkoterminowych (ponieważ podnosząc szybko krótkoterminowe stopy procentowe bank centralny poniósłby wysokie straty) oraz spadku premii terminowej (gdyż oczekiwania na długotrwałe utrzymanie bardzo niskich stóp przez bank centralny zmniejszają ryzyko związane ze zmiennością stóp procentowych). Spadek długoterminowych stóp procentowych obniża koszty emisji nowego długu publicznego. W ten sposób rząd może sfinansować po bardzo niskim koszcie dodatkowy deficyt, co zwiększa przestrzeń dla ekspansji fiskalnej, niezbędnej zwłaszcza w celu przeciwdziałania recesji bilansowej. Ten efekt należy uznać za najbardziej istotny kanał oddziaływania QE. Dodatkowo przychody z obligacji zakupionych w ramach QE zwiększają bieżący zysk banku centralnego, który z kolei wpływa do budżetu państwa. W efekcie koszty dla budżetu państwa obsługi długu w formie obligacji zakupionych przez bank centralny mogą być efektywnie zerowe. Jednocześnie QE może wpływać na gospodarkę za pośrednictwem: kanału kursu walutowego (QE oddziałuje w kierunku deprecjacji waluty, co wpływa na wzrost inflacji i zwiększa konkurencyjność eksportu); kanału stopy procentowej (QE obniża długoterminowe stopy procentowe, co wpływa na obniżenie kosztów finansowania w gospodarce, sprzyjając poprawie koniunktury i wzrostowi inflacji) i kanału portfelowego (wzrost cen obligacji pod wpływem QE oddziałuje na wzrost cen innych aktywów, co poprzez efekt majątkowy sprzyja poprawie koniunktury i wzrostowi inflacji).

QE wprowadzają z reguły banki centralne, które obniżyły swoje stopy procentowe w pobliże zera, czyli wyczerpały możliwości oddziaływania klasycznej polityki pieniężnej. QE jest skuteczne nie tylko w warunkach silnej recesji i zahamowania akcji kredytowej wynikającej z ograniczeń podażowych, ale także w sytuacji wystąpienia recesji bilansowej i ograniczenia kredytowania w wyniku spadku popytu na kredyt. W warunkach recesji bilansowej akcja kredytowa spada nie tylko dlatego, że banki nie chcą udzielać kredytów z powodu nadmiernej percepcji ryzyka. Przede wszystkim nadmiernie zadłużeni kredytobiorcy, którzy w wyniku ograniczenia aktywności gospodarczej

i spadku cen aktywów ponieśli istotne straty, starają się to zadłużenie zredukować i nie zgłaszają popytu na nowy kredyt, nawet przy jego bardzo niskim koszcie. Wzrost skłonności do oszczędzania ogranicza popyt makroekonomiczny i dochód, co dodatkowo redukuje popyt na kredyt i tym samym wpędza gospodarkę w spiralę deflacyjną.⁹¹ Tradycyjna polityka pieniężna staje się wówczas nieskuteczna. Natomiast wdrożenie QE zwiększa przestrzeń do ekspansji fiskalnej, która może przerwać spiralę deflacyjną, tworząc odpowiednio wysoki popyt publiczny zastępujący spadający popyt prywatny.

Spadek kosztów obsługi długu publicznego pozwala obniżyć jego poziom i/lub zwiększyć wydatki oraz wydłużyć strukturę terminową. W latach 2015–2017 koszty obsługi zadłużenia państw strefy euro spadły łącznie o 0,6% PKB, przy czym w niektórych krajach ten efekt był znacznie silniejszy.⁹² W konsekwencji tzw. efekt kuli śnieżnej (snowball effect) dla strefy euro, czyli spadek długu publicznego wynikający ze zmian kosztów jego obsługi oraz dynamiki nominalnego PKB, wyniósł w tych latach w sumie 1,3% PKB. W związku z tym w analizowanym okresie kraje strefy euro zwiększyły stymulację fiskalną gospodarki o 0,7% PKB.

Polityka QE jest jednak związana z istotnymi ryzykami, dlatego sięgać po nią należy wyłącznie w ekstremalnych warunkach, do jakich z pewnością należy recesja bilansowa. Nie chodzi tutaj jednak o zagrożenie inflacyjne związane z rzekomym wzrostem podaży pieniądza – QE nie zwiększa podaży pieniądza, gdyż jej źródłem jest kredyt bankowy. W wyniku QE rośnie pieniądź rezerwowy, ale nie powoduje to samo przez się wzrostu skłonności banków do kredytowania gospodarki. Poważne ryzyka związane z QE to przede wszystkim narastanie baniek na rynkach aktywów oraz spowolnienie restrukturyzacji nierentownych firm. Rzeczywiście, przykładowo ceny nieruchomości w USA w 2016 roku przebiły najwyższe wartości sprzed kryzysu. Obecnie jednak kredytowanie sektora nieruchomości jest znacznie niższe niż przed kryzysem, zatem ryzyko systemowe może być też oceniane jako istotnie niższe.

Dotychczas trudno wskazać, by ryzyka związane z QE materializowały się w stopniu zagrażającym stabilności makroekonomicznej lub finansowej. Jednocześnie efektywność QE w przywracaniu gospodarki na tory stabilnego wzrostu może zostać wysoko oceniona.⁹³ Bliższe omówienie zagadnieniu wykorzystywania niekonwencjonalnych narzędzi polityki pieniężnej wymagać będzie odrębnego opracowania.

⁹¹ Szerzej na temat recesji bilansowej [w:] R. Koo, (2008), *The Holy Grail of Macroeconomics: Lessons from Japan's Great Recession*, John Wiley & Sons.

⁹² Dane za lata 2015–2016 oraz prognoza na 2017 r., źródło: AMECO.

⁹³ por. np.: L. Gambetti, A. Musso, (2017), *The Macroeconomic Impact of the ECB's Expanded Asset Purchase Programme (APP)*, ECB Working Paper Series; oraz E. Engen, T. Laubach, D. Reifschneider (2015), *The Macroeconomic Effects of the Federal Reserve's Unconventional Monetary Policies*, Finance and Economics Discussion Series, Federal Reserve Board, Washington, D.C.

Podsumowanie

Ostatni kryzys finansowy okazał się bardzo kosztowny dla gospodarki światowej. Podważył także zaufanie do stabilności systemu monetarnego, który umożliwił wykreowanie bańki kredytowej i narastanie związanej z nią ryzyka systemowego. W efekcie, pojawiły się skrajne koncepcje reformy systemu monetarnego: z jednej strony w kierunku zmniejszenia kontroli oraz roli państwa i przejście do systemu tzw. „wolnej bankowości”, z drugiej strony w kierunku zwiększenia kontroli i roli państwa w kreacji pieniądza.

Analiza przeprowadzona w tym artykule wskazuje, że wprowadzenie w życie tych skrajnych rozwiązań byłoby bardzo ryzykowne, ponieważ mogłyby prowadzić do załamania systemu gospodarczego, który nie może funkcjonować bez stabilnego pieniądza. „Wolna bankowość” prawdopodobnie doprowadziłaby do masowych oszustw, kryzysów zaufania i wyższej zmienności stóp procentowych oraz samoorganizacji i utworzenia (oddolnie) banku centralnego. Z kolei postulowane wprowadzenie systemu pełnego pokrycia depozytów rezerwami w banku centralnym nie doprowadziłoby samo z siebie do większej stabilności makroekonomicznej, a w praktyce podaż pieniądza musiałaby rosnać w wyniku „quasi emisji skarbowej”. Źródłem podaży pieniądza stałby się wyłącznie rząd lub kredyt dla rządu. Doświadczenia historyczne wskazują, że wprowadzenie takiego systemu w wielu przypadkach kończyło się hiperinflacją, załamaniem systemu monetarnego i dolaryzacją gospodarki. Prędzej czy później rządy nadużywały „prasy drukarskiej”. Początkowo rząd uzyskiwał wysoką premię z nadmiernej emisji pieniądza, gdyż jego siła nabywcza rosła szybciej niż inflacja. Później jednak następowały dostosowania oczekiwań inflacyjnych, w ślad za czym inflacja rosła szybciej niż emisja – ile by rząd nie drukował, to ceny i tak rosły szybciej. Zakazano zatem bankom centralnym pożyczać rządowi. Teraz rząd musi pożyczać na rynku, w bankach etc. Ten system, mimo swoich ułomności, sprawdzał się dobrze w długim okresie, zwłaszcza po uzyskaniu przez banki centralne pełnej niezależności operacyjnej i po zdefiniowaniu jednoznacznych celów inflacyjnych.

Wobec faktu, że alternatywne systemy monetarne nie zdają egzaminu, należy raczej skoncentrować się na wzmocnieniu obecnego systemu. Przede wszystkim należy uzupełnić paradygmat polityki makroekonomicznej o nadzór makroostrożnościowy, którego zadaniem jest identyfikacja ryzyka systemowego oraz przeciwdziałanie jego narastaniu. W większości państw rozwiniętych wprowadzono różne formy nadzoru makroostrożnościowego, w większości przypadków z kluczową rolą banku centralnego. Doświadczenia w zakresie prowadzenia nadzoru makroostrożnościowego są na razie skromne, jednak istnieją mocne argumenty teoretyczne wskazujące na ograniczenia jego skuteczności. Dlatego, bazując na doświadczeniach obecnego kryzysu, należy także wzmacniać odporność na kryzys – w tym zakresie kluczowe jest wzmocnienie bazy kapi-

tałowej systemu bankowego. Istotne jest także umiejscowienie nadzoru mikroostrożnościowego w strukturach banku centralnego. Rozwiązanie takie sprawdza się zwłaszcza w czasie kryzysu, gdyż odpadają koszty koordynacji działań i przerzucania odpowiedzialności, a bank centralny jako pożyczkodawca ostatniej instancji dysponuje pełniejszą informacją o kondycji kredytowanych podmiotów.

Należy być także przygotowanym na aktywne zarządzanie kryzysem. W tym zakresie, obok kluczowej polityki fiskalnej, ważna rola powinna zostać powierzona bankom centralnym. Po pierwsze, rozszerzona powinna zostać formuła pożyczkodawcy ostatniej instancji, co może zapobiec załamaniu systemu finansowego. Po drugie, bank centralny powinien być gotowy do prowadzenia niestandardowej polityki pieniężnej. W warunkach recesji udrażnia ona kanał kredytowy, a w razie wystąpienia recesji bilansowej może wydatnie zwiększyć przestrzeń dla ekspansji fiskalnej, niezbędnej dla łagodzenia recesji. Rząd może zostać ponadto zmuszony do poniesienia dodatkowych wydatków na dokapitalizowanie banków (*bail-out*). Jest bowiem co najmniej wątpliwe, aby zastosowanie uporządkowanej likwidacji banków było możliwe lub pożądane w warunkach kryzysu systemowego.

Zapewnienie takiego zestawu instrumentów powinno istotnie wzmocnić stabilność systemu finansowego i monetarnego. Postulowane w artykule uzupełnienia obecnego paradygmatu polityki makroekonomicznej dotyczą przede wszystkim wzmocnienia roli banku centralnego, przy czym mimo wzrostu odpowiedzialności, kluczowe jest utrzymanie jego niezależności. Przeciwdziałaniu presji na ograniczenie niezależności banku centralnego służyć powinno m.in. powierzenie roli nadzorca makroostrożnościowego komitetowi złożonemu z instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego. Bank centralny powinien jednak sprawować samodzielnie nadzór mikroostrożnościowy. W czasie prosperity polityka pieniężna powinna koncentrować się przede wszystkim na zachowaniu stabilności cen, a polityka makroostrożnościowa ograniczać ryzyko systemowe, w szczególności zapobiegać narastaniu baniek spekulacyjnych. W czasie kryzysu, poza standardową reakcją polityki pieniężnej bank centralny powinien w razie potrzeby wspierać płynność systemu bankowego oraz rynków finansowych, a w sytuacji reglamentowania kredytu (*credit crunch*) mógłby także kredytować bezpośrednio sektor realny gospodarki oraz wdrożyć skup aktywów w ramach QE. W sytuacji wystąpienia recesji bilansowej rola QE staje się krytyczna i prowadzenie skupu aktywów na znaczną skalę może istotnie przyczynić się do ograniczenia skali i kosztów recesji.

Reasumując, system monetarny oparty na prywatnej kreacji pieniądza przy kontroli jego ceny przez bank centralny jest z pewnością daleki od doskonałości, ale znacznie lepszy niż system całkowicie „prywatny” – ze względu na wysokie ryzyko defraudacji, niestabilności stóp procentowych, ułomności systemu rozliczeniowego etc. Jednocześnie obecny system jest także znacznie lepszy, niż system „państwowy”, bo ten historycznie z reguły kończył się

załamaniami, hiperinflacją, utratą zaufania społecznego i dolaryzacją. Obecny system powinien zatem zostać utrzymany, jednak pożądane jest jego wzmocnienie zgodnie z kierunkami działań zarysowanymi w niniejszym artykule. Część z tych zmian wzmacniających obecny system monetarny została już dokonana, inne działania wykorzystano w praktyce, powinny one jednak na stałe wejść do kanonu regularnie dostępnych instrumentów. Kluczowe jest przy tym poszerzenie zadań i instrumentarium banku centralnego, co w wielu krajach niekoniecznie wymaga dokonania zmian legislacyjnych, lecz raczej odpowiedniego przeformułowania sposobu myślenia i wpisania nowych funkcji do strategii banków centralnych.

Postulowane w tym artykule zmiany nie stanowią oczywiście gwarancji uniknięcia kryzysu w przyszłości, szczególnie, że każdy kryzys jest inny. Pozwalają one jednak mieć poczucie, że lekcja z obecnego kryzysu została należycie odrobiona, a prawdopodobieństwo wystąpienia ostrych kryzysów w przyszłości oraz ich potencjalne koszty powinny zostać ograniczone.

Literatura

1. Aikmana D., Kileyb M., Jung Leeb S., Palumbob M., Warusawitharana M. (2017), *Mapping Heat in the U.S. Financial System*, Journal of Banking and Finance (accepted manuscript).
2. Angeloni I. (2013), *Building the European Banking Union in Times of Crisis*.
3. Archer D., Moser-Boehm P. (2013), *Central bank finances*, BIS Papers No 71.
4. Armantier O., Lee H., Sarkar A. (2015), *History of Discount Window Stigma*, Liberty Street Economics, Federal Reserve Bank of New York.
5. Bagehot W. (1873), *Lombard Street: A description of the money market*, Scribner, Armstrong & Company.
6. Baker A. (2017), *Political Economy and the Paradoxes of Macroprudential Regulation*, SPERI Paper No. 40, Uniwersytet Sheffield, 2017.
7. Bańbuła P. (2013), *Polityka makroostrożnościowa: przesłanki, cele, instrumenty i wyzwania*, Materiały i Studia nr 298.
8. Bańbuła P., Gajewski K., Nowakowski J., Pietrzak M. (2015), *Doświadczenia w stosowaniu instrumentów makroostrożnościowych*, Materiał wewnętrzny NBP.
9. Baumeister C., Benati L. (2012), *Unconventional Monetary Policy and the Great Recession: Estimating the Macroeconomic Effects of a Spread Compression at the Zero Lower Bound*, Bank of Canada Working Paper.
10. Benes J., Kumhof M. (2012), *The Chicago Plan Revisited*, IMF Working Paper.
11. Bernanke B. (2002), *Asset-Price "Bubbles" and Monetary Policy*, New York Fed.
12. Bernanke B. (2004), *The Great Moderation [w:] The Taylor Rule and the transformation of monetary policy*, Institutions Press Publication Hoover.
13. Best J., Widmaier W. (2006), *Micro- or Macro-Moralities? International Economic Discourses and Policy Possibilities*, Review of International Political Economy.

14. Bhattarai S., Chatterjee A., Park W. (2015), *Effects of US Quantitative Easing on Emerging Market Economies*.
15. Bijlsma M. (2013), *Six Lessons for Europe from the Nationalization of SNS Reaal*, <http://bruegel.org/2013/03/six-lessons-for-europe-from-the-nationalization-of-sns-reaal/> (dostęp 27.09.2017 r.).
16. Bindseil U., Jabłecki J. (2013), *Central Bank Liquidity Provision, Risk-Taking and Economic Efficiency*, Working Paper Series 1542, Europejski Bank Centralny.
17. BIS (2014), *Re-thinking the Lender of Last Resort*, BIS Papers No 79.
18. Blanchard O., Simon J. (2001), *The Long and Large Decline in US Output Volatility*, Brookings Papers on Economic Activity, 2001(1), ss. 135–164.
19. Borio C. (2010), *Implementing a Macroprudential Framework: Blending Boldness and Realism*, BIS.
20. Borio C. (2011), *Rediscovering the Macroeconomic Roots of Financial Stability Policy: Journey, Challenges and a Way Forward*, BIS Working Papers No 354.
21. Borio C. (2012), *The Financial Cycle and Macroeconomics: What Have We Learnt?*, BIS Working Papers No 395.
22. Borio C. (2013), *Macroprudential Policy and the Financial Cycle: Some Stylised Facts and Policy Suggestions*, *Rethinking Macro Policy II: First Steps and Early Lessons*, IMF.
23. Borio C. (2014), *Monetary Policy and Financial Stability: What Role in Prevention and Recovery?*, BIS Working Papers No 440.
24. Brunnermeier M. (2009), *Deciphering the Liquidity and Credit Crunch*, *Journal of Economic Perspective* 27(1).
25. Clement P. (2010), *The Term "Macroprudential": Origins and Evolution*, BIS Quarterly Review, March.
26. Coeure B. (2013), *Outright Monetary Transactions, one year on* – przemowa na konferencji "The ECB and its OMT programme" zorganizowanej przez Centrum Badań nad Polityką Gospodarczą, Niemiecki Instytut Badań Ekonomicznych oraz KfW Bankengruppe, Berlin, 2 wrzesień 2013.
27. Constâncio V. (2016), *Principles of Macroprudential Policy*, przemowa na konferencji ECB-IMF poświęconej polityce makroostrożnościowej, Frankfurt nad Menem, 26 kwietnia 2016.
28. Dobrzańska A. (2014), *Polityka makroostrożnościowa – zagadnienia instytucjonalne. Teoria i dotychczasowe doświadczenia w Unii Europejskiej*, Materiały i Studia nr 307, NBP.
29. Domanski D., Moessner R., Nelson W. (2014), *Central banks as lenders of last resort: experiences during the 2007–10 crisis and lessons for the future*, BIS Papers No 79.
30. Dow S., Smithin J., (1992), *Free Banking in Scotland, 1695–1845*, *Scottish Journal of Political Economy*, 39 (4).
31. ECB (2015), *ECB Annual Report on supervisory activities 2014*.
32. Engen E., Laubach T., Reifschneider D. (2015), *The Macroeconomic Effects of the Federal Reserve's Unconventional Monetary Policies*, Finance and Economics Discussion Series. Federal Reserve Board, Washington D.C.
33. ESRB (2014), *The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector*.

34. ESRB (2017), *A Review of Macroprudential Policy in the EU in 2016*.
35. Frait J., Komárková Z. (2012), *Macroprudential policy and its instruments in a small EU economy*, Research and policy Notes 3, Narodowy Bank Republiki Czeskiej.
36. Friedman M. (1968), *The Role of Monetary Policy*, American Economic Review.
37. FSB (2011), *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*.
38. Galati G., Moessner R. (2011), *Macroprudential policy – a literature review*, BIS Working Papers No 337.
39. Gambetti L., Musso A. (2017), *The macroeconomic impact of the ECB's expanded asset purchase programme (APP)*, ECB Working Paper Series.
40. Gomułka S. (2012), *Perspectives for the Eurozone, Short Term and Long Term*, The Polish quarterly of international affairs.
41. Goodhart C. (2011), *The Macro-Prudential Authority: Powers, Scope and Accountability*, OECD Journal: Financial Market Trends.
42. Goodhart C., Tsomocos D. (2011), *The Role of Default in Macroeconomics*, IMES Discussion Paper Series No. 2011–E-23, Bank of Japan.
43. Gorton G., Metrick A. (2012), *Who Ran on Repo?*, NBER Working Paper Series.
44. Haldane G., Madouros V. (2012), *The dog and the Frisbee*, Przemowa wygłoszona w Banku Rezerw Federalnych w Kansas City's na 36 Sympozjum poświęconym polityce ekonomicznej: *The Changing Policy Landscape*, Jackson Hole, Wyoming, 31 Sierpień 2012.
45. Hellwig M. (2014), *Yes Virginia, There is a European Banking Union! But It May Not Make Your Wishes Come True*, Max Planck Institute for Research on Collective Goods. Bonn.
46. <http://positivemoney.org/>
47. <https://www.vollgeld.de/>
48. Ingves S. i in. (2011), *Central bank governance and financial stability*, raport przygotowany przez Study Group, BIS.
49. King M. (2016), *The End of Alchemy: Money, Banking, and the Future of the Global Economy* W. W. Norton and Company.
50. Komisja Europejska (2012), *Commission staff working paper. Autumn 2012 Update*, SEC (2012) 443 final, Bruksela, 21.12.2012.
51. Marszałek P. (2014), *Systemy pieniężne wolnej bankowości: koncepcje, cechy, zastosowanie*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.
52. Ministerstwo Finansów Republiki Czeskiej (2015), *Impact study of participation or non-participation of the Czech Republic in the banking union*. Summary Report.
53. Minsky H. (1977), *A Theory of Systemic Fragility* [w:] *Financial Crises: Institutions and Markets in a Fragile Environment*, red. Altman E., Sametz A., Wiley, New York, ss.13–38.
54. NBP (2013), *Raport o Stabilności Systemu Finansowego*, grudzień 2013 r.
55. NBP (2014), *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*.
56. NBP (2015), *Raport o stabilności systemu finansowego*, styczeń 2015 r.
57. NBP (2017), *Założenia polityki pieniężnej na rok 2018*.
58. Pardo J. C., Santillana V. (2014), *The European MREL: main characteristics and TLAC similarities and difference*, BBVA.

59. Reinhart C., Rogoff K. (2008), *This time is different: a panoramic view of eight centuries of financial crises*, NBER Working Paper 13882.
60. Ryan-Collins J., Greenham T., Werner R., Jackson A. (2011), *Where Does Money Come From?: A Guide to the UK Monetary and Banking System*, New Economics Foundation.
61. Svensson L. (2011), *Monetary Policy after the Crisis, Asia's Role In The Post-Crisis Global Economy*, Federal Reserve Bank of San Francisco.
62. Szczepańska O. (2008), *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
63. Szczepańska O., Dobrzańska A., Zdanowicz B. (2015), *Resolution czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, NBP.
64. Szczepańska O., Sotomska-Krzysztofik P., Pawliszyn M. (2009), *Banki centralne wobec kryzysów w systemie bankowym*, Materiały i Studia, NBP.
65. Szpunar P. (2012), *Polityka makroostrożnościowa jako instrument zapobiegania kryzysom finansowym* [w:] *Stabilność Systemu Finansowego Warunkiem Rozwoju Gospodarczego*, (red.) Osiatyński J., WSFiP, Bielsko-Biała.
66. Szpunar P. (2012), *Regulacje kapitałowe a ryzyko systemowe i zapobieganie kryzysom finansowym*. Bank, nr 4 (232).
67. Szpunar P. (2013), *Nowe struktury bankowości*, Bank, Nr 3, Warszawa.
68. Szpunar P. (2014), *Pakiet CRD a polityka makroostrożnościowa*, Bank.
69. Szpunar P. (2014), *Polityka makroostrożnościowa w małej otwartej gospodarce – lekcje dla Polski* [w:] *Bezpieczeństwo finansowe państwa i organizacji gospodarczej*, red. S. Owsiak, WSFiP, Bielsko-Biała.
70. Szpunar P. (2015), *Czy Polska powinna przystąpić do unii bankowej*, Bank.
71. Szpunar P. (2016), *Regulacje makroostrożnościowe sektora bankowego* [w:] *Ryzyko instytucji finansowych – współczesne trendy i wyzwania* C. H. Beck, Warszawa.
72. Szpunar P. (2017), *Międzybankowy rynek pieniężny* [w:] *System finansowy w Polsce*, red. Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., Wydawnictwo Naukowe PWN.
73. Szpunar P., Koziński W. (2012), *Czy stabilność finansowa wystarcza* [w:] *Eseje o stabilności finansowej*, red. Alińska A., CeDeWu, Warszawa.
74. Taylor J. (2009), *The Financial Crisis and the Policy Responses: an Empirical Analysis of What Went Wrong*, NBER Working Paper 14631.
75. Taylor J. (2014), *The Role of Policy in the Great Recession and the Weak Recovery*, American Economic Review.
76. Viñals J. (2011), *Seeing Both the Forest and the Trees – Supervising Systemic Risk*, Uwagi na otwarcie 11 Dorocznego międzynarodowego seminarium na temat wyzwań dla polityki sektora finansowego, IMF.
77. von Hayek F. (1931), *Prices and production*, Augustus M. Kelly, Publishers, New York.
78. White W. (2006), *Is Price Stability Enough?*, BIS Working Papers No 205.
79. Zarlenga A. (2004), *The Lost Science of Money: The Mythology of Money, the Story of Power*, American Monetary Institute.

Informacja o autorze:

Autor jest doktorem nauk ekonomicznych oraz wieloletnim pracownikiem NBP. Od końca marca 2017 r. pełni funkcje dyrektora Departamentu Analiz Ekonomicznych i jest odpowiedzialny za prognozy i analizy makroekonomiczne. Wcześniej przez wiele lat pracował w obszarze stabilności finansowej, pełniąc m.in. funkcje doradcy Prezesa NBP i Dyrektora Departamentu Systemu Finansowego NBP. Autor był przez wiele lat uczestniczył w pracach Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego jako członek Doradczego Komitetu Technicznego (Advisory Technical Committee) oraz Zespołu Oceniającego (Assessment Team), przygotowującego oceny i opinie dotyczące instrumentów makroostrożnościowych wprowadzanych w krajach Unii Europejskiej.

NEW CHALLENGER FOR CENTRAL BANKS – WHAT HAS THE GLOBAL FINANCIAL CRISIS TAUGHT US?

Summary

Following the global financial crisis, stability of the modern monetary system has been challenged. As a consequence, some extreme reform proposals were formulated, including implementation of the so-called Chicago Plan, or free banking system. The analysis performed in this paper shows, that both these concepts entail serious risks and seem inappropriate to address weaknesses of the current system. Thus, one should rather focus on improving and adjusting it. In particular, macroprudential policy should start to play a prominent role. Moreover, it seems appropriate to make a central bank fully responsible for microprudential supervision. At the same time, the system needs to be improved in terms of resilience to a crisis, by strengthening banks' capital base. Moreover, authorities have to stand ready to actively manage a crisis. Firstly, central banks should be ready to act as a lender of last resort in a broader sense than before the crisis, to avoid the collapse of the financial system. Secondly, monetary authority should not hesitate to launch quantitative easing if needed, since it helps to boost lending in recession and in case of balance-sheet recession markedly it increases fiscal space for the government. On top of that, in case of failure of a systemically important financial institutions, fiscal authorities have to stand ready to bail out. Though adjustments proposed in this paper, based on the lessons learned from the global financial crisis, do not guarantee crisis-free future, they should reduce the probability and costs of next crises.

Key words: *financial crisis, monetary system, financial stability, macroeconomic stability, macroprudential policy, resolution, central bank, credit of last resort (emergency liquidity assistance, lender of last resort), balance-sheet recession, quantitative easing (QE).*

FISKALIZM – DOŚWIADCZENIA KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Od okresu największego załamania gospodarczego w XXI wieku upłynęło 5 lat. Analiza retrospektywna kryzysu i poszukiwanie jego związku z rozmiarami fiskalizmu prowadzi do wielu interesujących sądów wartościujących. Kryzys finansowy przyczynił się do zmniejszenia podstaw opodatkowania i dostosowania obciążeń podatkowych w celu, z jednej strony, złagodzenia skutków kryzysu, z drugiej zaś do uwiarygodnienia się rządów państw silnie zadłużonych wobec wierzycieli. Takie twierdzenie daje impuls do podjęcia rozważań w zakresie wpływu kryzysu na zmiany w poziomie fiskalizmu wywołane przez uznaniowe decyzje władz w poszczególnych krajach UE. Władze fiskalne krajów członkowskich od powstania kryzysu dążyły bowiem do konsolidacji finansów publicznych sięgając do narzędzi dochodowych w ramach prowadzonej polityki fiskalnej. Naturalnie zatem, należy zadać pytanie, na ile dyskrejonalne decyzje wpłynęły na zmiany w poziomie fiskalizmu w poszczególnych krajach. Wydaje się bowiem, że podjęte działania wywarły korzystny wpływ na zmiany w zakresie interwencji fiskalnej państw, zmniejszając ją. Przedmiotem badania jest zatem analiza zmian poziomu fiskalizmu w krajach Unii Europejskiej w okresie przed i pokryzysowym. W tym celu wykorzystana zostanie metoda obserwacyjna.

Słowa kluczowe: fiskalizm, miary ilościowe, miary jakościowe, luka podatkowa

Wprowadzenie

Globalny kryzys finansowy wywołał potrzebę podjęcia szczególnej interwencji fiskalnej, której celem było nie tylko stymulowanie popytu, ale także poprawa stanu finansów państw Unii Europejskiej. Wprawdzie w wielu krajach zdecydowano o przeprowadzeniu konsolidacji fiskalnej to jednak różniła się ona zarówno w swej skali, przyjętych rozwiązaniach, jak i zmienności w czasie. Z dzisiejszej perspektywy ocenić można, że zastosowana wówczas dyskrejonalna polityka fiskalna doprowadziła do poprawy sytuacji finansowej wielu państw Unii Europejskiej. Podjęte działania wywołały również zmianę w poziomie fiskalizmu w tych krajach.

Artykuł ma za zadanie rozstrzygnąć, w jakim stopniu podjęte przez władze fiskalne działania konsolidacyjne wpłynęły na zmiany w poziomie fiskalizmu w krajach Unii Europejskiej. Zagadnienie jest istotne z uwagi nie tylko na negatywny wpływ nadmiernej interwencji fiskalnej na stan koniunktury gospodarczej. Wiedza o poziomie fiskalizmu jest bowiem niezbędna przy podejmowaniu decyzji w zakresie prowadzonej polityki finansowej państwa (Tax reforms in EU Member, 2015).

Praca ma układ chronologiczny. W podrozdziale pierwszym dokonano oceny stanu koniunktury i finansów publicznych Unii Europejskiej. Podrozdział drugi poświęcony został wyjaśnieniu istoty i czynników determinujących zakres interwencji fiskalnej oraz wskazaniu możliwych jej miar zarówno w aspekcie ilościowym, jak i jakościowym. Natomiast analiza danych empirycznych dotyczących kształtowania się wybranych miar interwencji fiskalnej została przeprowadzona w podrozdziale trzecim. W podrozdziale tym dokonana została również ocena w zakresie zmian w poziomie fiskalizmu w krajach Unii Europejskiej.

Przyjęty okres badawczy obejmuje lata 2004–2015. Z uwagi jednak na ograniczony dostęp do danych, w niektórych przypadkach okres analizy został skrócony. Ponadto, aby ocenić zmiany w poziomie fiskalizmu w czasie, okres badawczy został podzielony na dwa podokresy 2004–2009 i 2010–2015.

1. Ocena sytuacji makroekonomicznej i stanu finansów publicznych w unii europejskiej

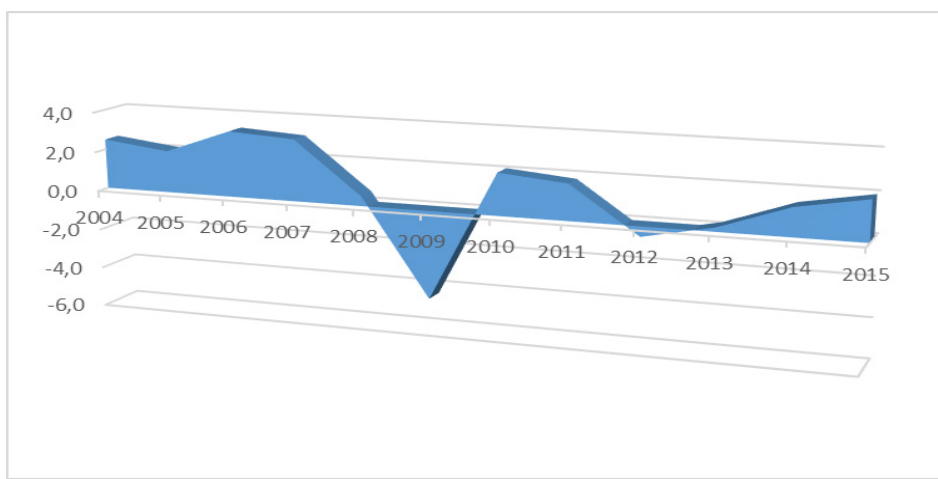
Zmienna natura aktywności gospodarczej, która determinuje określony cykl koniunkturalny stała się obiektem szczególnego zainteresowania ekonomistów w XIX w. (Wronowska, 2011). Od tamtego czasu regularnie powtarzające się okresy recesji przyczyniły się do formułowania teorii w zakresie: cech charakteryzujących poszczególne cykle, rodzajów koniunktury gospodarczej, przyczyn załamań, ale przede wszystkim możliwości zmniejszenia negatywnych konsekwencji, które jak dowodzi historia gospodarcza, determinują kryzys fiskalny (Kickert i in., 2013). Nie wdając się w anatomię przyczyn ostatniego kryzysu należy stwierdzić, że skutki współczesnego załamania gospodarczego były daleko idące. Sięgają bowiem do zakwestionowania podstaw doktryny wypracowanej w latach 80–tych i 90–tych XX w. Jak zauważają Czekaj i Owsiak (2015), doszło do pułapki instytucjonalnej niezależności, która poddała pod wątpliwość utrzymywanie odrębności polityki monetarnej od polityki fiskalnej. Jak dotychczas bowiem powszechnie uznawano, że niezależność banku centralnego jest warunkiem dla utrzymania stabilnego wzrostu gospodarczego. Ostatecznie skutki błędnej polityki monetarnej zostały przerzucone na władze fiskalne, a kryzys sektora bankowego w konsekwencji przerodził się w kryzys fiskalny. Jak twierdzą ci ekonomiści, przyczyną tego jest niefunkcjonalność polityki makroekonomicznej prowadzonej w Unii Europejskiej.

Dane dotyczące kształtowania się produktu krajowego brutto nie pozostawiają co do tego wątpliwości. Zgodnie z informacjami pochodzącymi z bazy Eurostat, tempo zmian PKB w UE-28¹ począwszy od 2004 r. do czasu załamania gospodarczego w 2009 r., przekraczało niewiele ponad 2%. Obecnie

¹ PKB w cenach bieżących zostało wycenione w cenach z roku poprzedniego.

zaś, produkt krajowy brutto Unii Europejskiej rośnie w tempie zaledwie 1,2%. Oznacza to, że gospodarka Wspólnoty nie tylko nie powróciła na ścieżkę wzrostu sprzed kryzysu, ale wydłuża się okres stagnacji gospodarczej. W 2009 r. produkt krajowy brutto Unii Europejskiej zmniejszył się o 4,4%. Powtórne załamanie, które dotknęło większość krajów Wspólnoty nie było już tak głębokie i wystąpiło kilka lat później. W 2012 r. PKB UE zmniejszył się o 0,5%. Dane przedstawiono na wykresie 1.

Wykres 1. Tempo zmian PKB Unii Europejskiej w latach 2004–2015 (%).



Źródło: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1>, 31.08.2016.

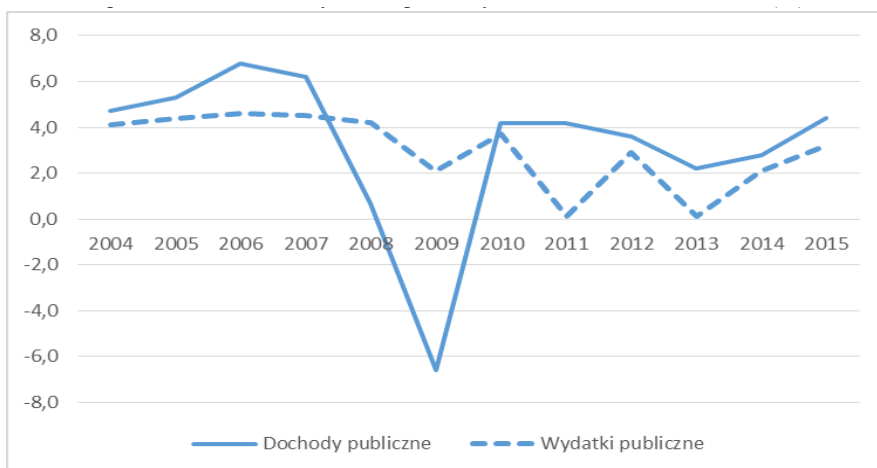
W analizowanym okresie największe wahania koniunktury wystąpiły w Estonii, na Litwie, Łotwie, w Grecji oraz Irlandii. Podczas gdy najbardziej stabilna pod względem gospodarczym, aczkolwiek nie pozbawiona okresu recesji, była sytuacja w Austrii, Belgii, Francji i Holandii. W tym samym okresie zanotowane najwyższe średnie roczne tempo wzrostu gospodarczego wystąpiło na Słowacji i oscylowało wokół 4%. Tak dobry wynik gospodarczy był konsekwencją silnych powiązań handlowych tego kraju z państwami strefy euro. Podobnie także w Irlandii, gdzie tempo zmian PKB w okresie 2004–2015 wyniosło średnio rocznie około 4%. Natomiast w 2015 r. realny wzrost PKB przekroczył tam 25%. Spektakularna zmiana aktywności gospodarczej w Irlandii wynikała przede wszystkim z **restrukturyzacji przedsiębiorstw i przenoszenia aktywów amerykańskich spółek do tego kraju, co spowodowało, że towary produkowane przez spółki** były eksportowane i skutecznie podniosły wysokość dochodu narodowego (Irish Economy, 2016). W okresie badawczym, najtrudniejsza sytuacja pod względem gospodarczym

wystąpiła zaś w Grecji i we Włoszech. PKB zmniejszył się tam odpowiednio o 1,8% oraz 0,3% w ujęciu średnio rocznym (Tabela 1 w załączniku).

Wyjątkowo wrażliwe na wahania koniunktury okazały się dochody publiczne, które znacznie silniej zareagowały aniżeli wydatki publiczne. To potwierdza już dowiedzioną naukowo wyższą elastyczność dochodów budżetowych aniżeli wydatków (Moździerz, 2009). Przeprowadzona analiza danych pokazuje, że w latach 2004–2015 poziom dochodów publicznych w UE systematycznie rósł, z wyjątkiem 2009 r. kiedy to zmniejszyły się one w stosunku do roku poprzedniego. Zauważyć można jednak, że począwszy od 2007 r. zwalniało tempo zmian w tej kategorii. Z uwagi na recesję, dochody publiczne w okresie 2004–2009 rosły znacznie wolniej aniżeli wydatki. Tempo ich zmian w ujęciu średnio rocznym nie przekroczyło 2,9%. Podczas gdy w latach 2010–2015 tempo wzrostu dochodów publicznych wyniosło 3,6%.

Inaczej sytuacja wygląda w przypadku wydatków publicznych, których wysokość z roku na rok rosła w całym okresie. Tempo ich zmian, podobnie jak przypadku dochodów było zróżnicowane. Do 2006 r., a także w latach 2010, 2012 oraz 2014–2015 wystąpił znacznie szybszy wzrost wydatków aniżeli w pozostałych okresach. Taka tendencja jest właściwa z uwagi na uruchamianie się automatycznych stabilizatorów koniunktury. W latach 2004–2009 r. wydatki publiczne średnio rocznie wzrastały w znacznie szybszym tempie aniżeli dochody publiczne (4%). Natomiast, w okresie 2010–2015 tempo to zmniejszyło się do poziomu 2%. Tym samym stało się wolniejsze w porównaniu ze zmianami w dochodach publicznych (3,6%). Dane dotyczące tempa zmian dochodów i wydatków publicznych w UE przedstawiono na wykresie 2.

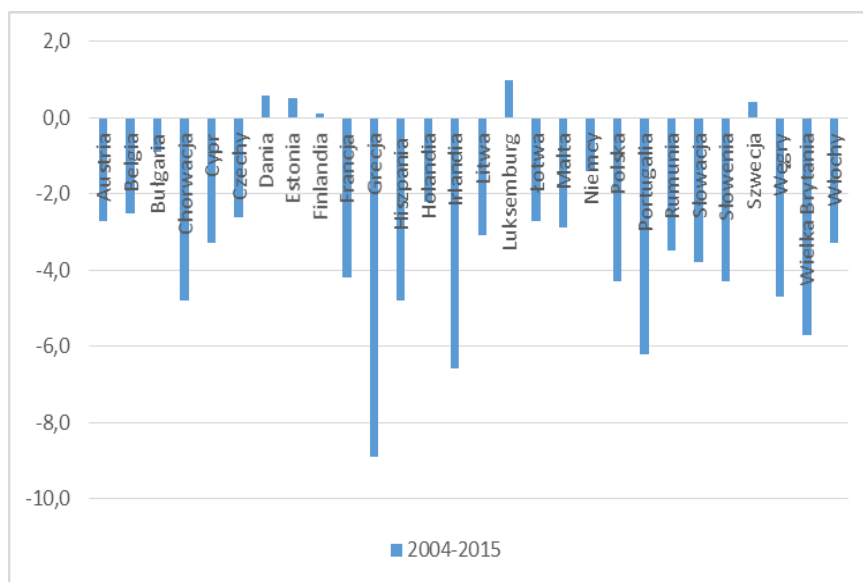
Wykres 2. Tempo zmian dochodów i wydatków publicznych w UE w latach 2004–2015 (%).



Źródło: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, 31.08.2016.

Załamanie gospodarcze z 2009 r. istotnie wpłynęło na stan finansów publicznych we wszystkich krajach Unii Europejskiej. W tym okresie, deficyt budżetowy w UE-28 wzrósł w stosunku do roku poprzedniego o niemalże 260%. Liczony w relacji do PKB kształtował się na poziomie nie notowanym przynajmniej od 1995 r. tj. -6,7%.² Jednakże, wzrost deficytu zauważyć można począwszy od 2007 r., kiedy to pojawiły się pierwsze oznaki słabnącej koniunktury. Od tego czasu, stan finansów publicznych w UE pogarszał się i poprzedził najgłębsze, zanotowane w ostatniej dekadzie załamanie ekonomiczne. Sytuacja fiskalna poszczególnych państw stała się istotnie zróżnicowana. W całym okresie badawczym, poziom deficytu sektora *General Government* w UE wyniósł 3,4% PKB w ujęciu średnio rocznym. Najtrudniejsza zaś sytuacja finansowa wystąpiła w Grecji (-8,9% PKB), a także w Irlandii (-6,6% PKB), Portugalii (-6,2% PKB) i w Wielkiej Brytanii (-5,7% PKB). W grupie państw europejskich można wskazać także na takie kraje, w których budżet w tym samym ujęciu zamknął się nadwyżką. Są to: Luksemburg (1% PKB), Dania (0,6% PKB), Estonia (0,5% PKB), oraz Szwecja (0,4% PKB) i Finlandia (0,1% PKB). Na wykresie 3 przedstawiono dane dotyczące kształtowania się wysokości deficytu budżetowego w poszczególnych krajach UE w ujęciu średnio rocznym.

Wykres 3. Deficyt sektora General Government w krajach Unii Europejskiej w latach 2004–2015 (% PKB).



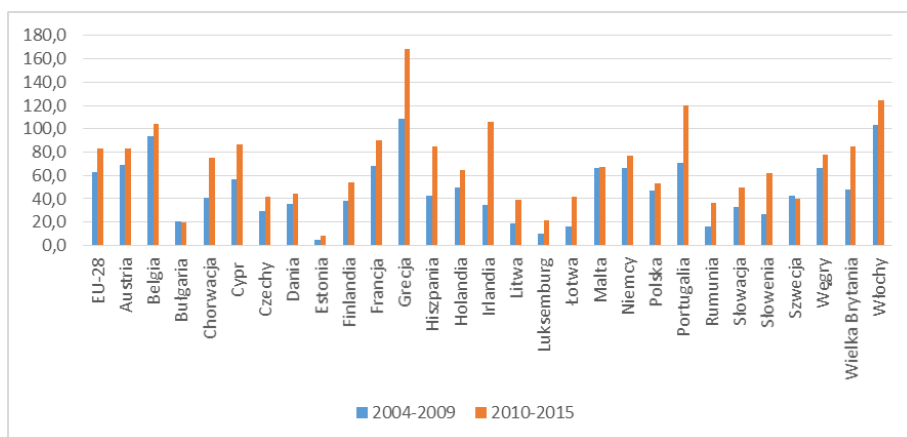
Źródło: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, 31.08.2016.

² <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, 31.08.2016.

Wraz z powiększaniem się nierównowagi budżetowej rosła presja na wzrost zadłużenia publicznego. Niekorzystny dla krajów trend jednakowo rozpoczął się także w 2007 r. Dopiero począwszy od 2014 r. poziom zadłużenia ogółem w UE-28 charakteryzuje tendencja spadkowa. W okresie badawczym, dług publiczny sektora *General Government* UE średnio rocznie oscylował wokół 73% PKB. W tym samym okresie, zadłużenie publiczne w największym stopniu przekraczało średnią unijną w przypadku Grecji i Włoch wynosząc odpowiednio 138,8% PKB oraz 114,1% PKB. Natomiast, zaobserwowana nadwyżka budżetowa charakterystyczna dla Estonii i Luksemburga przełożyła się na najniższe w UE zadłużenie publiczne, które wyniosło odpowiednio 6,8% PKB oraz 15,9% PKB. W tym miejscu należy podkreślić, że Luksemburg jest jedynym krajem w UE, który notuje większe nadwyżki w budżecie aniżeli deficyty.

W latach 2010–2015 dług publiczny UE liczony jako % PKB wzrósł o ponad 20 p.p. w porównaniu z okresem 2004–2009.³ Jedyne w przypadku Szwecji i Bułgarii zadłużenie zmniejszyło się odpowiednio o 2,5 p.p. i 1,3 p.p. Natomiast w pozostałych krajach dług publiczny powiększał się, z czego w największym stopniu, w państwach określanych akronimem *PIGS* (Portugalia, Irlandia, Grecja oraz Hiszpania). Wzrost zadłużenia sięgał tam 42–72 p.p. Wysoki wzrost zadłużenia zauważyć można także w Chorwacji i na Cyprze. W krajach tych, zmiana przekraczała 30 p.p. Na wykresie 4 przedstawiono dane dotyczące kształtowania się długu publicznego w krajach UE w podziale na dwa podokresy, w ujęciu średnio rocznym.

Wykres 4. Dług sektora *General Government* w krajach Unii Europejskiej w latach 2004–2015 (% PKB).



Źródło: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, 31.08.2016.

³ Zastosowanie sformułowania punkty procentowe (p.p.) wynika z konieczności ukazania zmian jakie zachodziły w wysokości długu publicznego wyrażonego jako % PKB.

Zarówno sytuacja makroekonomiczna, jak i stan finansów publicznych w poszczególnych krajach UE były silnie zróżnicowane. W okresie badawczym, największe wahania koniunktury wystąpiły głównie wśród tzw. nowych członków UE. Natomiast, w grupie tzw. starych członków Wspólnoty, sytuacja gospodarcza była relatywnie bardziej stabilna.⁴ Załamanie gospodarcze, które dotknęło wszystkie państwa UE stało się więc silnym impulsem do przedsięwzięcia działań, które skutkowałyby poprawą sytuacji fiskalnej w tych krajach. Tym bardziej, że pomimo wzrostu tempa dochodów publicznych w okresie pokryzysowym, kraje borykały się z wysokim deficytem budżetowym i długiem publicznym.

2. Istota, miary i czynniki determinujące zakres interwencji fiskalnej

Fiskalizm jest jedną z fundamentalnych kwestii polityki fiskalnej. Jego zakres wyznaczają ramy redystrybucji dochodu narodowego przez sektor publiczny. Fiskalizm stanowi również miarę obciążeń fiskalnych społeczeństwa. Jednocześnie, zauważyć można nieustającą polemikę o jego optymalny poziom. W teorii wyznacza go z jednej strony konieczność wypełnienia funkcji państwa, potrzeba regulacji niektórych sfer życia społecznego, zaś z drugiej dążenie do zachowania rajonalności opodatkowania. W praktyce jednak niezmiernie trudno o jednoznaczną odpowiedź. Z pewnością, winien być skorelowany z osiągniętym poziomem rozwoju i dobrobytu danego kraju.

W tym miejscu należy podkreślić, że kwestia odpowiedniego poziomu fiskalizmu jest związana z ważnymi zagadnieniami, często opisywanymi w literaturze przedmiotu i dotyczącymi np. roli polityki fiskalnej w dążeniu do stabilności makroekonomicznej (Silva i Motta, 2016). Dalej także ekonomiści wskazują na: przerzucanie podatków (the Concept, 2016), wypieranie wydatków prywatnych przez sektor publiczny (Owsiak, 2014), lukę fiskalno-redystrybucyjną (Lubińska, 2012), czy wreszcie zmniejszenie dyscypliny podatkowej (*noncompliance*) (Dubin, 2012). Mogą to być przecież skutki wynikające z określonego, w tym wypadku, nadmiernego poziomu fiskalizmu. Na silną presję fiskalną, która wywołuje wzrost skali oszustw podatkowych zwraca uwagę m.in. belgijski rząd (Panama Papers, 2016).

Jak twierdzi Owsiak (2006), bardzo trudno zdefiniować istotę racjonalnego fiskalizmu. Definicja taka byłaby co najmniej nieprecyzyjna ponieważ

⁴ Do grupy tzw. starych członków UE zalicza się: Austrię, Belgię, Danię, Finlandię, Francję, Grecję, Hiszpanię, Holandię, Irlandię, Luksemburg, Niemcy, Portugalie, Szwecję, Wielką Brytanię i Włochy.

W grupie tzw. nowych członków UE znajdują się: Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Cypr, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry.

o tym, czy władze publiczne postępują racjonalnie względem podatników i gospodarki decyduje wiele warunków np. stan gospodarki czy poziom życia ludności. Autor ten wyraża przekonanie, że racjonalny fiskalizm przejawia się zwłaszcza w tym, że nakładane podatki nie obniżają skłonności do oszczędzania i nie wywołują spadku podaży kapitału pieniężnego. Natomiast rzekomo nadmierny fiskalizm i związana z tym potrzeba ograniczania roli państwa w gospodarce stanowiły poważne wyzwanie w szczególności dla krajów będących na początkowym etapie transformacji gospodarczej. Wynikało to z przekonania, że mechanizm rynkowy nie funkcjonujący dostatecznie sprawnie i efektywnie, prowadził do osiągnięcia nieuzasadnionych ekonomicznie korzyści finansowych niektórych grup społecznych. Natomiast zastosowanie zasad rynkowych w takich sferach jak ochrona zdrowia czy edukacja mogło rodzić poważne konsekwencje dla tych, dla których barierę stanowiłyby niskie dochody w uzyskaniu określonego świadczenia. Kwestia fiskalizmu, jego skali oraz konsekwencji do jakich prowadzi jest jednakowo istotna, także w przypadku krajów wysokorozwiniętych. Nadmierny fiskalizm może prowadzić do ucieczki od podatku, ponieważ w odczuciu społecznym przekroczona została granica opodatkowania wyznaczoną krzywą Laffera. Problem ten, nie jest mniej istotny, z uwagi na utrzymujące się rokrocznie miliardowe straty związane z oszustwami podatkowymi popełnianymi w podatku od wartości dodanej w Unii Europejskiej (VAT Gap, 2016).⁵

Do oceny poziomu fiskalizmu stosuje się zarówno miary ilościowe, jak i jakościowe. Wśród miar ilościowych, należy wyróżnić przynajmniej trzy, które z uwagi na obszerność i przydatność w analityce oraz porównaniach międzynarodowych odgrywają zasadniczą rolę. Są to:

- wskaźnik fiskalizmu, stanowiący relację dochodów publicznych do PKB;
- wskaźnik alokacji, który określa stosunek wydatków publicznych do PKB;
- stopień pokrycia wydatków publicznych dochodami publicznymi.

O wysokim poziomie fiskalizmu będzie stanowić zatem duży udział zarówno dochodów, jak i wydatków publicznych w PKB. Natomiast, wysoki deficyt budżetowy oznacza niższy stopień pokrycia wydatków dochodami, a co za tym idzie niższy poziom fiskalizmu. Ocena fiskalizmu państwa przeprowadzić można ponadto w oparciu o dane dotyczące:

- kształtowania się relacji dochodów podatkowych do PKB;
- budowy skali podatkowej;
- wysokości stawek podatkowych i paropodatkowych;
- liczby i rodzaju podatków obowiązujących w danym systemie podatkowym;

⁵ Zgodnie z szacunkami Komisji Europejskiej z dnia 6 września 2016 r. kwota utraconych dochodów z VAT w 2014 r. wyniosła prawie 160 mld euro.

- liczby i rodzaju stosowanych preferencji podatkowych;
- wysokości kwoty wolnej od podatku i jej zmian w czasie;
- wysokości luki podatkowej;
- rozmiarów i tempa zmian szarej strefy;
- wysokości kwot należności (zaległości) podatkowych i tempa ich zmian.

Natomiast ocena jakościowa fiskalizmu opiera się co najmniej na analizie jakości prawa podatkowego i przyjętego systemu rozliczania z podatków.

W tym miejscu należy jednak podkreślić, że poziom fiskalizmu wynika przede wszystkim z przyjętej doktryny ekonomicznej, a w jej ramach stosowanych rozwiązań systemowych. Zakres interwencji państwa różnić się będzie także w zależności od sytuacji ekonomicznej kraju. Niedawne doświadczenia związane z kryzysem dowodzą, że na nowo uznano za istotną rolę polityki fiskalnej w dążeniu do uzyskania stabilności makroekonomicznej. Chociaż, jak twierdzą Silva i Motta (2016) politykę tę określano jako „przestarzałą”. W końcu także, zakres interwencji fiskalnej może być wypadkową zmiany charakteru prowadzonej polityki.

Ponieważ swoiste granice dla wzrostu stopnia fiskalizmu wyznaczają reguły fiskalne określone w Traktacie z Maastricht, stąd też w ocenie stopnia fiskalizmu ważne są rozwiązania systemowe przyjęte w zakresie wydatków publicznych. Determinują one bowiem nie tylko wysokość, ale i strukturę tych wydatków. Nieefektywne zarządzanie środkami publicznymi, w tym: brak priorytetyzacji wydatków, sztywny charakter budżetu, niewłaściwy sposób planowania wydatków, to tylko niektóre słabości systemu prowadzące do wzrostu nierównowagi budżetowej, która *nomen omen* jest jedną z miar fiskalizmu. W tym kontekście, należy także zwrócić uwagę na stopień rozproszenia środków publicznych pomiędzy podmiotami sektora finansów publicznych, a także możliwości wydatkowe tych jednostek.

Na ujęcie funduszowe wydatków publicznych zwróciła uwagę A. Możdziej. Autorka dowodzi, że do 2006 r. wydatki publiczne poniesione przez państwowe fundusze celowe w Polsce przekroczyły kwotę wydatków realizowanych z budżetu państwa (Możdziej, 2009). Taka sytuacja wynikała z możliwości kredytowania się tych jednostek.

Przytoczone informacje świadczą o tym, że pojęcie fiskalizmu jest niezwykle obszerne. Z pewnością, nie zostały wymienione w sposób wyczerpujący wszystkie czynniki go determinujące. Zauważyć jednak można, że ocena poziomu fiskalizmu nierzadko zależy od odczuć i opinii społecznych, które jakże często nie opierają się na merytorycznej diagnozie sytuacji. Przykładem tego może być wyrażenie opinii o wysokości opodatkowania na podstawie nominalnych stawek podatku. Tym czasem o rzeczywistym poziomie obciążeń stanowi efektywna stawka podatkowa, która może się znacząco różnić od ustawowej wysokości opodatkowania. Taki wniosek wynika chociażby z oce-

ny wysokości stawek PIT (nominalnej i efektywnej) obowiązujących np. w Austrii i Słowenii. W krajach tych, w 2015 najwyższa stawka PIT wynosiła 50%. Podczas gdy, poziom efektywnego opodatkowania oscylował odpowiednio wokół 16,8% oraz 11,2% (Taxation trends, 2015).

W kolejnym podrozdziale, przeprowadzona zostanie analiza poziomu fiskalizmu w oparciu o wybrane miary.

3. Poziom fiskalizmu w krajach unii europejskiej w okresie przed i pokryzysowym

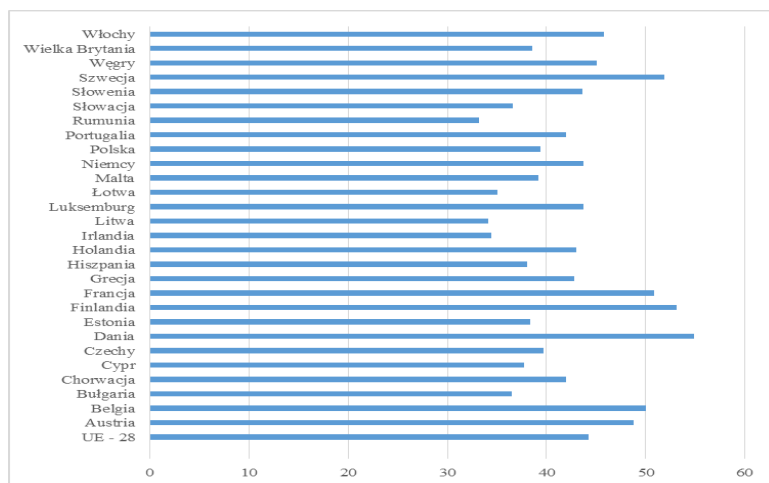
Dochodzenie do stabilności finansowej państw Unii Europejskiej po kryzysie fiskalnym stało się priorytetem władz publicznych we wszystkich krajach Wspólnoty. Podejmowane środki wpisują się w proces konsolidacji fiskalnej, w ramach którego wykorzystywano zarówno narzędzia dochodowe, a wśród nich m.in. zmiany stawek podatkowych, jak i wydatkowe np. redukcje zatrudnienia (Kickert i in., 2013 oraz Taxation trends 2015). Współcześnie, instrumentem wspierającym inteligentną konsolidację fiskalną jest także cykliczny przegląd wydatków (*spending review*) dokonywany przez władze fiskalne poszczególnych krajów. Ma on służyć zwiększeniu przestrzeni fiskalnej na finansowanie nowych zadań (Analiza elastyczności, 2015 oraz Przegląd wydatków, 2015).

Jak dowodzi praktyka, potrzeby konsolidacyjne znacznie się różnią w poszczególnych krajach. Świadczy o tym poziom deficytu budżetowego, który jak uprzednio wspomniano stanowi jedną z miar służących ocenie poziomu fiskalizmu. I tak, w okresie pokryzysowym tj. w latach 2010–2015 deficyt budżetowy w UE ogółem liczony w relacji do PKB, w porównaniu z latami 2004–2009, wzrósł o ponad 1 p.p. To oznacza, że w większości krajów pogłębiło się ujemne saldo w budżecie. Tylko w nielicznej grupie państw nierównowaga zmniejszyła się w tym czasie. Są to: Węgry (2,9 p.p.), Niemcy (1,3 p.p.), Malta (0,7 p.p.), Austria (0,6 p.p.), Rumunia (0,3 p.p.) oraz Czechy i Włochy (0,3 p.p.). W pozostałych krajach tendencja była odwrotna. W największym stopniu deficyt wzrósł w Słowenii (8,6 p.p.), Irlandii (8,3 p.p.) i Hiszpanii (6,2 p.p.). Natomiast w Finlandii, zmiana salda sięgała 5 p.p., a w Danii 4,6 p.p. Dane przedstawiono na wykresie 5, w załączniku do artykułu.

Analiza poziomu deficytu budżetowego sugeruje zatem, że w niektórych krajach istotnie zmniejszyły się dochody. Tym czasem, wskaźnik fiskalizmu odzwierciedlający relację dochodów publicznych do PKB w UE w latach 2004–2015 pozostawał średnio rocznie na poziomie 44%. Natomiast, począwszy od 2013 r. przekroczył 45% PKB. Porównanie poziomu fiskalizmu wśród tzw. „starych członków UE” do grupy tzw. „nowych członków UE” pokazuje, że wysokość tego wskaźnika w całym okresie badawczym różniła się istotnie. W pierwszej grupie oscyluje on wokół 45% PKB. Wśród nowych państw

członkowskich jest on o przynajmniej 5 p.p. niższy i nie przekracza 40%. Niski poziom wskaźnika fiskalizmu w tych krajach może wynikać z zastosowania opodatkowania liniowego, które dominuje wśród tej grupy krajów. Najwyższy, średnio roczny poziom fiskalizmu znacząco przekraczający średnią unijną dotyczy Danii (54,9%), Finlandii (53%), Szwecji (51,9%) oraz Francji (50,8%) i Belgii (50%). Natomiast najniższy poziom fiskalizmu zaobserwować można w Rumunii, wynosi on 33%, a następnie także na Litwie (34,1%) i w Irlandii (34,4%). Dane przedstawiono na wykresie 6.

Wykres 6. Wskaźnik fiskalizmu jako % PKB w krajach UE w latach 2004–2015.*



Legenda (*) – ujęcie średnio roczne.

W latach 2004–2015 analizowana miara podlegała nieznacznym fluktuacjom. W okresie 2010–2015 wskaźnik fiskalizmu wzrósł o 1 p.p. w stosunku do okresu poprzedniego. W przypadku strefy euro zmiany wskaźnika były większe i wynosiły średnio rocznie 1,6 p.p. Natomiast, porównanie zmian w poziomie fiskalizmu w poszczególnych krajach, w odniesieniu do podokresów 2004–2009 oraz 2010–2015 pokazuje, że sytuacja nie była tożsama. W Grecji fiskalizm wzrósł w największym stopniu tj. ponad 6 p.p. W pozostałych krajach zmiany wysokości wskaźnika były znacznie mniejsze:

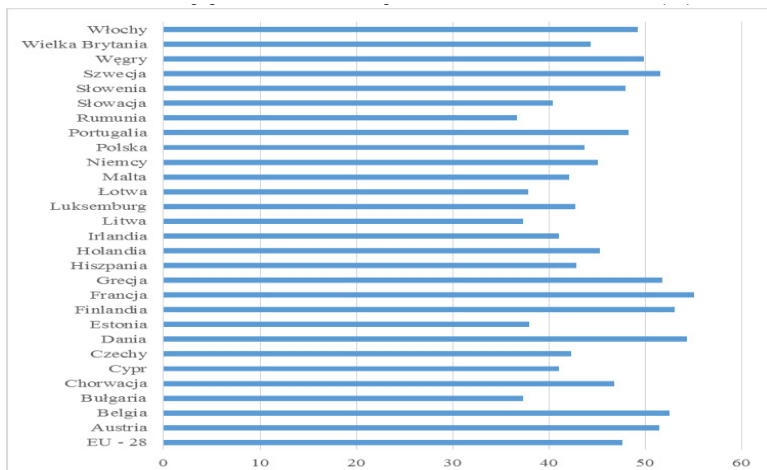
- wskaźnik fiskalizmu, który wzrósł o 2 p.p. i więcej dotyczy: Włoch (2,8 p.p.), Węgier (2,7 p.p.), Słowacji (2,6 p.p.), Portugalii (2,5 p.p.), Belgii (2,4 p.p.), Francji (2,3 p.p.), Finlandii (2,1 p.p.) oraz Czech i Łotwy (2,0 p.p.);
- wzrost badanej miary, ale nieprzekraczający 2 p.p. miał miejsce w Słowenii (1,6 p.p.) i Estonii (1,5 p.p.);

- wzrost wskaźnika nieprzekraczający 1 p.p. wystąpił w: Austrii i Niemczech (0,9 p.p.), na Malcie (0,8 p.p.), w Holandii i Rumunii (0,6 p.p.), Luksemburgu (0,5 p.p.), Danii i Wielkiej Brytanii (0,3 p.p.) oraz w Chorwacji (0,2 p.p.).

W siedmiu krajach UE poziom fiskalizmu w okresie 2010–2015 w porównaniu z latami 2004–2009 uległ obniżeniu. W największym stopniu w Szwecji (2,5 p.p.), a następnie w Bułgarii (2,2 p.p.), Irlandii i Polsce (1,5 p.p.). W Hiszpanii, fiskalizm zmniejszył się o mniej niż 1 p.p. Podobnie na Litwie i Cyprze, zmiany były nieznaczne i wynosiły odpowiednio 0,3 p.p. oraz 0,2 p.p.

Ograniczenie się do analizy wskaźnika fiskalizmu nie oddaje w znakomitym stopniu zakresu interwencji fiskalnej. Niezbędne jest zatem dokonanie oceny zmian w wysokości wskaźnika alokacji. I tak, w całym badanym okresie, relacja wydatków publicznych do PKB w UE kształtowała się średnio rocznie na poziomie 47,6%. W strefie euro wskaźnik ten przekroczył 48%. Różnice widoczne są w podziale na kraje UE-15 oraz nowych członków UE. W pierwszej grupie, średni roczny poziom tego wskaźnika wynosi 48,5% PKB. Podczas gdy, wśród nowych państw Wspólnoty jest on o prawie 7 p.p. niższy i wynosi 41,6% PKB. Najwyższy, średnio roczny poziom wskaźnika alokacji, przekraczający średnią unijną, dotyczy Francji (55%), Danii (54,3%), Finlandii (53%), Belgii (52,5%) oraz Grecji (51,7%), Szwecji (51,5%) i Austrii (51,4%). Zaś, najniższy poziom tej miary zaobserwować można w Rumunii, 36,7%, na Litwie i w Bułgarii (37,3%) oraz na Łotwie i w Estonii, odpowiednio 37,8% oraz 37,9%. W pozostałych krajach wskaźnik alokacji przekracza 40% PKB. Dane przedstawiono na wykresie 7.

Wykres 7. Wskaźnik alokacji jako % PKB w krajach UE w latach 2004–2015 (%).*



Legenda (*) – ujęcie średnio roczne.

W całym badanym okresie wskaźnik alokacji podlegał znacznym wahaniom. Szczególnie widoczny jest jego wysoki wzrost w latach kryzysowych tj. 2009, 2012. Zauważyć można ponadto, że zarówno w 2009 r., jak i w 2010 r. poziom tego wskaźnika wzrósł do 50% PKB. W żadnym innym okresie nie osiągnął takiej wysokości. Porównanie zmian wysokości wskaźnika w okresie 2010–2015 z latami 2004–2009 dowodzi istotnego wzrostu tej miary, który sięgał 2 p.p. W poszczególnych krajach sytuacja była istotnie zróżnicowana. Wskaźnik alokacji w największym stopniu wzrósł w Finlandii tj. o ponad 7 p.p. Ponadto:

- znaczący wzrost tej miary, przekraczający 6 p.p., zaobserwować można w Irlandii (6,8 p.p.), Grecji (6,6 p.p.) oraz w Słowenii (6,2 p.p.);
- w Hiszpanii wskaźnik alokacji wzrósł o 5,2 p.p.;
- w Danii i Belgii wzrost wyniósł odpowiednio 4,9 p.p. oraz 4,5 p.p.;
- do kolejnej grupy krajów należy zaliczyć takie, w których zmiana relacji wydatków publicznych do PKB oscylowała nieco niżej, i będą to: Portugalia (3,7 p.p.), Cypr (3,6 p.p.), Francja (3,4 p.p.), a także Słowacja (3,2 p.p.);
- w Holandii, we Włoszech, a także w Wielkiej Brytanii i na Łotwie zmiany w wysokości wskaźnika kształtowały się na podobnym poziomie i wynosiły odpowiednio: 2,8 p.p., 2,5 p.p., 2,4 p.p. oraz 2,1 p.p.;
- wzrost obserwowanej relacji przekraczający 1 p.p. dotyczy: Chorwacji, Czech i Estonii (1,8 p.p.) oraz Luksemburga (1,2 p.p.);
- najniższy wzrost tej miary odnotować można na Litwie (0,9 p.p.), w Bułgarii (0,6 p.p.) oraz w Austrii (0,3 p.p.), Rumunii (0,2 p.p.) i na Malcie (0,1 p.p.).

Jedynie w czterech krajach UE poziom fiskalizmu mierzony wskaźnikiem alokacji zmniejszył się. Wśród nich wymienić należy: Polskę (-1,3 p.p.), Szwecję (-0,4 p.p.) oraz Niemcy (-0,3 p.p.) i Węgry (-0,2 p.p.). Odpowiednie dane przedstawiono w tabeli 2 i 3, w załączniku do artykułu.

Ocenę fiskalizmu można uszczegółowić posiłkując się analizą danych dotyczących wysokości efektywnego opodatkowania i jego zmian w czasie. Efektywna stawka podatkowa informuje bowiem jaki jest poziom opodatkowania po uwzględnieniu kwoty wolnej oraz preferencji podatkowych. Wzrost tej stawki oznacza wzrost poziomu fiskalizmu. Natomiast niższa kwota podatku do zapłaty w relacji do dochodu oznacza zmniejszenie fiskalizmu. Z uwagi na brak dostępnych danych okres analizy obejmuje lata 2004–2014. W tym czasie, średnia roczna efektywna stawka podatkowa w UE oscylowała wokół 22%. Najwyższa przeciętna efektywna stawka podatku występuje we Francji 34,8%, Hiszpanii 33,9%, na Malcie 32,2% oraz w Niemczech 30,9%. Natomiast, najniższa stawka obowiązywała w Bułgarii 10,4% oraz na Cyprze 12,2%. Z analizy danych wywnioskować można ponadto, że jedynie władze fiskalne Malty nie dokonywały zmian, które wpłynęłyby na poziom efektywnego opo-

datkowania w tym okresie. Podobną opinię można wyrazić oceniając Chorwację. Jednakże dane dotyczące tego kraju nie są kompletne. W pozostałych państwach wysokość stawki efektywnej zmieniała się w różnym kierunku. W 19 z 28 krajów, stawka ta zmniejszyła się. W największym stopniu w Grecji (5,4 p.p.), Niemczech i we Włoszech (5 p.p.), a także w Słowenii i Czechach (4,2 p.p.). Podczas gdy, wzrost stawki zaobserwować można w Portugalii (2 p.p.), na Cyprze (1,8 p.p.), w Słowacji (1,3 p.p.), na Węgrzech (1,1 p.p.) a także w niewielkim stopniu we Francji (0,3 p.p.) oraz w Polsce (0,2 p.p.). Dane przedstawiono w tabeli 4 w załącznikach.

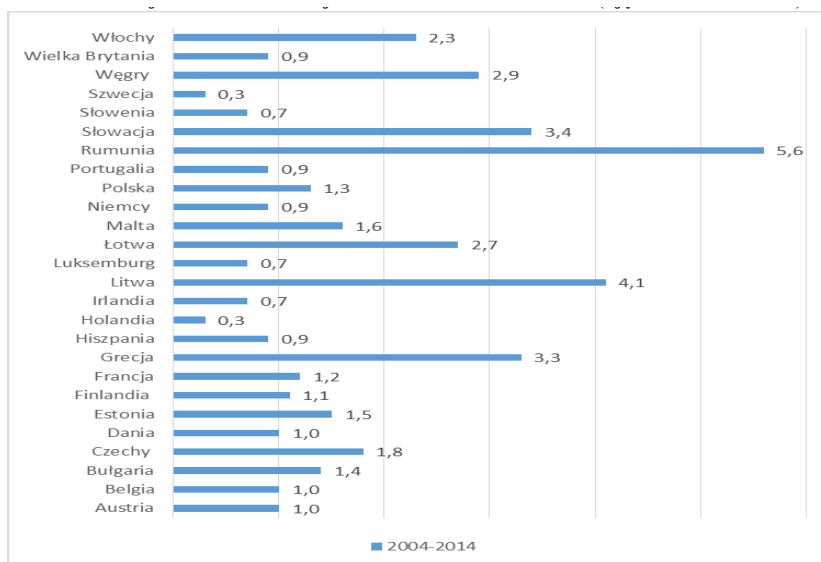
Okres recesji przyczynił się do ogólnego obniżenia poziomu opodatkowania. Przeciętna efektywna stawka podatkowa w UE w latach 2010–2014 pozostała średnio rocznie o 1,5 p.p. niższa aniżeli w okresie poprzedzającym kryzys. Wydaje się zatem, że załamanie gospodarcze sprzyjało obniżeniu poziomu fiskalizmu bądź było neutralne wobec tej kategorii. Jednakże, analiza skali zjawiska ucieczki od podatku, nie pozostawia wątpliwości co do tego, że wysnuć tak jednoznacznych wniosków byłoby nieostrożne. Najszerszym z możliwych agregatów obrazujących skalę niedostosowania podatników do obowiązujących zasad jest luka podatkowa. Na jej wysokość mają wpływ zarówno rozmiary szarej strefy, skala zaniżania i niezgłaszania dochodów do opodatkowania, a także niezabronione prawem formy obniżania ciężarów podatkowych. Poczawszy od 2007 r. luka w VAT w UE charakteryzuje się tendencją wzrostową (The VAT GAP, 2015). Taka sytuacja może wynikać z charakteru prowadzonej polityki fiskalnej. Jednakowo także, jej wzrost może być wypadkową przyjętego systemu rozliczania podatków, który niejako sprzyja popełnianiu oszustw podatkowych. Takie przekonanie wynika z faktu, że trwa nieustająca debata na temat potencjalnego negatywnego wpływu na poziom uzyskiwanych dochodów podatkowych, sposobu rozliczania się z VAT w transakcjach wewnątrzspółnotowych. Abstrahując jednak od determinant luki podatkowej, w najprostszym ujęciu jej istota sprowadza się do różnicy pomiędzy podatkami należnymi wynikającymi z przepisów prawa, a faktycznie pobranymi (Silviani, 1992, Booth, 2010 oraz *Measuring Tax*, 2011). Nie należy pomijać faktu, że są to jedynie szacunki. Niezmiernie trudno także o jednoznaczne wnioski wynikające z porównania wysokości luki podatkowej w poszczególnych krajach z uwagi na stosowanie różnych metod jej szacowania. Niemniej jednak takie analizy są prowadzone. Dowodzą tego nie tylko liczne informacje prasowe, ale przede wszystkim raporty przygotowywane na zlecenie Komisji Europejskiej (The VAT GAP, 2015; Commission presses, 2015 oraz *Study to quantify*, 2009).

Z reguły luka podatkowa przedstawiana jest w relacji do należnego zobowiązania podatkowego. Aby jednak zachować jednolitość warto posłużyć się relacją przedstawiającą lukę w VAT jako % PKB. Udział luki w tym podatku w PKB jest stosunkowo niewielki. Należy jednak zważyć na fakt, że jest to jeden z podatków obowiązujących w systemach podatkowych krajów UE.

W zasadzie, lukę podatkową szacuje się także w odniesieniu do pozostałych podatków, zarówno bezpośrednich, pośrednich, jak i paropodatków. Wśród krajów UE takie szacunki prowadzą m.in. Szwecja, Belgia, Francja, Łotwa, Estonia, Bułgaria i inne. Jednak, nie wszystkie kraje upubliczniają swoje wyniki (Strategic approach, 2011 oraz Novyśedlák, 2012). Stąd też, analiza zjawiska zostanie przeprowadzona jedynie w oparciu o dane dotyczące VAT.

I tak, w latach 2004–2014, średni roczny poziom luki w VAT w UE-26⁶ wyniósł 1,7% PKB. Wskaźnik przekroczony został w szczególności przez tzw. nowych członków Unii Europejskiej. Wymienić tu należy przede wszystkim Rumunię, gdzie poziom luki w VAT należy do najwyższych w UE i wynosi 5,6% PKB. Niechlubnym przykładem jest również Litwa (4,1% PKB) i Słowacja (3,4% PKB). Do tej grupy należałoby zaliczyć także Grecję (3,3% PKB), która w porównaniu z państwami UE-15 posiada najwyższy wskaźnik, znacząco odbiegający od pozostałych członków w tej grupie (dane przedstawiono na wykresie 8).

Wykres 8. Luka w VAT jako % PKB w krajach UE w latach 2004–2014 (ujęcie średnio roczne).*



Legenda: (*) dane nie obejmują Cypru i Chorwacji.

Źródło: *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-27 Member States*, Final Report TAXUD/2012/DE/316, FWC No. TAXUD/2010/CC/104, Center for Social and Economic Research, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2013 Warsaw, s. 116, 122, L. Barbone, Bonch-Osmolovskiy M, G. Poniatowski, *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU Member States*, CASE Network Reports, 124/2015, Warszawa 2015, s. 59 oraz *Study and Reports on the VAT Gap in the EU- 28 Member States: 2016 Final Report*, CASE, TAXUD/2015/CC/131, Warszawa 2016, s.19.

⁶ Z uwagi na brak danych nie uwzględniono Cypru i Chorwacji.

W okresie 2010–2014, w 16 z 26 badanych krajów zaobserwować można wzrost luki podatkowej, w stosunku do lat 2004–2009. W ujęciu średnio rocznym wzrost ten oscylował wokół 0,6 p.p. W niektórych przypadkach był istotnie wyższy. Na Łotwie, luka w VAT wzrosła z poziomu 2% PKB do 3,6% PKB, zaś w Rumunii z 5% PKB do 6,3% PKB. W 6 krajach, poziom luki w VAT w latach 2010–2014 w porównaniu z okresem poprzedzającym kryzys pozostał niemalże niezmienny. Dodatkowo, w krajach tych w całym badanym okresie, luka w VAT była istotnie niższa aniżeli w pozostałych państwach i nie przekraczała 1,5% PKB. Wśród tych państw wymienić należy przede wszystkim Holandię z najniższym obok Szwecji poziomem luki w VAT tj. 0,3% PKB, a następnie także: Irlandię, Luksemburg i Słowenię (0,7% PKB), Niemcy, i Wielką Brytanię (0,9% PKB), Austrię i Danię (1% PKB). Pomimo istotnych różnic w obserwowanej kategorii w krajach Wspólnoty, zmiany w poziomie luki podatkowej dowodzą wzrostu poziomu fiskalizmu w UE.

Analiza danych prowadzi do wniosku, że w badanej grupie przynajmniej dwa kraje zasługują na szczególną uwagę. Są to Portugalia i Słowacja. W państwach tych, nastąpił wzrost we wszystkich miarach fiskalizmu zastosowanych w badaniach. Podobnie także we Francji, aczkolwiek nie zaobserwowano tam zmian w poziomie luki podatkowej. Można zatem ocenić, że w krajach tych kryzys doprowadził do wzrostu interwencji fiskalnej. Aczkolwiek zmiany wskaźników nie były najwyższe.

W grupie tzw. starych członków UE, 87% krajów zanotowało wzrost wskaźnika alokacji, a także deficytu budżetowego i wskaźnika fiskalizmu (80% oraz luki podatkowej (67%). Zaś poziom efektywnej stawki podatkowej wzrósł jedynie w 2 krajach, co stanowiło 13% z tej grupy. To świadczy o tym, że w pozostałych państwach wdrożone do systemu preferencje podatkowe spowodowały, że efektywne opodatkowanie zmniejszyło się, pomimo zaobserwowanego ogólnego trendu wzrostowego w zakresie stawek nominalnych (Taxation Trends, 2015). Zauważyć można ponadto, że władze fiskalne najczęściej sięgały po narzędzia wydatkowe w ramach konsolidacji fiskalnej.

Natomiast, wśród tzw. nowych członków UE, 85% odnotowało wzrost wskaźnika alokacji i luki podatkowej, a także deficytu budżetowego i wskaźnika fiskalizmu (69%). Jedynie w 31% wzrosła efektywna stawka podatkowa. I w tym przypadku także, władze fiskalne preferowały narzędzia wydatkowe w dążeniu do zmniejszenia ujemnego salda budżetowego. Dane dotyczące kierunku zmian miar fiskalizmu w odniesieniu do poszczególnych krajów w okresie 2010–2015 w stosunku do lat 2004–2009 przedstawiono w tabeli 5, w załącznikach.

Podsumowanie

Jak pisze Kudła (2014) kryzys finansowy przyczynił się do zmniejszenia podstaw opodatkowania i dostosowania obciążeń podatkowych w celu, z jednej strony, złagodzenia skutków kryzysu, z drugiej zaś do uwiarygodnienia się rządów państw silnie zadłużonych wobec wierzycieli. Niezaprzeczalnie, zastosowane przez władze krajów UE fiskalne środki konsolidacji miały swoje konsekwencje finansowe. Dowodzą tego wyniki uzyskane z przeprowadzonych analiz, które można sprowadzić do następujących wniosków:

1. w okresie 2010–2015 wzrósł poziom fiskalizmu w UE w porównaniu z latami 2004–2009. Wynika to z tego, że wzrost charakteryzował wszystkie wskaźniki wykorzystane w badaniach, za wyjątkiem efektywnej stawki podatkowej;
2. w tym samym okresie, wskaźnik alokacji wzrósł o 2 p.p., podczas gdy wskaźnik fiskalizmu o 1 p.p. Zmiana poziomu deficytu budżetowego liczonego w relacji do PKB sięgała także 1 p.p.;
3. zauważono istotne różnice pomiędzy wysokością wskaźnika fiskalizmu i alokacji w UE. W okresie 2004–2015 wskaźnik fiskalizmu w UE kształtował się średnio rocznie na poziomie 44%, podczas gdy wskaźnik alokacji wyniósł 47,6%. Takie dane stanowią o istniejącej luce re-dystrybucyjno-fiskalnej, która wyniosła 3,6 p.p., i była znacznie wyższa w przypadku krajów UE-15 (3,5 p.p.). Wśród nowych państw członkowskich różnica ta nie była wyższa niż 1,6 p.p.;
4. przeciętna efektywna stawka podatkowa w UE zmniejszyła się z poziomu 22,5% w latach 2004–2009, do 21% w okresie pokryzysowym;
5. luka w podatku od wartości dodanej w UE w okresie 2004–2009 średnio rocznie kształtowała się na poziomie 1,5% PKB. W okresie pokryzysowym, wzrosła do poziomu 1,9% PKB;

W konkluzji, nasuwają się ważne pytania. Mianowicie, czy zaobserwowany wzrost poziomu fiskalizmu jest znaczący? W odpowiedzi trzeba stwierdzić, że jeśli zmiana zakresu interwencji fiskalnej w perspektywie czasu wywrze negatywny wpływ na aktywność podmiotów gospodarczych, to trzeba uznać ją za istotną. Dalej, czy możliwe jest określenie poziomu fiskalizmu, który mógłby być uznany za optymalny? Wymaga to podjęcia obszernych i długo-okresowych badań. Natomiast przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że o ile istotny jest zakres interwencji fiskalnej o tyle, jest on także w pewnym sensie naturalnie ukształtowany, tym samym dostosowany do potrzeb każdej gospodarki. Wydaje się zatem, że istotna w tym obszarze jest stabilność fiskalna, która wyrażałaby się względnie niezmiennym poziomem fiskalizmu.

Literatura

1. *Analiza elastyczności wydatków budżetowych w Polsce. Podsumowanie wyników współpracy z OECD*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, 2015.
2. Barbone L., Bonch-Osmolviskiy M., Poniatowski G., *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU Member States*, CASE Network Reports, 124/2015, Warszawa 2015.
3. Booth K., *Measuring Tax Gaps 2010*, An Official Statistic Release, HM Revenue & Customs, September 2010, www.hmrc.gov.uk.
4. *Commission presses Member States on VAT revenue collection*, Komisja Europejska, 4 września 2015.
5. Czekaj J., Owsiak S., *O potrzebie rewizji paradygmatu o autonomii polityki monetarnej i polityki fiskalnej* [w:] *W kierunku nowego ładu świata finansów*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.
6. Dipeitro W., R., Anoruo E., *Government size, public debt and real economic growth: a panel analysis*, *Journal of Economic Studies*, vol. 39, no. 4, 2014.
7. Dubin J. A., *The Causes and Consequences of Income Tax Noncompliance*, Springer, 2012.
8. *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. nauk. Pomorska A., Szołno-Koguc J., Lubińska T., Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
9. Kickert W., Randma-Liiv T., Savi R., *Fiscal Consolidation in Europe: A Comparative Analysis*, COCOPS Trend Report, 2013.
10. Kudła J., *Zmiany struktury obciążeń podatkowych w państwach Unii Europejskiej w okresie kryzysu a przewidywania teorii konkurencji*, *Nauki o finansach* 3 (20), Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu 2014.
11. *Methodological Annex For Measuring Tax Gaps 2011*, HM Revenue & Customs, September 2011, www.hmrc.gov.uk.
12. Moździerz A., *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa 2009.
13. Novyzedlák V., Palkovičová J., *The estimate of the value added tax revenue loss*, Institute for Financial Policy The Ministra of Finance of the Slovac republic, *Economic Analysis* 25, Marzec 2012.
14. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2006.
15. Owsiak S., *Kontrowersje wokół wypierania dochodów z gospodarki przez finanse publiczne*, red. nauk. Czekaj J., Owsiak S., *Finanse w rozwoju gospodarczym i społecznym*, PWE, Warszawa 2014.
16. *Przegląd wydatków publicznych. Cele, metodyka, organizacja*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2015.
17. *Report Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States*, *Reckon*, 21 wrzesień 2009.
18. Silva de Jesus C., Motta Correia F., *Active fiscal policy and macroeconomic stability*, *Journal of Economic Studies*, vol.43/5, 2016.
19. Silviani Carlos A., *Improving tax compliance* [w:] *Improving tax administration in developing countries*, Richard M. Bird, Milka Casanegra de Jantscher (red.), International Monetary Fund 1992.

20. *Strategic approach for managing taxpayers' compliance, Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2010)*, Centre for Tax Policy and Administration, Marzec 2011.
21. *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-27 Member States*, Final Report TAXUD/2012/DE/316, FWC No. TAXUD/2010/CC/104, Center for Social and Economic Research, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2013 Warszawa.
22. *Study and Reports on the VAT Gap in the EU- 28 Member States: 2016 Final Report*, CASE, TAXUD/2015/CC/131, Warszawa 2016.
23. *Tax reforms in EU Member States. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*, Institutional Paper 008, Komisja Europejska, 2015.
24. *Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Unia Europejska, 2012.
25. *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Unia Europejska, 2015.
26. *The concept of tax gaps. Report on VAT Gap Estimations*, (2016), FISCALIS Tax Gap Project Group (FPG/041) Bruksela, 2016.
27. *The VAT Gap: Questions and Answers*, Komisja Europejska, Bruksela, 4 wrzesień 2015.
28. *VAT GAP Report*, Komisja Europejska, wrzesień 2016.
29. Wronowska G., *Przyczyny wahań cyklicznych [w:] Polityka makroekonomiczna w warunkach kryzysu i jej wpływ na gospodarkę. Teoria i praktyka*, red. nauk. Dach Z., Wyd. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2011.

Źródła internetowe

1. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>
2. http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/economies_of_europe/european_economic_outlook/index_pl.htm.
3. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1>.
4. *Irish Economy and Public Finances*, <http://www.ntma.ie/business-areas/funding-and-debt-management/irish-economy/>.
5. <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
6. <http://podatki.gazetaprawna.pl>

Załączniki

1. Wykres 5. Deficyt budżetowy sektora *General Government* w krajach UE jako % PKB w latach 2004–2015.
2. Tabela 1. Tempo zmian PKB w krajach UE w latach 2004–2015.*
3. Tabela 2. Dochody publiczne jako % PKB w krajach UE w latach 2004–2015.
4. Tabela 3. Wydatki publiczne jako % PKB w krajach UE w latach 2004–2015.
5. Tabela 4. Przeciętna efektywna stawka podatku w sektorze niefinansowym w krajach UE w latach 2004–2014 (%).
6. Tabela 5. Kierunek zmian wybranych wskaźników fiskalizmu w UE w okresie 2004–2015.

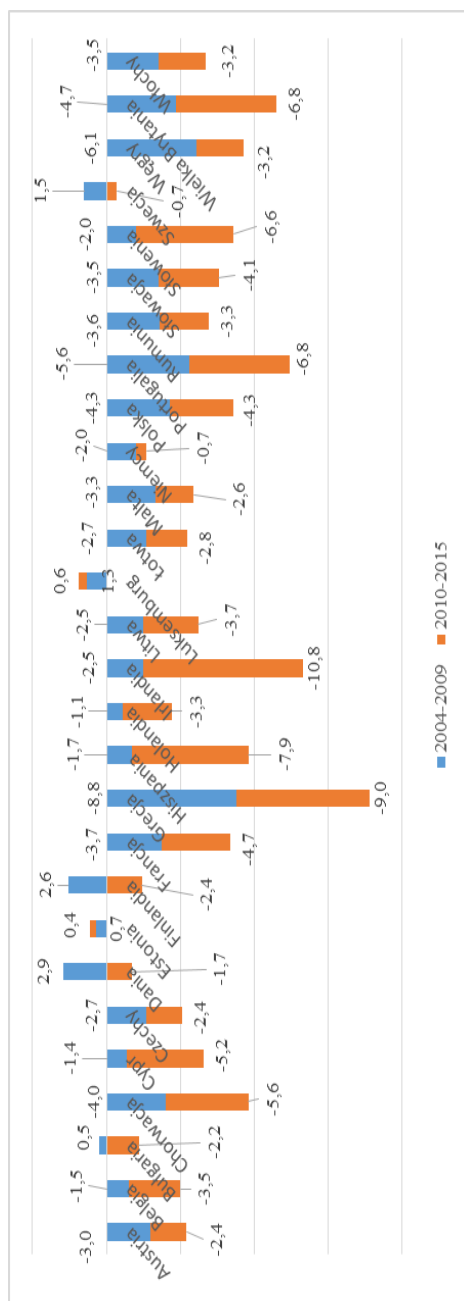
Tabela 1. Tempo zmian PKB w krajach UE w latach 2004–2015.*

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Austria	2,2	3,5	3,7	1,5	-3,8	1,8	2,9	0,7	0,0	0,8	1,1
Belgia	2,1	2,5	3,4	0,8	-2,3	2,7	1,8	0,2	0,2	1,4	1,4
Bulgaria	7,1	6,9	7,3	6,0	-3,6	1,3	1,9	0,0	0,9	1,3	3,6
Chorwacja	4,2	4,8	5,2	2,1	-7,4	-1,4	-0,3	-2,2	-0,6	-0,1	2,3
Cypr	3,7	4,5	4,8	3,9	-1,8	1,3	0,3	-3,1	-5,9	-1,4	2,0
Czechy	6,5	6,9	5,6	2,7	-4,8	2,3	1,8	-0,8	-0,5	2,7	5,3
Dania	2,3	3,9	0,9	-0,5	-4,9	1,9	1,3	0,2	0,9	1,6	1,6
Estonia	9,4	10,3	7,7	-5,4	-14,7	2,3	7,6	4,3	1,9	2,9	1,7
Finlandia	2,8	4,1	5,2	0,7	-8,3	3,0	2,6	-1,4	-0,8	-0,6	0,0
Francja	1,6	2,4	2,4	0,2	-2,9	2,0	2,1	0,2	0,6	0,9	1,1
Grecja	0,6	5,7	3,3	-0,3	-4,3	-5,5	-9,1	-7,3	-3,2	0,7	-0,3
Hiszpania	3,7	4,2	3,8	1,1	-3,6	0,0	-1,0	-2,9	-1,7	1,4	3,4
Holandia	2,2	3,5	3,7	1,7	-3,8	1,4	1,7	-1,1	-0,2	1,4	2,3
Irlandia	6,0	5,5	5,2	-3,9	-4,6	1,8	3,0	0,0	1,6	8,3	25,6
Litwa	7,7	7,4	11,1	2,6	-14,8	1,6	6,0	3,8	3,5	3,5	2,0
Luksemburg	3,2	5,2	8,4	-1,3	-4,4	4,9	2,5	-0,4	3,7	5,8	2,9
Łotwa	10,7	11,9	10,0	-3,5	-14,4	-3,9	6,4	4,0	2,6	1,9	2,8
Malta	3,8	1,8	4,0	3,3	-2,5	3,5	1,4	2,6	4,6	8,2	7,1
Niemcy	0,7	3,7	3,3	1,1	-5,6	4,1	3,7	0,5	0,5	1,9	1,7
Polska	3,5	6,2	7,0	4,2	2,8	3,6	5,0	1,6	1,4	3,3	3,8
Portugalia	0,8	1,6	2,5	0,2	-3,0	1,9	-1,8	-4,0	-1,1	0,9	1,8
Rumunia	4,2	8,1	6,9	8,5	-7,1	-0,8	1,1	0,6	3,5	3,1	4,0
Słowacja	6,8	8,5	10,8	5,6	-5,4	5,0	2,8	1,7	1,5	2,8	3,9
Słowenia	4,0	5,7	6,9	3,3	-7,8	1,2	0,6	-2,7	-1,1	3,0	2,3
Szwecja	2,8	4,7	3,4	-0,6	-5,2	6,0	2,7	-0,3	1,2	2,6	4,5
Węgry	4,4	3,9	0,4	0,9	-6,6	0,7	1,7	-1,6	2,1	4,2	3,4
Wielka Brytania	3,1	2,5	2,4	-0,5	-4,2	1,7	1,5	1,5	2,1	3,1	2,3
Włochy	0,9	2,0	1,5	-1,1	-5,5	1,7	0,6	-2,8	-1,7	0,1	1,0

Legenda: Dane tymczasowe w przypadku Grecji dla lat 2011–2015, Hiszpanii i Francji w 2015 r.

Źródło: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, 31.11.2017.

Wykres 5. Deficyt budżetowy sektora General Government w krajach UE jako % PKB w latach 2004–2015.*



Legenda: (*) Ujęcie średnio roczne.

Tabela 2. Dochody publiczne jako % PKB w krajach UE w latach 2004-2015.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Średni roczny poziom		
													2004 - 2009	2010 - 2015	
UE - 28	43,2	43,5	43,9	44,0	44,0	43,6	43,6	44,1	44,8	45,4	45,2	45,1	44,2	43,7	44,7
Austria	48,7	48,5	47,7	47,8	48,3	48,8	48,3	48,3	48,9	49,5	49,9	50,6	48,8	48,3	49,3
Belgia	48,8	48,9	48,7	48,3	49,2	48,8	49,3	50,3	51,6	52,6	52,0	51,3	50,0	48,8	51,2
Bulgaria	39,7	37,8	35,5	38,5	38,5	35,4	33,5	32,1	34,4	37,2	36,6	38,2	36,5	37,6	35,3
Chorwacja	41,9	41,6	41,9	42,5	42,0	41,6	41,3	41,0	41,7	42,5	42,6	43,7	42,0	41,9	42,1
Cypr	34,9	37,1	37,8	40,9	39,5	36,8	37,5	36,8	36,1	36,5	39,8	39,0	37,7	37,8	37,6
Czechy	39,4	38,7	38,5	39,3	38,1	38,1	38,6	40,4	40,7	41,6	40,8	42,2	39,7	38,7	40,7
Dania	55,1	56,2	54,8	54,6	53,7	54,0	54,3	54,8	54,8	55,5	57,4	53,6	54,9	54,7	55,1
Estonia	36,7	35,1	36,5	36,8	37,1	43,9	40,7	38,6	38,8	38,1	38,7	40,0	38,4	37,7	39,2
Finlandia	51,5	51,9	52,3	51,9	52,4	52,2	52,1	53,3	54,0	54,9	54,9	55,5	53,1	52,0	54,1
Francja	49,0	49,7	50,2	49,7	49,8	49,6	49,6	50,8	52,0	52,9	53,4	53,2	50,8	49,7	52,0
Grecja	38,8	39,4	39,2	40,4	40,6	38,9	41,3	44,0	46,4	49,1	47,0	48,1	42,8	39,6	46,0
Hiszpania	38,6	39,5	40,5	40,9	36,7	34,8	36,2	36,2	37,5	38,2	38,6	38,2	38,0	38,5	37,5
Holandia	41,9	42,1	43,2	42,7	43,8	42,7	43,2	42,7	43,2	43,9	43,9	43,2	43,0	42,7	43,4
Irlandia	34,5	35,0	36,7	36,2	34,9	33,4	33,3	33,0	33,8	34,0	34,8	32,8	34,4	35,1	33,6
Litwa	32,6	33,7	34,0	34,4	35,0	35,8	35,4	33,5	33,0	32,9	34,1	34,9	34,1	34,3	34,0
Luksemburg	43,0	44,1	42,1	42,4	43,6	45,3	44,2	43,8	44,8	44,0	44,1	42,8	43,7	43,4	44,0
Łotwa	33,8	33,9	35,6	33,4	33,2	34,7	36,3	35,8	36,4	36,1	35,9	35,9	35,1	34,1	36,1
Malta	37,9	39,6	39,7	38,9	38,4	38,6	37,9	38,4	38,9	39,4	41,2	41,9	39,2	38,9	39,6
Niemcy	42,6	42,8	43,0	43,0	43,4	44,3	43,0	43,8	44,4	44,4	44,6	44,6	43,7	43,2	44,1
Polska	38,7	40,6	41,2	41,3	40,9	38,0	38,1	38,8	38,9	38,4	38,9	38,9	39,4	40,1	38,7
Portugalia	39,9	40,5	40,9	41,5	41,6	40,4	40,6	42,6	42,9	45,1	44,5	43,9	42,0	40,8	43,3
Rumunia	32,2	32,3	33,1	35,4	33,2	31,5	32,7	33,7	33,4	33,1	33,5	34,8	33,2	33,0	33,5
Słowacja	35,5	36,7	35,0	34,2	34,3	36,1	34,5	36,4	36,2	38,6	39,2	42,7	36,6	35,3	37,9
Słowenia	43,4	43,6	43,0	42,1	42,5	42,3	43,6	43,3	44,5	45,2	44,9	45,1	43,6	42,8	44,4
Szwecja	53,1	54,5	53,5	53,0	52,3	52,4	51,1	50,5	50,7	51,0	50,2	50,4	51,9	53,1	50,7
Węgry	42,3	41,7	42,3	45,0	45,1	46,1	45,0	44,3	46,3	47,0	47,5	48,7	45,1	43,8	46,5
Wielka Brytania	37,2	37,8	38,6	38,6	40,3	38,0	38,7	39,0	38,3	39,2	38,2	38,8	38,6	38,4	38,7
Włochy	43,3	43,0	44,0	45,3	45,1	45,9	45,6	45,7	47,8	48,1	48,2	47,9	45,8	44,4	47,2

Źródło: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, 31.08.2016.

Tabela 3. Wydatki publiczne jako % PKB w krajach UE w latach 2004–2015.

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Średni roczny poziom		
													2004-2015	2004-2009	2010-2015
EU - 28	46,1	46,1	45,6	44,9	46,5	50,3	50,0	48,6	49,0	48,6	48,2	47,4	47,6	46,6	48,6
Strefa euro (19)	46,8	46,7	46,0	45,3	46,6	50,7	50,5	49,1	49,7	49,6	49,4	48,7	48,3	47,0	49,5
Austria	53,4	51,0	50,2	49,1	49,8	54,1	52,7	50,8	51,1	50,8	52,6	51,7	51,4	51,3	51,6
Belgia	48,9	51,4	48,4	48,2	50,3	54,1	53,3	54,4	55,8	55,6	55,1	53,9	52,5	50,2	54,7
Bulgaria	37,9	36,8	33,7	37,4	36,9	39,5	36,7	34,1	34,7	37,6	42,1	40,2	37,3	37,0	37,6
Chorwacja	47,1	45,4	45,3	45,0	44,7	47,6	47,5	48,8	47,0	47,8	48,1	46,9	46,8	45,9	47,7
Cypr	38,6	39,3	38,8	37,7	38,6	42,3	42,2	42,5	41,9	41,4	48,7	40,1	41,0	39,2	42,8
Czechy	42,1	41,8	40,8	40,0	40,2	43,6	43,0	43,2	44,7	42,8	42,8	42,6	42,3	41,4	43,2
Dania	53,0	51,2	49,8	49,6	50,5	56,8	57,1	56,8	58,3	56,5	56,0	55,7	54,3	51,8	56,7
Estonia	34,3	34,0	33,6	34,1	39,7	46,1	40,5	37,4	39,1	38,3	38,0	39,5	37,9	37,0	38,8
Finlandia	49,3	49,3	48,3	46,8	48,3	54,8	54,8	54,4	56,2	57,5	58,1	58,3	53,0	49,5	56,6
Francja	52,5	52,9	52,5	52,2	53,0	56,8	56,4	55,9	56,8	57,0	57,3	56,8	55,0	53,3	56,7
Grecja	47,6	45,6	45,1	47,1	50,8	54,1	52,5	54,2	55,3	62,1	50,7	55,3	51,7	48,4	55,0
Hiszpania	38,7	38,3	38,3	38,9	41,1	45,8	45,6	45,8	48,0	45,1	44,5	43,3	42,8	40,2	45,4
Holandia	43,6	42,3	43,0	42,5	43,6	48,2	48,2	47,0	47,1	46,3	46,2	45,1	45,3	43,9	46,7
Irlandia	33,1	33,4	33,9	35,9	41,9	47,2	65,7	45,5	41,8	39,7	38,6	35,1	41,0	37,6	44,4
Litwa	34,0	34,1	34,3	35,3	38,1	44,9	42,3	42,5	36,1	35,6	34,8	35,1	37,3	36,8	37,7
Luksemburg	44,3	44,0	40,1	38,2	40,2	46,0	44,9	43,3	44,6	43,2	42,4	41,5	42,7	42,1	43,3
Łotwa	34,8	34,3	36,2	34,1	37,3	43,7	44,8	39,1	37,2	37,0	37,5	37,2	37,8	36,7	38,8
Malta	42,3	42,3	42,3	41,2	42,6	41,9	41,1	41,0	42,4	42,0	43,2	43,3	42,1	42,1	42,2
Niemcy	46,3	46,2	44,7	42,8	43,6	47,6	47,3	44,7	44,5	44,5	44,3	43,9	45,0	45,2	44,9
Polska	43,8	44,5	44,8	43,1	44,5	45,3	45,6	43,6	42,6	42,4	42,2	41,5	43,7	44,3	43,0
Portugalia	46,1	46,7	45,2	44,5	45,3	50,2	51,8	50,0	48,5	49,9	51,7	48,3	48,2	46,3	50,0
Rumunia	33,2	33,1	35,2	38,2	38,8	40,9	39,6	39,1	37,1	35,2	34,3	35,5	36,7	36,6	36,8
Słowacja	37,8	39,6	38,6	36,1	36,7	43,9	42,0	40,5	40,5	41,3	41,9	45,6	40,4	38,8	42,0
Słowenia	45,3	44,9	44,2	42,2	43,9	48,2	49,3	50,0	48,6	60,3	49,9	48,0	47,9	44,8	51,0
Szwecja	52,8	52,7	51,3	49,7	50,3	53,1	51,2	50,5	51,7	52,4	51,7	50,4	51,5	51,7	51,3
Węgry	48,7	49,6	51,7	50,1	48,8	50,7	49,6	49,7	48,6	49,6	49,8	50,7	49,8	49,9	49,7
Wielka Brytania	40,6	41,2	41,4	41,5	45,2	48,5	48,2	46,6	46,5	44,9	43,8	43,0	44,3	43,1	45,5
Włochy	46,8	47,1	47,6	46,8	47,8	51,2	49,9	49,1	50,8	51,0	51,2	50,5	49,2	47,9	50,4

 Źródło: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, 31.08.2016.

Tabela 4. Przeciętna efektywna stawka podatku w sektorze niefinansowym w krajach UE w latach 2004-2014 (%).

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Średni roczny poziom	
												2004-2009	2010-2014
Austria	31,2	23,0	23,0	23,0	23,0	22,7	22,7	23,0	23,0	23,0	23,0	24,3	22,9
Belgia	29,5	29,5	25,7	25,4	24,9	24,7	25,3	25,9	26,3	26,5	26,7	26,6	26,1
Bułgaria	17,1	13,2	13,2	8,8	8,9	8,8	8,8	9,0	9,0	9,0	9,0	11,7	9,0
Chorwacja	-	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5
Cypr	14,8	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	11,6	11,6	11,9	15,2	15,2	11,3	13,1
Czechy	24,6	22,7	21,0	21,0	18,4	17,5	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	20,9	16,7
Dania	26,8	25,1	25,1	22,5	22,6	22,6	22,6	22,6	22,0	22,0	22,2	24,1	22,3
Estonia	20,4	18,8	18,1	17,3	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	17,9	16,5
Finlandia	27,2	24,5	24,5	24,5	24,5	23,6	23,8	24,7	23,3	22,3	18,4	24,8	22,5
Francja	35,0	34,8	34,4	34,6	34,6	34,7	32,8	32,8	34,3	35,4	39,4	34,7	34,9
Grecja	30,4	27,8	25,2	21,7	21,8	30,5	21,0	17,5	17,5	24,1	24,1	26,2	20,8
Hiszpania	36,5	36,5	36,5	34,5	32,8	32,8	32,8	31,9	32,4	33,7	32,6	34,9	32,7
Holandia	31,9	28,4	26,7	23,1	23,1	22,2	22,2	21,8	22,6	21,6	22,6	25,9	22,2
Irlandia	14,3	14,3	14,4	14,4	14,4	14,4	14,4	14,4	14,4	14,4	14,4	14,4	14,4
Litwa	12,7	12,7	16,0	15,2	12,7	16,8	12,7	12,7	12,7	13,6	13,6	14,4	13,1
Luksemburg	26,5	26,5	25,9	25,9	25,9	25,0	25,0	24,9	24,9	25,5	25,5	26,0	25,2
Łotwa	14,3	14,3	14,3	14,3	13,8	13,8	11,8	12,2	12,2	12,1	14,3	14,1	12,5
Malta	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2
Niemcy	35,8	35,8	35,5	35,5	28,0	28,0	28,0	28,2	28,2	28,2	28,2	33,1	28,2
Polska	17,1	17,1	17,1	17,4	17,4	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,3	17,5
Portugalia	24,6	24,6	24,6	23,7	23,7	23,7	24,8	24,8	27,1	27,1	27,1	24,2	26,2
Rumunia	22,4	14,7	14,7	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	16,0	14,8
Słowacja	16,5	16,8	16,8	16,8	16,8	16,8	16,8	16,8	16,8	20,3	19,4	16,8	18,0
Słowenia	21,5	22,1	22,3	20,9	20,0	19,1	18,2	18,2	16,4	15,5	15,5	21,0	16,8
Szwecja	23,1	24,6	24,6	24,6	24,6	23,2	23,2	23,2	23,2	19,4	19,4	24,1	21,7
Węgry	17,8	16,6	16,3	19,5	19,5	19,5	19,1	19,3	19,3	19,3	19,3	18,2	19,3
Wielka Brytania	29,3	29,3	29,2	29,3	28,0	28,3	28,4	26,9	25,2	24,3	22,4	28,9	25,4
Włochy	31,8	31,8	31,8	31,8	27,3	27,5	27,5	24,9	25,1	25,1	24,0	30,3	25,3

Źródło: Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway, European Union, 2012, s. 265 oraz Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway, European Union 2015, s. 146.

Legenda (-) – brak danych.

Tabela 5. Kierunek zmian wybranych wskaźników fiskalizmu w UE w okresie 2004–2015.

Wyszczególnienie	Deficyt budżetowy	Wskaźnik fiskalizmu	Wskaźnik alokacji	Efektywna stawka podatkowa*	Luka podatkowa*
Austria	Spadek	wzrost	wzrost	spadek	brak zmian
Belgia	Wzrost	wzrost	wzrost	spadek	wzrost
Bulgaria	Wzrost	spadek	wzrost	spadek	wzrost
Chorwacja	Wzrost	wzrost	wzrost	brak zmian	-
Cypr	Wzrost	spadek	wzrost	wzrost	-
Czechy	Spadek	wzrost	wzrost	spadek	wzrost
Dania	Wzrost	wzrost	wzrost	spadek	brak zmian
Estonia	Wzrost	wzrost	wzrost	spadek	wzrost
Finlandia	Wzrost	wzrost	wzrost	spadek	spadek
Francja	Wzrost	wzrost	wzrost	wzrost	brak zmian
Grecja	Wzrost	wzrost	wzrost	spadek	wzrost
Hiszpania	Wzrost	spadek	wzrost	spadek	wzrost
Holandia	Wzrost	wzrost	wzrost	spadek	wzrost
Irlandia	Wzrost	spadek	wzrost	brak zmian	wzrost
Litwa	Wzrost	spadek	wzrost	spadek	wzrost
Luksemburg	Wzrost	wzrost	wzrost	spadek	wzrost
Łotwa	Wzrost	wzrost	wzrost	spadek	wzrost
Malta	spadek	wzrost	wzrost	brak zmian	wzrost
Niemcy	spadek	wzrost	spadek	spadek	brak zmian
Polska	wzrost	spadek	spadek	wzrost	wzrost
Portugalia	wzrost	wzrost	wzrost	wzrost	wzrost
Rumunia	spadek	wzrost	wzrost	spadek	wzrost
Słowacja	wzrost	wzrost	wzrost	wzrost	wzrost
Słowenia	wzrost	wzrost	wzrost	spadek	wzrost
Szwecja	wzrost	spadek	spadek	spadek	spadek
Węgry	spadek	wzrost	spadek	wzrost	wzrost
Wielka Brytania	wzrost	wzrost	wzrost	spadek	wzrost
Włochy	spadek	wzrost	wzrost	spadek	wzrost

Źródło: Opracowanie własne. Legenda: (-) – dane niedostępne, (*) – okres analizy 2009–2014.

Informacja o autorze:

Alina Klonowska – dr, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Finansów

FISCALISM – EVIDENCE OF THE EUROPEAN UNION COUNTRIES

Summary

From the period of the greatest economic downturn in the 21st century 5 years have elapsed. Retrospective analysis of the crisis and the search for its relation with the size of fiscalism leads to many interesting evaluative judgments. Financial crisis contributed to the reduction of the tax base and adjustment of the tax burden in order to, on one hand, mitigate the effects of the crisis, on the other to authenticate the governments of heavily indebted countries to creditors. This statement gives an impulse to take consideration of the impact of the crisis on changes in the level of fiscalism caused by the discretionary decisions of the authorities in the individual EU countries. The fiscal authorities of the Member States since the beginning of the crisis sought for the consolidation of public finances reaching for income instruments within a continued fiscal policy. Naturally therefore, the question should be asked, how much discretionary decisions influenced the changes in the level of fiscalism in particular countries. It appears that the taken measures have had a positive impact on changes in the fiscal intervention of the countries, reducing it. The subject of the study is therefore to analyze the changes of fiscalism level in the European Union countries in pre- and post-crisis period. For this purpose observational method will be used.

Key words: *fiscalism, quantitative measures, quality measures, gap tax.*

PROBLEMATYKA RYZYKA W SEKTORZE FINANSÓW PUBLICZNYCH

Streszczenie

Zarządzanie ryzykiem jest elementem kontroli zarządczej, który odgrywa istotną rolę w sprawnym funkcjonowaniu sektora finansów publicznych. Jego realizacja w jednostce wymaga opracowania dokumentacji obejmującej zasady identyfikacji i oceny ryzyka oraz reakcji na ryzyko. Celem artykułu jest omówienie specyfiki ryzyka oraz zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych.

Słowa kluczowe: ryzyko, zarządzanie ryzykiem, kontrola zarządcza

Wstęp

Ryzyko jest nieuniknione i stale obecne w działalności wszystkich podmiotów, w tym jednostek sektora finansów publicznych. Jednostki, działające zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, pełnią określone funkcje w dziedzinie życia społecznego poprzez świadczenie usług publicznych lub dostarczanie pożytku w interesie publicznym. W szczególności realizują zadania w takich obszarach, jak: finanse publiczne, ubezpieczenia społeczne, działalność skarbową, ochrona zdrowia, edukacja, ochrona środowiska czy opieka społeczna.

W sektorze finansów publicznych mogą wystąpić zdarzenia, które negatywnie wpłyną na osiągnięcie celów i zadań jednostki. Ich źródłem może być sama jednostka oraz jej otoczenie zewnętrzne. Zapewnienie realizacji celów i zadań wymaga zatem wdrożenia oraz utrzymywania skutecznego systemu zarządzania ryzykiem. Proces ten stanowi jeden z najważniejszych elementów kontroli zarządczej.

Celem artykułu jest omówienie specyfiki ryzyka oraz zarządzania ryzykiem w sektorze finansów publicznych. W artykule podjęto rozważania na temat czynników i rodzajów ryzyka oraz elementów procesu zarządzania ryzykiem. Dla realizacji przyjętego celu wykorzystano metodę analizy literatury przedmiotu oraz regulacji prawnych dotyczących kwestii ryzyka.

1. Ryzyko i proces zarządzania ryzykiem

Ryzyko jest przedmiotem nieustannych rozważań podejmowanych przez teoretyków i praktyków życia gospodarczego. Złożoność i niejednoznaczność tego zjawiska stanowi utrudnienie w określeniu obiektywnej jego definicji. Badania prowadzone nad zdywersyfikowanym ryzykiem opierają się na wielu źródłach i obejmują różne dziedziny. Brak jest jednolitego paradygmatu oraz

syntetycznego teoretycznego ujęcia ryzyka analizowanego w ramach wielu odmiennych dyscyplin naukowych.

W literaturze ekonomicznej ryzyko jest najczęściej kojarzone z aspektem negatywnym. Oznacza niebezpieczeństwo nieosiągnięcia założonych celów i efektów finansowych, a nawet poniesienia straty. Dla niektórych autorów pojęcie ryzyka ma jednak szersze znaczenie i odnosi się zarówno do możliwości poniesienia strat, jak i osiągnięcia korzyści.

Na podstawie licznych prób sprecyzowania jednoznacznej i uniwersalnej definicji ryzyka, można wysunąć następujące konkluzje:¹

- ryzyko występuje w dwóch aspektach: obiektywnym i subiektywnym, ryzyko może być rozpatrywane zarówno w ujęciu negatywnym, jak i pozytywnym,
- ryzyko może być badane w różnych kontekstach, przykładowo jako: niebezpieczeństwo, hazard, niepewność czy prawdopodobieństwo,
- ryzyko jest czymś zmiennym i stadialnym,
- każde ryzyko jest związane z celem i to w odniesieniu do celu ma sens jakakolwiek charakterystyka ryzyka; zatem osiągnięcie celu determinuje wszelkie rozwiązania oraz samą konieczność zarządzania ryzykiem,
- o ryzyku mówi się wtedy, kiedy są podejmowane pewne przedsięwzięcia,
- ryzyko odnosi się do przyszłości; nieprzewidywalne może być:
 - samo zdarzenie (czy wystąpi, czy nie),
 - moment wystąpienia zdarzenia,
 - skutek zdarzenia,
- ryzyka nie można wyeliminować; można minimalizować skutki ryzyka (zagrożenia).

Funkcjonowanie w warunkach ryzyka jest nieodłącznym atrybutem każdej organizacji. W celu poznania źródeł ryzyka oraz jego wpływu na przebieg działalności jednostki, niezbędne jest wdrożenie odpowiedniego systemu zarządzania ryzykiem, który jest procesem składającym się ze ściśle określonych etapów następujących po sobie i determinujących się nawzajem. W literaturze można odnaleźć wiele definicji i opisów tego, co obejmuje proces zarządzania ryzykiem i czemu ma służyć. J. Hallikas i inni wskazują na następujące etapy procesu zarządzania ryzykiem:²

¹ W. Tarczyński, M. Mojsiewicz, *Zarządzanie ryzykiem. Podstawowe zagadnienia*, PWE, Warszawa 2001, ss. 14–15; K. Jajuga, *Elementy nauki o finansach*, PWE, Warszawa 2007, s. 128; B. Hadyniak, *O niepewności, potrzebach i ryzyku*, [w:] *Zarządzanie ryzykiem działalności organizacji*, (red.) J. Monkiewicz, L. Gąsiorkiewicz, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2010, s. 20.

² J. Hallikas, I. Karvonen, U. Pulkkinen, V-M. Virolainen, T. Markku, *Risk management processes in supplier networks*, *International Journal of Production Economics* 2004, vol. 90, no. 1, s. 52.

- identyfikacja ryzyka;
- ocena ryzyka;
- wdrażanie działań związanych z zarządzaniem ryzykiem;
- monitorowanie ryzyka.

Podobne stanowisko zajmują G. Tuncel i G. Alpan, według których proces zarządzania ryzykiem obejmuje:³

- identyfikację ryzyka;
- ocenę ryzyka;
- działania w zakresie zarządzania ryzykiem (strategie mające na celu zmniejszenia prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka lub stopnia jego znaczenia);
- monitorowanie ryzyka.

Z kolei w świetle międzynarodowego standardu FERMA (ang. *Federation of European Risk Management Associations*) proces zarządzania ryzykiem obejmuje dziesięć następujących po sobie faz, począwszy od wyznaczenia celów strategicznych, poprzez ocenę ryzyka, kończąc na reakcji na ryzyku oraz monitorowaniu ryzyka (Rysunek 1). Zgodnie z treścią standardu, efektywne zarządzanie ryzykiem wymaga utrzymywania odpowiedniej sprawozdawczości oraz ciągłego monitoringu. Należy prowadzić okresowy audyt zasad zarządzania ryzykiem i zgodności tego procesu z przyjętymi standardami, a także stałą analizę zarządzania ryzykiem pod kątem możliwości usprawnień.

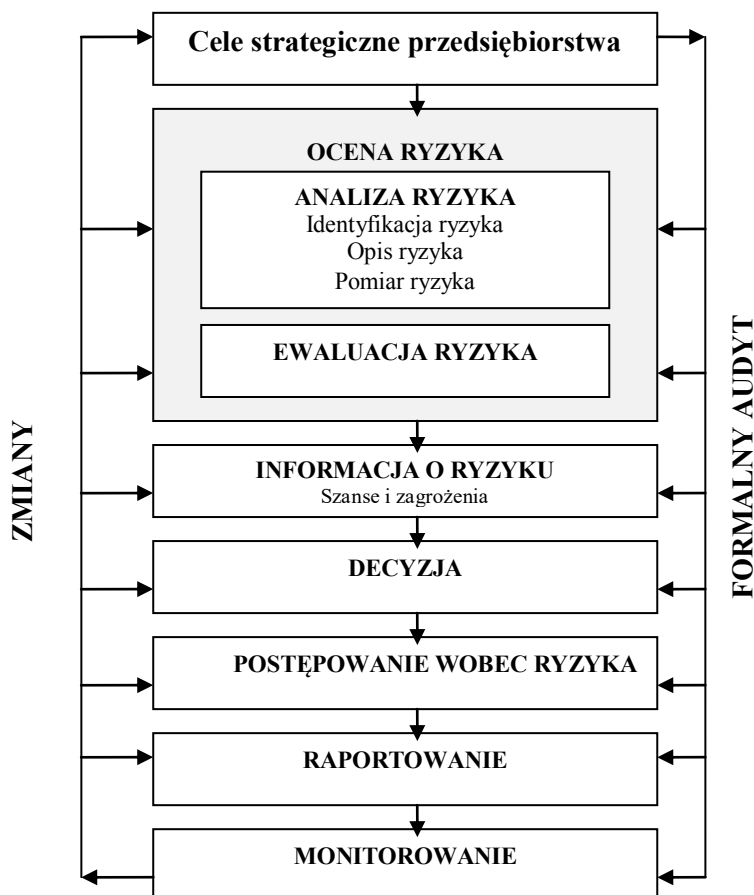
Zarządzania ryzykiem nie można traktować jako obciążenia dla organizacji, lecz jako sposób maksymalizacji dostępnych możliwości i zmniejszenia prawdopodobieństwa porażki. W ostatnich latach obserwuje się zwiększone zainteresowanie problematyką zarządzania ryzykiem. Priorytetem stało się wdrożenie i utrzymywanie systemu zarządzania ryzykiem, zapewniającego efektywne podejście do identyfikacji, oceny i sterowania ryzykiem.

2. Specyfika ryzyka w sektorze finansów publicznych

W sektorze finansów publicznych ryzyko jest definiowane jako możliwość zaistnienia zdarzenia, które negatywnie wpłynie na osiągnięcie celów i zadań jednostki. Należy wyraźnie podkreślić, że w sektorze tym istnieje tendencja do rozpatrywania ryzyka wyłącznie w charakterze zagrożenia. Nie analizuje się ryzyka w wymiarze pozytywnej możliwości, która pozwala na skuteczniejszą realizację wyznaczonych celów.

³ G. Tuncel, G. Alpan, *Risk Assessment and Management for Supply Chain Networks: A Case Study*, Computers in Industry 2010, vol. 61, no. 3, s. 251.

Rysunek 1. Proces zarządzania ryzykiem w świetle standardu FERMA.



Źródło: FERMA Federation of European Risk Management Associations: Standard Zarządzania Ryzykiem, <http://www.ferma.eu/app/uploads/2011/11/a-risk-management-standard-polish-version.pdf>, s. 5 (dostęp dnia 30.04.2017 r.).

W literaturze ekonomicznej prezentuje się klasyfikacje czynników i rodzajów ryzyka, które w większości przypadków można odnieść do ryzyka występującego w sektorze finansów publicznych. Do zewnętrznych czynników ryzyka, istotnych z punktu widzenia sektora finansów publicznych, należy zaliczyć:

- zmienność regulacji prawnych oraz niejednolite orzecznictwo,
- zmiany polityczne,
- zmiany gospodarcze,
- zmieniające się oczekiwania lub potrzeby obywateli.

Wśród wewnętrznych czynników ryzyka, specyficznych dla jednostek sektora finansów publicznych, należy wymienić:⁴

1. czynniki finansowe – zagrożeniem dla realizacji celów jednostek jest między innymi:
 - ograniczoność środków finansowych, wynikająca z błędów w planowaniu oraz realizacji dochodów i wydatków,
 - nakładanie na jednostki zadań bez zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ich realizację,
 - ograniczone możliwości aplikowania o środki zewnętrzne,
2. czynniki operacyjne – to między innymi systemy informatyczne, systemy ochrony danych i komunikacji wewnętrznej, podejmowanie decyzji administracyjnych oraz wizerunek jednostki,
3. zasoby ludzkie – jako potencjalne czynniki ryzyka wymienia się w szczególności kompetencje i absencje pracowników.

Przydatną klasyfikację czynników ryzyka charakterystycznych dla sektora finansów publicznych zawarto w *Szczegółowych wytycznych dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem*. Przedstawiony w dokumencie podział czynników ryzyka ukazuje Tabela 1.

W działalności jednostek sektora finansów publicznych występuje wiele czynników generujących ryzyko. Ich źródłem może być sama jednostka, jak również jej otoczenie zewnętrzne. Prawidłowo przeprowadzona identyfikacja ryzyka wymaga zatem dokładnego przeglądu wszystkich aspektów działalności jednostki.

W *Szczegółowych wytycznych dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem* podjęto również próbę usystematyzowania rodzajów ryzyka w sektorze finansów publicznych. W dokumencie zaprezentowano kilka propozycji klasyfikacji rodzajów ryzyka towarzyszących działalności jednostek sektora finansów publicznych. W jednej z przedstawionych klasyfikacji wskazuje się na następujące rodzaje ryzyka:⁵

1. Ryzyko strategiczne – odnoszące się do długookresowych celów jednostki.
2. Ryzyko operacyjne – związane z codziennym funkcjonowaniem jednostki (zatrudnianie i szkolenie personelu, przestrzeganie przepisów i uprawnień, zapewnienie i eksploatacja zasobów informatycznych).

⁴ O. Martyniuk, *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych – wyniki badań empirycznych* [w:] *Kontrola zarządcza w praktyce*, (red.) K. Winiarska, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 833, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 72, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2014, ss. 89–90.

⁵ *Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych*, op. cit., s. 33.

Tabela 1. Klasyfikacja czynników ryzyka w jednostkach sektora finansów publicznych

Czynniki zewnętrzne	Czynniki wewnętrzne
1. Zmieniające się oczekiwania lub potrzeby obywateli. 2. Zmiany przepisów prawa. 3. Zagrożenia naturalne. 4. Zmiany gospodarcze. 5. Naciski na jednostkę z zewnątrz.	1. Charakter wykonywanej działalności. 2. Plany i strategie. 3. Kultura organizacji. 4. Komunikacja. 5. Systemy informatyczne. 6. Przetwarzanie informacji. 7. Liczba pracowników i ich kwalifikacje. 8. Odpowiedzialność i postawa kierownictwa. 9. Dostępne środki finansowe. 10. Liczba, rodzaj i wielkość operacji finansowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem*, Załącznik do komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (poz. 56), s. 12.

3. Ryzyko finansowe – dotyczące kontroli finansów oraz wykorzystania kapitałów jednostki (ryzyko szacowania kosztów, ryzyko płynności finansowej, ryzyko inwestycyjne, ryzyko związane z błędami w księgach rachunkowych oraz z wielkością środków finansowych).
4. Ryzyko zarządzania wiedzą – związane między innymi z przepływem informacji oraz jej bezpieczeństwem.
5. Ryzyko zgodności – związane z bezpieczeństwem i higieną pracy, prawem pracy, ochroną zasobów.

Zgodnie z kolejną koncepcją Ministra Finansów ryzyko towarzyszące działalności sektora finansów publicznych można przyporządkować jednej z czterech grup ryzyka, a w ramach każdej grupy do odpowiedniej podgrupy ryzyka (tabela 2). Zaproponowane przez Ministra Finansów przykłady rodzajów ryzyka mogą stanowić solidne podstawy do stworzenia katalogu rodzajów ryzyka w jednostkach.

Przeгляд zawartych w literaturze typologii ryzyka pozwala na stwierdzenie, iż zasadne jest podjęcie dalszych prób uporządkowania rodzajów ryzyka towarzyszących działalności jednostek sektora finansów publicznych. Biorąc pod uwagę czynniki kształtujące ryzyko, można zaproponować podział ryzyka na dwie podstawowe kategorie:

1. Ryzyko zewnętrzne, w ramach którego można wyróżnić:
 - ryzyko prawne,
 - ryzyko ekonomiczne,
 - ryzyko polityczne,
 - ryzyko infrastrukturalne.
2. Ryzyko wewnętrzne obejmujące:
 - ryzyko finansowe (budżetowe, inwestycyjne, związane ze sprawoz-

- dawczością budżetową, zamówień publicznych i zlecenia zadań, odpowiedzialności, płynności, oszustwa i kradzieży),
- ryzyko operacyjne (stabilności działalności jednostki, reputacji jednostki, kompetencji pracowników, rotacji personelu, przepływu informacji, systemów informatycznych),
 - ryzyko związane z zarządzaniem (organizacji jednostki, jakości zespołu zarządzającego, zarządzania zasobami ludzkimi).

W literaturze wskazuje się na konieczność poddawania weryfikacji wewnętrznych obszarów działalności jednostki, takich jak: finanse, procesy organizacyjne, środowisko informatyczne. Najbardziej indywidualnym obszarem jest rodzaj wykonywanej działalności, który przekłada się na charakterystyczne dla danego podmiotu, aspekty podlegające analizie. Identyfikacja ryzyka zewnętrznego powinna natomiast uwzględniać otoczenie ekonomiczne i prawne, zachowania klientów oraz infrastrukturę.⁶

Tabela 2. Grupy i podgrupy ryzyka w działalności jednostek sektora finansów publicznych

Grupa ryzyka	Podgrupa ryzyka	Opis
RYZYKO FINANSOWE	Budżetowe	Związane z planowaniem dochodów i wydatków, dostępnością środków publicznych, gromadzeniem dochodów i dokonywaniem wydatków.
	Oszustwa i kradzieży	Związane ze stratą środków rzeczowych i finansowych, będącą wynikiem przestępstwa lub wykroczenia.
	Podlegające ubezpieczeniu	Związane ze stratami finansowymi, które mogą być przedmiotem ubezpieczenia, na przykład ryzyko pożaru.
	Zamówień publicznych i zlecenia zadań publicznych	Związane z podejmowaniem decyzji oraz udzielaniem zamówień publicznych lub zlecaniem zadań publicznym jednostkom nadzorowanym, na przykład ryzyko naruszenia ustawy o zamówieniach publicznych.
	Odpowiedzialności	Związane z obowiązkiem zapłaty kwot pieniężnych tytułem, na przykład odszkodowań, odsetek karnych.
RYZYKO DOTYCZĄCE ZASOBÓW LUDZKICH	Personelu	Związane z liczebnością i kompetencjami pracowników.
	Bezpieczeństwa i higieny pracy	Związane ze zdrowiem pracowników i wypadkami przy pracy.
RYZYKO DZIAŁALNOŚCI	Kontroli wewnętrznej	Związane z funkcjonowaniem systemu kontroli wewnętrznej, na przykład ryzyko niedostatecznej kontroli, ryzyko nieskutecznych mechanizmów kontrolnych.
	Regulacji wewnętrznych	Związane z adekwatnością regulacji wewnętrznych.
	Organizacji i podejmowania decyzji	Związane ze strukturą organizacyjną, organizacją pracy oraz przekazywaniem obowiązków i uprawnień, na przykład ryzyko nieodpowiedniej struktury organizacyjnej, ryzyko braku formalnie powierzonych obowiązków.
	Informacji	Związane z jakością informacji, na podstawie których są podejmowane decyzje, na przykład ryzyko braku komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej.
	Wizerunku	Związane z wizerunkiem jednostki, na przykład ryzyko negatywnych opinii o jej działalności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem*, Załącznik do komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (poz. 56), s. 33–34.

⁶ J. Zawarska, *Identyfikacja i pomiar ryzyka w procesie zarządzania ryzykiem podmiotów gospodarczych*, „Zarządzanie i Finanse” 2010, nr 1, część 1, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2012, s. 67.

3. Zarządzanie ryzykiem jako element kontroli zarządczej

W działalności jednostek sektora finansów publicznych coraz większego znaczenia nabiera sprawne zarządzanie, które ma zapewnić realizację konkretnych zadań w ramach przyznanego budżetu. Dążenie do coraz efektywniejszego wykorzystania środków publicznych i powiązania ich z konkretnymi potrzebami społeczeństwa, sprawia że w sektorze finansów publicznym coraz częściej są stosowane instrumenty nowego zarządzania publicznego. Widocznym skutkiem przenikania koncepcji menedżerskiego zarządzania do polskiego sektora finansów publicznych, jest obowiązująca od 1 stycznia 2010 r. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W wyniku reformy finansów publicznych wprowadzono wiele instrumentów zarządczych, w tym między innymi kontrolę zarządczą.

Kontrola zarządcza ma za zadanie usprawnić zarządzanie w sektorze finansów publicznych na wzór sektora prywatnego. Ma ona pomóc w zmianie sposobu zarządzania tym sektorem z krótkookresowego na długookresowy, przy racjonalnym wykorzystaniu zasobów jednostki.⁷ Jak słusznie zauważa W. Stachurski: „w pojęciu kontroli zarządczej mieszczą się nie tylko działania stricte kontrolne, ale także kierownicze, polegające na wyznaczaniu celów, sprawdzaniu ich realizacji, a także korygowaniu odchyleń między osiąganymi wynikami a zamierzeniami”.⁸

Istota kontroli zarządczej nie ogranicza się wyłącznie do spraw finansowych *sensu stricte*, lecz uwzględnia aspekty niepieniężne (prawne, organizacyjne, informacyjne, kadrowe), obejmując swym zasięgiem całokształt pracy jednostki.⁹ Za takim rozumieniem kontroli zarządczej przemawiają normatywnie określone cele tej kontroli, takie jak zapewnienie:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

⁷ K. Winiarska, M. Postuła, *Kontrola zarządcza w systemie kontroli finansów publicznych* [w:] *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych* (red.) K. Winiarska, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 41.

⁸ W. Stachurski, *Kontrola zarządcza oraz koordynacja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych* [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, (red.) E. Ruśkowski, J. M. Salachna, ODDK, Gdańsk 2013, s. 29.

⁹ M. Sola, *Kontrola zarządcza w administracji samorządowej. Standardy i sposoby praktycznej realizacji*, Wydawnictwo MUNICIPIUM SA, Warszawa 2009, s. 80.

Podstawowe wymagania wobec kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych zostały określone w *Standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*, stanowiących załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84).

Jedną z pięciu grup *Standardów kontroli zarządczej* jest grupa „Cele i zarządzanie ryzykiem”, która obejmuje dwa główne obszary:

- ustalanie misji, celów i zadań,
- zarządzanie ryzykiem, które ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i zadań jednostki.

Zgodnie ze *Standardami kontroli zarządczej* proces zarządzania ryzykiem składa się z trzech następujących etapów:

1. Identyfikacja ryzyka – nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka.
2. Analiza ryzyka – zidentyfikowane ryzyko należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Należy określić akceptowany poziom ryzyka.
3. Reakcja na ryzyko – w stosunku do każdego istotnego ryzyka powinno się określić rodzaj reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie). Należy określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu.

Identyfikacja ryzyka ma kluczowe znaczenie w całym procesie zarządzania ryzykiem, ponieważ rodzaje ryzyka, które nie zostaną rozpoznane na tym etapie, nie będą uwzględniane na dalszych etapach analizowanego procesu.

Drugim podstawowym etapem w procesie zarządzania ryzykiem jest analiza, której celem jest poznanie zakresu, w jakim ryzyko może wywrzeć wpływ na osiągnięcie celów jednostki. Dostarcza ona informacji niezbędnych do uszeregowania rozpoznanych rodzajów ryzyka i podjęcia decyzji, jak należy nimi zarządzać. Analiza ryzyka polega na oszacowaniu istotności ryzyka przez określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i ewentualnych jego skutków, czyli stopnia wpływu ryzyka na realizację celów/zadań jednostki. Działania podejmowane na tym etapie zarządzania ryzykiem pozwalają przydzielić zidentyfikowane rodzaje ryzyka do jednej z dwóch zasadniczych grup:

- ryzyko istotne, wymagające reakcji,
- ryzyko nieistotne, niewymagające reakcji.

Przyporządkowanie ryzyka do jednej z wymienionych grup wymaga przeprowadzenia następujących czynności:

1. Wyznaczenia minimalnych i maksymalnych przedziałów punktowych prawdopodobieństwa wystąpienia i oddziaływania ryzyka.
2. Przydzielenia danemu ryzyku odpowiedniej punktacji według przyjętej skali prawdopodobieństwa i oddziaływania ryzyka.
3. Ustalenia poziomu ryzyka, jako iloczynu przyznanej punktacji w skali oddziaływania i prawdopodobieństwa ryzyka.
4. Porównania wyznaczonego poziomu ryzyka z akceptowalnym jego poziomem, w celu określenia poziomu istotności ryzyka.

Sposób oszacowania istotności ryzyka powinien zostać formalnie określony w procedurze (instrukcji) zarządzania ryzykiem. W dokumencie tym należy wskazać na przyjętą w jednostce skalę oceny prawdopodobieństwa oraz skutków wystąpienia ryzyka. W literaturze wymienia się najczęściej trójstopniową lub pięciostopniową punktową skalę oceny prawdopodobieństwa oraz wpływu ryzyka. Na podstawie dokonanych ocen prawdopodobieństwa oraz wpływu ryzyka ustala się istotność ryzyka. Przykładową matrycę istotności ryzyka w przypadku zastosowania pięciostopniowej skali prawdopodobieństwa i wpływu ryzyka, prezentuje Tabela 3.

Tabela 3. Matryca istotności ryzyka według pięciostopniowej skali prawdopodobieństwa i wpływu ryzyka.

Prawdopodobieństwo	Wpływ				
	Nieznacznym 1	Niski 2	Umiarkowany 3	Poważny 4	Katastrofalny 5
5- Prawie pewne					
4- Prawdopodobne					
3- Możliwe					
2- Mało prawdopodobne					
1- Rzadkie					

Poziom istotności ryzyka:	
Nieznacznym	
Średni	
Wysoki	
Bardzo wysoki	

Źródło: opracowanie własne.

Każde ocenione ryzyko należy odnieść do akceptowalnego poziomu ryzyka, czyli progu istotności ustalonego przez kierownika jednostki, po przekro-

czeniu którego ryzyko będzie uznane za istotne i będzie wymagało podjęcia konkretnego działania w celu jego zminimalizowania. Akceptowalny poziom ryzyka powinien być określony w procedurze zarządzania ryzykiem. Ryzykiem akceptowanym przez kierowników jednostek jest najczęściej ryzyko o nieznanym poziomie istotności. Ryzyko umiarkowane lub ryzyko poważne wymaga podjęcia odpowiedniej reakcji ograniczającej ryzyko do akceptowalnego poziomu.

Reakcja na ryzyko jest ostatnim elementem procesu zarządzania ryzykiem według *Standardów kontroli zarządczej*. Jeżeli poziom istotności danego ryzyka przewyższa poziom akceptowany przez kierownika jednostki, należy wyznaczyć jeden z czterech następujących sposobów reakcji na ryzyko:

1. Tolerowanie – brak działań wpływających na prawdopodobieństwo lub skutki ryzyka, na przykład w sytuacji, gdy potencjalne korzyści są mniejsze niż koszt przeciwdziałania ryzyku.
2. Przeniesienie – ograniczenie prawdopodobieństwa i efektów ryzyka poprzez przekazanie całego lub części ryzyka innej stronie/ podmiotowi. Niektóre z powszechnie stosowanych technik to zakup polisy ubezpieczeniowej lub zlecenie czynności na zewnątrz.
3. Rezygnacja – odejście od działań, które wiążą się z ryzykiem, na przykład decyzja o zakończeniu lub wstrzymaniu na określony czas realizacji danego projektu.
4. Działanie – podejmowanie działań mających na celu ograniczenie ryzyka do akceptowanego poziomu. Działanie oznacza reagowanie na ryzyko poprzez uruchomienie mechanizmów kontroli i ich stosowanie w działalności jednostki.

W *Standardach kontroli zarządczej* w grupie B „Cele i zarządzanie ryzykiem” nie zdefiniowano odrębnego standardu dotyczącego monitorowania ryzyka. Zalecenia w zakresie realizacji działań monitorujących wynikają ze standardów ujętych w grupie E „Monitorowanie i ocena”. Do instrumentów monitorowania należy między innymi samoocena oraz audyt wewnętrzny. W ramach realizacji standardu obowiązkiem kierownika jednostki jest dokonywanie przynajmniej raz w roku samooceny kontroli zarządczej. W tym celu wykorzystuje się najczęściej arkusz samooceny, wypełniany przez pracowników i kadrę kierowniczą jednostki.

Działania podejmowane w ramach procesu zarządzania ryzykiem, to: identyfikacja i analiza ryzyka, ustalenie akceptowalnego poziomu ryzyka, wybór sposobu reakcji na ryzyko oraz określenie właścicieli ryzyka, powinny być odpowiednio udokumentowane. Pomocny w tym zakresie może okazać się dokument w formie arkusza identyfikacji, oceny i postępowania z ryzykiem komórki organizacyjnej w jednostce, którego układ prezentuje tabela 4.

Tabela 4. Arkusz identyfikacji, oceny i postępowania z ryzykiem komórki organizacyjnej w jednostce.

Cel	Zadania służące realizacji celu	Kategoria ryzyka	Rodzaj ryzyka	Prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka	Wpływ ryzyka	Punktowa ocena ryzyka	Poziom istotności ryzyka	Reakcja na ryzyko	Właściciel ryzyka
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Źródło: opracowanie własne.

Zaprojektowanie, wdrożenie i utrzymywanie skutecznego systemu zarządzania ryzykiem w jednostce sektora finansów publicznych jest nierzadko trudniejsze niż w przedsiębiorstwie, na co wpływ mają następujące czynniki:¹⁰

- zmiany kierownictwa wskutek decyzji politycznych, a nie umiejętności i wiedzy,
- niska wiedza o procesie zarządzania ryzykiem wśród kierowników i pracowników,
- częsty brak odpowiedzialności za decyzje finansowe,
- regulacje prawne, procedury obowiązujące w sektorze finansów publicznych, których zmiany wymagają długiego procesu decyzyjnego,
- obojętność na ryzyko, w związku z brakiem poczucia zagrożenia.

Jak słusznie zauważa Sir J. Bourn, w dzisiejszym środowisku dostarczania usług publicznych prezentuje się ciągle to nowe zagrożenia dla świadczenia tych usług. Według autora to działy zarządzania w jednostce powinny pomóc organizacji skutecznie reagować na pojawiające się ryzyko. Służby te powinny stawiać w centrum swojej aktywności wyraźne i systematyczne działania w zakresie zarządzania ryzykiem, tak, aby decyzje kierownictwa jednostki opierały się na dokładnych informacjach zawartych w raportach dotyczących ryzyka.¹¹

¹⁰ S. Braig, B. Gebre, A. Sellgren, *Strengthening risk management in the US public sector*, Working Papers on Risk, no. 28, McKinsey & Company, 2011, ss. 2–3.

¹¹ I. McPhee: *Risk and Risk Management in the Public Sector*, Public Sector Governance and Risk Forum, Australian Institute of Company Directors, in conjunction with the Institute of Internal Auditors Australia, Australian National Audit Office, September 2005, s. 9, <https://pdfs.semanticscholar.org/d5d0/76d1a07d7c51ecc7acfd0767679d4fb7e19c.pdf> (dostęp dnia 30.04.2017 r.).

Podsumowanie

Zarządzanie ryzykiem pełni istotną rolę w sprawnym funkcjonowaniu sektora finansów publicznych. Skuteczna jego realizacja w jednostce wymaga opracowania instrukcji obejmującej zasady identyfikacji i analizy ryzyka oraz sposobów reakcji na ryzyko. Każdy etap procesu zarządzania ryzykiem należy odpowiednio udokumentować, a powstałą w ten sposób dokumentację należy udostępnić wszystkim pracownikom.¹²

Artykuł stanowi próbę usystematyzowania wiedzy w zakresie specyfiki ryzyka oraz procesu zarządzania ryzykiem w sektorze finansów publicznych. W opracowaniu wskazano na czynniki i klasyfikacje ryzyka towarzyszącego działalności jednostek sektora finansów publicznych. Analizie poddano również etapy procesu zarządzania ryzykiem jako jednego z elementów kontroli zarządczej.

Akty prawne

Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84).

Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem, Załącznik do komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (poz. 56).

Literatura

1. Braig S., Gebre B., Sellgren A. (2011), *Strengthening risk management in the US public sector*, Working Papers on Risk, no. 28, McKinsey & Company.
2. FERMA Federation of European Risk Management Associations: Standard Zarządzania Ryzykiem, <http://www.ferma.eu/app/uploads/2011/11/a-risk-management-standard-polish-version.pdf>, [dostęp 30.04.2017 r.].
3. Hadyniak B. (2010), *O niepewności, potrzebach i ryzyku* [w:] *Zarządzanie ryzykiem działalności organizacji*, (red.) J. Monkiewicz L. Gąsioriewicz, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
4. Hallikas J., Karvonen I., Pulkkinen U., Virolainen V-M., Markku T. (2004), *Risk management processes in supplier networks*, „International Journal of Production Economics”, vol. 90, no. 1.
5. Jajuga K. (2007), *Elementy nauki o finansach*, PWE, Warszawa.

¹² T. Kiziukiewicz, H. Szymańska: *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych* [w:] *Audyt wewnętrzny w strukturze kontroli zarządczej*, (red.) T. Kiziukiewicz, Difin, Warszawa 2013, s. 46.

6. Kiziukiewicz T., Szymańska H. (2013), *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych* [w:] *Audyty wewnętrzny w strukturze kontroli zarządczej*, (red.) T. Kiziukiewicz, Difin, Warszawa.
7. Martyniuk O. (2014), *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych – wyniki badań empirycznych* [w:] *Kontrola zarządcza w praktyce*, (red.) K. Winiarska, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 833, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 72, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
8. McPhee I. (2005), *Risk and Risk Management in the Public Sector; Public Sector Governance and Risk Forum*, Australian Institute of Company Directors, in conjunction with the Institute of Internal Auditors Australia, Australian National Audit Office, September 2005, <https://pdfs.semanticscholar.org/d5d0/76d1a07d7c51ecc7acfd0767679d4fb7e19c.pdf>, (dostęp dnia 30.04.2017 r.).
9. Sola M. (2009), *Kontrola zarządcza w administracji samorządowej. Standardy i sposoby praktycznej realizacji*, Wydawnictwo MUNICIPIUM SA, Warszawa.
10. Stachurski W. (2013), *Kontrola zarządcza oraz koordynacja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych* [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski J. M. Salachna, ODDK, Gdańsk.
11. Tarczyński W., Mojsiewicz M. (2001), *Zarządzanie ryzykiem. Podstawowe zagadnienia*, PWE, Warszawa.
12. Tuncel G., Alpan G. (2010), *Risk Assessment and Management for Supply Chain Networks: A Case Study*, „Computers in Industry”, vol. 61, no. 3.
13. Winiarska K., Postuła M. (2012), *Kontrola zarządcza w systemie kontroli finansów publicznych* [w:] *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, (red.) K. Winiarska, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
14. Zawarska J. (2012), *Identyfikacja i pomiar ryzyka w procesie zarządzania ryzykiem podmiotów gospodarczych*, „Zarządzanie i Finanse” nr 1, część 1, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot.

Informacja o autorze:

Dr Ewelina Młodzik – Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku-Białej, Wydział Finansów i Technologii Informatycznych.

THE PROBLEM OF RISK IN THE PUBLIC FINANCE SECTOR

Summary

Risk management is the element of management control that plays an important role in the efficient functioning of the public finance sector. Realization of this process in a unit requires preparation of documentation including the principles of identification and risk assessment and risk response. The aim of the paper is to present the risk and risk management in the units of public finance sector.

Key words: *risk, risk management, management control*

ZASADY BUDŻETOWE W KONSTYTUCJI RP W KONTEKŚCIE WPROWADZENIA WALUTY EURO

Streszczenie

Stabilne finanse publiczne gwarantują bezpieczeństwo finansowe kraju. Niedopuszczanie do nadmiernego deficytu budżetowego i zadłużania państwa powinno być w interesie władz. Polska, jako państwo z derogacją, musi wprowadzić euro. Nie został jednak określony czas, kiedy to nastąpi. Ważnymi elementami są zarówno dostosowanie prawa Państwa Członkowskiego, jak i spełnienie kryteriów konwergencji określonych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Protokołach dodatkowych. Zarówno przepisy krajowe, jak i unijne zawierają dopuszczalne normy deficytu budżetowego i długu publicznego. Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie konstytucyjnych zasad budżetowych jako gwaranta bezpieczeństwa finansowego Polski w kontekście przyjęcia euro i przeanalizowanie stanu finansów publicznych Polski.

Słowa kluczowe: konstytucja, zasady budżetowe, euro, dług publiczny, deficyt budżetowy.

Wstęp

Budżet państwa zajmuje centralne miejsce w systemie finansów publicznych. Gromadzi się bowiem w nim i dzieli największą część środków publicznych. Z faktu tego wynikają jednak liczne zagrożenia. Władze centralne są dominującym podmiotem systemu politycznego, gospodarczego, finansowego i społecznego kraju. Za pomocą budżetu państwa dokonuje się istotnych transferów na rzecz innych elementów systemu finansów publicznych, zwłaszcza budżetów samorządowych oraz funduszy ubezpieczeń społecznych. Coraz częściej beneficjentem środków publicznych staje się sektor finansowy, bankowy czy poszczególne gałęzie gospodarki. Budżet państwa kreuje też finansowe stosunki międzynarodowe poprzez np. pożyczki udzielane innym podmiotom prawa międzynarodowego. Z tych przyczyn, uwzględniając bezpieczeństwo kraju oraz jego mieszkańców, elementarną ochronę finansów publicznych stanowią konstytucyjne *zasady budżetowe*. Powinny one nie tylko przewidywać procedurę uchwalania budżetu, ale także ograniczyć możliwości jej omijania. Uwzględniając zaś panujące w państwie stosunki społeczne oraz pozostałe zasady *konstytucji* powinny gwarantować wypełnienie ich w jak najszerszym zakresie. Działania te winny w ostateczności zapewnić ciągłość demokratycznego państwa prawa, jakim na mocy art. 2 *Konstytucji RP* z 1997r.¹ (dalej: *Konstytucja RP*) jest Rzeczypospolita Polska.

¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, (Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483).

W tym kontekście należy zatem przeanalizować zastąpienie złotówki walutą *euro*. Decyzja ta budzi w Polsce liczne kontrowersje i obawy. Podobnie jak w przypadku wstąpienia Polski do UE społeczeństwo zasadniczo możemy podzielić na dwa obozy: zwolenników i przeciwników. Liczba tych drugich, w przypadku wprowadzenia waluty *euro*, jest większa, niż miało to miejsce podczas referendum ogólnokrajowego w sprawie wstąpienia Polski do Unii Europejskiej i ratyfikacji traktatu ateńskiego.² Z przeprowadzonych sondaży wynika bowiem, że liczba zwolenników wprowadzenia *euro* w Polsce jest nieznacznie niższa niż przeciwników.³ Rozbieżność stanowisk powstaje ze względu na niedoinformowanie społeczeństwa co do korzyści i zagrożeń, jakie niesie ze sobą przyjęcie *euro*, a także poprzez promowanie wprowadzenia waluty *euro* jako programu politycznego związanego z programem partii rządzących do 2015 roku. Znajduje to odzwierciedlenie w przeprowadzonym sondażu. Najprzychylniejsi wprowadzeniu *euro* byli wyborcy Polskiego Stronnictwa Ludowego (26%), Zjednoczonej Lewicy (20%) i Platformy Obywatelskiej (19%). Jedynie 11% osób głoszących na Prawo i Sprawiedliwość uważałoby to za dobre wyjście, podczas gdy 59% było ustosunkowanych negatywnie.⁴ Nie bez znaczenia jest także kryzys finansowy w strefie *euro*, jak również komentarze zachodnich przywódców wątpiących w powodzenie tego projektu.⁵ Wobec destabilizacji i permanentnych kryzysów naturalnym jest zatem pytanie o stabilność finansów państwa obecnie i po ewentualnym wstąpieniu do strefy *euro*.

Czy zatem polska *Konstytucja* posiada dostateczne gwarancje budżetowe aby cele te zostały osiągnięte? Czy wprowadzenie waluty *euro* w Polsce winno być bezpośrednią decyzją suwerena, czy też może zostać scedowane na

² Według oficjalnych wyników PKW dnia 7 i 8 czerwca 2003 roku do urn poszło 58,85% uprawnionych do głosowania (tj. 17 586 215 osób) spośród 29 868 474 uprawnionych. 77,45% z nich (tj. 13 516 612) odpowiadając tak na postawione pytanie było za wstąpieniem Polski do EU. 22,55% z nich (tj. 3 936 012) było przeciwnych. Oddano również 126 194 głosów nieważnych.

³ Według badania przeprowadzonego przez TNS Polska w dniach 4–9 grudnia 2015r. zwolenników wprowadzenia waluty *euro* jest 45%, a przeciwników o 3 punkty procentowe mniej – 42%. Połowa ankietowanych (50%) uważa, że przyjęcie przez Polskę *euro* „będzie czymś złym”. Przeciwnego zdania jest 14% badanych, a 27% ankietowanych sądzi, że zamiana polskiej waluty na *euro* nie będzie ani czymś dobrym, ani złym. 9% nie wypowiada się jednoznacznie na ten temat. 66% uważa, że wejście Polski do strefy *euro* wpłynie niekorzystnie na sytuację ich gospodarstw domowych. Przeciwnego zdania jest 13% badanych, którzy spodziewają się pozytywnych zmian. 10% uważa, że przyjęcie waluty *euro* nie będzie miało wpływu na sytuację jego gospodarstwa domowego. <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Sondaz-TNS-Polska-polowa-Polakow-ocenia-ze-przyjecie-euro-byloby-niekorzystne-3458045.html> (dostęp 05.05.2016).

⁴ <http://www.polskieradio.pl/42/276/Artykul/1558505,Sondaz-o-skutkach-przyjecia-euro-66-proc-Polakow-boi-sie-wspolnej-waluty> (dostęp 09.05.2016).

⁵ Zob. np.: J. Fischer, *Wymyślmy Europę od nowa*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,141202,title,Joshka-Fischer-Wymyslmy-Europe-od-nowa,wid,18313536,wiadomosc.html?icaid=116fa6> (dostęp 09.05.2016).

inny organ?, Czy obowiązujące w *Konstytucji RP zasady budżetowe* pozwalają na zamianę złotych na *euro*?, Czy wprowadzenie waluty *euro* wpłynie na ustawę zasadniczą oraz polski porządek konstytucyjny? Czy po zastąpieniu „złotówki” „*euro*” *zasady budżetowe* dalej będą miały znaczenie jakie nadał im suweren przyjmując *Konstytucję RP* w referendum 25 maja 1997? W dobie permanentnych kryzysów odpowiedź na to pytanie poprzedzone stosowną analizą zdaje się być nader istotne.

Dla rozwoju instytucji budżetu państwa decydujące znaczenie na przestrzeni lat miały takie czynniki jak: rozwój stosunków towarowo-pięniężnych, oddzielenie majątku państwa od majątku królewskiego, rozwój parlamentaryzmu, rozwój socjalnych funkcji państwa, rozwój gospodarczych funkcji państwa, rozwój międzynarodowych stosunków gospodarczych i finansowych, procesy integracyjne zachodzące we współczesnym świecie. Budżet państwa najogólniej możemy zdefiniować jako scentralizowany fundusz publiczny służący gromadzeniu środków pieniężnych w związku z funkcjami państwa, działający w oparciu o przepisy prawa obowiązującego. Podstawą tworzenia budżetu jest ustawa budżetowa przyjmowana przez parlament, która upoważnia rząd do realizacji określonych w ustawie dochodów i wydatków. W tym sensie budżet państwa jest aktem prawnym o określonym czasie obowiązywania. Cele i zadania państwa realizowane za pomocą budżetu powinny być zaś z góry określone. W literaturze przedmiotu autorzy zwracają uwagę zwłaszcza na następujące funkcje budżetu państwa: redystrybucyjną albo rozdzielczą, stabilizacyjną – zwaną niekiedy wyrównawczą lub kompensacyjną, alokacyjną, fiskalną – skarbową, ustrojową, demokratyczną, kontrolną lub ewidencyjno-kontrolną, bodźcową, planowania, prawną, kredytową, administracyjną, koordynacyjną. Funkcje te możemy podzielić zatem na trzy zasadnicze grupy: ekonomiczne,⁶ kontrolne oraz polityczne.⁷

1. Budżetowe standardy konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym

Współczesne konstytucje nie ograniczają się do określenia przedmiotowych i podmiotowych granic wynikających z zasady podziału władz w państwie. Nie skupiają się też li tylko na gwarancjach praw i wolności człowieka oraz obywatela. Obecnie ustawy zasadnicze, oprócz zagadnień politycznych, zawierają normy regulujące ustrój gospodarczy i finansowy. Stan ten jest wynikiem wielu przesłanek, które były przedmiotem rozważań w literaturze

⁶ Do funkcji ekonomicznych zaliczyć możemy następujące funkcje: redystrybucyjną, stabilizacyjną i alokacyjną.

⁷ M. Banasik, M. Thorz, *Konstytucyjne zasady budżetowe a bezpieczeństwo finansowe Polski*, Chorzowskie Studia Polityczne, Nr 4, Chorzów 2011, s. 110.

przedmiotu.⁸ Zdaniem C. Kosikowskiego aktualnie *konstytucję* możemy podzielić zasadniczo na dwie grupy. Pierwszą z nich stanowią akty konstytucyjne, które normują finanse publiczne w sposób szeroki. Przedmiotem takiej regulacji są najczęściej zagadnienia związane z budżetem państwa oraz jednostek samorządowych, procedurą budżetową, zasadami budżetowymi, ustawami budżetowymi, *długiem publicznym*, wydatkami publicznymi wraz z kontrolą, zasadami podatkowymi oraz ustawami podatkowymi, walutami, bankiem centralnym, administracją skarbową oraz kontrolą finansową. Regulacje te występują, np. w *konstytucjach*: Słowacji, Czech, Litwy, Niemiec, Holandii, Belgii, Luksemburga, Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Finlandii. Na przeciwnym biegunie znajdują się państwa, w których ustawy zasadnicze nie regulują omawianej kwestii obszernie sprowadzając zakres regulacji do najważniejszych kwestii związanych z kompetencjami budżetowymi oraz podstawowymi zasadami budżetowymi. Do tej grupy państw europejskich zaliczyć możemy np. Austrię, Irlandię, Francję.⁹

Zważywszy na powyższy podział polska ustawa zasadnicza należy zatem do *konstytucji* regulujących analizowane zagadnienie w szerokim zakresie. Materii tej poświęcony został Rozdział X *Konstytucji RP* zatytułowany „Finanse publiczne”. Nadto stosowne przepisy odnoszące się do finansów publicznych w sposób bezpośredni lub pośredni¹⁰ znaleźć możemy i w innych rozdziałach ustawy zasadniczej (np.: w Rozdziale IX zatytułowanym „Organizacja państwa i ochrony prawa”, gdzie znajdują się przepisy dotyczące NIK¹¹ czy RPO¹²). W swej zasadniczej części dotyczącej szczegółowej regulacji budżetu i finansów państwa *Konstytucja RP* odsyła do ustaw zwykłych. Zostały w nich uregulowane przykładowo takie kwestie jak: tryb

⁸ Zob. szerz.: C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 9 i n.

⁹ Zob. szerz.: C. Kosikowski, *Tworzenie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym w praktyce stosowania Konstytucji RP*, s. 137 i n. [w:] C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005.

¹⁰ Przykładem przepisu, który w sposób pośredni wpływa na finanse publiczne jest choćby art. 107 ust. 1, który stanowi, że w zakresie określonym ustawą poseł nie może prowadzić działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać tego majątku.

¹¹ Zob. szerz. np.: D. Bolikowska, W. Robaczyński, *Najwyższa Izba Kontroli: tradycja i współczesność*, Warszawa 2009, s. 10 i n.

¹² Zob. szerz.: M. Thorz, *Ochrona praw i wolności sprawowana przez RPO w aspekcie gospodarczym i ekonomicznym w latach 2000–2004* [w:] M. Thorz (red.), *W kierunku sprawnego państwa. Publiczno prawne instrumenty kształtowania polityki społecznej i gospodarczej*, Wydawnictwo Akademii Polonijnej „Educator” Częstochowa 2008, s. 91 i n.; M. Thorz, *Działalność ombudsmans w Polsce w aspekcie przemian ustrojowych zmierzających do gospodarki wolnorynkowej*, Социально – экономические подходы в решении региональных и отраслевых проблем инвестиционно – строительного и жилищно – коммунального комплексов, Международный сборник научных трудов, Moskwa 2008, s. 229 i n.

opracowania budżetu państwa, stopień jego szczegółowości, wymagania jakim powinien odpowiadać, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej. Polska konstytucja zawiera też w swoich postanowieniach trzy podstawowe wymogi, jakie w stosunku do budżetu państwa kieruje UE. Są nimi art. 220 ust. 2 wprowadzający zakaz pokrywania *deficytu budżetowego* przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa, art. 216 ust. 5, na mocy którego istnieje zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy *dlug publiczny* przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz art. 220 wprowadzający zakaz zwiększania wydatków lub ograniczania dochodów planowanych przez Radę Ministrów powodujących zwiększenie *deficytu budżetowego* ponad poziom przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. *Konstytucja RP* wyznacza wreszcie i przypisuje zadania podmiotom, które uczestniczą w poszczególnych fazach projektowania, uchwalania i wykonywania budżetu. W pierwszych dwóch ustawa zasadnicza wprowadza zamknięty katalog podmiotów decydujących o ostatecznym kształcie ustawy budżetowej. Są nimi: Rada Ministrów, Sejm i Senat, Prezydent, NIK, oraz Trybunał Konstytucyjny.

2. Konstytucyjne zasady budżetowe

Podstawą każdej ustawy budżetowej są *zasady budżetowe*. Zasady te w początkowym okresie wykształciły się w nauce prawa i ekonomii. W konsekwencji powielono je w aktach normatywnych nadając im właściwy charakter stanowiąc jednocześnie o sile tych regulacji.¹³ Obecnie można jednak odnotować inny trend, polegający na wyinterpretowaniu niektórych zasad z aktów prawnych lub proponowaniu odmiennej terminologii dla już zdefiniowanych zasad.¹⁴ W *Konstytucji RP* swoje normatywne źródło znalazła tylko niewielka część *zasad budżetowych*. Dla przykładu możemy podać zasady: uprzedniości budżetu, roczności i szczegółowości budżetu, podziału kompetencji budżetowych, zupełności budżetu, kontroli budżetu i odpowiedzialności za jego wykonanie oraz zasada dopuszczalności *deficytu budżetowego*. Są to najważniejsze *zasady budżetowe*, a postulaty ich rozbudowywania w *Konstytucji RP* o nowe normy należy ocenić negatywnie. Funkcjonowanie przepisów prawa nie zależy bowiem tylko od litery prawa, ale nade wszystko od osób, które prawo to stosują. Powinno się zatem zastanowić nad rozwiązaniami ustrojowymi zmierzają-

¹³ Zob. szerz.: C. Kosikowski, *Charakter prawny zasad budżetowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, seria I, Łódź 1996, s. 62.

¹⁴ Zob. szerz. np.: A. Walasik, *Warunki implementacji zasad budżetowych*, Głosa 1998 nr 11, s. 1 i n.

cymi do poddania budżetu państwa i jego wykonania większej kontroli, zwłaszcza społecznej. W tym postulacie utwierdzają chociażby ograniczenia, jakie napotyka na swojej drodze, ludzie nauki, chcący poznać w szczegółach stan finansów publicznych. Pozostałe *zasady budżetowe* wynikają ze źródeł prawa podkonstytucyjnego, zwłaszcza z ustawy o finansach publicznych. Są nimi w szczególności: zasada jawności i przejrzystości budżetu, zakaz tworzenia funduszy celowych w ramach budżetu, różnorodność form powiązań z budżetem, racjonalność wydatkowania środków budżetowych, nakaz zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny budżetowej.

1). Wprowadzenie euro w Polsce a Konstytucja RP

Z wprowadzeniem *euro* w Polsce wiąże się problem zmiany przepisów konstytucyjnych. Obecnie obowiązujące normy ustawy zasadniczej, regulujące finanse państwa, nie pozwalają na przyjęcie waluty *euro*. Nowelizacje dotyczyć powinny głównie przepisów regulujących funkcjonowanie Narodowego Banku Polskiego, a także Rady Polityki Pieniężnej. U podstaw tych zmian leży konieczność przeniesienia części kompetencji tych organów na instytucje UE. Zmiana środka płatniczego ze „złotówki” na *euro* spowoduje, dla przykładu, między innymi konieczność nowelizacji art. 227 ust. 1 *Konstytucji*, który stanowi, że centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Odpowiada on nadto za wartość polskiego pieniądza. Po wprowadzeniu *euro* NBP utraci wyłączne prawo zarówno do emisji pieniądza, jak i kompetencje do ustalania i realizowania polityki pieniężnej. NBP będzie też zwolniony z odpowiedzialności za wartość polskiego pieniądza, gdyż ten zastąpiony zostanie walutą *euro*. Z uwagi na fakt, że określenie założeń polityki pieniężnej należeć będzie do EBC, a nie, jak dotychczas, do Rady Polityki Pieniężnej, zmieniony musi zostać także artykuł 227 ust. 2 i 5 w zw. z ust. 6. Działalność NBP związana z uczestnictwem w ESBC nie może być też kontrolowana przez NIK. Zmianie zatem musi ulec art. 203 ust. 1. Ponadto także forma i zakres kontroli NBP powinna zostać dostosowana do art. 27 ust.1 Statutu ESBC i EBC. Komisja i EBC oczekuje także, że Polska wprowadzi do *Konstytucji* przepis regulujący w sposób wyraźny, że NBP jest integralną częścią ESBC, realizuje cele i wykonuje powierzone mu przez ten organ zadania, zgodnie z wytycznymi i instrukcjami EBC. Oczekuje się także zamieszczenia w ustawie zasadniczej przepisu nakazującego obowiązek konsultowania z EBC projektów aktów prawnych.¹⁵ Powyższe zmiany w konsekwencji spowodują, iż NBP nie będzie organem państwa realizującym zadania

¹⁵ C. Kosikowski, *Prawne aspekty wejścia Polski do strefy euro*, Państwo i Prawo 12/2008, s. 28.

powierzone w ramach podziału kompetencji dokonanego przez suwerena, ale w zasadniczej części swojej działalności stanie się organem organizacji międzynarodowej, jaką jest obecnie Unia Europejska. W świetle niedookreślonych kompetencji organów tej organizacji może to w przyszłości implikować liczne, trudne do przewidzenia sytuacje godzące w stabilność finansów RP. Rozważenia wymaga też zasadność dalszej działalności Rady Polityki Pieniężnej. Niewątpliwie organ ten należy dostosować do nowej rzeczywistości ekonomiczno-strukturalnej poprzez wyodrębnienie go z NBP i nadanie mu innych zadań oraz kompetencji lub też zlikwidować.¹⁶

2). Konieczne zmiany w polskim prawie podkonstytucyjnym

Niewątpliwie wprowadzenie waluty *euro* w Polsce spowoduje konieczność dostosowania także aktów prawa niższej rangi niż *konstytucja*. Jak pisze C. Kosikowski, zmiany te dotyczyć powinny ustawy o NBP, RPP, ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Nie są to jednak wszystkie akty prawne, względem których zaistnieje potrzeba nowelizacji, a tylko najważniejsze. Nie należy zapominać bowiem o konieczności zmian w niektórych przepisach prawa bankowego, które, z kolei, niewątpliwie wymuszają konieczność dostosowania innych źródeł prawa.

Wprowadzenie *euro* w Polsce wymagać będzie zatem wydania nowych regulacji prawnych umożliwiających funkcjonowanie waluty europejskiej oraz uchylenie przepisów normujących dotychczasowy środek płatniczy (złoty polski). Przepisy te możemy podzielić na kilka podstawowych grup np.: przepisy ustrojowe, przepisy wprowadzające *euro* w Polsce jako środek płatniczy w miejsce złotego polskiego, przepisy gwarantujące, przepisy zabezpieczające prawa obywateli, przepisy wprowadzające „polskie *euro*” do Unii Gospodarczo-Walutowej, a także przepisy dotyczące polskiego sektora bankowego i finansowego. Przedmiot regulacji nowych ustaw wprowadzających *euro* dotyczyć powinien przede wszystkim wprowadzenia *euro* jako środka płatniczego na terytorium RP, emisji monet *euro* (np. emisji i wyglądu monet narodowych *euro*), ochrony banknotów i monet *euro*, zasad przeliczania kwot pieniężnych, w tym także w prawie spółek i prawie podatkowym. Wśród przepisów, które muszą zostać uchwalone, aby zagwarantować prawa konsumenckie oraz zabezpieczyć społeczeństwo przed negatywnymi konsekwencjami wprowadzenia europejskiej waluty, możemy wymienić np.: przepisy wprowadzające wymóg podwójnego podawania cen oraz przepisy zapobiegające nadużyciom cenowym, przepisy regulujące zasady wymiany gotówki, zasady ciągłości umów i innych stosunków. Nowelizacja przepisów dotyczących polskiego sektora bankowego i finansowego obejmie przede wszystkim

¹⁶ Zob. szerz.: Ibidem, s. 28.

ustawę prawo bankowe¹⁷ i ustawę o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.¹⁸ Zasadniczym aktem prawnym determinującym skutki wprowadzenia *euro* w Polsce będzie jednak ustawa [ustawy] regulująca nadzór i kontrolę przestrzegania powyższych ustaw oraz sankcji za ich nieprzestrzeganie.¹⁹ Warto zauważyć, że nowotworzone prawo w tej materii w pierwszej kolejności musi być zgodne z aktami prawa UE, a także „kompatybilne” z wydanymi przez jej organy w podobnych sprawach [biorąc pod uwagę przedmiotowy jak i podmiotowy zakres] decyzjami, opiniami, raportami, a dopiero potem uwzględniać *Konstytucję RP* oraz wypracowany na jej gruncie dorobek nauki i orzecznictwa. Można zatem wnioskować, że z momentem podjęcia politycznej decyzji o przyjęciu waluty *euro* w Polsce, niektóre normy konstytucyjne, regulujące finanse publiczne, utracą prymat nadrzędności w stosunku do pozostałych norm, a sądy i trybunały – możliwość ich interpretacji. Sprzeczność może spowodować bowiem brak akceptacji rozwiązań prawnych przez organy UE.

3). Waluta euro, a wola suwerena

Przy okazji zmian w prawie zakrojonych na tak szeroką skalę i dotyczących tak ważnej kwestii, jak integralność monetarna i suwerenność monetarna Polski, wypada zastanowić się nad rolą narodu w tym procesie. Wszakże art. 4 *Konstytucji RP* stanowi, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu.

Wobec tak licznych rozbieżności wokół problemu, jak również znacznego ograniczenie zapisanych w *konstytucji* zasad budżetowych (zwłaszcza w kontekście kreowania polityki monetarnej i kontroli budżetu), a także kompetencji suwerena do samostanowienia prawa zwłaszcza konieczności dostosowania *Konstytucji RP* do prawa UE, wydaje się zasadne rozważenie możliwości wypowiedzenia się przez społeczeństwo w sprawie wyrażenia zgody na zastąpienie waluty narodowej (złoty polski) walutą *euro*. Bezpośrednią formą do realizacji takiego celu jest referendum.²⁰ Przyjęcie *euro* jest bowiem sprawą o szczególnym znaczeniu dla państwa, zaś *Konstytucja RP* z 1997r., przyjęta wraz z zawartymi tam zasadami budżetowymi, została przyjęta właśnie w tej formie.

¹⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j.: Dz. U. 2017 poz. 1876).

¹⁸ Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (t.j.: Dz. U. 2017 poz. 1937).

¹⁹ Zob. też: C. Kosikowski, *Prawne aspekty...*, op. cit., s. 30.

²⁰ Pomimo, iż referendum dopuszczają wszystkie *konstytucje* państw członkowskich, to zostało ono faktycznie przeprowadzone tylko w Szwecji. Negatywne doświadczenia (społeczeństwo nie wyraziło zgody) wydają się wpływać na postępowanie innych państw.

3. Kryteria przyjęcia wspólnej waluty euro

Przyjęcie wspólnej waluty *euro* oprócz zmian w prawie będzie wymagało od Polski spełnienia tzw. kryteriów konwergencji (zbieżności). Dotyczą one 5 elementów:

- stabilności cen,
- stabilności cen, konwergencji stóp procentowych,
- stabilności cen, stabilności walutowej,
- stabilności cen, *deficytu budżetowego*,
- stabilności cen, *dlugu publicznego*.

Dwa ostatnie kryteria dotyczą stanu finansów publicznych i są traktowane łącznie, co oznacza, że niespełnienie jednego z nich automatycznie oznacza zły stan finansów publicznych w danym państwie i nie kwalifikuje go do przyjęcia wspólnej waluty *euro*.

Procedura przystąpienia do strefy *euro* jest obecnie zapisana w art. 140 TFUE.²¹ Z kolei kryteria konwergencji są doprecyzowane w Protokole 13 dołączonym do Traktatów.²²

Zgodnie z art. 1 Protokołu **kryterium stabilności cen** określone w artykule 140 ustęp 1 tiret pierwsze TFUE oznacza, że Państwo Członkowskie ma trwały poziom stabilności cen, a średnia stopa inflacji, odnotowana w tym państwie w ciągu jednego roku poprzedzającego badanie, nie przekracza o więcej niż 1,5 punktu procentowego inflacji trzech Państw Członkowskich o najbardziej stabilnych cenach. Inflacja mierzona jest za pomocą wskaźnika cen artykułów konsumpcyjnych na porównywalnych podstawach, z uwzględnieniem różnic w definicjach krajowych.

Kryterium konwergencji stóp procentowych (art. 4 Protokołu 13) określone w artykule 140, ustęp 1 tiret trzecie TFUE oznacza, że w ciągu jednego roku przed badaniem Państwo Członkowskie posiadało średnią nominalną długoterminową stopę procentową nie przekraczającą więcej niż o dwa punkty procentowe stopy procentowej trzech Państw Członkowskich o najbardziej stabilnych cenach. Stopy procentowe oblicza się na podstawie długoterminowych obligacji państwowych lub porównywalnych papierów wartościowych.

Kryterium udziału w mechanizmie kursów walut Europejskiego Systemu Walutowego, określonego w artykule 140 ustęp 1 akapit trzeci TFUE, oznacza, że Państwo Członkowskie stosowało normalne granice wahań, przewidziane w mechanizmie kursów walut Europejskiego Systemu Walutowego,

²¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana – Dz. U. C 326 z 26.10.2012 (dalej TFUE).

²² Protokół (nr 13) w sprawie kryteriów konwergencji – Dz. U. C 326 z 26.10.2012 (dalej Protokół 13).

bez poważnych napięć, przynajmniej przez dwa lata przed badaniem. W szczególności Państwo Członkowskie nie zdevaluowało dwustronnego centralnego kursu swojej waluty wobec *euro* z własnej inicjatywy przez ten sam okres.

Kryterium sytuacji finansów publicznych, określone w artykule 140, ustęp 1 tiret drugie TFUE, oznacza, że w czasie badania Państwo Członkowskie nie jest objęte decyzją Rady zgodnie z artykułem 126, ustęp 6 wspomnianego Traktatu, stwierdzającą istnienie nadmiernego deficytu.

Zgodnie z artykułem 126, ustęp 2 Komisja nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość *długu publicznego* w Państwach Członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów. Bada ona poszanowanie dyscypliny budżetowej na podstawie dwóch kryteriów:

- a) czy stosunek między planowanym lub rzeczywistym *deficytem publicznym* a produktem krajowym brutto przekracza wartość odniesienia, chyba że:
 - stosunek ten zmniejszył się znacznie oraz w sposób stały i osiągnął poziom bliski wartości odniesienia,
 - lub przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia;
- b) czy stosunek między długiem publicznym a produktem krajowym brutto przekracza wartość odniesienia, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie.

Wartości odniesienia są określone w Protokole 12²³ załączonym do Traktatów.

Zgodnie z artykułem 1 Protokołu 12 wartości odniesienia określone w artykule 126, ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej są następujące:

- 3% dla stosunku planowanego lub rzeczywistego deficytu publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych,
- 60% dla stosunku zadłużenia publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych.

Oprócz kryteriów konwergencji sprawozdania Komisji i Europejskiego Banku Centralnego biorą również pod uwagę wyniki integracji rynków, sytuację i rozwój równowagi płatności bieżących oraz ocenę rozwoju jednostkowych kosztów pracy i innych wskaźników cen.

Zgodnie z artykułem 140, ust. 2 TFUE po konsultacji z Parlamentem Europejskim i dyskusji w ramach Rady Europejskiej, Rada, na wniosek Komisji,

²³ Protokół (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu – Dz. U. C 326 z 26.10.2012 (dalej Protokół 12).

decyduje, które Państwa Członkowskie objęte derogacją spełniają niezbędne warunki, na podstawie kryteriów określonych w ustępie 1 i uchyla derogację w stosunku do danych Państw Członkowskich. Rada stanowi po otrzymaniu zalecenia od kwalifikowanej większości jej członków reprezentujących Państwa Członkowskie, których walutą jest *euro*. Członkowie ci stanowią w terminie sześciu miesięcy od otrzymania przez Radę wniosku Komisji.

Zgodnie z art. 238, ust. 3 litera a) TFUE od 1 listopada 2014 roku i z zastrzeżeniem postanowień określonych w Protokole w sprawie postanowień przejściowych, w przypadku, gdy w zastosowaniu Traktatów nie wszyscy członkowie Rady biorą udział w głosowaniu, większość kwalifikowaną określa się w następujący sposób: większość kwalifikowaną stanowi co najmniej 55% członków Rady reprezentujących uczestniczące Państwa Członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności tych Państw.

Po procedurze o zakończeniu stosowania derogacji, Rada, stanowiąc jednomyślnie głosami Państw Członkowskich, których walutą jest *euro* oraz danego Państwa Członkowskiego na wniosek Komisji i po konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym, nieodwołalnie określa kurs, po jakim *euro* zastępuje walutę danego Państwa Członkowskiego oraz decyduje o innych środkach niezbędnych do wprowadzenia *euro* jako jednej waluty w danym Państwie Członkowskim.

4. Normy długu publicznego i deficytu budżetowego w Polsce

Zarządzanie *długiem publicznym* to jeden z podstawowych procesów realizowanych w ramach finansów publicznych (art. 3, pkt 6 ustawy o finansach publicznych²⁴). Dług jest zjawiskiem o charakterze zarówno prawnym, jak i ekonomicznym, zaś stopień zadłużenia państwa oraz koszty obsługi długu w znaczącym stopniu wpływają na gospodarkę kraju. Zadłużenie publiczne związane jest z wzrastającymi potrzebami finansowymi państwa, przejawiającymi się w dokonywaniu wydatków publicznych w wysokości przekraczającej możliwości ich sfinansowania dochodami publicznymi.²⁵ Państwowy *dług publiczny* jest długiem całego sektora finansów publicznych łącznie z długiem jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce dominujący udział w strukturze państwowego *długu publicznego* stanowi dług Skarbu Państwa.²⁶ W ramach polityki zarządzania *długiem publicznym* minister finansów posiada kompetencje kontrolne – sprawuje kontrolę nad sektorem finansów publicznych w zakresie przestrzegania zasady stanowiącej, że państwowy *dług publiczny* nie

²⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j.: Dz. U. 2017 Nr 0 poz. 2077), dalej u.f.p.

²⁵ R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, LEX a Wolters Kluwer Business, Wydanie II, Warszawa 2013, s. 136.

²⁶ *Ibidem*, s. 139.

może przekroczyć 60% wartości rocznego PKB (art. 74 ust. 1 u.f.p.). Minister finansów ogłasza, w terminie do 31 maja roku następnego w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski, kwotę i relację do PKB państwowego *dlugu publicznego*, długu Skarbu Państwa, a także kwotę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych – według stanu na koniec roku budżetowego (art. 38 u.f.p.).²⁷

Dokonując oceny funkcjonowania finansów publicznych bierze się pod uwagę przestrzeganie dyscypliny budżetowej w obszarze poziomu zadłużenia państwa. W Polsce obowiązuje tzw. reguła zadłużenia zapisana w artykule 216 *Konstytucji RP*. Określona została tam nieprzekraczalna granica *dlugu publicznego* na poziomie 3/5 wartości rocznego PKB (60%). Limit określony w *Konstytucji RP* jest zgodny z jednym z kryteriów konwergencji przewidzianym w art. 126 TFUE i Protokole 13 do TFUE. Rozdział 3 u.f.p. nosi tytuł „*Procedury ostrożnościowe i sanacyjne*”. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne przewidziane są w przypadku przekroczenia wartości relacji kwoty państwowego *dlugu publicznego* do produktu krajowego brutto. Progi są dwa i wynoszą odpowiednio 55% i 60%. W przypadku przekroczenia progu 55% i nie przekroczenia 60% PKB zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt. 2 u.f.p. na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym m.in. nie przewiduje się deficytu budżetu państwa lub przyjmuje się poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa, zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do PKB przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa od relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. b) u.f.p. ogłoszonej zgodnie z art. 38; nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej; waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć poziomu odpowiadającego wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłoszonego przez Główny Urząd Statystyczny za poprzedni rok budżetowy; wprowadza się zakaz udzielania pożyczek i kredytów z budżetu państwa z wyjątkiem rat kredytów i pożyczek udzielonych w latach poprzednich; Rada Ministrów dokonuje przeglądu wydatków budżetu państwa finansowanych środkami pochodzącymi z kredytów zagranicznych oraz przeglądu programów wieloletnich, Rada Ministrów przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu obniżenie relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a u.f.p.; Rada Ministrów dokonuje przeglądu obowiązujących przepisów w celu przedstawienia propozycji rozwiązań prawnych mających wpływ na poziom dochodów budżetu państwa, w tym dotyczących stosowania stawek podatku od towarów i usług. Jeżeli przekroczony zostanie próg 60% PKB, to zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt. 3 u.f.p. oprócz zastosowania powyższych działań dodatkowo Rada Ministrów, najpóźniej w terminie miesiąca od dnia

²⁷ Ibidem, s. 140.

ogłoszenia relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a, przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu ograniczenie tej relacji do poziomu poniżej 60%; wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu; poczynając od siódmego dnia po dniu ogłoszenia relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a, jednostki sektora finansów publicznych nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji. W artykule 7 ustawy o finansach publicznych zdefiniowane zostały nadwyżka i deficyt sektora finansów publicznych. Dodatnia różnica między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi, ustalona dla okresu rozliczeniowego, stanowi nadwyżkę sektora finansów publicznych, zaś ujemna różnica jest deficytem sektora finansów publicznych. Dochody publiczne i wydatki publiczne oraz nadwyżkę lub deficyt sektora finansów publicznych ustala się po wyeliminowaniu przepływów finansowych między jednostkami tego sektora.

Zgodnie z art. 113 u.f.p. różnica między dochodami a wydatkami budżetu państwa stanowi odpowiednio nadwyżkę budżetu państwa albo deficyt budżetu państwa. Deficyt sektora publicznego jest pojęciem szerszym i można go dodatkowo zdefiniować, jako różnicę pomiędzy dochodami publicznymi powiększonymi o środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych, które nie podlegają zwrotowi, a wydatkami publicznymi. Zgodnie z art. 117 u.f.p., niezależnie od prognoz dochodów i wydatków budżetowych, ustawa budżetowa powinna określać również kwoty dochodów i wydatków tzw. budżetu środków europejskich. Należy podkreślić, że deficyt lub nadwyżka środków europejskich nie są wliczane do deficytu lub nadwyżki budżetu państwa.²⁸ Polska, jako członek Unii Europejskiej, jest zobowiązana na mocy TFUE do dbałości o finanse publiczne. Komisja Europejska nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość *długu publicznego* w Państwach Członkowskich w celu wykrycia błędów. Dyscyplina budżetowa jest badana na podstawie dwóch kryteriów – wysokości długu publicznego i deficytu budżetowego. W przypadku przekraczania tych wartości (określonych w Protokole 12) Komisja powiadamia Radę, która stwierdza, czy istnieje nadmierny deficyt budżetowy. Jeżeli zostanie on stwierdzony, Państwo Członkowskie może być objęte procedurą nadmiernego deficytu budżetowego. W ramach tej procedury kraj musi się stosować do zaleceń Rady. Wobec Państwa Członkowskiego mogą też być zastosowane sankcje, do których zaliczyć możemy: zażądanie od Państwa Członkowskiego, aby opublikowało dodatkowe informacje, które określi Rada, przed emisją obligacji i papierów wartościowych; wezwanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego do ponownego rozważenia polityki udzielania pożyczek wobec danego Państwa Członkowskiego; zażądanie złożenia w Unii przez dane Państwo Członkowskie nieoprocentowanego

²⁸ J. Ciak, *Źródła finansowania deficytu budżetu państwa w Polsce*, Warszawa 2012, ss. 22–23.

depozytu o stosownej wysokości aż do czasu, gdy w ocenie Rady, nadmierny deficyt zostanie skorygowany; nałożenie grzywny w stosownej wysokości. O podjętych decyzjach Przewodniczący Rady informuje Parlament Europejski.

Na podstawie powyższych sankcji widać, że już samo umieszczenie dodatkowych informacji, które określi Rada przed emisją obligacji czy papierów wartościowych, może skutkować mniejszym zaufaniem do nich przy zakupie, a wręcz mogą zostać potraktowane jako papiery spekulacyjne.²⁹

5. Aktualny stan polskich finansów publicznych

Stan finansów publicznych najlepiej zobrazować za pomocą dwóch wskaźników, tj. *dlugu publicznego* i *deficytu budżetowego*. Jak te wskaźniki kształtowały się w latach 2007–2016, przedstawia poniższa tabela.

Tabela 1. Dług publiczny i deficyt budżetowy Polski w latach 2007–2016.

Rok	Dług publiczny (% PKB)	Deficyt budżetowy (% PKB)
2007	44,2	-1,9
2008	46,6	-3,6
2009	49,8	-7,3
2010	53,3	-7,5
2011	54,4	-4,9
2012	54,0	-3,7
2013	56,0	-4,0
2014	50,5	-3,3
2015	51,3	-2,6
2016	54,1	-2,5

Źródło: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/>.

Jak pokazuje powyższa tabela, problemy z przekroczeniem normy *deficytu budżetowego* zaczęły się w 2008 roku. Stopniowo rósł także *dług publiczny*, ale nie przekroczył on w tym okresie konstytucyjnego progu 3/5 PKB. Jedynie w roku 2013 przekroczony został próg ostrożnościowy 55%, który wymagał podjęcia działań wynikających z ustawy o finansach publicznych – opisane one zostały wcześniej.

Ponieważ *deficyt budżetowy* w 2008 roku przekroczył referencyjną wartość 3% PKB, od 2009 roku Polska objęta została procedurą nadmiernego *deficytu budżetowego*, która wymagała wdrożenia działań zmierzających do jego obniżenia. W jej ramach polski rząd przedstawił do akceptacji plan, który miał doprowadzić do zmniejszenia *deficytu budżetowego* do poziomu 3% PKB.

²⁹ M. Banasik, M. Thorz, *Konstytucyjne zasady...*, op. cit., s. 115.

Jakie działania zostały podjęte? W celu zwiększenia dochodów do budżetu podniesione zostały stawki podatku VAT od 1 stycznia 2011 roku z poziomu 22%, 7% i 3% do poziomu 23%, 8% i 5%. Ponadto przyjęto długoterminowy plan zmian stawek VAT w sytuacji, gdyby poziom *długu publicznego* w roku 2011 przekroczył próg ostrożnościowy 55%. Nie został on jednak wdrożony i do teraz stawki pozostają na tym samym poziomie, pomimo wielokrotnie składanych obietnic ich obniżenia.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku wielu nieprzetworzonych produktów rolniczych stawka VAT wzrosła z 3% do 5% i wielu przetworzonych produktów rolniczych z 7% do 23%, co niewątpliwie przyczyniło się do wzrostu cen żywności. VAT-em objęte zostały ponadto czasopisma i książki w wysokości 5% (dotychczas stawka 0%).³⁰

Pozostałe działania obejmowały obniżenie zasiłku pogrzebowego, zamrożenie płac w sferze budżetowej czy zamrożenie progów podatkowych. Należy zwrócić uwagę również na to, że Polska ma jedną z najniższych w Europie kwotę wolną od podatku.

Kolejnym etapem ratowania stanu finansów publicznych był dwuetapowy „demontaż” Otwartych Funduszy Emerytalnych. W pierwszym etapie przesunięto część składki emerytalnej z otwartych funduszy emerytalnych (OFE) do ZUS, z zachowaniem integralności II filaru. Od 1 maja 2011 r. do OFE trafiło 2,3% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, zamiast – jak wcześniej – 7,3%. Pozostałe 5% zostanie umieszczone w ZUS na specjalnym indywidualnym subkoncie. Środki te będą waloryzowane (rocznie lub kwartalnie – dla tych, którzy nabyli uprawnienia w trakcie roku) o wskaźnik wzrostu gospodarczego z ostatnich 5 lat i inflacji. Jednakże proporcje pomiędzy środkami przekazywanymi na subkonto w ZUS a środkami przekazywanymi do OFE miały się zmieniać w następnych latach, aż do 2017 r., kiedy osiągną odpowiednio 3,8% i 3,5%. Co istotne, kapitał zgromadzony na subkoncie w ZUS będzie mógł być dziedziczony.

Drugi etap rozpoczął się 1 lutego 2014 r., gdy weszła w życie ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r.³¹ Zgodnie z nowymi przepisami nastąpiło przekazanie części środków z otwartego funduszu emerytalnego na subkonto ubezpieczonych w otwartym funduszu emerytalnym. Subkonta zostały założone w roku 2012 w celu przekazywania na nie środków, które dotychczas były przekazywane do otwartego funduszu emerytalnego. W związku z obniżeniem składki przekazywanej do funduszu, pozostała część ewidencjonowana jest na specjalnie w tym celu utworzonym subkoncie w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zarządzanym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Subkonta te są wydzie-

³⁰ Ibidem, s. 116.

³¹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. 2013 poz. 1717).

lone od pozostałych środków ewidencjonowanych w ZUS i podlegają podobnym uregulowaniom dotyczącym dziedziczenia co środki gromadzone w OFE. W okresie od dnia 1 kwietnia do dnia 31 lipca 2014 r. członek OFE mógł złożyć w ZUS pisemnie lub w formie dokumentu elektronicznego – uwierzytelnionego z wykorzystaniem kwalifikowanego certyfikatu, profilu zaufanego ePUAP lub innych technologii umożliwiających identyfikację, zgodne ze wzorem oświadczenie o przekazywaniu do otwartego funduszu emerytalnego składki emerytalnej. Zmianie uległy zasady przystępowania do OFE. Dotychczas było to obowiązkiem każdej osoby urodzonej po 31 grudnia 1968 r. objętej ubezpieczeniem emerytalnym. Obecnie, nie później niż w terminie 4 miesięcy, licząc od objęcia ubezpieczeniem emerytalnym, ubezpieczony może zawrzeć umowę z otwartym funduszem emerytalnym.

Zmiany te budziły wielkie emocje i były przez niektórych traktowane jako zamach na pieniądze obywateli. Przez wielu ekonomistów jednak upatrywano w OFE źródło problemów finansowych państwa.

Mechanizm narastania *dlugu publicznego* z powodu OFE jest dla wielu Polaków niezrozumiały. Tymczasem sposób, w jaki istnienie OFE przyczynia się do powstawania dodatkowego *dlugu publicznego* jest w istocie prosty do wytłumaczenia. Otóż gdyby nie było OFE, to kierowane do tych funduszy składki emerytalne zostałyby przeznaczone przez ZUS na wypłatę świadczeń emerytalnych obecnym emerytom (w praktyce w większości są to osoby ze starego systemu), takie zresztą było przeznaczenie składek przed reformą. Ponieważ państwo ma zobowiązania dotyczące wypłacania emerytur w ramach starego systemu, powstała konieczność pozyskania z innych źródeł środków, które muszą pokryć ubytek składki transferowanej przez ZUS do OFE.³²

Kolejnym rozwiązaniem było podwyższanie stopniowo wieku emerytalnego od 1 stycznia 2013 roku i zrównanie go docelowo dla mężczyzn i kobiet na poziomie 67 lat.

W chwili obecnej Polska nie jest już objęta procedurą nadmiernego deficytu budżetowego (od 19.06.2015r.). Rada UE zamknęła procedurę nadmiernego deficytu wobec Polski, potwierdzając tym samym, że Polska zredukowała deficyt poniżej 3% PKB. Deficyt znalazł się poniżej progu 3% PKB dopiero po uwzględnieniu kosztów reformy emerytalnej, szacowanych w 2014 r. na 0,4 proc. PKB. Korekta ta umożliwiła zdjęcie z Polski nadmiernego deficytu.

Obecna sytuacja, jak również prognozy dotyczące finansów publicznych są dobre. Potwierdzają to dane zarówno Ministerstwa Finansów, jak również Eurostatu. Deficyt finansów publicznych za rok 2017 nie powinien przekroczyć 50 mld zł, a według wielu prognoz powinien być na znacznie niższym poziomie. MFW pozostawił prognozę deficytu sektora finansów publicznych w 2017 r. na poziomie 2,9 proc. PKB i obniżył ją na 2018 r. do 2,6 proc.

³² L. Oręziak, *OFE. Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Warszawa 2014, s. 251.

z 2,9 proc. PKB wcześniej. W nowej prognozie MFW podniósł natomiast ścieżkę *dhugu publicznego*. Dzięki wielu działaniom rządu uszczelniono system podatkowy. Wpływ na to miało m.in.: wdrożenie JPK; pakiet paliwowy i monitoring towarów wrażliwych; surowsze rygory rejestracji i wykreślenia podatników VAT; zaostrenie kar za wystawianie fałszywych faktur – spowodowało to zwiększenie dochodów budżetowych. Realizowane są dzięki temu m.in. programy społeczne – 500+, obniżono wiek emerytalny, podniesiono kwotę wolną od podatku i płacę minimalną. Konsekwentne działania zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej budżetu państwa powinny utrzymać stabilną sytuację finansów publicznych.

Podsumowanie

Konstytucja RP oraz zapisane w niej zasady budżetowe odpowiadają standardom obowiązującym obecnie w ustawach zasadniczych państw europejskich, jak również podstawowym zaleceniom i wytycznym kierowanym przez UE do Państw Członkowskich. Nie znaczy to wszakże, że regulacje te gwarantują pełną kontrolę nad finansami państwa. Zasadnicze znaczenie w tym względzie bowiem ma funkcjonujący w państwie podział władzy wraz z towarzyszącym jej systemem hamulców i kontroli. Problemem, zwłaszcza młodych, demokracji jest skupianie większości władzy nie w rękach organów państwa, a w rękach liderów partyjnych, którzy mają wpływ na personalną obsadę tych organów. Zdaniem autorów niniejszego opracowania podstawowym zagrożeniem dla finansów publicznych w Polsce (co potwierdza również praktyka europejska) jest silna centralizacja finansów publicznych, dająca możliwości do licznych nadużyć, nie tylko ekonomicznych, ale także politycznych. Sektor finansów publicznych powinien zatem zostać podzielony. Część obecnych dochodów budżetu państwa powinna znaleźć się bezpośrednio w gestii jednostek samorządu terytorialnego jako dochodów własnych, a nie, jak jest to w chwili obecnej, pośrednio w postaci dotacji i subwencji udzielanych z budżetu centralnego na podstawie, w większości niezrozumiałych dla przeciętnego Kowalskiego, przepisów. Część budżetu także należałoby pozostawić w gestii podatników w postaci możliwości przekazywania odpisów podatkowych (ta możliwość powinna zwłaszcza dotyczyć finansowania partii politycznych, związków zawodowych, kościoła jak również innych organizacji pożytku publicznego). Takie rozwiązanie przyczyniłoby się nie tylko do ograniczenia ewentualnych nadużyć władzy centralnej (ewentualne skutki nadużyć władz lokalnych z uwagi na skalę nie zagrażałyby finansom Państwa), ale nade wszystko budowania społeczeństwa obywatelskiego, które jest fundamentem, a zarazem kwintesencją ustroju demokratycznego. Przyczyniłoby się też zapewne do znacznego obniżenia kosztów związanych z pozyskiwaniem i redystrybucją środków w ramach finansów publicznych oraz zwiększoną bez-

pośrednią kontrolą społeczeństwa nad środkami finansowymi poszczególnych jednostek pozyskiwanymi i redystrybuowanymi w ramach sektora finansów publicznych. W literaturze przedmiotu zwraca się także uwagę na rozbieżności terminologiczne pomiędzy ustawą zasadniczą a ustawami zwykłymi. Konstytucja RP nie jest wolna od uchybień językowych. Dotyczą one takich pojęć jak: „gospodarka finansowa państwa”, „budżet państwa”, „ustawa budżetowa”, które traktuje się jako synonimy, mimo że w nauce pojęcia te definiowane są w odmienny sposób, ujawniając różnice zarówno w zakresie przedmiotowym, jak i podmiotowym.³³ Postuluje się zatem zmiany w *Konstytucji RP*, aby w przyszłości posługiwać się raczej pojęciem ustawy finansowej, który to termin zawierałby w sobie zarówno pojęcie gospodarki finansowej państwa, jak i odpowiadałby pojęciu finansów publicznych. Rozwiązanie to także przyczyniłoby się do określenia roli parlamentu w kwestii uchwalania i kontroli wykonywania ustawy finansowej, usprawniając jednocześnie funkcjonowanie sektora finansów publicznych.³⁴ Na gruncie obecnej *konstytucji* bez jej uprzedniej zmiany wprowadzenie *euro* nie jest możliwe głównie ze względu na zapisane w niej szeroko pojęte zasady budżetowe. Wprowadzenie waluty *euro* w Polsce będzie zatem złożoną i niełatwą operacją prawną, ekonomiczną i społeczną. Należy bowiem dostosować polskie prawo do już istniejącego prawa UE. Dotyczy to także zmian ustrojowych, które w konsekwencji doprowadzą do zasadniczego przemodelowania oraz ograniczenia kompetencji organów kreujących i kontrolujących finanse publiczne w Polsce. Nie należy zatem z procesu tego eliminować narodu jako suwerena. Odsunięcie narodu od procesu współdecydowania o terminie przekazania suwerenności monetarnej, jak i uniemożliwienie wyrażenia stanowiska w przedmiocie zmian ustawy zasadniczej umożliwiających wprowadzenie *euro* w Polsce, niewątpliwie pociągnie za sobą niewymierne koszty społeczne i polityczne.

Polskie finanse publiczne są obecnie w stabilnej kondycji. Z Polski zdjęta została procedura nadmiernego *deficytu budżetowego*. Nadal jednak potrzebna jest gruntowna reforma finansów publicznych. Bez niej ich stan może ulec pogorszeniu.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.
2. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana – Dz. U. C 326 z 26.10.2012.

³³ T. Dębowska-Romanowska, *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, Państwo i Prawo 2000, s. 5.

³⁴ Zob. szerz.: C. Kosikowski, *Tworzenie ustawy...*, op. cit., s. 139.

3. Protokół (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu – Dz. U. C 326 z 26.10.2012.
4. Protokół (nr 13) w sprawie kryteriów konwergencji – Dz. U. C 326 z 26.10.2012.
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t. j.: Dz. U. 2013 Nr 0 poz. 885.
6. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, t. j.: Dz. U. 2017 poz. 1876.
7. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, t. j.: Dz. U. 2017 poz. 1937.
8. Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, Dz. U. 2013 poz. 1717.

Literatura

1. Banasik M., Thorz M., *Konstytucyjne zasady budżetowe a bezpieczeństwo finansowe Polski*, Chorzowskie Studia Polityczne, Nr 4, Chorzów 2011.
2. Bolikowska D., Robaczyński W., *Najwyższa Izba Kontroli: tradycja i współczesność*, Warszawa 2009.
3. Ciak J., *Źródła finansowania deficytu budżetu państwa w Polsce*, Warszawa 2012.
4. Dębowska-Romanowska T., *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, Państwo i Prawo 2000.
5. Kosikowski C., *Charakter prawny zasad budżetowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, seria I, Łódź 1996.
6. Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004.
7. Kosikowski C., *Prawne aspekty wejścia Polski do strefy euro*, Państwo i Prawo 12/2008.
8. Kosikowski C., *Tworzenie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym w praktyce stosowania Konstytucji RP* [w:] C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005.
9. Mastalski R., Fojcik-Mastalska E., *Prawo finansowe*, LEX a Wolters Kluwer Business, Wydanie II, Warszawa 2013.
10. Oręziak L., *OFE. Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Warszawa 2014.
11. Thorz M., *Działalność ombudsmana w Polsce w aspekcie przemian ustrojowych zmierzających do gospodarki wolnorynkowej*, Социально – экономические подходы в решении региональных и отраслевых проблем инвестиционно – строительного и жилищно – коммунального комплексов, Международный сборник научных трудов, Moskwa 2008.
12. Thorz M., *Ochrona praw i wolności sprawowana przez RPO w aspekcie gospodarczym i ekonomicznym w latach 2000–2004* [w:] M. Thorz (red.), *W kierunku sprawnego państwa. Publiczno prawne instrumenty kształtowania polityki społecznej i gospodarczej*, Wydawnictwo Akademii Polonijnej „Educator” Częstochowa 2008.
13. Walasik A., *Warunki implementacji zasad budżetowych*, Głosa 1998 nr 11.

Informacja o autorach:

dr Maciej Banasik, adiunkt w Wyższej Szkole Bankowej w Poznaniu

dr Maciej Thorz, adiunkt w Wyższej Szkole Finansów i Prawa w Bielsku-Białej

CONSTITUTIONAL CONSTRAINTS ON PUBLIC SPENDING AS A GUARANTEE OF POLAND'S FINANCIAL SECURITY IN THE CONTEXT OF ITS PROSPECTIVE EUROZONE ACCESSION

Summary

The stability of government finances is key to a country's financial safety. It seems that therefore all governments should be concerned to avoid excessive budget deficit and to not increase public debt. Currently as one of the EU countries with an EMU derogation, Poland is obliged to eventually adopt the euro, although no specific date has been fixed for its eurozone accession. What it should do in the meantime is bring its national legislation into compliance with EU laws and meet the euro convergence criteria set out in the Treaty on the Functioning of the European Union and the attached protocols. There are both national and European laws that impose specific constraints on government deficit and public debt. The paper aims to present Poland's constitutional provisions on public spending as critical to the country's financial security in the context of euro changeover and to examine the condition of Poland's public finances.

Key words: *constitutional provisions, budgetary constraints, the euro, public debt, government deficit.*

SOME ASPECTS OF FINANCIAL POLICY AND CONSOLIDATION OF PUBLIC FINANCES IN THE SLOVAK REPUBLIC

Summary

Efficient use of society resources, economic growth and macroeconomic balance can be achieved through a well-guided financial policy. The main tool to achieve balanced and sustainable development of the national economy is the financial policy that addresses the issues of finance and the real economy. In order to achieve the objectives, the emphasis is on ensuring effective public finance management system, especially leading to more efficient management of public funds. The state budget is a means to achieve these goals. Tax revenue is a crucial source of budgets. An efficient tax system should have the following characteristics: justice, economic efficiency, administrative simplicity, flexibility and transparency. Improving the overall management of public finances should be achieved by improving program budgeting and effective management of government debt. The present paper introduces development of state budget income in the last four years in various contexts.

Key words: *financial policy, consolidation of public finances, state budget*

Introduction

Macroeconomic policy is aimed at sustainable economic growth, particularly labour productivity growth, inflow of foreign investments, creating a favourable business environment for development of business, transparent tax laws. The main tool to achieve balanced and sustainable development of the national economy is a financial policy that addresses the issues of finance and the real economy. The policy should be directed in accordance with the constitutional orientation of Slovakia to the sustainable social market and green economy development and the consolidation of life security (Vincúr 2001).

In order to achieve the objectives, the authorities place emphasis on ensuring effective public finance management system, especially leading to more efficient management of public funds. The system of public finances in Slovakia is currently divided into: the state budget of the SR, budgets of self-governing regions and municipal budgets. Improvement in the overall management of public finances should be achieved by improving the program budgeting and effective management of government debt. The state budget is a means to achieve these goals.

Financial policies as an element of support of the economic development in Slovakia

Financial policy is based on the considered selection and use of selected tools in order to achieve certain goals. For example, the tax may be reduced in order to initiate an increase in employment, it can be modified to implement the social security system and so on.

For economic implementation of fiscal policy it is necessary to have a balanced marketing and a more effective implementation of the state's role in the application of the allocation, distribution, stimulating and stabilizing function of public finance system through the formation and efficient use of instruments of budget and tax policy of the state. Assumptions are being developed to increase knowledge society in consolidating macroeconomic stability and business development with regard to job creation. Other areas such as education, research and transport infrastructure are also gaining priority (Štofková 2015).

An example of an increase in public revenue is the current setting of the bank tax. Revenue is expected to increase even by taxation of gambling and more efficient management of enterprises owned by the state. The private sector is more motivated to invest in research, development and innovation. The measure uses tax credits for enterprises that develop their research.

A great problem represents provision of financial and social sustainability of the pension system as a whole, therefore, the existing three pillars. What is important, it is audit and the reform of state and local governments, that have the objective of reducing expenditure on public administration and improve the quality and accessibility of its services through a variety of measures such as centralization of public procurement.

Budget and tax policy and a fundamental streamlining of the work of national financial assets will create conditions for the creation of business and public sources. The use of public funds is coordinated in a timely and efficient drawing of EU funds. Long-term socio-economic growth will secure systematic and systemic tax policy. Introducing long-term strategic planning in order to increase the efficiency and social equity of the tax system will also support entrepreneurship (Úrad 2014).

Medium-term consolidation requires to increase the share of public income in GDP, so as not to limit public services for citizens. The government will also seek a transfer of expenditure in different parts of the public sector to respond to the real development of the needs of citizens.

Taxing consumption does not represent the only source for raising revenues for public budget to achieve the objective of reducing the deficit. Accent will be placed on the tax which, to the smallest extent, reduces the disposable

income of low-income citizens, economic activity, and is relatively low compared to other countries. This will increase the progressivity of the tax system in high standard income of individuals as well as legal persons. The ministry has to consider increasing the range of property taxes, respecting the particular factors.

It is expected that a more equal tax burden of capital and labour is going to be introduced. Taking into account the experiences in the neighbouring countries, one shall consider introduction of a tax on financial transactions. Even with the reform of the tax administration through the program UNITAS that unifies the collection of taxes, duties and levies and suppression of tax evasion will provide additional budgetary resources (Štofková 2012).

In the legislation it is specified how the taxes can be imposed, what kinds of taxes may exist in the state, revenues of which budget are these taxes and who has the right to submit the tax laws to the parliament. Tax laws are adopted by the highest legislative body i.e. the National Council of the Slovak Republic. Tax legislation is, however, realized by regulations of lower hierarchical value, especially by ministries decrees, regulations of the Slovak Government, measures of the Ministry of Finance, the Tax Directorate and other bodies (Sivák 2007).

However, each state seeks to streamline the tax system, which should generally take into account the requirements of individual taxpayers to taxes, as well as the expectations of the state aimed at increasing the tax revenues. An efficient tax system should have, according to the widespread opinion, the following characteristics:

- *justice* – such tax system is fair, in which each taxpayer contributes to public budgets depending on the benefits that is had from the public goods,
- *economic efficiency* – such use of resources from taxes, which brings maximum satisfaction of needs at minimum costs,
- *administrative simplicity* – the tax system should be as simple as possible in terms of administration and tax collection,
- *flexibility* – each tax system should respond flexibly to changes that occur in market economies,
- *transparency* – taxpayers should keep track of their payments and national budgets (Stofkova, 2015).

Criteria for taxes division take into account different aspects. Classification of taxes according to the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), takes into account the division of taxes into 6 main groups:

- taxes on pensions, profits and capital gains,
- social security contributions,

- taxes on salaries and workforce,
- taxes on goods and services,
- other taxes.

Another criterion for taxes division may take into account *the territorial aspect of tax determination*. Then there are taxes which are the revenue of the *national budget, the budget of the higher territorial unit, the budget of city or municipality*.

Taxes as the main source of revenue for the Slovak state budget

In the fiscal policy the most widespread division of taxes is into direct and indirect taxes. This division reflects the tax status in relation to the taxpayer in direct or indirect form. Such division of taxes has in terms of theoretical and practical point of view the utmost importance. The focus of taxation in tax system goes from direct to indirect taxation. Adjustment of the Act on Value Added Tax and Act on Excise Taxes significantly increased the share of indirect taxes in total revenue in the national budget.

The formation of tax system is also affected by the EU rules. Slovakia's entry into the EU established upon SR the obligation to comply and to further align the tax policy of SR to the tax policy of EU Member States. In practice this means harmonization of the tax system with EU laws, which has in some areas the exclusive jurisdiction, which means that important decisions or laws are adopted by common European institutions.

The introduction of *indirect taxes* was largely influenced by the efforts to harmonize indirect taxation systems of the Member States of the European Union, so that regardless of the length of the cooperation chain between the products there were not too big differences. Tax rate on goods and services is since 1st January 2011 in amount of 20% of the tax base. Since 1st January 2007 applies also a reduced rate of 10% of the tax base on antibiotics, pharmaceuticals, printed books, brochures, hygiene products and so on. (Annex 7 of the Act no. 222/2004 Coll., on Value Added Tax).

Direct taxes, especially individuals and legal entities income tax are fully within the competence of states. They autonomously decide on the amount of rates, method of calculating the tax base, exemptions and relief from tax duty. For tax on legal entities income, there was an effort to introduce a common consolidated tax base, intended for large companies that operate in several EU Member States. In this area, there have been various legal distortions that cause tax losses to several states, not excluding Slovakia.

One of the traditional forms of comparison of taxation levels in different countries, is the comparison of the share of taxes in total GDP. It must be

noticed that certain specifics of tax policies, for example in area of tax reliefs, may affect, to some extent, the fair value of the compared indicator of tax share in GDP in individual countries.

On 1st January 2012, a budgetary organization called the Financial Directorate of the Slovak Republic was established, eight financial offices in offices of HTU and two specialized agencies were established. The aim should be to provide a unified collection of taxes, customs and insurance contributions.

Measures to increase budget revenues and to cut expenditures

Because of consolidation and sustainability of public finances, it is necessary to conduct uncompromising, conceptual and systematic fight against tax fraud. Action plan to combat tax fraud is a detailed schedule of implementation of individual measures, and public participation in this process. The aim of these measures will be effective legislative support, but also a series of tools of operational nature to prosecute tax fraud, including customs fraud in the field of direct and indirect taxes.

Some measures should prevent unfair activities during the dissolution of companies and increase the responsibility of those at the time of termination of their previous statutory body. Options for legislative and institutional conditions for the interconnection of business, tax and criminal law will be explored (Úrad 2014).

The previous economic crisis demonstrated the need to focus on better quality of public services, but also to increase responsibility and proper management of public administration structures. There is a need to improve the mechanism to give early detection of latent systemic risks within the financial management in public sector. The aim is to create an environment of public internal control and audit systems that provide assurance that public expenditure is being used economically and efficiently. Proper and effective setup of the system of public internal control and audit is one of the important instruments for the government to detect latent systemic risks and to prevent crime and fraud.

Social phenomena, mainly corruption, are seen as a great threat to democratic stability and the rule of law, market economy, social and economic progress. The fight against it requires fundamental system solutions. In all sectors of public administration it is important to narrow the scope for corruption and thus increase the efficiency in the management of state property, public institutions and local governments, state subsidies, as well as through the provision of resources from EU funds and public procurement.

Spending of public funds and building effective penalty system will be pursued. Legislative changes should be adopted to ensure effective sanction mechanisms especially in the area of respect the procedures and conditions of public procurement and an economical of spending public money. Spending

of EU funds must be more flexible. This will facilitate and accelerate spending in order to reduce risk of abuse of these resources.

It is necessary to support the stability of prices of goods, services and energy within limits of EU legislation. In cases of failure of self-regulation, market mechanisms should be adopted in accordance with EU legislation and appropriate measures to prevent undesirable price developments must be undertaken. In cooperation with other EU Member States there is an interest to support the introduction of effective regulation and effective transparent policy in the financial sector, in particular the adoption of common rules when exercising supervision in the EU (Stratégia 2020).

Effective and adequate consumer protection scheme in the financial market is also an aim. This will promote long-term financial education of the general public. This will create conditions to eliminate unfair practices in the financial market by streamlining the regulation of consumer credit.

Public finances consolidation

Public finances consolidation is a prerequisite for sustainable development in Slovakia, not only in the period of uncertainty in financial markets. The primary objective in this area was to reduce the government deficit below 3% of GDP and below 2% in 2016. It should implement measures on both the revenue and the expenditure side of public finances. State will focus on measures in an effort to reduce the deficit not to render unavailable economic activity and economic growth and would not represent a disproportionate impact on the most vulnerable segments of society. On the expenditure side, the upward pressure on the efficiency of the state will be continued not only in procurement but also in the setting of the state institutions. The structure of state administration bodies will be reviewed in order to streamline their activities and contribute to the reduction of expenditure incurred on their activities.

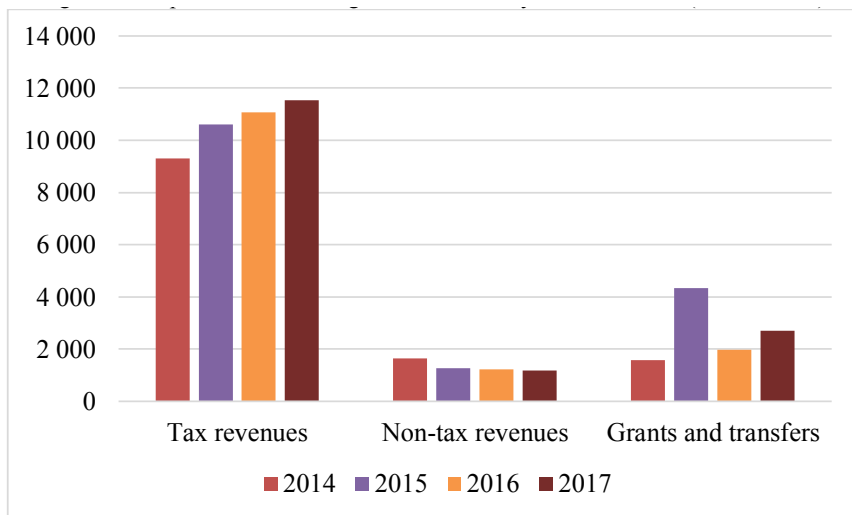
Approved Constitutional law on fiscal responsibility will be used to strengthen the long-term sustainability management so as to ensure social and economic cohesion and solidarity among current and future generations. As regards fiscal policy, it will consistently respect the rules resulting from international acts.

In line with the Stability Program of Slovakia for the years 2016–2019, the target value of the general government deficit for 2017 is set at 1.29% of GDP. In 2018, the deficit should further fall to 0.44% of GDP and a budget surplus of 0.16% of GDP should be achieved in 2019. Based on the reality for 2016 and the parameters of the fiscal framework for the general government budget for 2017–2019, it can be expected that government gross debt will gradually fall to 49.1% of GDP in 2019. The development of debt will be

affected, for the first time in history, in the budgeted horizon of 2017–2019, mainly by the expected achievement of the surplus of the primary balance as a result of the ongoing consolidation of public finances.

State budget revenues in 2016, for example, was budgeted in the amount of 14.105 million €, the reality was 14.276 million. State budget expenditures are determined in the amount of 15.921 million €, the reality was 15.256 million €, budget deficit was in the amount of 980 million €. The development of state budget income – tax revenues of the state budget, non-tax revenues, grants and transfers during the years 2014–2017 is shown in Fig.1 (2017 draft state budget) (Ministry, 2017). The amount of funds provided from the state budget to the budgets of municipalities was determined for transferred state administration ensured by municipalities and higher territorial units. In the chapter General Treasury Administration are budgeted subsidies for preservation and restoration of cultural monuments and subsidies for the individual needs of communities. The state budget is a provision for necessary and unforeseen expenses.

Fig 1. Development of state budget income in the years 2014–2017 (millions of €)



Source: www.rozpocet.sk

The public administration deficit according to ESA 2010 methodology, reached 2.97 % of GDP in 2015. The deficit was higher by 0.48% of GDP compared to the budgeted figure for 2015 and was 0.27% of GDP higher than in the previous year. The public administration budget was affected by a number of factors in 2015, due to EU funds, etc. The public deficit, according to ESA methodology, reached 1.68% of GDP in 2016 and balanced budget is expected in the year 2020.

In the budget some new measures were introduced, for example tax deduction for health insurance contributions, wage increases for teachers, or introduction of overlapping material needs and wages as well as some contribution to health insurance etc.

The need to refinance the state debt payable in 2015, i.e. settlement of obligations necessary for the internal and external debt, represents amounts due of government debt, represents a relatively large amount. The cost of the service of the public debt is currently at record lows, which proves that Slovakia is a trusted partner for foreign investors (Kažimír 2014).

The obligation to fulfil the structural budget balance rule in Slovakia stems from an amendment to the law on budgetary rules. In accordance with these rules, the commitment to a balanced budget in structural deficit of 0.5% of gross domestic product (GDP) within two – three years is implied.

Conclusions

Fiscal policy is to offer a balanced role of the state, which promotes and enhances the market. At the same time, it effectively exercises a role of the state in the application of the allocation, distribution, stimulating and stabilizing function of public finance system through the formation and efficient use of instruments of budget and tax policy of the state. In these way preconditions are being created for economic stability and business development. The very good development of the economy has made it possible to take various measures for the benefit of businesses and citizens. On the revenue side, e.g. the corporate tax rate is reduced to 21%, flat-rate expenditure is increased to 60% of the total revenue, and the maximum amount is changed to EUR 20 000 per year. As a part of the amendment to the Income Tax Act, a withholding tax is applied to the distributed profits of corporations (dividends) to natural persons in Slovakia with a 7% rate. The revenue side of the budget envisages the continued application and changes in the special levies in the regulated sectors of the economy and the special levy of the selected financial institutions.

Literature

1. Cisko Š., Klieštik T. (2009), *Finančný manažment podniku*, Žilina, Žilinská Univerzita v Žiline, EDIS, p. 508.
2. Kažimír P. (2014), *Návrh rozpočtu na rok 2015 je najvyrovnanejší v histórii Slovenska*, [http://openiazoch.zoznam.sk/cl/151189/ Kazimir-Navrh-rozpocetu-na-rok-je-najvyrovnanejsi-v-historii](http://openiazoch.zoznam.sk/cl/151189/Kazimir-Navrh-rozpocetu-na-rok-je-najvyrovnanejsi-v-historii)
3. Ministry of Finance of the Slovak Republic (2017), <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3557>
4. Owsiak S., *Finanse publiczne*, Warszawa, PWN, p. 561.

5. Repková Štofková K., Jankalová M. (2015), *Financie*, Žilina, Žilinská Univerzita v Žiline, EDIS, p. 237.
6. Sivák R. et al. (2007), *Verejné financie*, Bratislava, Iura Edition, p. 311.
7. Soltes V., Štofková K. (2015), *Characteristics and development of program budgeting in self-governing region* [in:] *Innovations in science and education, conference proceedings*, Prague, Central Bohemia University, pp. 50–55.
8. *Stratégia Európa 2020* [online], [cit. 2014–03–29]: <http://www.euroinfo.gov.sk/strategia>
9. Štofková J., Repková Štofková K., Kaštánek P. (2015), *Finance*, Bratislava, Dolis, p. 152.
10. Úrad vlády SR (2014), *Trvalo udržateľný hospodársky rozvoj*, <http://www.vlada.gov.sk/trvalo-udrzatelny-hospodarsky-rozvoj/?pg=2>
11. Vincúr P. et al. (2007), *Teória a prax hospodárskej politiky*, Bratislava, Sprint, p. 432.
12. www.vlada.gov.sk/vlada-rokovala-o-navrhu-statneho-rozpocetu-na-rok-2015/
13. www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5213
14. www.rozpocet.sk/app/homepage/rozpocetVCislach/rozpocetVerejnejSpravy/statny-Rozpocet/2016

Informacja o autorach:

Jana Štofková, prof. Ing. PhD., Žilinská univerzita v Žiline, Fakulta prevádzky a ekonomiky dopravy a spojov, Univerzitná 8215/1, 01026 Žilina.

Zuzana Štofková, MUDr. Ing. PhD., Žilinská univerzita v Žiline, Fakulta prevádzky a ekonomiky dopravy a spojov, Univerzitná 8215/1, 01026 Žilina.

WYBRANE ASPEKTY POLITYKI FINANSOWEJ I KONSOLIDACJI FINANSÓW PUBLICZNYCH W REPUBLICIE SŁOWACJI

Streszczenie

Efektywne zastosowanie zasobów społecznych, osiągnięcie wzrostu ekonomicznego i zrównoważenia makroekonomicznego można osiągnąć poprzez dobrze prowadzoną politykę finansową. Głównym narzędziem służącym do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju gospodarki narodowej jest polityka finansowa, która porusza kwestie finansów i strefy realnej. Aby spełnić wyżej postawione cele należy położyć nacisk na zapewnienie efektywnego systemu zarządzania finansami publicznymi. Budżet centralny jest środkiem do osiągnięcia tego celu. Dochody z podatków to kluczowe źródło zasilańce budżet. Wydajny system podatkowy powinien cechować się: sprawiedliwością, produktywnością ekonomiczną, prostotą administracyjną, elastycznością i przejrzystością. Udoskonalenie systemu zarządzania finansami publicznymi powinno odbywać się za pomocą wprowadzania skutecznych programów budżetowania oraz skutecznego zarządzania długiem publicznym. Niniejsze opracowanie omawia kształtowanie się wpływów do budżetu centralnego Słowacji w ostatnich czterech latach, a zagadnienie ukazane jest w kilku różnych kontekstach

Słowa kluczowe: *polityka finansowa, konsolidacja finansów publicznych, budżet centralny*

Część II

NOWE WYZWANIA DLA RACHUNKOWOŚCI

WPŁYW GLOBALIZACYJNEGO CHARAKTERU RACHUNKOWOŚCI MIĘDZYNARODOWEJ NA GOSPODARKĘ KRAJOWĄ

Streszczenie

Przebieg procesów globalizacyjnych wyznacza neoliberalna myśl ekonomiczna, wzbogacająca o współczesny jej kierunek – monetaryzm. Monetaryzm uznaje wiodącą rolę pieniądza w kreowaniu procesów gospodarczych. Zgodnie z tą orientacją globalizacja wzbogacana jest o nowe formy zastosowania kapitału finansowego dla maksymalizacji zysku. Pojawiła się rachunkowość międzynarodowa sprzyjająca aktywizacji kapitału finansowego. Jej założenia, wcielające do procedur pomiarowych zmienność pieniądza, umożliwiają kreowanie bogactwa i wyników finansowych jednostek gospodarczych, stają się użytecznym narzędziem dla alokacji kapitału finansowego w skali globalnej. Rachunkowość krajowa, zreformowana zgodnie ze standardami międzynarodowej rachunkowości, wywiera negatywny wpływ na gospodarki wielu krajów, szczególnie słabo rozwiniętych. W konkluzji opracowania podkreśla się konieczność zmiany aktualnego paradygmatu ekonomii.

Słowa kluczowe: neoliberalizm, monetaryzm, kapitał finansowy, wartość godziwa

Wstęp

Procesy globalizacyjne obejmują coraz szersze obszary świata. Teoretyczne uzasadnienie znajdują w ekonomii neoliberalnej, nasyconej założeniami myśli monetarnej. Nie jest przypadkiem, że monetarna teza o wiodącej roli pieniądza w procesach gospodarczych zyskuje powszechną aprobatę zwłaszcza tych, którzy pragną zarobkować na *kapitale finansowym*. Wielowiekowa maksymalizacja zysku, motywująca tworzone wartości produktów, natrafiła obecnie na ograniczone pojemności rynków krajowych, na bariery surowcowe. Globalizacja staje się koniecznością dla krajów wysokorozwiniętych, stwarzając im możliwości zastosowania kapitału w szerszej skali. Wspomagana przez myśl monetarną, zyskuje dodatkowo na atrakcyjności, bowiem tworzy przyjazny klimat dla zarobkowania na *kapitale finansowym* w skali gospodarki światowej. *Monetaryzm*, silnie akcentujący tezę o towarowości pieniądza, akceptuje zjawisko zmienności pieniądza pod wpływem podaży i popytu na pieniądź. Nic dziwnego, że zmienność pieniądza wbudowana w szereg wyrafinowanych instrumentów finansowych stała się popularnym sposobem kreowania zysków na *kapitale finansowym*.

Rachunkowość międzynarodowa, wychodząc naprzeciw interesom *kapitału finansowego*, zaoferowała nową koncepcję pomiaru zjawisk ekonomicznych. W tym celu zmieniła treść ekonomiczną podstawowych kategorii ekonomicznych, takich, jak: kapitał, przychody, koszty. Negując statyczny charakter rachunkowości, wprowadzono, z zamiarem zdynamizowania jej systemu pomiarowego, kategorię wartości bieżącej do wyceny składników majątkowych. Zaowocowało to znanym już zjawiskiem rachunkowości kreatywnej, która stała się jedną z przyczyn współczesnych kryzysów finansowych. Wiele krajów znajdujących się w orbicie procesów globalizacyjnych zostało zmuszone do przebudowania rachunkowości krajowej zgodnie ze standardami rachunkowości międzynarodowej.

Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na główne założenia globalnego *neoliberalizmu* wzbogaconego myślą monetarną, na ich inspirujące znaczenie dla przebudowy rachunkowości międzynarodowej. Było to konieczne dla obsługi procesów globalizacyjnych na poziomie praktycznym, a zwłaszcza umożliwiło ekspansję *kapitału finansowego*. Zarobkowanie na zmienności pieniądza przez *kapitał finansowy* zalegalizowane zostało prawnie w nowych założeniach rachunkowości międzynarodowej. Opracowanie wskazuje na wiele sprzeczności teoretycznych tkwiących w założeniach współczesnej rachunkowości, mających kryzysogeny charakter. Kraje słabiej rozwinięte, znajdujące się w orbicie przemian globalizacyjnych, musiały transponować do rachunkowości krajowej założenia rachunkowości międzynarodowej. Spowodowało to pojawienie się negatywnych zjawisk gospodarczych w obszarze gospodarek krajowych. Przedstawiono przyczynowe wyjaśnienie niektórych destrukcyjnych skutków gospodarczych, jakie wystąpiły w krajach słabiej rozwiniętych pod wpływem przyjętych założeń ekonomii neoliberalnej uwikłanej w spojrzenie monetarne. Założenia międzynarodowej rachunkowości adaptowane na grunt rachunkowości krajowej w sposób bezkrytyczny odegrały tu niemałą rolę. Metoda badawcza podjętej problematyki to studia teoretycznej literatury neoliberalnej oraz literatury dotyczącej teoretycznej strony rachunkowości.

1. Globalny neoliberalizm w uwikłaniu monetaryzmu

Ekonomiczną naturę globalizacji wyznacza *neoliberalizm*, wyposażony w doktrynę *monetaryzmu*. Procesy globalizacyjne wcielają współczesną logikę działania kapitalizmu do wielu obszarów gospodarczych świata. Dla krajów wysokorozwiniętych jest to konieczność, ponieważ kontynuowanie trendu maksymalizacji zysku napotkało na ograniczoną pojemność rynków w tych krajach, na barierę kurezących się zasobów przyrodniczych. Pokonanie tych ograniczeń wymagało mobilności kapitału, rozszerzenia rynków zbytu i poszerzenia obszarów eksploatacji zasobów. Są to główne przyczyny warunkujące procesy globalizacyjne oparte na fundamentach *neoliberalizmu*.

Nowy międzynarodowy ład ekonomiczny stanowi praktyczne wcielenie doktryny neoliberalnej, uwzględniającej także teoretyczne założenia myśli monetarnej.

Główne założenia zglobalizowanego *neoliberalizmu* w spojrzeniu monetarnym, wyrażone są w Konsensusie Waszyngtońskim. Z jego przesłanek wynika, że przede wszystkim należy zwinąć państwo, ograniczyć jego rolę do takich zadań, jak: obrona zewnętrzna, zapewnienie infrastruktury prawnej i gospodarczej dla funkcjonowania rynków. Dominująca w teoretycznym i praktycznym wymiarze teza o hegemonii wolnorynkowej upatruje w cenach wolnorynkowych prawidłowych bodźców aktywności gospodarczej. W związku z tym zaleca się politykę gospodarczą obejmującą prywatyzację, deregulację i zniesienie państwowego planowania. W wyniku tego kapitał międzynarodowy uzyskuje siłę ekonomiczną do zajmowania ziemi, korzystania z zasobów i zajmowania majątku w wielu krajach honorujących założenia Konsensu Waszyngtońskiego. Nadto znaczącą rolę odgrywa teza neoliberalistów głosząca, że to międzynarodowy handel i finanse – a nie krajowa konsumpcja, powinny być motorami rozwoju gospodarczego. Za całkiem poprawny przyjmuje się pogląd, że takie postępowanie zmusza firmy krajowe do większej efektywności pod presją producentów zagranicznych, pobudza eksport i promuje specjalizację kraju zgodną z jego komparatywną przewagą. Niezbędne staje się tu zliberalizowanie obrotów kapitałowych ułatwiających napływ inwestycji zagranicznych, będących uzupełnieniem dla krajowych oszczędności i zdolności inwestycyjnych. W uzupełnieniu do tego konieczne jest tu także zliberalizowanie krajowego systemu finansowego, aby zwiększyć dostępność oszczędności i stóp zwrotu z inwestycji dla inwestorów. Korporacje międzynarodowe w coraz większym stopniu korzystają ze źródeł finansowania dostępnych na rynkach kapitałowych i wprowadzają odpowiednie normy zarządzania. Wprowadzana w praktyce kombinacja zasad polityki, przepisów i bodźców jest obliczona na zredukowanie roli państwa w gospodarce, przy jednoczesnym honorowaniu interesów korporacji. Tego rodzaju myślenie obciążone jest błędnym założeniem o istnieniu wolnego rynku w dobie tak wysokiej koncentracji kapitału. Wolnorynkowy fundamentalizm owocuje wieloma negatywnymi skutkami w gospodarkach krajów słabiej rozwiniętych.

Globalizację znamionuje cały szereg różnych wyróżników, opisywanych szczegółowo w literaturze przedmiotowej. Nie wdając się w szczegółową ich charakterystykę, należy odnotować, że zjawiska globalizacji, konieczne dla pokonania barier akumulacji kapitału, pociągają za sobą ekspansję utowarowienia. Obszary utowarowienia dotyczą różnych globalnych rynków preferujących konsumpcjonizm, obejmują sferę usług zdrowotnych, edukacyjnych, ubezpieczeniowych, rynek informatyki i komunikacji, a przede wszystkim rynek finansowy. Utowarowienie finansów powoduje, że transakcje walutowe w papierach wartościowych, finansowych instrumentach pochodnych mogą

być przeprowadzane w celu kapitałowej akumulacji, celu samego w sobie. Waluty mogą być kupowane i odsprzedawane w celu osiągnięcia zysku, również inwestorzy mogą prowadzić obrót papierami wartościowymi w celu zysku osiąganego na samych zmianach cen akcji i obligacji. Szeroko wykorzystywane finansowe instrumenty pochodne, zwane derywatami, pozostają jedynie w luźnym związku z jakimiś namacalnymi dobrami. Jako narzędzia chroniące przed ryzykiem inwestycyjnym stają się obiektami inwestycyjnymi same w sobie, przynosząc niejednokrotnie krociowe zyski. Także polisy ubezpieczeniowe stają się przedmiotem transakcji handlowych jako obiekty akumulacji same w sobie¹ dzięki funkcjonowaniu rynku wtórnego ubezpieczeń. W ostatnich latach rozmiary inwestowania w instrumenty finansowe i ilość dokonywanych na nich transakcji handlowych wzrosły skokowo. Sprzyja temu elektroniczna możliwość szybkiego dokonywania transakcji finansowych w przestrzeni całej kuli ziemskiej. Ostatecznie we współczesnym światowym biznesie *kapitał finansowy* generuje wiele zysków nadzwyczajnych, głównie na transakcjach spekulacyjnych, a nie długoterminowych inwestycji.

Ekspansja *kapitału finansowego* posiada wsparcie w teoretycznej idei *monetaryzmu* o wiodącej roli pieniądza w kształtowaniu procesów ekonomicznych. Dominującym stał się pogląd o towarowości pieniądza. W gospodarce rynkowej pieniądź jest użyteczny przede wszystkim w jego funkcji miernika wartości i funkcji środka cyrkulacji. Funkcje te uzasadnia teoria wartości. W ekonomii klasycznej, uznającej działanie prawa wartości, całkiem słusznie uważano, że przyczyną pierwotną wzrostu ilości pieniądza w obiegu był wzrost wartości produktów i usług. Pieniądź odgrywał tu rolę wtórną, niezbędną w pomiarze i dystrybuowaniu wytworzonej wartości. *Monetaryzm* prawo wartości odrzuca. Monetaryści wyrażają przekonanie, że pierwszoplanową rolę dla zmian o charakterze makroekonomicznym odgrywają zasoby pieniądza. W znanym powszechnie równaniu obiegu pieniężnego zamieniono skutek w przyczynę i uznano, że ceny zmieniają się wraz z ilością pieniądza w obiegu, przy odpowiednim uwzględnieniu szybkości tego obiegu i liczby transakcji. Mamy tu do czynienia z odwróconą przyczynowością, zgodnie z którą podaż pieniądza staje się kluczową siłą wpływającą nie tylko na ruchy cen, ale także na podstawowe zmienne, takie jak: produkcja globalna, czy zatrudnienie. W uproszczeniu: w kreowaniu procesów gospodarczych tylko pieniądź ma znaczenie.² Podaż pieniądza staje się demiurgiem rozstrzygającym o możliwościach wzrostu gospodarczego. Tego rodzaju myśl wynika z obserwacji empirycznych tych okresów, w których istotnie podaż pieniądza wpływała na ruchy cen. Były to jednak raczej ruchy naprawcze w stosunku do zakłóceń działania prawa obiegu pieniężnego lub celowej korekty błędnego stosowania

¹ J. A. Scholte, *Globalizacja*, tłum. K. Ślęczka, Wydawnictwo Humanitas Sosnowiec, 2006, ss. 186–187.

² Por. P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 1, PWE, Warszawa 1995, s. 495.

polityki gospodarczej. Tego rodzaju krótkookresowe obserwacje empiryczne nie stanowią dowodu na pierwotność siły pieniądza w oddziaływaniu na procesy gospodarcze. Krótkookresowe, fragmentaryczne obserwacje empiryczne nigdy nie mogą prowadzić do uogólnień teoretycznych, bez narażenia się na poważny błąd metodologiczny.

W nurcie neoliberalnej myśli monetarnej zakłada się niezależność banku centralnego, dopuszcza się inne banki do emisji pieniądza, chociażby w postaci różnorodnych jego surogatów. Nic dziwnego, że pojawia się najbardziej szkodliwa emisja pieniądza pod zadłużenie państwa i jego obywateli. Trzeba przyznać, że banki już dawno odkryły szczególnie kreatywny charakter pieniądza. „Poprzez działalność banków można było zwiększać podaż pieniądza, a czasami gwałtownie ją obniżyć – i to mniej więcej dowolnie”.³ Powstałe w ten sposób fundusze można było zużywać nie tylko na inwestycje, ale i na lekkomyślną konsumpcję. Obecnie mamy do czynienia z tymi zjawiskami powszechnie. Banki nadużywają swych możliwości w kreowaniu pieniędzy dla własnych zysków. Poprzez regulowanie podaży pieniądza wpływają na zmienność cen, stopy procentowej i kursów walutowych. Manipulowanie tymi zmiennymi zapewnia im generowanie własnych zysków. Te trzy zmienne oderwane od realnej wartości dostarczanych produktów i usług tworzą znakomite możliwości zarobienia na samej zmienności pieniądza. Regulowanie zmiennością pieniądza staje się pożądane, zapewnia rozszerzenie konsumpcji na drodze dostarczenia większej ilości pieniądza kredytowego, lub po prostu zwiększenia w obiegu taniego pieniądza. Jest to sposób na tłoczenie inflacji, która w wyniku wzrostu cen prowadzi do nieuzasadnionych transferów wartości dodanej. Podobną rolę w transferze wartości dodanej odgrywa zmienność stóp procentowych i kursów walutowych.

Szczególne rolę *monetaryzm* przypisuje stopie procentowej, uważając ją za najważniejszy instrument polityki gospodarczej. Uznaje, że prawidłowa wysokość stóp procentowych może zapewnić równowagę bilansu płatniczego, niską inflację, trwałość inwestycji i konsumpcji, a w konsekwencji wysokie tempo długookresowego wzrostu. Powiązanie kształtowania stopy procentowej z rynkiem pieniężnym to jednostronne spojrzenie, ignorujące uwarunkowania instytucjonalne. W wielowiekowym dorobku teorii ekonomii kategoria stopy procentowej wyjaśniana była w powiązaniu z prawem wartości. W klasycznym modelu różnica między wartością dóbr kapitałowych a wartością ich spodziewanych produktów stanowi stopę procentową.⁴ Stopa procentowa jest podziałową częścią wytworzonej wartości, stąd jej pomiar determinowany był przez zaoszczędzoną i tworzącą się wartość. Wyjaśnianie poziomu stopy procentowej i jej zmian przez popyt i podaż pieniądza, to przeciwstawne do teorii klasycznej podejście, podejście niewłaściwe, bo odrywające tę kategorię od jej treści

³ Tamże, s. 153.

⁴ L. Von Misess, *Teoria pieniądza i kredytu*, www.fijor.com, s. 299.

ekonomicznej. Treść ekonomiczna stopy procentowej jest pochodną tworzonej wartości. W sytuacji, gdy stopę procentową wiąże się z czynnikami monetarnymi, uruchomione zostają spekulacyjne procedury manipulowania jej wielkością. Stopa procentowa w ostatnich trzydziestu latach to główne narzędzie kreujące mnóstwo różnorodnych instrumentów finansowych, które zapewniały inwestorom ogromne zyski, niewynikające z realnego tworzenia wartości dodanej. Ekspansja *kapitału finansowego* zarabiającego na tych „zmiennościach” stała się oczywista. Wymagało to deregulacji sektora finansowego i przetransformowania stosunku między sektorem niefinansowym a instytucjami finansowymi z korzyścią dla tych ostatnich.

Nie ma uzasadnienia teoretycznego dla głoszonych przez *monetarystów* takich idei, jak: niezależność banku centralnego, towarowość pieniądza oraz konieczność deregulacji w sektorze bankowym. Propagowanie tego rodzaju tez podporządkowane jest tworzeniu warunków na nowe sposoby generowania zysków na *kapitale finansowym*. Zauważyć należy, że niezależność banku centralnego może dotyczyć stosowanych narzędzi, ale nie może być niezależnością w zakresie celów.⁵ Niezależność banku centralnego jest konieczna, gdy cele wynikają z doraźnej polityki gospodarczej określonych ugrupowań politycznych. Bank nie może być jednak obojętny wobec celów, które społeczeństwo wyartykułuje w drodze procedur demokratycznych. Bank centralny winien podlegać kontroli demokratycznej. Pieniądz nie może być traktowany jak każdy inny towar. Cena towaru kształtowana jest w wyniku bezpośredniego zderzenia się popytu i podaży, jednak nie odnosi się to do pieniądza. Pieniądz doceniamy ze względu na jego pośrednie zastosowanie, a nie ze względu na jego bezpośrednią użyteczność. Oczywiście, badania empiryczne dowodzą, że popyt na pieniądz jest wrażliwy na poziom stopy procentowej. Wysoka stopa procentowa prowadzi do niższego popytu na pieniądz.⁶ Nie należy jednak zapominać, że w tym przypadku stopa procentowa jest tylko zewnętrzną, zjawiskową formą, sama jej istota związana jest z procesem tworzenia wartości. Bezpośrednie urynkowienie pieniądza powoduje, że stopa procentowa wyrażająca cenę pieniądza nie zależy od stanu realnej gospodarki, lecz powiązana jest bezpośrednio z popytem i podażą pieniądza. Można zatem, poprzez regulowanie wielkością popytu i podaży pieniądza, wpływać na stopę procentową, osiągając pożądaną wielkość. Odwrócenie relacji przyczynowo-skutkowej w prawie obiegu pieniężnego, na co zwróciliśmy już uwagę wyżej, to poważny błąd metodologiczny monetarnej spojrzenia na procesy makroekonomiczne.

W wyniku deregulacji w sektorze bankowym, banki otrzymały możliwość swobodnego sterowania wielkością pieniądza, szczególnie przy zintensyfikowanym udzielaniu kredytów konsumpcyjnych. W warunkach globalizacji, przy

⁵ B. Snowdon, H. R. Vane, *Rozmowy z wybitnymi ekonomistami*, PTE. Warszawa 2003, s. 82.

⁶ P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia*, poz. cyt., s. 506.

ograniczonej roli państwa, nie musi ono dysponować uprawnieniami do druku oraz emisji pieniądza za pośrednictwem banku centralnego. W istocie, zagraniczne banki wcale nie muszą drukować banknotów, by uzyskać zdolność do „wytwarzania” podaży pieniądza. Są one w stanie zaproponować wielką ilość skomplikowanych „innovacji” produktów finansowych oraz przy pomocy różnego rodzaju narzędzi tworzyć dług i prowadzić do jego monetyzacji.⁷ Pieniądz taki ma tę samą siłę nabywczą, jak realny pieniądz z obszaru gospodarczego. Nadmierne tłoczenie pieniądza do gospodarki, a następnie gwałtowne jego wstrzymanie powoduje, że ogromne zyski płyną z samych „zmienności”: stóp procentowych, kursów walutowych czy wreszcie inflacyjnego wzrostu poziomu cen. Innymi słowy, powstały ogromne możliwości transferu wartości dodanej w postaci odsetek, różnic kursowych czy zmian wartości aktywów. Emisja pieniądza nie jest powiązana z inwestowaniem w długoterminowe aktywa, nie jest związana z realną sferą gospodarki.

2. Rachunkowość międzynarodowa wobec presji kapitału finansowego

Postulat utowarowienia finansów odegrał szczególną rolę w konstruowaniu założeń rachunkowości międzynarodowej. Rachunkowość poczuła presję inwestorów pragnących zarabiać na zmienności pieniądza. Nowe wyzwanie dla rachunkowości spowodowało przeorientowanie w jej przedmiotowym zainteresowaniu, zmianę w dotychczasowym systemie pomiarowym, wskazującym na ruch okrężny kapitału jednostki gospodarczej. *Kapitał finansowy* był zainteresowany, by rachunkowość umożliwiła pokazanie zysków i strat nie tylko o charakterze transakcyjnym, ale wynikających także ze zmian wartości pieniądza. Realizacja tego celu wymagała, by rachunkowość wykorzystwała w systemie pomiarowym kategorię *wartości godziwej*. *Wartość godziwa* to szeroko rozumiana wartość bieżąca ukształtowana na tzw. rynku aktywnym, w przypadku braku rynku aktywnego może mieć charakter przewidywany (obliczeniowy). Angażowanie *wartości godziwej* do wyceny składników majątkowych umożliwia przeszacowywanie aktywów, zwiększa więc wartość kapitałową jednostki w stosunku do wniesionych z zewnątrz zasobów kapitałowych. Wykorzystywanie *wartości godziwej* do wyceny składników majątkowych, wymagało zdefiniowania podstawowych kategorii, takich jak: kapitał, przychody i koszty. Kapitał ujmowany jest w sposób rezydualny jako aktywa netto (aktywa minus zobowiązania), przychody to wzrost wartości aktywów netto, koszty – odwrotnie, spadek wartości aktywów netto. Wszystkie trzy kategorie mogą się zmieniać niezależnie od dokonywanych transakcji gospodarczych, wynikać mogą ze zmian samej *wartości godziwej*. Sama *wartość*

⁷ S. Hongbing, *Wojna o pieniądz*, Wektory, Wrocław 2010, s. 286.

godziwa może zmieniać się pod wpływem zmian wartości pieniądza, a ta z kolei po wpływie zmian popytu i podaży na pieniądź.

Menedżerowie powszechnie wykorzystują *wartość godziwą* do przeszacowania aktywów, wprowadzając do systemu rachunkowości pewne obietnice przyszłościowe. Tą drogą, zarówno wielkości kapitału, jak i zysków mogą być kreowane, pojawiło się więc pojęcie rachunkowości kreatywnej. Wyraźne faworyzowanie interesów inwestorów powiązane jest z dominowaniem w rachunkowości koncepcji kapitału własności, a nie kapitału jednostki gospodarczej. Koncepcja kapitału własności może być w jakiś sposób usprawiedliwiona, gdy odnoszona jest do pojedynczego przedsiębiorstwa. Występuje tu tożsamość kapitału jednostki i kapitału własności. W odniesieniu do korporacji nie może być akceptowana, ponieważ występuje tu oddzielenie funkcji zarządzania od funkcji właścicielskich.⁸ Kapitał właścicielski, we współczesnej rachunkowości wyrażony jest w ujęciu rezydualnym, albowiem podstawowe równanie bilansowe przyjęło postać: aktywa – zobowiązania = aktywa netto. Kapitał właścicielski (aktywa netto) może być kształtowany przez zmienność cen, stóp procentowych i kursów walutowych. Parametry te brane są pod uwagę przy przewidywaniu wielkości *wartości godziwej*. Kapitał właścicielski, którego wielkość można wykreować, reprezentuje roszczeniową postawę odnośnie podziału wartości dodanej, chociaż nie mówi nic o wkładzie tego kapitału w tworzenie tej wartości. Samodzielny byt pieniądza w jego funkcji wartości, w oderwaniu od treści procesów realnych (nie obowiązuje przecież rygor zasady transakcyjnej) został za pośrednictwem *wartości godziwej* utrwalony w rachunkowości. Tym samym do nauki rachunkowości został wprowadzony obszar subiektywizmu wynikający z przewidywań wartości pieniądza ucieleśnionego w *wartości godziwej*, a rachunkowość, jako dziedzina wiedzy naukowej, utraciła dużo ze swej neutralności. Należy także zauważyć, że duży obszar subiektywizmu w rachunkowości wiąże się z możliwościami posługiwania się instrumentami pochodnymi, pewnymi opcjami kontraktowymi, dla wyceny których szczególnie wykorzystywana jest zmienność kursów walutowych i stóp procentowych. Rozszerza to znakomicie pole elastyczności w rachunkowości, pozwalające na dobór procedur pomiarowych najlepiej w jednym kierunku – maksymalizacji wartości kapitałowych właściciela. Nie trudno sobie wyobrazić, że traktowanie kapitału własności w miejsce kapitału jednostki gospodarczej może prowadzić w praktyce do zubożenia substancji kapitałowej tej jednostki. Wprowadzenie rachunkowości międzynarodowej, jej założeń zgodnie z duchem globalizacyjnego neoliberalnego *monetaryzmu*, uniemożliwia pokazanie ruchu okrężnego kapitału w jednostce gospodarczej. Nie ma więc sposobności na strukturalne pokazanie tworzonej wartości, tym samym prawo wartości zostało

⁸ E. A. Hendriksen, M. F. van Breda, *Teoria rachunkowości*, PWN, Warszawa 2002, ss. 294–296.

zakwestionowane. Rachunkowość międzynarodowa, tworzona na użytek interesów globalnych inwestorów, zawiera podstawową sprzeczność: **spojrzenie na kapitał produkcyjny czynione jest z perspektywy kapitału finansowego**. Możliwość stosowania rachunkowości kreatywnej, często fałszującej wielkość kapitału i wyniku finansowego jest czynnikiem kryzysogennym, na co wskazują ostatnie zjawiska kryzysu finansowego. Znane są procedury nadmiernej kreacji pieniądza kredytowego opartego na wielkościach majątku, utożsamianego z sumą przeszacowanych aktywów. Kryzysy finansowe to zakamuflowana forma ciągle tego samego, nierozwiązywalnego problemu akumulacji w gospodarce kapitalistycznej.

3. Wpływ współczesnej rachunkowości na gospodarkę krajową

Rachunkowość krajowa w wielu krajach, w tym także w Polsce, została przebudowana zgodnie z założeniami rachunkowości międzynarodowej. Honoruje więc nadrzędne cele inwestorów, zwłaszcza inwestorów globalnych, pragnących zarabiać na kapitale finansowym. Kryterium racjonalności, które brane jest pod uwagę w jednostkach gospodarczych, działających w danym kraju, zmieniło swój charakter. Nie opiera się na racjonalności gospodarowania zasobami angażowanymi w procesach wytwórczych, a na optymalizowaniu zysków inwestorów zarabiających na *kapitale finansowym*. Rachunkowość ma za zadanie dostarczenie informacji, które wpływają na zewnętrzne alokacje kapitałowe dokonywane przez inwestorów. Alokacje te nie muszą odpowiadać potrzebom danego społeczeństwa. Gdyby tak być miało, to o zewnętrznej alokacji kapitałowej powinno decydować makroekonomiczne kryterium, wyrażające cele gospodarującego społeczeństwa. Przyzwolenie, by kryterium racjonalności, specyficzne dla gospodarki danego kraju, dla potrzeb jego społeczeństwa, wyłaniane było z poziomu mikroekonomicznego, jako kryterium zabezpieczające interesy jednej grupy – inwestorów, jest niedopuszczalne. Rachunkowość, przebudowując swoją aparaturę pojęciową i stosując procedury pomiarowe pod kątem tej grupy użytkowników, umożliwia na poziomie praktyki gospodarczej zamianę kryterium makroekonomicznej racjonalności w mikroekonomiczną racjonalną alokację kapitałową, podporządkowaną interesom nielicznej grupy, dysponującej zwłaszcza zasobami kapitału finansowego. Zatem, rachunkowość poprzez stosowany system pomiarowy zaczyna kreować rzeczywistość zamiast ją odzwierciedlać. Sprzyja alokacji kapitałowej poza procesami demokratyzacji społecznej. Należy też pamiętać, że międzynarodowe standardy rachunkowości ustalane są przez gremia prywatne, które nie mają legitymacji społecznej do decydowania o zamierzonych, społecznych alokacjach kapitałowych służących potrzebom danego społeczeństwa.

Trudno się dziwić, że w tej sytuacji występuje zjawisko potężnego drenażu kapitałów danego kraju na rzecz interesów globalnych korporacji.

Rachunkowość krajowa, wcielając założenia międzynarodowych standardów międzynarodowych, zakwestionowała naturę kapitału w nowym podejściu bilansowym. Dotychczasowe pojęcie kapitału łączyło się z możliwościami akumulacji kapitału, z przekształceniem oszczędności w inwestycje. W nowym podejściu bilansowym kapitał może wzrastać drogą wycen, o sposobach których decydują różne gremia, reprezentujące tzw. rachunkowość profesjonalną. Stosowanie odpowiedniej polityki wycen składników majątkowych to przejaw różnych aranżacji odnoszących się do akumulacji kapitału.⁹ Angażowanie *wartości godziwej* do wyceny składników majątkowych zrywa bezpośrednie więzi między nakładem a wynikiem. Zabiegi wyrażenia ucieleśnionych nakładów przeszłych w wartości bieżącej, zwiększające wartościowo kapitał właścicielski, w gruncie rzeczy mają prowadzić do usprawiedliwienia otrzymywania nadwyżki z bieżącej produkcji przez tych, którzy wcześniej te nakłady zakupili. W ten sposób na bieżąco tworzy się podstawa do nabywania w przyszłości ucieleśnionych nakładów, a nie przez oszczędności.¹⁰ Z tego samego powodu występują też próby kapitalizowania wartości firmy poprzez procedury pomiarowe z wykorzystaniem *wartości godziwej*. Stosowane, uregulowane prawnie tego rodzaju rozwiązania powodują, iż rachunkowość wychodzi z obszaru nauki odzwierciedlającej rzeczywistość, a staje się nauką tę rzeczywistość kreującą.

Uznanie przez rachunkowość, że celem jednostki gospodarczej jest maksymalizacja wartości aktywów netto (kapitału właścicielskiego) powoduje zmianę statusu samej jednostki. Jednostka traktowana jest jak zbiór kontraktów, mających zapewnić odpowiednie zyski ich uczestnikom, a maksymalizacja wartości dla akcjonariuszy staje się najważniejszym kryterium efektywności rynkowej. Cel maksymalizacji aktywów netto, utożsamiany z maksymalizacją bogactwa inwestorów, powoduje zamianę zarządzania zdarzeniami na zarządzanie wartościami. Takiemu przeorientowaniu znakomicie służy pojawienie się wyrafinowanych finansowych instrumentów pochodnych. Atrakcyjność tych instrumentów polega na tym, że umożliwiają otrzymywanie wartości bez wniesienia kapitału. Koncepcja kapitału własności, która obecnie dominuje, powoduje, że obraz firmy kreślony jest poprzez identyfikację firmy z działaniami właścicieli i menedżerów. Ludzie, jako rzeczywisci twórcy działalności gospodarczej, nie są brani pod uwagę. Tymczasem działanie jednostki gospodarczej nie może być pozbawione odpowiedzialności przed społeczeństwem, bowiem jest to rodzaj działalności społecznej, obiektywizującej się poprzez ludzkie interakcje. Stosowanie praktycznych rozwiązań w rachunkowości nie

⁹ Harcourt, *Spory wokół teorii kapitału*, PWN, Warszawa 1975, ss. 350–351.

¹⁰ R. Shearer, *Creating New Wealth from IP Asset*, John Wiley and Sons, New York 2007, s. 42.

może być podporządkowane dominującym strukturom społecznym. Może to prowadzić do oderwania od realnej treści procesów społecznych, do generowania konfliktów makroekonomicznych, o czym świadczą ostatnie kryzysy w sferze finansowej.

Rachunkowość krajowa, nasycona założeniami rachunkowości międzynarodowej, ma budować miary rzeczywistości, która powinna być, a nie tej, która ma odzwierciedlać realia danej gospodarki. W ekonomii klasycznej twórcze procesy gospodarcze w danej gospodarce w sposób teoretyczny wyjaśniała teoria wartości. Pozwalała ona, przy zachowaniu jedności wartościowej i rzeczowej strony reprodukcji społecznej, odzwierciedlać ruch okrężny kapitału w danej gospodarce. Rachunkowość, budując swój system pomiarowy sprzyjający ekspansji *kapitału finansowego*, nie odwołuje się do żadnej koncepcji wartości, nie wskazuje na jej strukturalne ujęcie. Wszystkie wskaźniki analizy finansowej, które tradycyjnie odwoływały się do struktury tworzonej wartości, nie mają racji bytu. Nie jest możliwe uzyskanie wiarygodnej informacji o rentowności, efektywności działania jednostek. Ma to niebagatelne znaczenie dla podejmowania decyzji, tak na szczeblu makro, jak i mikroekonomicznym z punktu widzenia racjonalności gospodarowania zasobami w danej gospodarce. Kryterium racjonalności nie ma charakteru ogólnego. Nie można go formułować poza potrzebami danego społeczeństwa, jego zasobami, jego kulturą gospodarowania, perspektywami rozwoju tego społeczeństwa. Poważnej refleksji wymaga zastanowienie się nad tym, czy rachunkowość nie powinna mieć charakteru narodowego i stosować procedury pomiarowe odpowiadające rzeczywistości danej gospodarki oraz celom społeczeństw gospodarujących jego zasobami.

Współczesna rachunkowość posługuje się modelem pomiarowym zysku opartym na koncepcji zachowania kapitału nominalnego i wykorzystania do wyceny składników majątkowych wartości bieżącej. Wprowadzenie wartości bieżącej, w tym jej wielkości przewidywanych, prowadzi często do zafałszowania wyniku finansowego. W przypadku, gdy część zysku może pochodzić z samych wycen zasobów kapitałowych, roszczenia do zwiększonej puli zysku przypadają w całości właścicielowi. Może to prowadzić nie tylko do zubożenia kapitału jednostki gospodarczej, ale w ogóle do jej likwidacji. To także poważna przyczyna nadmiernego zróżnicowania dochodowego. Dla potrzeb zarobkowania na *kapitale finansowym* pojawiły się nowoczesne instrumenty finansowe, tzw. derywaty. Mieści się tu cała pula kontraktów na opcje zabezpieczające przed ryzykiem zmian stopy procentowej, kursów walutowych, czy po prostu zmian cen. Wbrew tym oczekiwaniom mamy wiele przykładów, gdy na opcjach kontraktowych jednostki gospodarcze utraciły poważne zasoby pieniężne, a inni uzyskali niezасłużone wielokrotnione zyski. Niejednokrotnie były to obce banki działające w danym kraju. Nietrudno się dziwić, że obrót instrumentami finansowymi stał się nader zautonomizowanym obiegiem akumulacji.

W sytuacji, gdy zmienność pieniądza staje się przyczyną zarobkowania na *kapitale finansowym*, zróżnicowanie w dochodach nie przejawia zintensyfikowanych zabiegów w tworzeniu wartości, jest konsekwencją tych zmian i stanowi formę redystrybuowania wartości. Możliwość kreowania wartości na drodze zabiegów pieniężnych to przykład rachunkowości kreatywnej, wykorzystywanej w procedurach zarządzania zyskami. Argumentowane jest to racjonalnością decyzyjną menedżerów, opartą na ich znajomości założeń ekonomicznych, w jakich działa jednostka. Niestety, menedżerowie nie są w stanie w sposób realny rozpoznawać założenia makroekonomiczne, w jakich działa jednostka, mogą je tylko przewidywać. Zarządzanie zyskami odbywa się na podstawie tych przewidywanych założeń, ich wielkości są tylko prawdopodobne. Dotyczy to także innych wielkości w rachunkowości, które dostarczane są na użytek informacji o charakterze makroekonomicznym, np. PKB. Jak wiemy, na bazie tych wielkości podejmowanych jest wiele decyzji o charakterze makroekonomicznym, bardzo istotnych dla danej gospodarki.

Uogólniając, rachunkowość krajowa, uwzględniająca międzynarodowe standardy rachunkowości, stworzyła wygodny system pomiarowy służący do generowania wielu zysków nadzwyczajnych przez *kapitał finansowy*. Zyski te transferowane są na rzecz korporacji międzynarodowych. Gospodarki krajowe mają zmniejszone możliwości finansowe dla dokonywania długoterminowych inwestycji i często są zmuszone wpadać w pułapkę zadłużeniową. Państwo nie może się pozbawiać próby regulowania organizacjami biznesowymi przy pomocy polityki rachunkowości i ustalonych standardów rachunkowości krajowej. Oczywiście, można, a nawet należy, poszukiwać wielowariantowych sposobów raportowania wyniku finansowego, próbując dostarczyć lepszych mikroekonomicznych miar sukcesu jednostki gospodarczej. Nowe miary, dostarczane przez rachunkowość, pozwolą na odczytywanie nowych ocen racjonalności procesów ekonomicznych, rozszerzą poziomy analizy mikroekonomicznej. Może to się odbywać obok, a nie zamiast ukształtowanego wielowiekowego dorobku tej dziedziny naukowej. Przecież dorobek ten ilustruje wiele wysiłków badaczy poszukujących coraz lepszego odzwierciedlenia rzeczywistości gospodarczej w systemie pomiarowym, służącym ocenie produktywności kapitału i pracy ludzkiej. Nowe propozycje modyfikujące rachunkowość nie mogą lekceważyć tego dorobku.

Podsumowanie

Niewątpliwie, procesy globalizacyjne wymagają ukształtowania się poziomu rachunkowości międzynarodowej. Należy jednak pamiętać, że rachunkowość ma służyć nie tylko potrzebom inwestorów poszukujących zastosowania swojego *kapitału finansowego* w skali globalnej. Dopóki gospodarka krajowa jest wciągana w procesy globalizacyjne, ale nie jest jeszcze w pełni z nimi zinte-

growana, winien być zachowany poziom rachunkowości krajowej, odzwierciedlający specyfikę procesów gospodarczych danego kraju. Dane rachunkowości krajowej dostarczają informacji o wielu wielkościach makroekonomicznych, na podstawie których państwo podejmuje ważne dla społeczeństwa decyzje gospodarcze. W rachunkowości krajowej winien obowiązywać inny paradygmat niż w rachunkowości międzynarodowej. W rezultacie rachunkowość może oferować dwa sposoby pomiarowe procesów gospodarczych w zależności od przyczyn, które te procesy kształtują.

Literatura

1. Hongbing S., *Wojna o pieniądź*, Wektory, Wrocław 2010.
2. Samuelson P., A., Nordhaus W., D., *Ekonomia*, t. 1, PWE, Warszawa 1995.
3. Scholte J. A., *Globalizacja*, (tłum. Ślęczka K.), Wydawnictwo Humanitas, Sosnowiec 2006.
4. Von Mises L., *Teoria pieniądza i kredytu* (tłumacz. Śledziński K.), www.fijor.com, Warszawa 2016.

Informacja o autorach:

Maria Smejda – dr hab. prof. nadzw., Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku-Białej

Łukasz Makowski – dr, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Wydział Zamiejscowy w Chorzowie

IMPACT OF THE GLOBALISATION NATURE OF INTERNATIONAL ACCOUNTING ON NATIONAL ECONOMY

Summary

The course of globalisation processes is determined by neoliberal economic thought enhanced by its contemporary trend – monetarism which regards money as a leading drive in creation of economic processes. In accordance with this orientation, globalisation is enriched with new forms of application of financial capital towards maximization of profit. The emergence of international accounting facilitated the activation of financial capital. The assumptions behind international accounting which incorporate into the evaluation procedures the changeability of money, make it possible to create wealth and bottom line of business units. They are also a useful tool for allocation of financial capital on the global scale. National accountancy, reformed in concordance with International Accounting Standards, has a negative impact on economies of many countries, especially those which are underdeveloped. The paper concludes with the necessity to introduce changes into the existing economic paradigm.

Key words: *neoliberalism, monetarism, financial capital, goodwill*

INFORMACYJNA FUNKCJA SPRAWOZDAWCZOŚCI FINANSOWEJ W ŚWIETLE NOWEGO PARADYGMATU RACHUNKOWOŚCI

Streszczenie

Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na nowy paradygmat w rachunkowości i jego rolę dla budowy koncepcji sprawozdawczości finansowej. Nowy paradygmat w rachunkowości wynika z postępujących procesów globalizacyjnych. Obserwujemy tu zjawiska ekspansji kapitału finansowego w postaci nowych form generowania zysków. W dużej mierze są one związane ze zmiennością pieniądza traktowanego jako towar. W tej sytuacji rachunkowość została skierowana na potrzeby inwestorów poszukujących atrakcyjnych zwrotów na swoim kapitale finansowym. Omawiając niektóre aspekty sprawozdawczości finansowej zwracamy uwagę na możliwość pozyskania tych informacji, które szczególnie interesują inwestorów – graczy na międzynarodowych rynkach kapitałowych.

Słowa kluczowe: globalizacja, kapitał finansowy, sprawozdawczość finansowa

1. Wstęp

W związku z postępującymi procesami *globalizacji* i aktywizacją *kapitału finansowego* pojawiły się nowe możliwości generowania zysków, zwłaszcza na *kapitale finansowym*. Przed rachunkowością stanęło nowe wyzwanie dotyczące pomiarów nowych zjawisk ekonomicznych. Pojawiła się rachunkowość międzynarodowa oferująca zmodyfikowaną koncepcję *sprawozdawczości finansowej*. Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na użyteczność nowego podejścia w *sprawozdawczości finansowej*, zwłaszcza w kontekście potrzeb potencjalnych graczy na międzynarodowych rynkach kapitałowych. Z tego punktu widzenia zostanie zaprezentowane spojrzenie na *sprawozdawczość finansową*, nie roszcząc sobie prawa do jej pełnej analizy, gdyż tematyka ta posiada obszerną literaturę przedmiotową. Opracowanie zwraca uwagę na ideę nowego paradygmatu w rachunkowości i z tego punktu widzenia wskazuje zmiany w *sprawozdawczości finansowej*. Szczegółowe rozwinięcie założeń nowego paradygmatu znalazło swój wyraz w Międzynarodowych Standardach Rachunkowości i Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej.

1. 1. Nowe koncepcyjne spojrzenie na sprawozdawczość finansową

Uregulowania na temat *sprawozdawczości finansowej* znajdujemy w Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej (MSSF), (ang. *International Financial Reporting Standards* (IFRS)). Wykorzystują one w większości znane wcześniej standardy pod nazwą Międzynarodowych Standardów Rachunkowości, które powstały w latach 60-tych ubiegłego wieku. Celowość wprowadzanych MSSF-ów oparta jest na nowym paradygmacie rachunkowości odzwierciedlającym pożądane ukierunkowanie procesów ekonomicznych w dobie *globalizacji*. *Globalizacja*, bardziej konkretnie, globalizacyjny korporacjonizm, wywołały zapotrzebowanie na rachunkowość o charakterze międzynarodowym. Cechy tej rachunkowości zostały wyrażone w Międzynarodowych Standardach Rachunkowości. Dla ich spełnienia konieczne było dokonanie odpowiednich zmian w dotychczasowych krajowych systemach rachunkowości. Dzięki ustalonym regulacjom prawnym możliwe jest ujednoczenie i porównywalność informacji zawartych w *sprawozdawczości finansowej*.¹ Nie chodzi jednak tylko o ujednoczenie czy porównywalność, ale wprowadzenie do rachunkowości nowej celowości, wyznaczającej nieco inny niż dotychczas kierunek jej zmian systemowych. Mówiąc wprost, chodzi o zmianę paradygmatu współczesnej rachunkowości, uwolnienie jej z więzów zasady kosztu historycznego i zastosowanie w procesach pomiarowych kategorii wartości bieżącej. Potrzeba taka została wywołana głównie zainteresowaniem inwestorów, którzy w dobie otwartego, globalnego rynku kapitałowego dla dokonania inwestycji potrzebują informacji oceniających wartość spółek. W tym celu nie mogą oni opierać się na publikowanych przez różne kraje danych finansowych, gdyż w tych krajach obowiązują różne zasady rachunkowości. Ich *sprawozdania finansowe* różnią się istotnie pod względem prezentowanych treści. Nie można też do oceny wartości spółek wykorzystywać cen reprezentujących wartości przeszłe (historyczne), lecz wartości bieżące, o których informuje aktualnie otoczenie rynkowe danej spółki.

Po przystąpieniu Polski do UE w maju 2004 r., wprowadzenie zmian w systemie rachunkowości nabrało charakteru obligatoryjnego. Koniecznością stało się przystosowanie polskiego prawa bilansowego do dyrektyw i rozporządzeń instytucji Unii. **W sierpniu 2004 roku (ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r.) Sejm zatwierdził zmiany ustawy o rachunkowości związane z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 19 lipca 2002 r. nr 1606/2002/WE w sprawie stosowania Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej (MSSF). Zmiany te wprowadzają obowiązek sporządzenia *sprawozdań finansowych* zgodnie z MSSF.**

¹ G. K. Świdarska, W. Więclaw, *Sprawozdanie finansowe według polskich i międzynarodowych standardów rachunkowości*, Difin Warszawa 2012, s. 60.

Przyczyna wprowadzanych zmian jest ściśle powiązana z procesami globalizacyjnymi, w których następuje zwiększona intensyfikacja różnych form ekspansji *kapitału finansowego*. Możliwości osiągania zwrotów na kapitale produkcyjnym, wobec istotnych barier nasycenia konsumpcyjnego, napotykały na poważne bariery. Zawężało się pole osiągania tradycyjnych zwrotów na *kapitale finansowym*, tj. przy konieczności transponowania go w formę kapitału produkcyjnego. Atrakcyjną drogą dla zwrotów na *kapitale finansowym* stało się wykorzystywanie zmienności pieniądza, gdyż zarabiać można na odsetkach, różnicach kursowych czy wreszcie na inflacyjnym wzroście cen. Zatem kierunkową zmianę współczesnej rachunkowości wyznacza nowy paradygmat uznający w procesie pomnażania wartości nader ważną rolę *kapitału finansowego*. Dla celów pomnażania *kapitału finansowego* zaproponowano zbiór pojęć – nowych kategorii, określanych składnikami *sprawozdań finansowych*. Chodzi tu głównie o takie pojęcia, jak: kapitał, przychody, koszty, wartość godziwa. Treść ekonomiczna tych pojęć wiąże się ściśle z nową formułą podstawowego równania bilansowego: aktywa – zobowiązania = aktywa netto. Jak wynika z nowej formuły podstawowego równania bilansowego, kapitał ujmowany jest w sposób rezydualny jako aktywa netto (aktywa minus zobowiązania). Pojęcie kapitału własnego staje się pochodnym względem składników aktywów i zobowiązań. Kapitał oznacza po prostu udział w aktywach jednostki po odjęciu wszystkich zobowiązań. Kapitał w ujęciu rezydualnym zawiera nie tylko wielkości skapitalizowane, zaoszczędzone, ale i wielkości przewidywane, pojawiające się wskutek wyceny składników majątkowych. Możliwości przewidywania zapewnia stosowanie funkcji wyceny aktywów oparte na wykorzystaniu wartości bieżącej, która może wskazywać nie tylko na bieżące korzyści ekonomiczne, ale także na przyszłe, zakładając przewidywaną wartość przyszłą. Informacje o korzyściach teraźniejszych i przyszłych danej jednostki gospodarczej uzyskamy wtedy, gdy na posiadane przez nią aktywa spojrzymy jak na synonim bogactwa – bogactwa o aktualnej wartości i wartości przewidywanej. Z tego punktu widzenia definicja aktywów uległa zmodyfikowaniu. Mówiąc o „aktywach – rozumie się przez to kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych” (Art. 3, punkt 1, poz. 12).² Oznacza to wycenę aktywów w wartości bieżącej uwzględniającej zarówno jej wartość teraźniejszą, jak i przyszłą, przewidywaną. Pojemność treści ekonomicznej kategorii wartości bieżącej ulega zwiększeniu. Jej zadaniem jest umożliwienie wyceny bogactwa jednostki gospodarczej (jej składników majątkowych) nie tylko w aktualnych warunkach rynkowych, ale także w warunkach rynku przyszłego, przewidywanego, a więc jeszcze nieaktywnego. Zatem, zakres

² Ustawa o rachunkowości 2017 – wersja ujednolicona, Dz. U. 2016 poz. 1047.

kategorii wartości bieżącej, obejmujący wartości przewidywane, uległ poszerzeniu. Funkcjonuje ona w systemie rachunkowości pod nazwą tzw. „wartości godziwej”. Również kategoria zobowiązań została zdefiniowana z punktu widzenia przewidywanych przyszłych zmniejszonych korzyści. Mówiąc o „zobowiązaniach – rozumie się przez to wynikający z przeszłych zdarzeń obowiązek wykonania świadczeń o wiarygodnie określonej wartości, które spowodują wykorzystanie już posiadanych lub przyszłych aktywów jednostki” (Art. 3, punkt 1, poz. 20).³ Wiarygodnie określoną wartość zobowiązań może stanowić kwota wymagająca zapłaty na dzień bilansowy lub też, gdy zobowiązania finansowe, których uregulowanie zgodnie z umową następuje drogą wydania aktywów finansowych innych niż środki pieniężne lub wymiany na instrumenty finansowe – według wartości godziwej. Tak więc również zobowiązania są wyceniane według wartości, jakie mogą zaistnieć na przewidywanym rynku.

Jak z tego wynika, głównym punktem odniesienia dla dokonywanych procedur wyceny składników majątkowych są oczekiwane przepływy gotówkowe uznane jako atrybuty aktywów i zobowiązań w świetle ich nowych definicji. Przyszłe korzyści ekonomiczne zawarte w składniku aktywów to potencjał – pośredniego lub bezpośredniego – przyczynienia się do wpływu środków pieniężnych i ich ekwiwalentów do jednostki⁴. Odpowiednio, w przypadku zobowiązań do wypływów środków pieniężnych i ich ekwiwalentów. Przyjmując, że przewidywane przepływy gotówkowe są najistotniejszym atrybutem aktywów i zobowiązań, dochodzi się do wniosku, że najbardziej właściwą kategorią stosowaną przy wycenie aktywów i zobowiązań jest wartość godziwa. Według MSSF 13 „wartość godziwa jest ceną, którą można by otrzymać za sprzedaż składnika aktywów lub ceną, którą trzeba by zapłacić za przeniesienie zobowiązania w zwykłej transakcji pomiędzy uczestnikami rynku na dzień pomiaru [wyceny]”.⁵ Wartość godziwą może odzwierciedlać cena sprzedaży (wartość bieżąca), pochodząca z rynku, tzw. aktywnego, gdy obserwowalne są transakcje gospodarcze lub z rynku nieaktywnego, gdy brak takich możliwości. Wtedy można dokonać wyceny składników majątkowych w sposób szacunkowy. Wyceniany według wartości godziwej wzrost wartości składnika majątkowego jest pewnym zyskiem (korzyścią). Jest to korzyść potencjalnie przewidywana. Takimi informacjami są zainteresowani inwestorzy, którzy chcą znać realną wartość swoich zobowiązań w przypadku nabycia spółki, gdy chcą zainwestować kapitał licząc na potencjalne zyski, i gdy chcą wiedzieć, jakie korzyści można uzyskać w przypadku sprzedaży aktywów. Logika tego rozumowania zakładała konieczność zredefiniowania kategorii

³ Tamże.

⁴ Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) (2004), wyd. Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa, s. 68.

⁵ MSSF 13.

przychodów i kosztów, wiążąc je ściśle ze zjawiskami powiększania lub zmniejszania wartości bogactwa, wycenianego według wartości godziwej. Zdefiniowanie kategorii przychodów i kosztów w ustawie o rachunkowości jest następujące:

- przez przychody i zyski – rozumie się uprawdopodobnione powstanie w okresie sprawozdawczym korzyści ekonomicznych, o wiarygodnie określonej wartości, w formie zwiększenia wartości aktywów, albo zmniejszenia wartości zobowiązań, które doprowadzą do wzrostu kapitału własnego lub zmniejszenia jego niedoboru w inny sposób niż wniesienie środków przez udziałowców lub właścicieli.” (Art. 3, pkt. 1, ust. 30).⁶
- przez koszty i straty – rozumie się uprawdopodobnione zmniejszenia w okresie sprawozdawczym korzyści ekonomicznych, o wiarygodnie określonej wartości, w formie zmniejszenia wartości aktywów, albo zwiększenia wartości zobowiązań i rezerw, które doprowadzą do zmniejszenia kapitału własnego lub zwiększenia jego niedoboru w inny sposób niż wycofanie środków przez udziałowców lub właścicieli. (Art. 3, pkt. 1, ust. 31).⁷

Jak wynika z przytoczonych określeń, przychody są uznawane, gdy prowadzą do wzrostu kapitału własnego. Może to odbywać się drogą tradycyjną, poprzez wzrost wyniku finansowego, pochodzącego z transakcji na kapitale operacyjnym, *kapitale finansowym* lub poprzez wzrost wartości aktywów, także zmniejszenie zobowiązań. O zwiększeniu kapitału własnego na drodze wyceny składników majątkowych świadczy pozycja zwiększenia kapitału z aktualizacji oraz pojawienie się w wyniku finansowym tzw. zysków niezrealizowanych, pochodzących z wyceny krótkoterminowych inwestycji. Koszty odpowiednio są uznawane, gdy prowadzą do zmniejszenia kapitału własnego, zarówno poprzez generowanie strat na różnych kapitałach, jak również poprzez spadek wartości aktywów i wzrost zobowiązań. O zmniejszeniu kapitału własnego wskutek wyceny składników majątkowych informuje zmniejszenie pozycji kapitału z aktualizacji wyceny oraz występujące w wyniku finansowym pozycje strat niezrealizowanych.

Zastosowanie wartości godziwej do wyceny składników majątkowych miało przyczynić się do większej przydatności decyzyjnej informacji. W rzeczywistości prowadziło to często do zmniejszenia wiarygodności informacji finansowej,⁸ o czym świadczą występujące powszechnie w praktyce zjawiska przeszacowywania aktywów. Zwiększona wartość tak rozumianego bogactwa pozwala, zdaniem zwolenników stosowania w rachunkowości wartości godzi-

⁶ Ustawa o rachunkowości 29.09.1999, Dz. U z 2016 poz. 1047.

⁷ Tamże.

⁸ A. Jarugowa (red.), *Międzynarodowe standardy Sprawozdawczości finansowej. Kluczowe zagadnienia i rozwiązania praktyczne*, SKWP, Warszawa 2006, s. 85.

wej, na przewidywanie zwiększonych przyszłych wpływów gotówkowych. Mając wycenione składniki aktywów w wartości godziwej, możemy podjąć decyzję co do dalszego utrzymywania danego składnika lub jego sprzedaży. Podstawą przewidywań dla przyszłych wpływów gotówkowych jest wyższa wartość posiadanego składnika majątkowego. W praktyce obserwuje się, że wzrost wielkości aktywów netto, innymi słowy – kapitału właścicieli, powoduje wzrost cen na akcje danej jednostki gospodarczej. Wzrasta wartość wskaźnika cena/zysk, wskaźnika, przy pomocy którego oceniana jest pozycja danej firmy na rynku kapitałowym. To sygnał do przewidywania zwiększonego wpływu gotówki. W rzeczywistości tego rodzaju przewidywania nie muszą się sprawdzić. Pogłębiona analiza przyczynowości zastosowania kategorii wartości godziwej do wyceny składników majątkowych wskazuje, że za jej pomocą wprowadzono do systemu pomiarowego rachunkowości zjawisko zmienności pieniądza. W aktualnym globalistycznym spojrzeniu monetarystycznym zmienność pieniądza nie zależy od realnego stanu gospodarki. Decyduje o niej wiele czynników rynkowych, kształtowanych przez monopolistyczne siły rynkowe, nierzadko spekulacyjne. Nieprzypadkowo przecież pojawiło się zjawisko rachunkowości kreatywnej, mającej na celu maksymalizację aktywów netto (kapitału własnego) poprzez stosowanie odpowiedniej polityki wycen składników majątkowych. Rachunkowość kreatywna uzyskała sprzyjające warunki w związku ze zmianą samego statusu jednostki, której celem jest nie tyle maksymalizacja zysku operacyjnego, ile maksymalizacja wartości kapitału dla inwestorów. Pierwszoplanowego znaczenia nabrało także zjawisko zarządzania wartościami w jednostkach gospodarczych.

Wprowadzenie zmienności do systemu pomiarowego rachunkowości przy pomocy pojęcia wartości godziwej miało kluczowe znaczenie. Jak już wspomniano, wartość godziwa to szeroko rozumiana wartość bieżąca. Wycena składników majątkowych z wykorzystaniem wartości godziwej powoduje to, że uzyskujemy możliwość przeszacowania aktywów, a więc uzyskiwania większej wartości kapitałowej wprowadzanych z zewnątrz do jednostki zasobów kapitałowych. Ze sposobności tej w praktyce menedżerowie korzystają obficie. Nie da się w tym miejscu nie zauważyć, że wielkość aktywów netto, utożsamiana z kapitałem własnym, nie daje żadnych podstaw do przewidywania przyszłych przepływów gotówkowych. Taka sytuacja miałaby miejsce wtedy, gdy nabywamy aktywa, aby sprzedać je z zyskiem. Wtedy jednak mielibyśmy do czynienia z faktycznymi częstkami kapitału finansowego, wcielonego w różne postacie aktywów i z niczym więcej. W wytwarzającej jednostce gospodarczej nie nabywamy składników majątkowych po to, żeby je sprzedać, ale aby, jako zorganizowana całość w użytecznym zastosowaniu, uczestniczyły w procesie tworzenia wartości. Kapitał w ujęciu rezydualnym reprezentuje roszczeniową postawę odnośnie podziału wartości dodanej, nie mówi nic o wkładzie kapitału w tworzenie tej wartości. Wprowadzenie kategorii warto-

ści godziwej do wyceny składników majątkowych wymagało zmienionego podejścia do zasady ostrożności. **Zasada ostrożności nie odgrywa dużej roli i nie podlega ona wpływowi prawa podatkowego, o czym świadczy zasada odroczonego podatku dochodowego.**⁹

Ogólnie rzecz biorąc, kategorie kapitału, przychodów i kosztów ostatecznie zerwały z ich transakcyjnym charakterem, bowiem zawierają pewne przyszłościowe obietnice. Wprowadzają obszar subiektywizmu do nauki rachunkowości. Należy także zauważyć, że duży obszar subiektywizmu w rachunkowości wiąże się z możliwościami posługiwania się instrumentami pochodnymi, pewnymi opcjami kontraktowymi, dla wyceny których szczególnie wykorzystywana jest zmienność kursów walutowych i stóp procentowych. Procedury rachunkowości, nasycone elementami subiektywistycznymi, wprowadzają niejasność w odbiorze *sprawozdawczości finansowej*, a szczególnie w ocenie korzyści i kosztów. Oceny te mogą być całkowicie różne u różnych odbiorców, w zależności od ich wnikliwego rozpatrzenia stosowanej przez jednostki gospodarcze polityki bilansowej. Przyzwolenie na stosowanie polityki bilansowej, mającej w zamyśle uwzględnienie realnych warunków ekonomicznych działania jednostki gospodarczej, powoduje ogromną trudność w stosowaniu zasady wiernego i prawdziwego obrazu dla oceny *sprawozdawczości finansowej* przez biegłych rewidentów. Pokłada się nadzieję, że załączona do *sprawozdawczości finansowej* informacja dodatkowa ułatwi zadanie prawidłowego odczytania treści ekonomicznej *sprawozdawczości finansowej*, albowiem celem informacji dodatkowej jest umożliwienie odbiorcy lepszego zrozumienia informacji zawartych w sprawozdaniu finansowym. Jak wskazują dotychczasowe obserwacje, informacja dodatkowa spełnia tylko nieznaczną rolę w pogłębionej rzetelnej analizie *sprawozdawczości finansowej*. Aktualnie mankament ten próbuje się zniwelować przez rozszerzenie *sprawozdawczości finansowej* o dodatkową sprawozdawczość danych niefinansowych. Proponuje się, aby *sprawozdawczość finansowa* miała charakter sprawozdawczości zintegrowanej, prezentującej zarówno informacje finansowe, jak i niefinansowe w zakresie zrównoważonego rozwoju organizacji gospodarczej. Chodzi tu o to, by informacje wskazywały nie tylko na maksymalizację wartości rynkowej firmy, ale także informacje dotyczące rozwoju społecznego i ekologicznego otoczenia (na przykład mikroregionu, regionu, kraju).¹⁰

Uznanie przez rachunkowość nadrzędnego celu inwestorów i kształtowanie procedur pomiarowych z punktu widzenia tego użytkownika powoduje, iż kryterium dla racjonalnego postępowania menedżerów zostało określone. Nic więc dziwnego, że menedżerowie stosują rachunkowość kreatywną, by spełnić wymogi tego kryterium. Tradycyjny paradygmat rachunkowości, mający na

⁹ Tamże, s. 7.

¹⁰ M. Kwiecień, *Sprawozdanie zintegrowane- innowacja paradygmatów rachunkowości*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości, 87 (143), Wyd. SKwP warszawa 2016, s. 80.

celu pokazanie ruchu okrężnego kapitału produkcyjnego, tak w formie rzeczowej, jak i wartościowej, realizowany poprzez algorytm podstawowego równania bilansowego: $\text{aktywa} = \text{kapitał} + \text{zobowiązania}$, w nowym spojrzeniu rachunkowości został zamieniony na paradygmat wzrostu bogactwa, z wykorzystaniem instrumentów finansowych. Paradygmat współczesnej rachunkowości to inna koncepcja kapitału pozwalająca na wykorzystanie wartości bieżącej do kształtowania jego wielkości. Źródło generowania zysku przez kapitał operacyjny utraciło nieco na znaczeniu na rzecz *kapitału finansowego*, wyposażonego w zróżnicowane formy współczesnych instrumentów finansowych, przynoszących korzyści wnikające ze zmienności samego pieniądza. Uogólniając, można powiedzieć, że nowy paradygmat zawiera pewne spojrzenie na kapitał produkcyjny przez pryzmat *kapitału finansowego*.

2. Informacyjna funkcja sprawozdawczości finansowej na użytek inwestorów

W założeniach rachunkowości wymienia się wielu użytkowników *sprawozdawczości finansowej*. Zalicza się do nich m.in. pożyczkodawców, dostawców i innych kredytodawców handlowych, rządy i ich agendy, pracowników, społeczności lokalne oraz kadrę kierowniczą. Pamiętać jednak musimy, że zgodnie z ideą nowego paradygmatu rachunkowości, koncepcja *sprawozdawczości finansowej* została przebudowana głównie z myślą o inwestorach. Główne obszary zmian dotyczą struktury *sprawozdawczości finansowej*, metod wyceny poszczególnych składników aktywów i pasywów, zakresu informacji, jaki należy ujawnić w sprawozdaniu finansowym, sposobu prezentacji sprawozdania z przepływów środków pieniężnych. Naszym zadaniem nie jest przedstawienie pełnego ujęcia *sprawozdawczości finansowej*, ale wskazanie tych informacji, które w poszczególnych częściach *sprawozdawczości finansowej* potencjalnie mogą być przydatne dla inwestorów.

a) Wartość informacyjna bilansu

Zasadniczą, zarazem najbardziej ogólną, wartość informacyjną posiada sporządzony przez jednostkę gospodarczą bilans. Informacje, zamieszczone w bilansie, ujęte są w trzech podstawowych kategoriach: aktywach, zobowiązaniach i kapitale. Aktywa jednostki gospodarczej to składniki majątkowe ukazujące formy alokowania kapitałów przez jednostkę. Aktywa jednostka nabywa w celu osiągnięcia przyszłych korzyści ekonomicznych, spodziewanych bądź w postaci wpływu środków pieniężnych, bądź ich ekwiwalentów. Zróżnicowanie aktywów zapowiada wpływ korzyści ekonomicznych zarówno z działalności operacyjnej, jak i inwestycyjnej. Dla wpływu korzyści z dzia-

łalności operacyjnej szczególne znaczenie ma podział aktywów na aktywa trwałe i obrotowe. Aktywa trwałe są konieczne dla stworzenia długookresowych zdolności produkcyjnych, natomiast dynamiczny charakter w generowaniu zysków posiadają aktywa obrotowe. Proporcja między aktywami trwałymi i obrotowymi ma zasadnicze znaczenie dla siły produkcyjnej zastosowanego kapitału. Niewykorzystane w pełni zdolności produkcyjne, o czym świadczy zbyt mały udział aktywów obrotowych w stosunku do trwałych, destrukcyjnie wpływają na tempo pomnażania zysków, o ile wręcz nie prowadzą do ponoszenia strat. Wysoki udział aktywów trwałych w aktywach całkowitych może oznaczać małą elastyczność jednostki w jej zdolności przystosowania się do zmian otoczenia rynkowego. Niemalże znaczenie ma tu także duże ryzyko wynikające z wysokich kosztów amortyzacyjnych oraz przewidywanej skali obrotów ze sprzedaży. Niewątpliwie czynniki te mogą wpływać na niską zdolność do osiągnięcia zysku. Struktura majątku trwałego, jak i obrotowego, poddana szczegółowej analizie w kontekście przewidywanych zmian w otoczeniu rynkowym, wskaże na siły sprawcze powodujące powiększania majątku i dokonywane zmiany strukturalne. Analiza powinna ujmować ocenę nie tylko ukształtowanego ujęcia strukturalnego, ale również ocenę poszczególnych części majątku. W aktualnych warunkach szczególnego znaczenia nabiera analiza kategorii wartości firmy. Wartość firmy to szczególna pozycja o charakterze niematerialnym ujawniona w bilansie firmy. Jednostki gospodarcze wykorzystują wiele możliwości, łącznie ze stosowaniem odpowiednich procedur wyceny, by wykazać wzrastającą wartość firmy. Dodatnia wartość firmy może wpływać na wzrost cen akcji oferowanych do sprzedaży przez jednostkę gospodarczą. Inwestorzy spodziewają się zarobić na rynku wtórnym na akcjach jednostki ujawniającej wartość firmy. Wreszcie, należy zwrócić uwagę na rozróżnienie jednostek powiązanych i pozostałych w odniesieniu do inwestycji i należności. Ma to znaczenie dla analizy ryzyka uzyskiwanych przyszłych korzyści. Zwróciliśmy uwagę tylko na znaczenie niektórych informacji, jakie można uzyskać w wyniku analizy aktywów, a które są przedmiotem szczególnego zainteresowania inwestorów. Pełna analiza wymaga śledzenia wielkości i zmian aktywów w danym okresie w wielkościach bezwzględnych oraz za pomocą wskaźników dynamiki.

Kapitał własny jednostki to wstępny warunek jego działalności. To własne źródła, które jednostka wprowadziła do działalności biznesowej. Stanowi niezwykle ważną kategorię ekonomiczną decydującą o bezpieczeństwie finansowym jednostki, także jej wierzycieli. Jest również źródłem zdolności kredytowej. Wielkość kapitału własnego może być zwiększana przez wniesienie nowych wartości przez właściciela, poprzez kapitalizowanie zysków, czy też poprzez przeszacowanie aktywów. W tym ostatnim przypadku występuje w bilansie jako wielkość kapitału z aktualizacji wyceny. Na ogół w jednostkach gospodarczych kapitał występuje w trzech postaciach, jako kapitał powierzony

podstawowy, kapitał samofinansowania oraz kapitał z aktualizacji wyceny. Ujawnienie struktury kapitału własnego jest przydatne z punktu widzenia podejmowania decyzji przez użytkowników sprawozdań finansowych. Wskazuje ona na pewne ograniczenia prawne lub o innym charakterze, wpływające na zdolność jednostki do podziału kapitału własnego, na zróżnicowane prawa w zakresie otrzymywania dywidend przez różne jednostki posiadające udziały kapitałowe w jednostce. Analiza struktury kapitałów własnych pozwala ocenić siłę ekonomiczną danej jednostki, jej perspektywę rozwojową oraz zabezpieczenie jej stabilności finansowej. Warto w tym miejscu podkreślić, że kapitał własny może powiększać pozycję „kapitał z aktualizacji wyceny”, co powoduje, że jednostki są zainteresowane zjawiskiem przeszacowywania. Dla inwestorów informacja o kapitale wycenionym, według wartości bieżącej, jest ważna w kontekście możliwych zysków osiągniętych na sprzedaży danej jednostki.

Zobowiązania to kapitały obce, którymi jednostka posilkuje się, by jej aktywa mogły stanowić niezbędną całość generującą przyszłe korzyści ekonomiczne. Zobowiązania wynikają często z konieczności zabezpieczenia zjawiska niepodzielności aktywów, które jest bardzo ważnym warunkiem dla ich przyszłej siły produkcyjnej. Zobowiązania występują w bilansie w podziale na zobowiązania długookresowe i krótkookresowe, także w podziale na zobowiązania od jednostek powiązanych i niepowiązanych. Zobowiązania długoterminowe wobec jednostek powiązanych to zobowiązania wobec jednostek wchodzących w skład danej grupy kapitałowej. Zobowiązania krótkoterminowe obejmują wszystkie zobowiązania z tytułu dostaw i usług niezależnie od terminu ich zapłaty, a także całość lub tę część pozostałych zobowiązań, które stają się wymagalne w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego. Zobowiązania krótkoterminowe wykazywane są także wobec jednostek powiązanych i pozostałych jednostek. Struktura zobowiązań wskazuje na możliwości utrzymywania płynności finansowej przez jednostkę, na umiejętność operowania dźwignią finansową. Jest to informacja nie do przecenienia dla inwestorów lokujących kapitał w akcjach danej jednostki gospodarczej. Ogólnie rzecz biorąc, analiza trzech podstawowych kategorii bilansowych: aktywów, kapitału własnego i kapitału obcego w postaci zobowiązań pozwala ocenić podstawowe kwestie dotyczące prawidłowego zarządzania jednostką gospodarczą takie jak: jak duże kapitały były zaangażowane, jaka była ich alokacja, w jaki sposób posilkowano się kapitałami obcymi, czy jednostka gospodarcza posiada strategię rozwojową, czy jednostka stara się o inne źródła korzyści ekonomicznych niż tylko te pochodzące z działalności operacyjnej.

b) Wartość informacyjna rachunku zysków i strat

Właściwą alokację kapitałów, zobrazowaną w ujęciu strukturalnym bilansu, jej znaczenie dla generowania korzyści ekonomicznych odczytać można

w drugiej części sprawozdania finansowego – rachunku zysków i strat. Rachunek zysków i strat posiada strukturę segmentową, która ma pomóc użytkownikom w zrozumieniu znaczenia ekonomicznego cząstkowych wyników.¹¹ Segmentowy układ rachunku zysków i strat informuje także, jakie grupy aktywów przyczyniły się do uzyskania danego wyniku finansowego. Chodzi więc o to, czy wynik jest pochodną działalności aktywów operacyjnych, finansowych, czynników pozaoperacyjnych lub zdarzeń nadzwyczajnych. W tradycyjnej rachunkowości największą wartość poznawczą miał wynik pochodzący z działalności operacyjnej, bo w istocie tego rodzaju działalność tworzy autentyczną wartość wpływającą na ogólny dobrobyt społeczeństwa. Wynik pochodzący z aktywizacji aktywów finansowych wobec dużego ryzyka tego rodzaju aktywów miał mniejsze znaczenie. Nie bez znaczenia był tu też fakt, że aktywa finansowe nie tworzą wartości, a jedynie uczestniczą w dystrybucji wartości już wytworzonej. Z punktu widzenia potrzeb inwestorów, informacje o korzyściach uzyskiwanych z inwestycji w aktywa finansowe odgrywają dużą rolę poznawczą. Rachunek zysków i strat obejmuje cztery poziomy: operacyjny, finansowy, nadzwyczajny oraz wstępnego podziału wyniku finansowego. Kategorie przychodów i kosztów ujmowane są zgodnie z nową koncepcją kapitału, o wielkości którego, jak już wspominaliśmy poprzednio, nie świadczy tylko kapitał wniesiony, ale także kapitał pochodzący z aktualizacji wyceny aktywów. W tej sytuacji w rachunku zysków i strat znajdują się nie tylko zyski zrealizowane, ale także zyski niezrealizowane. Nie chodzi więc tylko o zyski, które wygenerowała jednostka gospodarcza, ale o przewidywany przyrost przyszłych korzyści lub ich zmniejszenie. Widać wyraźnie cel informacyjny sporządzanego rachunku zysków i strat, cel dla inwestorów pragnących zarobić w przyszłości na papierach wartościowych lokowanych w danej jednostce gospodarczej, ewentualnie na sprzedaży danej jednostki gospodarczej.

c) Wartość informacyjna rachunku przepływów środków pieniężnych

Celem sprawozdania z przepływów środków pieniężnych jest przedstawienie przepływów gotówkowych i ich ekwiwalentów spowodowanych przez zmiany, jakie zaszły w poszczególnych elementach aktywów i pasywów. Analiza bilansu oraz rachunku zysków i strat wskazuje na siły sprawcze pomnażające zastosowany kapitał w jednostce gospodarczej, na zmiany w otoczeniu jednostki powodujące wpływ na wyceny zastosowanego kapitału. Jak wiadomo, kategoria zysku nie odpowiada wielkości osiągniętych przez jednostkę zasobów środków pieniężnych i ich ekwiwalentów, a te właśnie zasoby mają ogromne znaczenie z punktu widzenia utrzymania przez daną jednostkę jej płynności finansowej, skuteczności ściągania należności i zdolności

¹¹ M. Foremna-Piłarska, E. Radawiecka, *Rachunkowość na tle rozwiązań międzynarodowych*, Difin, Warszawa 2007, s. 454.

do regulowania zobowiązań. Informacje na temat zaistniałych zmian w środkach pieniężnych i w ekwiwalentach środków pieniężnych zamieszczane są w trzech obszarach: operacyjnym, inwestycyjnym i finansowym. Trójwymiarowe ujęcie przepływów środków pieniężnych wzbogaca możliwości analityczne tego sprawozdania, wskazuje, jakiego rodzaju okoliczności generowały poszczególne strumienie środków pieniężnych. Sprawozdanie z przepływów finansowych sporządzane jest dwoma metodami, pośrednią i bezpośrednią, przy czym bogatsze pod względem informacyjnych jest sprawozdanie z przepływów środków pieniężnych sporządzane metodą bezpośrednią. Jest ono wymagane głównie przez korporacje działające na rynkach globalnych, gdyż metoda ta umożliwia korygowanie wielkości środków pieniężnych odpowiednimi wskaźnikami inflacji występującymi w różnych krajach. Pozwala to na urealnienie siły nabywczej środków pieniężnych uzyskiwanych w różnych krajach i tym samym na ich sumowanie, niezbędne przy dokonywaniu konsolidacji sprawozdania z przepływów środków pieniężnych dla danej grupy kapitałowej. Na podstawie tego rodzaju sprawozdania inwestorzy mogą sobie wyrobić pogląd o umiejętnościach zarządzania gotówką przez menedżerów danej jednostki i ocenić swoje ryzyko powierzenia gotówki danej jednostce celem jej pomnożenia. Informacje o przepływach finansowych wykorzystywane są jako wyznacznik pewności i terminowości przepływów w przyszłości, co jest koniecznym warunkiem przetrwania jednostki gospodarczej.¹²

d) Wartość informacyjna zestawienia zmian w kapitale (funduszu) własnym

Zestawienie zmian w kapitale (funduszu) własnym to element sprawozdania finansowego, który przedstawia informacje o zmianach poszczególnych składników kapitału własnego. Sprawozdanie to ma dużą wartość informacyjną przede wszystkim dla akcjonariuszy. Ułatwia analizę dynamiki i struktury kapitału, a zwłaszcza aktywów netto przynależnych akcjonariuszom. Podstawowe informacje dotyczące kapitałów własnych można odczytać z bilansu. Są w nim ukazane wartości poszczególnych rodzajów kapitału własnego, ich stany na początek i koniec roku obrotowego. Jednak sprawozdanie ze zmian kapitału poszerza możliwości analityczne, ponieważ umożliwia rozpoznanie przyczyn wpływających lub zmniejszających poszczególne kapitały. Wartość kapitałów własnych stanowi o wiarygodności spółki. Nie jest więc rzeczą obojętną rozpoznanie dynamiki tych kapitałów i sił sprawczych ich powiększenia. Im więcej kapitałów własnych posiada jednostka, tym mniej korzysta z kapitałów obcych, a więc zjawisko dźwigni finansowej przedstawia się korzystnie. Poza tym, jak wiadomo, wartość kapitałów własnych jest szcze-

¹² E. Śniezek, *Jak korzystać z rachunku przepływów pieniężnych?*, Rachunkowość 2008, nr 1, s. 21.

gólnie ważna dla właścicieli spółki (np. akcjonariuszy w spółce akcyjnej), gdyż informuje ona o wartości majątku, który pozostałby do podziału po spłacie wszystkich zobowiązań.

Ogólnie rzecz biorąc, informacje zawarte w *sprawozdawczości finansowej* pozwalają na ocenę efektywności ekonomicznej alokacji i wykorzystania zasobów, służą spełnieniu funkcji kontrolnej rachunkowości. Mają pokazywać skutki decyzji podejmowanych przez kierownictwo. *Sprawozdawczość finansowa* umożliwi inwestorom odpowiedź na takie kwestie, jak:

- jaka wielkość kapitałów była zainwestowana w danej jednostce gospodarczej, jaka była alokacja tych kapitałów, w jaki sposób przyczyniła się ona do uzyskiwania korzyści w przeszłości oraz jakie obiecuje korzyści w przyszłości,
- które aktywa stanowiły największą siłę w generowaniu zysków i jakie aktywa w przyszłości będą sprzyjać uzyskiwaniu korzyści ekonomicznych,
- czy menedżerowie jednostki umiejętnie korzystają z kapitałów obcych, czy występuje zjawisko dźwigni finansowej,
- czy wzrasta wartość formy rokująca korzyści na zainwestowanym kapitale finansowym lub w ogóle na sprzedaży jednostki jako całości,
- w jaki sposób struktura posiadanych aktywów wpływa na uzyskiwanie gotówki, czy występowało umiejętne zarządzanie gotówką,
- jak zmieniała się struktura kapitałów własnych, w jaki sposób zabezpieczano posiadanymi kapitałami rozwój jednostki gospodarczej,
- czy nie występowało zjawisko rozcieńczania kapitałów, które ma ważne znaczenie dla wypłaty przyszłych dywidend,
- czy jednostce nie zagrażają wrogie przejęcia.

Są to tylko niektóre zasadnicze kwestie interesujące inwestorów. Pełna analiza *sprawozdawczości finansowej* dostarczy pełnego kompendium wiedzy na temat perspektywicznych możliwości uzyskiwania zwrotów na *kapitale finansowym* wcielonym w różnorodną strukturę aktywów, pozwoli na ustalenie ryzyka związanego z potencjalnymi zwrotami.

e) Informacja dodatkowa

Informacja dodatkowa, jak sama nazwa wskazuje, stanowi obszar poszerzonych informacji niezbędnych dla lepszego zrozumienia sprawozdania finansowego. Informacja dodatkowa obejmuje dwie części:

1. wprowadzenie do sprawozdania finansowego,
2. dodatkowe informacje i objaśnienia.

Wprowadzenie do sprawozdania finansowego prezentuje w szczególności dane i informacje wymienione w załączniku nr 1 do ustawy o rachunkowości.

Chodzi tu o ogólne informacje dotyczące jednostki gospodarczej, okresu sporządzenia sprawozdania, zasady kontynuacji działalności, politykę bilansową oraz inne dodatkowe informacje pozwalające zrozumieć *sprawozdawczość finansową*. W ostatnim okresie informacja dodatkowa została poszerzona o obszar informacji niefinansowych. **Duże spółki giełdowe mają obowiązek raportowania niefinansowych aspektów swojej działalności. Tematyka ta jest już wyczerpująco przedstawiona w literaturze przedmiotowej.**¹³ Obecnie tworzenie oraz uzyskiwanie wartości coraz bardziej zależy nie tylko od czynników finansowych, ale także niefinansowych, charakteryzujących otoczenie środowiskowe i makroekonomiczne jednostki. Nie bez znaczenia jest także wzrost świadomości zespołów ludzkich o randze zajmowanego miejsca w procesach wytwórczych, wzrost świadomości kulturowej. Informacje te mają charakter jakościowy. Oczekiwane są zwłaszcza przez inwestorów, ponieważ pomagają w ocenie opłacalności przyjętego modelu biznesowego. Informacje niefinansowe stanowią swego rodzaju raporty społeczne obejmujące różnorodny zbiór informacji dotyczących relacji przedsiębiorstwa z otaczającym środowiskiem naturalnym, jego relacji z pracownikami, klientami. Wskazują na sposoby zarządzania stosowane w organizacji. **Ujawnienie tych informacji ma swoją przyczynowość. Zdano sobie bowiem sprawę, że w obecnych warunkach od tych czynników coraz bardziej zależy wzrost przychodu, efektywność operacyjna, wartość marki, czy koszt kapitału. Z drugiej strony istnieje świadomość, że w stosowanych przez rachunkowość miarach tkwi duży ładunek subiektywności związany z przyjęciem różnych algorytmów do wyceny składników majątkowych. Uważa się więc, że subiektywność ta może być nieco zneutralizowana, gdy informacja dodatkowa zostanie poszerzona o czynniki niefinansowe.** Ogólnie rzecz biorąc, celem ujawniania danych o charakterze niefinansowym jest dostarczenie informacji istotnych dla oceny jednostki gospodarczej w perspektywie długookresowej. Inwestorzy pragną mieć informacje zmniejszające ryzyko kupna akcji generujących długookresowe zwroty. Niezależnie od tego, raport niefinansowy, zawierający różnorodny zestaw informacji niefinansowych, może ułatwić jednostce gospodarczej pozyskanie partnerów biznesowych, organizacji pozarządowych, administracji samorządowej do realizacji wspólnych przedsięwzięć. Korzyści z raportowania niefinansowego mogą być wielorakie. W pierwszym rzędzie korzyści takie odnoszą inwestorzy. Są oni zainteresowani w lokowaniu swoich akcji w spółkach o wysoko rentownych inwestycjach, posiadających przewagę konkurencyjną, przejrzyste zbudowaną strategię rozwojową. Informacje niefinansowe stanowią dobre źródło informacji na ten temat. Niezależnie od tego panuje przekonanie, że spółki prezentujące w sposób przejrzysty informacje niefinansowe są mniej ryzykowne dla inwestorów, a przez to bardziej atrak-

¹³ J. Krasodomska, *Informacje niefinansowe w sprawozdawczości spółek*, Wyd. Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków 2014.

cyjne. Tak więc wzrost zainteresowania problematyką raportowania informacji niefinansowych w Polsce będzie nieuchronny, gdyż inwestorzy zagraniczni lub organizacje międzynarodowe aktywnie inwestujące w Polsce stosują standardy w tym zakresie. Konieczność wdrożenia na polskim rynku standardów raportowania niefinansowego będzie nieuchronna.

Podsumowanie

Nie można zrozumieć zmian dokonywanych w ostatnich latach w rachunkowości, czy w koncepcyjnym ujęciu *sprawozdawczości finansowej* bez analizy przyczynowości tych zmian. Jest to możliwe, gdy rozpoznamy treść ekonomiczną postępujących procesów globalizacyjnych. Niezależnie od ogromnej koncentracji kapitału, poszukującego rozszerzonego pola dla swego zastosowania na rynku globalnym, nastąpiła niezwykle ekspansja *kapitału finansowego*. Formy zaktywizowania tego kapitału uzyskały nowe wzbogacenia w postaci różnorodnych instrumentów finansowych, uzyskujących korzystne zastosowanie w warunkach zmienności pieniądza. Teoretyczne umotywowanie dla tego rodzaju zjawisk dała teoria monetaryzmu, traktująca pieniądz jako kategorię towarową. Rachunkowość stanęła wobec nowego wyzwania pomiarowego, pozwalającego na ujęcie korzyści z zarobkowania na kapitale finansowym. Koncepcja dokonywanych zmian w rachunkowości oparta jest na nowym paradygmacie, który pozwoliliśmy sobie opatrzyć tezą: „spojrzenia na kapitał produkcyjny jak na kapitał finansowy”. Logika tego paradygmatu jest konsekwentna, zmienia podstawowe kategorie w systemie rachunkowości, takie jak: aktywa, zobowiązania, kapitał. Zmieniona w ślad za tym formuła podstawowego równania bilansowego wpływa na inne wyartykułowanie znaczenia analitycznego wszystkich części sprawozdania finansowego, także informacji dodatkowej. Główna wartość informacyjna *sprawozdawczości finansowej* tworzona jest z myślą o inwestorach globalnych. Opracowanie zwraca uwagę na niektóre aspekty *sprawozdawczości finansowej* przydatne dla tych odbiorców.

Akty prawne

1. Ustawa o rachunkowości 29.09.1999 ,Dz. U z 2016 poz. 1047.
2. Ustawa o rachunkowości 2017 – wersja ujednolicona, Dz. U. 2016 poz. 1047.

Literatura

1. Jarugowa A. (red.), *Międzynarodowe standardy sprawozdawczości finansowej. Kluczowe zagadnienia i rozwiązania praktyczne*, SKwP, Warszawa 2006.

2. Kwiecień M., *Sprawozdanie zintegrowane- innowacja paradygmatów rachunkowości*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości, 87 (143), Wyd. SKwP Warszawa 2016.
3. *Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej (MSSF)*, Wyd. Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2004.
4. Foremna-Pilarska M., Radawiecka E., *Rachunkowość na tle rozwiązań międzynarodowych*, Difin, warszawa 2007.
5. Śnieżek E., *Jak korzystać z rachunku przepływów pieniężnych?*, Rachunkowość 2008, nr 1.
6. Świdarska G. K., Więclaw W., *Sprawozdanie finansowe według polskich i międzynarodowych standardów rachunkowości*, Difin Warszawa 2012.

Informacja o autorze:

Maria Smejda – dr hab. prof. nadzw., Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku-Białej

INFORMATIVE FUNCTION OF FINANCIAL REPORTING IN THE LIGHT OF NEW ACCOUNTING PARADIGM

Summary

The aim of the study is to draw attention to the new accounting paradigm and its role in building the concept of financial reporting. The new paradigm in accounting results from progressing globalization processes. We are observing phenomena of expansion of financial capital as new forms of generating revenue. Largely they are associated with the changeability of money treated as a commodity. In this situation accounting has been directed towards the needs of investors seeking attractive returns on their financial capital. While discussing some aspects of the financial reporting we are paying attention to the possibility of obtaining information which is of particular interest for investors – players on the international capital markets.

Key words: *globalization, financial capital, financial reporting*

UJAWNIANIE INFORMACJI NIEFINANSOWYCH WYZWANIEM DLA TRADYCYJNEJ SPRAWOZDAWCZOŚCI

Streszczenie

Współcześnie obowiązujące zasady i procedury raportowania nie ujmują wszystkich elementów, które w zmieniającym się świecie gospodarczym potrzebne są interesariuszom do podejmowania decyzji. W niniejszym opracowaniu podjęto próbę zdefiniowania informacji niefinansowych, które wykorzystywane są w raportowaniu biznesowym oraz przedstawiono i omówiono główne standardy raportowania pozafinansowego. Przedstawiono również etapy sporządzania sprawozdań i cechy jakościowe, jakimi powinny się charakteryzować.

Słowa kluczowe: *informacje pozafinansowe, raportowanie danych niefinansowych, standardy raportowania*

Wstęp

Trwająca obecnie rewolucja intelektualna związana jest niewątpliwie z rozpowszechnianiem się i rozwojem technik informacyjnych oraz komputeryzacji niemal wszystkich form aktywności ludzkiej. Warunki globalnej gospodarki przedsiębiorstw we współczesnych czasach wiążą się z ekonomią informacji¹ i wymagają od przedsiębiorstw całkowicie odmiennych od dotychczasowych, metod działania. Wymuszają ustawiczną rewizję stosowanego modelu prowadzonej działalności oraz reformowania podstawowych strategii działania po to, aby przedsiębiorstwo mogło sprostać wyzwaniom dynamicznego środowiska.²

Współczesne określenie informacji jako informacji ekonomicznej jest bardzo subiektywne, gdyż o charakterze każdej informacji decyduje osoba, która tę informację tworzy, wykonuje, czy przetwarza. Zatem współcześnie informacją ekonomiczną może być nawet informacja niekwantyfikowalna w sensie pieniężnym. Celem niniejszego opracowania jest zdefiniowanie *informacji pozafinansowej* oraz przedstawienie standardów i elementów sprawozdawczości (raportowania) pozafinansowego. W niniejszym artykule dokonano badania

¹ L. Kwiatkowska, Strategie przedsiębiorstw w dobie Internetu, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw*, lipiec 2001, s. 50.

² A. Karmańska (red.), *Rachunkowość zarządcza i rachunek kosztów w systemie informacji przedsiębiorstwa*, Warszawa 2006, Difin, ss. 121–122.

literatury przedmiotu w celu przedstawienia znaczenia danych niefinansowych w systemie informacyjnym rachunkowości.

1. Informacje niefinansowe i obowiązek ich raportowania

Mówiąc o systemie informacyjnym mamy do czynienia z systemem informacyjnym przedsiębiorstwa, który gromadzi, przetwarza, tworzy i raportuje informacje, które są niezbędne w zarządzaniu przedsiębiorstwem, bez względu na to, czy są one mierzalne, niemierzalne, ekonomiczne, nieekonomiczne, czy też posiadają inne cechy,³ które uwzględniane są przy podejmowaniu decyzji przez interesariuszy zarówno zewnętrznych jak i wewnętrznych.

Wyznacznikami przepływu informacji w systemie informacyjnym przedsiębiorstwa są:

- a. użyteczność decyzyjna;
- b. przydatność w sterowaniu dokonaniem.

Informacje odgrywają centralną rolę w całym procesie organizacyjnym, decyzyjnym i kontrolnym przedsiębiorstwa, zarówno w strukturze wewnętrznej oraz zewnętrznej organizacji.

Sprawozdania generowane przez aktualny system informacyjny rachunkowości nie dają w konsekwencji faktycznego (rynkowego) obrazu całego przedsiębiorstwa, a tylko pokazują jego wartość księgową. Obecna rachunkowość przedstawia dane kwantytatywne, nie ujmując w nich wszystkich zasobów, a w szczególności wszystkich zasobów niematerialnych i niefinansowych, które mają coraz większy wpływ na sukcesy gospodarcze przedsiębiorstw funkcjonujących w gospodarce opartej na wiedzy.

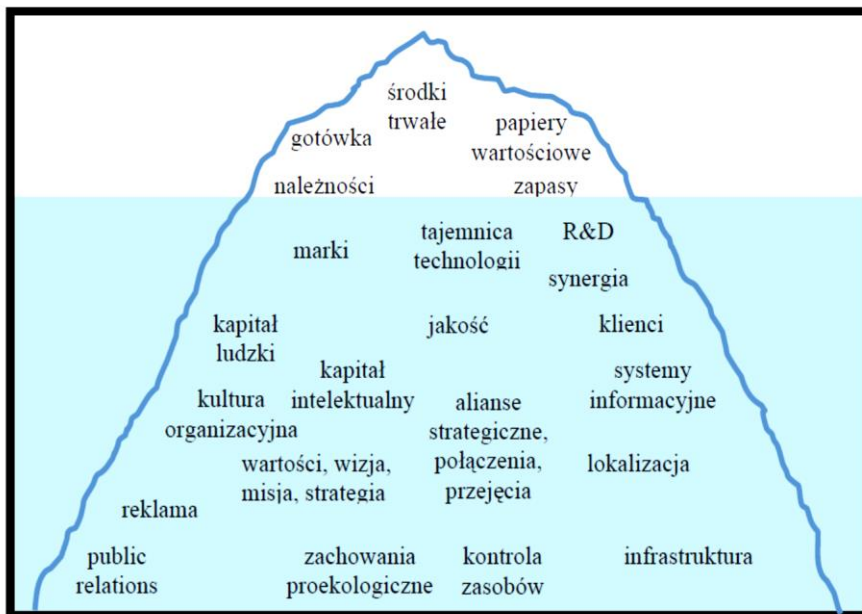
W gospodarce opartej na wiedzy, której rozkwit aktualnie przeżywamy, większość czynników wartościotwórczych to zasoby niematerialne i niefinansowe. Są to czynniki, które można określić mianem pozabilansowych, gdyż problemy natury klasyfikacyjnej, jak i trudności związane z procesem ich wyceny i pomiaru sprawiają, że nie są one uwzględniane w tradycyjnych dokumentach finansowych.

Wszystkie zasoby, zarówno materialne jak i niematerialne znajdujące się w przedsiębiorstwie, można przedstawić w postaci: „góry lodowej zanurzonej w wodzie” – rysunek 1:

Przeważająca część zasobów przedsiębiorstwa, niewidoczna ponad taflą wody, zaprezentowana na powyższym rysunku to zasoby niematerialne i niefinansowe. Znaczenie tych zasobów jako źródła wartości przedsiębiorstwa znacznie wzrasta wraz z rozwojem gospodarki opartej na wiedzy. Zasoby te

³ A. Karmańska (red.), Rachunkowość... op. cit., s. 137.

Rysunek 1. Zasoby przedsiębiorstwa.



Źródło: M. Marcinkowska, *Niematerialne źródła wartości przedsiębiorstwa* [w:] red. B. Domagała Korona, A. Herman, *Współczesne źródła wartości przedsiębiorstwa*. Difin: Warszawa 2006, s. 196.

posiadają kluczowe znaczenie w budowaniu i podtrzymywaniu przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa na rynku, co związane jest z ich szczególnymi właściwościami, a mianowicie: zasoby te są trudne do skopiowania, zakupu czy zastąpienia. Posiadają cechy kluczowych dla przedsiębiorstwa kompetencji, dzięki czemu są strategicznymi zasobami w procesie budowania wartości.

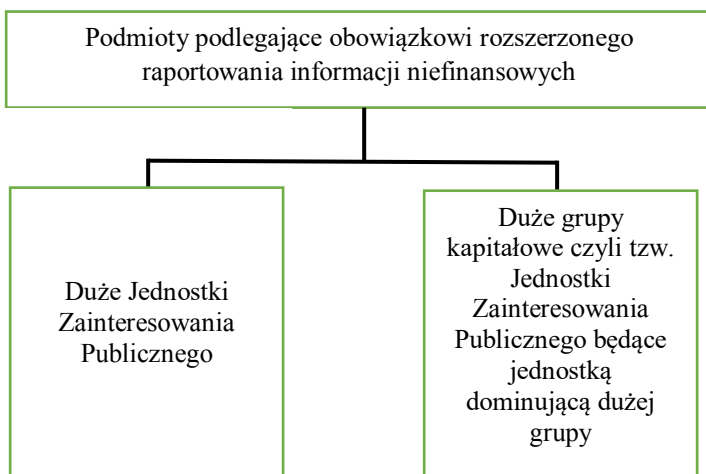
Informacje niefinansowe są pojęciem, które nie zostało jeszcze ostatecznie zdefiniowane w literaturze przedmiotu. Zatem, za *informacje niefinansowe* uważać należy wszelkie informacje ujawnione przez organizację, które nie są wyrażone wartościowo, a stanowią podstawę do podejmowania decyzji przez interesariuszy zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych. Ponadto informacje te wpływają na: ocenę stabilności, tempa wzrostu, przewidywania przyszłych zysków oraz oceny ryzyka organizacji. Mogą być wyrażane w kategoriach ilościowych i jakościowych oraz są ściśle powiązane z informacjami finansowymi prezentowanymi w tradycyjnych sprawozdaniach finansowych i wraz z nimi tworzą odpowiedni kontekst pozwalający na dokonanie prawidłowej oraz pełnej oceny sytuacji jednostki gospodarczej. *Informacje niefinansowe* mogą ponadto dotyczyć zarówno pozytywnych, jak i negatywnych skutków działalności organizacji poprzez ukazanie czynników sukcesu i modelu tworzenia wartości. Należy jednocześnie pamiętać, że *informacje niefinansowe*

mogą wywoływać skutki finansowe dla podmiotów gospodarczych, np. poprzez utratę odpowiedniego wizerunku na rynku.

Aktualnie w sprawie raportowania *informacji niefinansowych* obowiązuje Dyrektywa 2014/95/UE w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy.

Podmioty zobowiązane do raportowania *informacji niefinansowych* przedstawiono na rysunku 2.

Rysunek 2. Podmioty zobowiązane do sporządzania raportów w zakresie informacji niefinansowych.



Źródło: Opracowanie własne.

Wśród dużych Jednostek Zainteresowania Publicznego⁴ występują podmioty przedstawione na rysunku 3. Podmioty te podlegają od 2018 roku obowiązkowi raportowania *informacji niefinansowych*, jeżeli w kolejnych dwóch latach obrotowych, tj. w roku za który sporządzają sprawozdanie finansowe oraz w roku go poprzedzającym przekroczyły następujące wielkości:

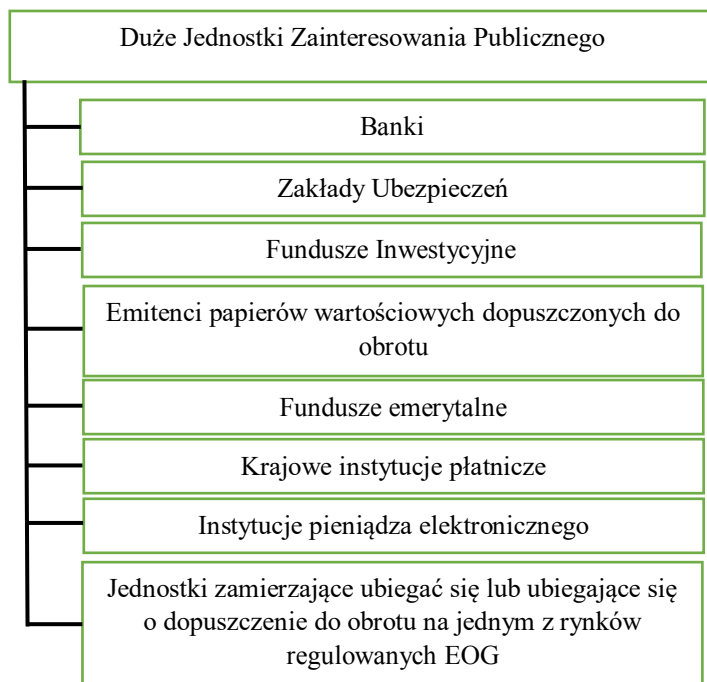
- średnioroczne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty przekracza 500 osób,
- suma aktywów bilansu (sprawozdania z sytuacji finansowej⁵) na koniec

⁴ Zgodnie z art. 2 par. 13 Dyrektywy 2006/43/WE, Jednostki Zainteresowania Publicznego rozumiane są jako jednostki podlegające prawu państwa członkowskiego, które są notowane na rynku regulowanym któregośkolwiek z państw członkowskich, instytucje kredytowe oraz zakłady ubezpieczeń działające w UE (zarówno notowane, jak i nienotowane na rynku regulowanym) oraz inne jednostki wyznaczone przez państwa członkowskie.

⁵ Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej od 2009 roku nie używają nazwy „Bilans” tylko „Sprawozdanie z sytuacji finansowej”.

roku obrotowego przekracza 85 milionów złotych lub przychody netto ze sprzedaży towarów i produktów za rok obrotowy przekraczają 170 milionów złotych.

Rysunek 3. Duże Jednostki Zainteresowania Publicznego.



Źródło: Opracowanie własne.

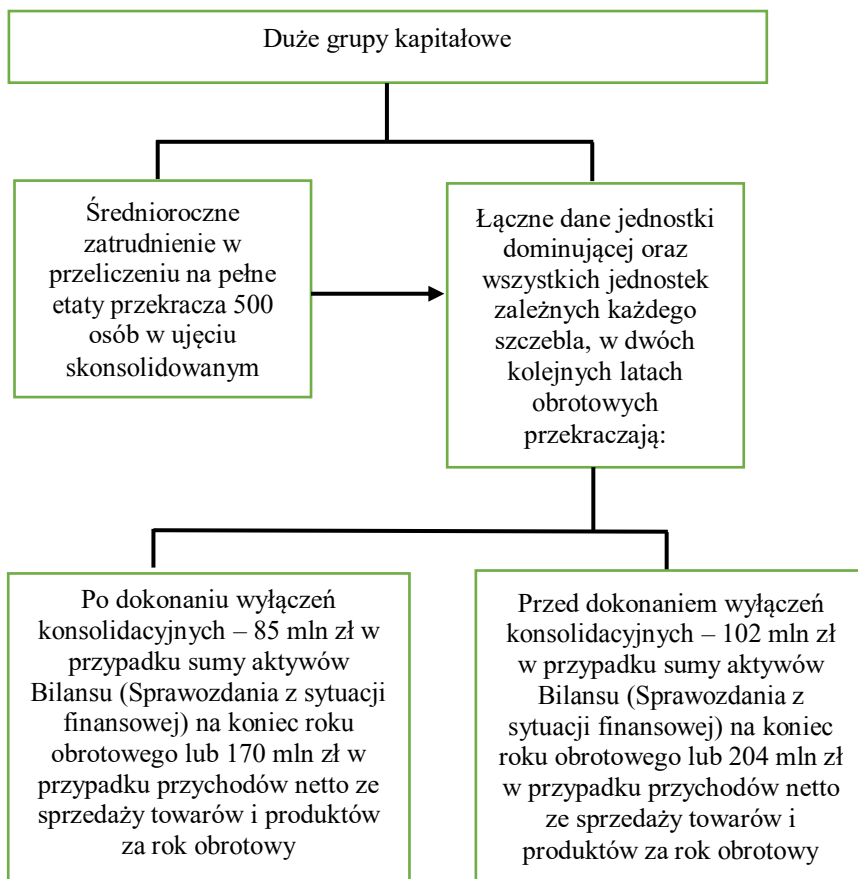
Duże grupy kapitałowe objęte obowiązkowym raportowaniem pozafinansowym od 2018 roku muszą spełniać warunki przedstawione na rysunku 4.

Podmioty gospodarcze, do których zastosowanie ma wspomniana Dyrektywa, mają obowiązek ujawniania *informacji niefinansowych* w stopniu umożliwiającym ocenę osiągniętych wyników, rozwoju oraz działań podejmowanych przez zarządzających w zakresie powiększania kondycji jednostki.

Informacje niezbędne w zakresie *danych niefinansowych*, które podmioty zobowiązane są raportować, przedstawiono na rysunku 5.

Zastosowane w Dyrektywie 2014/95/UE podejście „przestrzegaj lub wyjaśnij” zakłada, że w przypadku braku odpowiedniej polityki w którymkolwiek zakresie wskazanym na rysunku 5, wymaga jasnego i zrozumiałego wyjaśnienia uzasadniającego ten fakt. Dyrektywa jednocześnie nie wskazuje standardów, które należy stosować opracowując *raport informacji niefinansowych*, pozostawiając możliwość wyboru podmiotowi gospodarczemu.

Rysunek 4. Duże grupy kapitałowe zobowiązane do sporządzania raportów nt. informacji niefinansowych.



Źródło: Opracowanie własne.

2. Wytyczne kształtujące standardy raportowania informacji niefinansowych

Jednostki zobowiązane do sporządzania *raportów informacji niefinansowych* mogą przy ich tworzeniu posługiwać się standardami krajowymi, unijnymi bądź międzynarodowymi tj.:

- Global Reporting Initiative(GRI),
- United Nations Global Compact (UNGC),
- International Integrated Reporting Council (IIRC),

Rysunek 5 Elementy raportu informacji niefinansowych.



Źródło: Opracowanie własne.

- Sustainability Accounting Standards Board (SASB),
- European Federation of Financial Analysts Societies (EFFAS),
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD),
- ISO 26000,
- AccountAbility (AA),
- Social Accountability (SA8000).

Global Reporting Initiative⁶ publikuje wytyczne z zakresu *sprawozdawczości danych niefinansowych* od lat 90-tych XX wieku. Wytyczne GRI prezentują rozwiązania w zakresie raportowania oparte o jasną i jednolitą metodologię skupioną w ramach trzech podstawowych kategorii przedstawionych na rysunku 6.

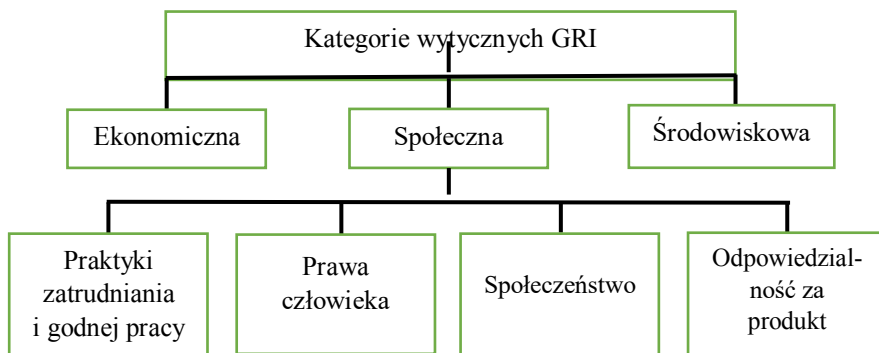
Obok podziału na kategorie, wytyczne GRI zawierają szeroką listę aspektów, które powinny zostać ujęte w *raporcie danych niefinansowych*.

Aspekty wyróżnione w kategorii ekonomicznej:

- wyniki ekonomiczne,
- obecność na rynku,
- pośredni wpływ ekonomiczny,
- praktyki zakupowe.

⁶ <https://g4.globalreporting.org> (03.05.2017).

Rysunek 6. Kategorie wytycznych GRI.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GRI G4 Part1, *Reporting Principles and Standard Disclosures*, s. 9.

Aspekty wyróżnione w kategorii: środowisko:

- materiały i surowce,
- energia,
- woda,
- bioróżnorodność,
- emisje,
- ścieki i odpady,
- produkty i usługi,
- zgodność z regulacjami,
- transport,
- ogólne,
- ocena środowiskowa dostawcy,
- mechanizmy skargowe dotyczące kwestii środowiskowych.

Aspekty wyróżnione w kategorii społecznej:

1. Podkategoria: Praktyki zatrudnienia i godnej pracy:
 - zatrudnienie,
 - stosunki pomiędzy pracownikami, a kadrą zarządzającą,
 - bezpieczeństwo i higiena pracy,
 - szkolenia i edukacja,
 - różnorodność i równość szans,
 - równość wynagradzania kobiet i mężczyzn,
 - ocena dostawcy pod kątem praktyk zatrudniania,
 - mechanizmy skargowe dotyczące praktyk zatrudniania.
2. Podkategoria: Prawa człowieka:
 - inwestycje,

- niedyskryminowanie,
- swoboda zrzeszania się i zawierania układów zbiorowych,
- praca dzieci,
- praca przymusowa lub obowiązkowa,
- praktyki w zakresie bezpieczeństwa,
- prawa ludności rdzennej,
- system oceny okresowej,
- ocena dostawcy pod kątem poszanowania praw człowieka,
- mechanizmy skargowe dotyczące praw człowieka.

3. Podkategoria: Społeczeństwo:

- społeczności lokalne,
- zapobieganie korupcji,
- zasady dotyczące udziału w życiu publicznym,
- zachowania antykorupcyjne,
- zgodność z regulacjami,
- ocena dostawcy pod kątem kwestii społecznych,
- mechanizmy skargowe dotyczące wpływu społecznego.

4. Podkategoria: Odpowiedzialność za produkty:

- zdrowie i bezpieczeństwo klientów,
- znakowanie produktów i usług,
- komunikacja marketingowa,
- prywatność klienta,
- zgodność z regulacjami.⁷

Standardy GRI są najpopularniejszymi aktualnie wytycznymi w zakresie *raportowania danych niefinansowych*, ponieważ ułatwiają analizę wyników działalności jednostki w zakresie *Corporate Social Responsibility* oraz zapewniają ich porównywalność.

Inicjatywa United Nations Global Compact powstała z inicjatywy Sekretarza Generalnego ONZ Kofi Annana. Ogłoszona została w 1999 roku na Światowym Szczyście Ekonomicznym w Davos. Przewodnią myślą powołania tej inicjatywy było wspieranie organizacji w rozwoju, wdrażaniu oraz prezentowaniu zasad i praktyk z zakresu odpowiedzialności przedsiębiorstw oraz zrównoważonego rozwoju. *Global Compact* oparty jest na zasadzie dobrowolnego uczestnictwa firm prywatnych, organizacji oraz instytucji i stanowi forum dialogu i nauki,⁸ których celem jest głównie zrównoważony wzrost światowej gospodarki. Współpraca w ramach GC realizowana jest w czterech obszarach:

⁷ GRI G4 Part 1, *Reporting Principles and Standard Disclosures*, s. 9.

⁸ B. Rok, *Więcej niż zysk czyli odpowiedzialny biznes. Programy strategii, standardy*, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2001, s. 180.

- sieci lokalne (globalna inicjatywa realizowana w każdym regionie świata),
- dialog społeczny i analiza (umacnianie założeń Global Compact, wywoływanie debaty i analiza różnych aspektów zmian),
- centrum wiedzy (promocja wymiany informacji i dobrych praktyk),
- projekty (koordynacja działań praktycznych i inicjatyw partnerskich z ONZ i innymi aktorami społecznymi).⁹

Główne założenia Global Compact opierają się na 10 fundamentalnych zasadach przedstawionych w tabeli 1.

Międzynarodowa Rada ds. Raportowania Zintegrowanego (International Integrated Reporting Council – IIRC) powstała w roku 2010 w wyniku zrzeszenia się takich organizacji jak:

- Międzynarodowa Federacja Księgowych,
- Rada Międzynarodowych Standardów Rachunkowości,
- Międzynarodowa Organizacja Komisji Papierów Wartościowych,
- Program Środowiskowy ONZ,
- Światowa Rada Biznesu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju.¹⁰

Inicjatywa IIRC zakłada popularyzację zintegrowanej sprawozdawczości wśród przedsiębiorstw. Celem raportowania zintegrowanego wg tej inicjatywy jest zmiana stosowanych przez organizacje modeli komunikacji i prezentacji w taki sposób, aby możliwe było szczegółowe opisywanie wpływu stosowanej strategii, systemu zarządzania, osiągniętych wyników oraz planów rozwojowych na tworzenie wartości w szeroko rozumianym okresie czasowym (krótko-, średnio-, długoterminowym). IR nie stanowi zbioru założeń sprawozdawczych, jednakże wymusza od jednostki przedstawienia, w jaki sposób stosowany model biznesowy generuje wyniki z uwzględnieniem danych zarówno finansowych jak i niefinansowych, przy jednoczesnym zastosowaniu sześciu głównych czynników wejściowych przedstawionych na rysunku 7.

⁹ Ł. Makuch, *Normy i standardy społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR)*. Publikacja w ramach projektu „Społecznie Odpowiedzialna Uczelnia” realizowanego przez Wyższą Szkołę Pedagogiczną TWP w Warszawie. Marzec 2011r., s.15.

¹⁰ A. Szychta, Raportowanie zintegrowane kluczem do budowania przewagi konkurencyjnej firmy, „Przegląd Corporate Governance” 2013, nr 3(35), s. 1.

Tabela 1. Zasady Global Compact.

Dziedzina	Zasady fundamentalne GC	Dokument wprowadzające
Prawa Człowieka	<p>Zasada 1. Popieranie i przestrzeganie praw człowieka przyjętych przez społeczność międzynarodową,</p> <p>Zasada 2. Eliminacja wszelkich przypadków łamania praw człowieka przez firmę</p>	Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ¹¹
Standardy pracy	<p>Zasada 3. Poszanowanie wolności stowarzyszania się</p> <p>Zasada 4. Eliminacja wszelkich form pracy przymusowej</p> <p>Zasada 5. Zniesienie pracy dzieci</p> <p>Zasada 6 . Efektywne przeciwdziałanie dyskryminacji w sferze zatrudnienia</p>	Deklaracja Międzynarodowej Organizacji Pracy o Fundamentalnych Zasadach i Prawach w Pracy
Ochrona środowiska	<p>Zasada 7. Prewencyjne podejście do środowiska naturalnego</p> <p>Zasada 8. Podejmowanie inicjatyw mających na celu promowanie postaw odpowiedzialności ekologicznej</p> <p>Zasada 9. Stosowanie i rozpowszechnianie przyjaznych środowisku technologii</p>	Deklaracja z Rio o Środowisku Naturalnym i Rozwoju
Przeciwdziałanie korupcji	<p>Zasada 10. Przeciwdziałanie korupcji we wszystkich formach, w tym wymuszeniom i łapówkarstwu</p>	Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <https://ungc.org.pl/programy/global-compact-yearbook-201516> (01.03.2017).

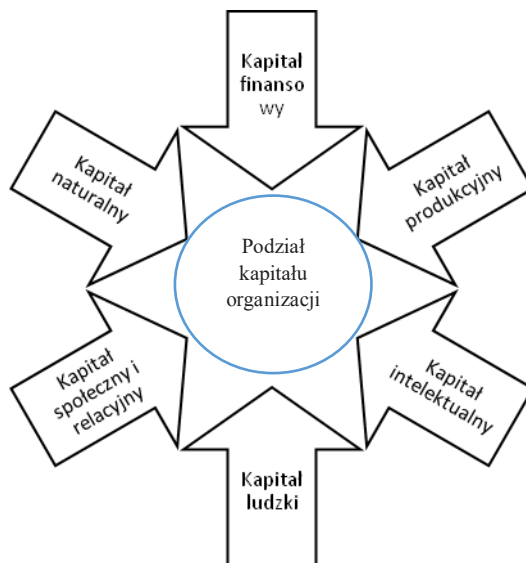
IIRC zaproponowała koncepcję sześciu kapitałów, które każda jednostka powinna uwzględniać w swojej strategii:

- Kapitał finansowy – źródło finansowania organizacji,
- Kapitał produkcyjny – fizyczne obiekty dostępne dla organizacji,

¹¹ Universal Declaration of Human Rights uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 217/III A w dniu 10 grudnia 1948 roku w Paryżu.

- Kapitał intelektualny – zasoby niematerialne przedsiębiorstwa, własność intelektualna, kapitał organizacyjny oraz takie elementy jak marka i reputacja,
- Kapitał ludzki – kapitał związany z rozwojem umiejętności i doświadczenia zawodowego pracowników, motywacji pracowników, ładem korporacyjnym i wartościami etycznymi,

Rysunek 7. Podział kapitału podmiotu gospodarczego wg wytycznych IIRC.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Federation of European Accountants: *Dyrektywa UE w sprawie ujawniania danych niefinansowych i informacji na temat różnorodności. Jak zapewnić wysoką jakość i spójność sprawozdawczości*, Centrum Edukacji Krajowej Izby Biegłych Rewidentów, marzec 2016, s. 9.

- Kapitał społeczny i relacyjny – relacje i zachowania pomiędzy pracownikami, społecznością oraz interesariuszami,
- Kapitał naturalny – odnawialne i nieodnawialne zasoby naturalne, takie jak: powietrze, woda, ziemia, minerały, lasy, bioróżnorodności i ekosystemy.¹²

Międzynarodowa Rada Standardów Rachunkowości na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (Sustainability Accounting Standards Board- SASB) założona została w roku 2011 jako organizacja non-profit, której celem jest głównie tworzenie i popularyzacja standardów rachunkowości w zakresie środowiska i kwestii społecznych. SASB opracowała tzw. *System sektorowej klasyfikacji zrównoważonego biznesu*, w którym dokonano podziału gospodarki na 10

¹² J. Krasodomska, *Společna odpowiedzialność biznesu w rachunkowości. Teoria i praktyka*, DIFIN, Warszawa 2017, s. 32.

sektorów i 88 branż. Dotychczasowa działalność SASB pozwoliła na wprowadzenie założeń koncepcyjnych oraz dziewięciu branżowych standardów dotyczących *raportowania niefinansowego*. Obok standardów rachunkowości danych niefinansowych oraz wskaźników efektywności, SASB podejmuje działania w zakresie jednolitego podejścia do kwestii istotności w obrębie raportowania zrównoważonego rozwoju.

Omówione cztery inicjatywy w zakresie raportowania pozafinansowego (GRI, IIRC, GC, SASB), są najbardziej zbliżone do obowiązków wynikających z Dyrektywy 2014/95/UE w sprawie ujawniania *informacji niefinansowych*. Główne założenia pozostałych standardów przedstawione zostały w tabeli 2.

Tabela 2. Standardy raportowania pozafinansowego.

Standard /właściciel	Zakres standardu	Obszar wynikający z Dyrektywy 2014/95/UE
KPIs for ESG ¹³ / European Federation of Financial Analysts Societies (EFFAS) oraz DVFA ¹⁴ Society of Investment Professionals in Germany	Wytyczne zawierają ogólne rekomendacje w zakresie raportowania danych środowiskowych, społecznych i ładu korporacyjnego, ich struktury i prezentacji, jak również minimalne wymagania dotyczące treści, które powinny być ujmowane przez podmioty. Wytyczne prezentują wskaźniki efektywności w podziale na 114 podsektorów.	<ul style="list-style-type: none"> – kwestie środowiskowe, – kwestie społeczne, – kwestie pracownicze, – prawa człowieka, – przeciwdziałanie korupcji i łapownictwu,
OECD /Organization for Economic Co-operation and Development	Wytyczne nie stanowią standardu w zakresie raportowania, jednakże dotyczą odpowiedzialnego postępowania przedsiębiorstw. Organizacje powinny stosować się do założeń prawa krajowego oraz aspektów zrównoważonego rozwoju i społecznej odpowiedzialności w takich obszarach, jak: ujawnianie informacji, prawa człowieka, zatrudnienie, środowisko naturalne, zwalczanie korupcji, interesy konsumenckie, nauka i technologia, konkurencja, opodatkowanie.	<ul style="list-style-type: none"> – kwestie środowiskowe, – kwestie społeczne, – kwestie pracownicze, – prawa człowieka, – przeciwdziałanie korupcji i łapownictwu,

¹³ Kluczowe wskaźniki efektywności w obszarze ESG.

¹⁴ Deutsche Vereinigung für Finanzanalyse und Asset Management.

<p>PN-ISO 26000:2012 / Międzynarodowy Komitet Normali- zacyjny</p>	<p>Norma nie jest certyfikowana. Jest rodzajem przewodnika po CSR, który zawiera m.in. opis różnych aspektów społecznej odpowiedzialności oraz przykład działań w 7 obszarach: ład korporacyjny, prawa człowieka, praktyki w miejscu pracy, środowisko naturalne, uczciwe praktyki operacyjne, zagadnienia konsumenckie, zaangażowanie społeczne i rozwój społeczności lokalnej. Norma ISO 26000 jest komplementarna z Wytocznymi GRI</p>	<ul style="list-style-type: none"> – kwestie środowiskowe, – kwestie społeczne, – kwestie pracownicze, – prawa człowieka, – przeciwdziałanie korupcji i łapownictwu,
<p>SA8000/ Social Accountability</p>	<p>Norma opisuje główne aspekty, do których zalicza się: praca dzieci, praca przymusowa lub obowiązkowa, bezpieczeństwo i higiena pracy, prawo do zrzeszania się i rokowań układów zbiorowych, dyskryminacja, praktyki dyscyplinujące, godziny pracy, wynagrodzenia oraz systemy zarządzania.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – kwestie społeczne, – kwestie pracownicze, – prawa człowieka,
<p>AA1000 /AccountAbility</p>	<p>Standard ten jest ogólnosięciową serią norm wydawanych od 1999r. Porusza on głównie kwestie relacji z interesariuszami w kontekście korporacyjnym i społecznych. Poszczególne standardy regulują: zasady odpowiedzialności (dotyczy podstawowych zasad rachunkowości), zaangażowanie interesariuszy, weryfikację (połączenie zasad zrównoważonego rozwoju z zasadami rewizji finansowej)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – kwestie społeczne, – kwestie pracownicze, – prawa człowieka,

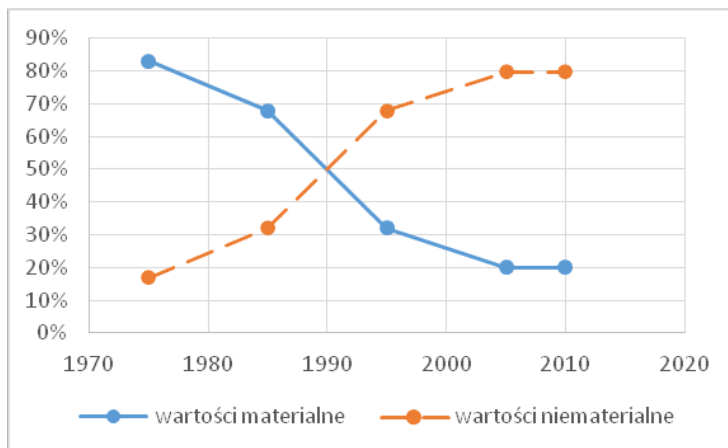
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Raportowanie niefinansowe. Poradnik dla raportujących*, Zespół ds. Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw, ss. 10–13.

3. Sprawozdawczość informacji niefinansowych

Rozbieżności pomiędzy wartością bilansową, a wartością rynkową oraz wartością ekonomiczną przedsiębiorstw świadczą o tym, że aktualnie obowiązujące sprawozdania finansowe nie zaspokajają wszystkich potrzeb informacyjnych potencjalnych interesariuszy. Jak wynika z przeprowadzonych badań, aktualnie

zaledwie 20% wartości rynkowej firm stanowią aktywa materialne, co przedstawiono na wykresie 1.

Wykres 1. Elementy wartości rynkowej indeksu S&P500.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: Ocean Tomo; *Components of S&P500 Market Value*; 2011.

Jedną z odpowiedzi na potrzeby informacyjne jest *raportowanie pozafinansowe*, gdzie:

- informacje finansowe uzupełniane są *informacjami niefinansowymi*,
- następuje większa przejrzystość oraz rozszerzenie zakresu prezentowanych informacji, ponieważ obok informacji liczbowych pojawiają się informacje jakościowe (opisowe),
- tradycyjne dane finansowe (historyczne) poszerzane są o dane perspektywne, pozwalające na dokonywanie prognoz w zakresie kształtowania się sytuacji rynkowej i materialnej podmiotów gospodarczych,
- organizacje ujawniają dane nie tylko te określone przepisami prawa (ustawą o rachunkowości, MSR/MSSF, US GAAP), ale również dane dobrowolne, które zgodne są z modelem zarządzania danego podmiotu i w przyszłości wpłyną na jego sytuację rynkową i materialno-finansową.

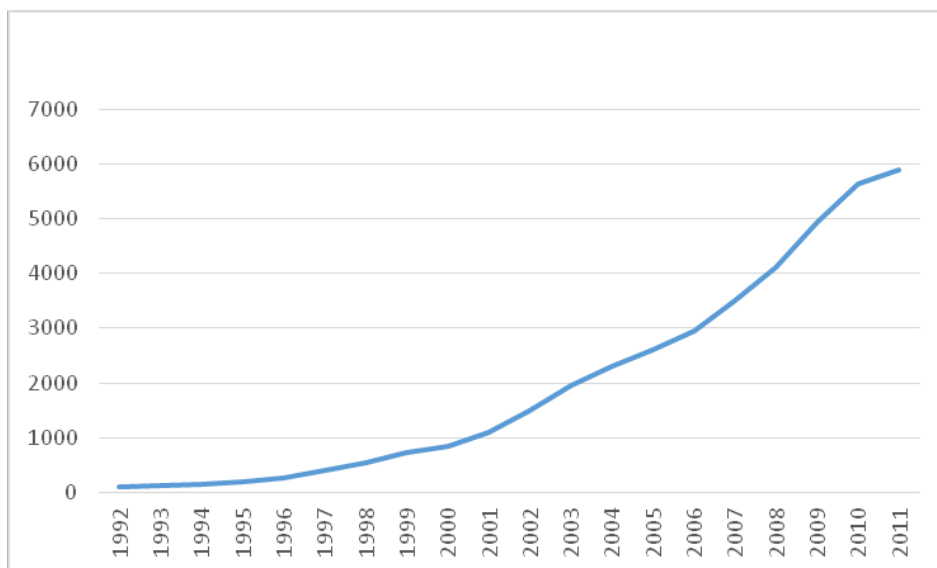
Zmiany w zakresie *raportowania pozafinansowego* już się dokonują od dłuższego czasu poprzez próby przekształcenia tradycyjnej sprawozdawczości finansowej w tzw. sprawozdawczość biznesową. Powyższe dokonywane jest poprzez wypracowywanie i wprowadzanie do systemu rachunkowości ciągłych zmian takich, jak:

- opracowanie zmian Ram Koncepcyjnych MSR/MSSF,

- wprowadzenie od 2005 roku obowiązku stosowania MSR/MSSF przez spółki publiczne sporządzające sprawozdania skonsolidowane,
- próby harmonizacji i standaryzacji standardów międzynarodowych oraz amerykańskich,
- przeprowadzanie badań w zakresie ujmowania i prezentacji zasobów intelektualnych w sprawozdawczości podmiotów gospodarczych,
- ujednolicanie i rozszerzanie informacji prezentowanych w sprawozdaniach zarządu,
- kształtowanie opinii zarówno badających, jak i sporządzających sprawozdanie w zakresie dobrowolnych ujawnień.¹⁵

Jak wynika z obserwacji, pomimo braku jednolitych standardów w zakresie *raportowania pozafinansowego*, liczba raportów sporządzanych przez firmy społecznie odpowiedzialne z roku na rok rośnie, co przedstawiono na wykresie 2.

Wykres 2. Roczna ilość raportów zrównoważonego rozwoju na świecie.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *CorporateRegister.com*; *2012 Global Winners&Reporting Trends*; 04.2012.

Pomimo wzrastającej liczby raportów w zakresie *danych pozafinansowych*, 61% inwestorów i analityków stwierdziło, że trudno jest im porównać pomiędzy poszczególnymi sprawozdaniami kwestie społeczne, 41% nie widzi możliwości porównania danych środowiskowych, przy czym tylko 3% ma problem z po-

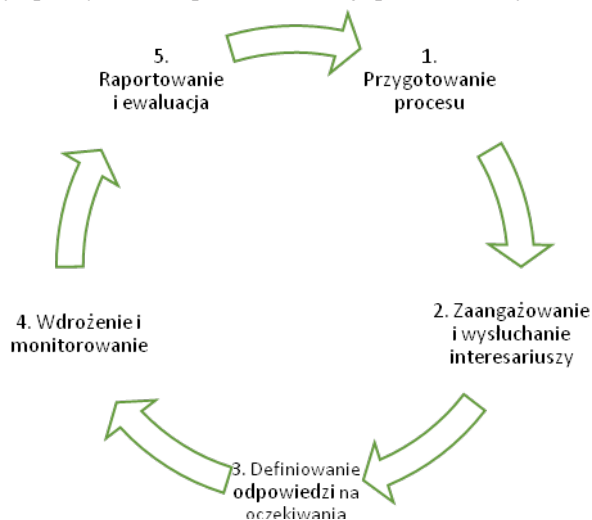
¹⁵ *Raportowanie danych pozafinansowych. Poradnik dla przedsiębiorców*, Ministerstwo Gospodarki 2013, s. 17.

równaniem danych finansowych.¹⁶ Powyższe wskazuje na fakt, że raportowanie pozafinansowe jest na początkowym etapie rozwoju i wymaga ciągłej ewaluacji.

Wprowadzona Dyrektywa 2014/95/UE w sprawie ujawniania *informacji niefinansowych* spowoduje, że w skali całej Unii Europejskiej nowe uregulowania w zakresie *raportowania pozafinansowego* obejmą ok. 6 tysięcy podmiotów, natomiast w Polsce obowiązek taki będzie miało 317 podmiotów.

Podmioty zobowiązane do *raportowania danych pozafinansowych* omówiono w pierwszym punkcie niniejszego opracowania. Etapy sporządzania raportów pozafinansowych zaprezentowano na rysunku 8.

Rysunek 8. Etapy sporządzania raportu informacji pozafinansowych.



Źródło: Opracowanie własne.

Pierwszym etapem pracy nad przygotowaniem *raportu danych niefinansowych* jest przygotowanie procesu. Obejmuje on ogólny obraz tego, co może zawierać raport końcowy, proces dotarcia do tego etapu oraz sposób przygotowania jednostki do tego procesu. Etap ten ściśle związany jest ze stworzeniem wizji raportu, następnie z opracowaniem harmonogramu prac nad nim, czyli opracowaniem planu działania oraz zorganizowaniem zespołu, który będzie bezpośrednio zaangażowany w proces przygotowywania raportu. Następnym elementem tego etapu jest zorganizowanie spotkania inicjującego, w trakcie którego omawiane są działania związane ze zrównoważonym rozwojem podejmowane dotychczas przed organizację tworzącą raport.

Drugi etap obejmuje zaangażowanie i wysłuchanie interesariuszy. W etapie tym należy zidentyfikować głównych interesariuszy zarówno we-

¹⁶ *Accounting for Sustainability*, Global reporting Initiative, Radley Yeldar; *The value of extrafinancial disclosure. When investors and analysts said*, 2012.

wewnętrznych, jak i zewnętrznych, dokonać ich priorytetyzacji oraz omówić ich wątpliwości a także poznać oczekiwania w celu podjęcia decyzji na temat kwestii raportu.

Trzeci etap: definiowanie odpowiedzi na oczekiwania obejmuje takie elementy, jak:

- wybór tematów do prowadzenia działań i raportowania,
- wydanie zaleceń dla osób zbierających informacje,
- podjęcie decyzji o wprowadzeniu modyfikacji w procedurach wewnętrznych niezbędnych do osiągnięcia założonego celu,
- podjęcie decyzji w zakresie zawartości raportu (w tym ustalenie wskaźników badania KPI).

Czwarty etap: wdrożenie i monitorowanie, opisuje, w jaki sposób gromadzić informacje do raportowania wskaźników i jak zapewnić odpowiednią jakość danych. Na tym etapie następuje również ponowny przegląd obowiązujących procedur wewnętrznych pod kątem efektywności gromadzenia danych i ich analizy.

Piąty etap: raportowanie i ewaluacja, realizowany jest poprzez wybór najlepszej metody komunikacji, sporządzenie raportu ostatecznego, jego prezentację oraz analizę mocnych i słabych stron, a także wyciągnięcie wniosków na przyszłość w zakresie sporządzania raportu.

Raport informacji niefinansowych, podobnie jak tradycyjne sprawozdanie finansowe, powinien charakteryzować się odpowiednimi zasadami jakościowymi, które będą sprawiać, że ów raport będzie wiarygodny dla interesariuszy zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych. Podstawowe zasady zapewniające odpowiednią jakość i właściwą prezentację danych występujących w *raportach pozafinansowych* przedstawiono na rysunku 9.

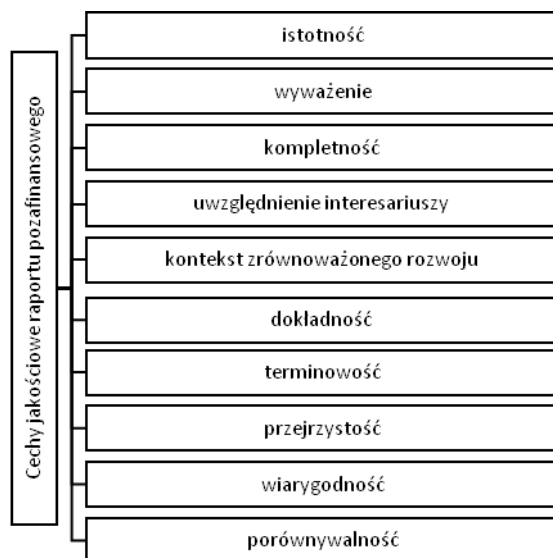
Istotność – informacje zawarte w raporcie powinny obejmować te zagadnienia i wskaźniki, które odzwierciedlają istotne oddziaływanie gospodarcze i społeczne organizacji oraz jej wpływ na środowisko naturalne, a także kwestie, które mogą mieć istotny wpływ na oceny i decyzje interesariuszy.

Wyważenie – raport powinien odzwierciedlać pozytywne i negatywne aspekty umożliwiając właściwą ocenę całościowych wyników organizacji.

Kompletność – uwzględnione w raporcie zagadnienia i wskaźniki uznane za istotne oraz zdefiniowany zasięg raportu powinny wystarczać do odzwierciedlenia istotnych oddziaływań ekonomicznych i społecznych oraz wpływu na środowisko naturalne organizacji raportującej i umożliwić interesariuszom ocenę jej wyników w okresie raportowania.

Uwzględnianie interesariuszy – organizacja raportująca powinna zdefiniować swoich interesariuszy i wyjaśnić w raporcie, w jaki sposób reagowała na ich uzasadnione oczekiwania i interesy.

Rysunek 9. Cechy jakościowe sprawozdań pozafinansowych.



Źródło: Opracowanie własne.

Kontekst zrównoważonego rozwoju – raport powinien prezentować wyniki organizacji w szerszym kontekście zrównoważonego rozwoju.

Dokładność – prezentowane informacje powinny być wystarczająco dokładne i szczegółowe, aby interesariusze mogli ocenić wyniki organizacji raportującej.

Terminowość – raporty są sporządzane regularnie, a informacje są dostępne na czas, aby interesariusze mogli podejmować świadome decyzje.

Przejrzystość – informacje należy udostępniać w sposób, który jest zrozumiały i dostępny dla interesariuszy korzystających z raportu.

Wiarygodność – informacje i procesy zastosowane przy sporządzaniu raportu należy zebrać, zarejestrować, zestawić, przeanalizować i zaprezentować w sposób, który może podlegać weryfikacji oraz pozwala ustalić jakość i istotność informacji.

Porównywalność – poszczególne kwestie i informacje powinny być dobrane, zestawiane i prezentowane w sposób spójny i konsekwentny. Wykazywane informacje należy przedstawiać w sposób, który umożliwi interesariuszom przeanalizowanie zmian w wynikach organizacji wraz z wpływem czasu oraz porównanie ich z wynikami innych organizacji.¹⁷

¹⁷ N. Ćwik, *Wspólna odpowiedzialność – rola raportowania społecznego*, Forum Odpowiedzialnego Biznesu 2013, ss. 12–14.

Podsumowanie

Aktualnie większość przedsiębiorstw przygotowuje informacje głównie w postaci tradycyjnych sprawozdań finansowych sporządzanych zgodnie z uregulowaniami prawnymi rachunkowości, co wynika z obowiązków, jakie na jednostki gospodarcze nakłada prawo bilansowe. Jednakże coraz bardziej popularne staje się tak zwane raportowanie biznesowe, gdzie obok danych finansowych ujawniane są informacje w zakresie działalności społecznej czy ekologicznej. W krajach Europy Zachodniej oraz Ameryce pozycja *raportów pozafinansowych* jest już mocno ugruntowana, natomiast w Polsce jest to element szeroko rozumianej sprawozdawczości, który dopiero się rozwija. Brak jednolitych zasad, standardów oraz powszechnie obowiązujących przepisów prawnych w tym temacie powoduje, że sprawozdania sporządzane dobrowolnie znacznie różnią się między sobą, co uniemożliwia ich porównywalność. Implementacja do polskiego prawodawstwa zapisów Dyrektywy 2014/95/UE jest pierwszym krokiem, który, mam nadzieję, spowoduje ogólną dyskusję na temat danych pozafinansowych, co pozwoli na ujednoczenie zasad sporządzania *raportów niefinansowych* i wpłynie na ich cechy jakościowe takie, jak: istotność, spójność, porównywalność, użyteczność i oczywiście wiarygodność, a to z kolei wpłynie na wypełnienie luki wartości występującej w aktualnym systemie rachunkowym.

Literatura

1. *Accounting for Sustainability*, Global reporting Initiative, Radley Yeldar; *The value of extrafinancial disclosure. When investors and analysts said*, 2012.
2. Ćwik N., *Wspólna odpowiedzialność – rola raportowania społecznego*, Forum Odpowiedzialnego Biznesu 2013.
3. Federation of European Accountants, *Dyrektywa UE w sprawie ujawniania danych niefinansowych i informacji na temat różnorodności. Jak zapewnić wysoką jakość i spójność sprawozdawczości*, Centrum Edukacji Krajowej Izby Biegłych Rewidentów, marzec 2016.
4. GRI G4 Part1, *Reporting Principles and Standard Disclosures*.
5. <https://g4.globalreporting.org> (dostęp 03.05.2017).
6. <https://ungc.org.pl/programy/global-compact-yearbook-201516> (dostęp 01.03.2017).
7. Karmańska A. (red.), *Rachunkowość zarządcza i rachunek kosztów w systemie informacji przedsiębiorstwa*, DIFIN, Warszawa 2006.
8. Krasodomska J., *Spółeczna odpowiedzialność biznesu w rachunkowości. Teoria i praktyka*, DIFIN, Warszawa 2017.
9. Kwiatkowska L., *Strategie przedsiębiorstw w dobie Internetu*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw”, lipiec 2001.
10. Makuch Ł., *Normy i standardy społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR)*, Publikacja w ramach projektu „Społecznie Odpowiedzialna Uczelnia” realizowanego przez Wyższą Szkołę Pedagogiczną TWP w Warszawie, Marzec 2011.

11. Marcinkowska M., *Niematerialne źródła wartości przedsiębiorstwa* [w:] B. Domagała Korona A. Herman (red.), *Współczesne źródła wartości przedsiębiorstwa*, DIFIN, Warszawa 2006.
12. *Raportowanie danych pozafinansowych. Poradnik dla przedsiębiorców*, Ministerstwo Gospodarki 2013.
13. Rok B., *Więcej niż zysk czyli odpowiedzialny biznes. Programy strategii, standardy*, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2001.
14. Szychta A., *Raportowanie zintegrowane kluczem do budowania przewagi konkurencyjnej firmy*, „Przegląd Corporate Governance” 2013, nr 3(35).
15. *Universal Declaration of Human Rights*, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 217/III A w dniu 10 grudnia 1948 roku w Paryżu.

Informacja o autorze:

Władysław Świątek – adiunkt, Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku-Białej

DISCLOSURE OF NON-FINANCIAL INFORMATION AS A CHALLENGE FOR TRADITIONAL FINANCIAL REPORTING

Summary

Contemporary reporting rules and procedures do not cover all the elements that are needed in the changing economic world for stakeholders to make decisions. This paper attempts to define non-financial information that is used in business reporting and presents the main non-financial reporting standards. The stages of reporting and the qualitative characteristics are also presented.

Key words: *non-financial information, non-financial reporting, reporting standards*

ROLA SPRAWOZDAWCZOŚCI FINANSOWEJ A ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W DZIAŁALNOŚCI KREDYTOWEJ BANKÓW KOMERCYJNYCH W POLSCE

Streszczenie

Artykuł przedstawia znaczenie sprawozdawczości finansowej oraz jej wpływ na zarządzanie ryzykiem banków komercyjnych w Polsce. Skutki wszystkich decyzji podejmowanych w banku komercyjnym, bez względu na obszar jakiego dotyczą, koncentrują się na płaszczyźnie finansowej w postaci sprawozdań finansowych. Praca wskazuje, że przeprowadzenie właściwej merytorycznie i metodycznie oceny analizy finansowej banku jest jedną z najistotniejszych przesłanek skutecznego zarządzania. Sprawozdania finansowe pełnią więc istotną rolę w ocenie wyników działalności instytucji bankowych z wykorzystaniem analizy finansowej. Niestety, obecne otoczenie gospodarcze sprawia, że ryzyko kredytowe w bankach komercyjnych systematycznie wzrasta, a tym samym zarządzanie nim staje się coraz trudniejsze. Doskonalenie metod ograniczania ryzyka kredytowego jest nieuniknione. Zmiany te wynikać będą między innymi z dostosowywania się banków do wymogów nadzorczych w zakresie zarządzania ryzykiem kredytowym oraz przystosowywania do potrzeb i oczekiwań klientów. Świadomość wystąpienia ryzyka oraz zdolność jego zidentyfikowania umożliwi sprawne zarządzanie nim. W sytuacjach trudnych do przewidzenia bank musi podejmować działania dostosowawcze. Im wcześniej będzie zapobiegać występowaniu sytuacji niekorzystnych dla banku, tym skutki ryzyka będą zredukowane do minimum. Artykuł ma charakter metodologiczny. W publikacji wykorzystano materiał źródłowy obejmujący zarówno najważniejsze publikacje krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu, dostępne raporty, bazy danych oraz akty normatywne. Opisane wyniki badań mają charakter cząstkowy i stanowią fragment szerszych badań prowadzonych przez autora w tym przedmiocie.

***Słowa kluczowe:** sprawozdawczość finansowa, zarządzanie ryzykiem, rodzaje ryzyka, działalność kredytowa, Bazylea, kredyty mieszkaniowe*

Wprowadzenie

Podejmowanie trafnych i szybkich decyzji finansowych w działalności kredytowej banków komercyjnych w Polsce wymaga stałego dopływu rzetelnych i kompleksowych informacji. Na ich podstawie instytucja bankowa podejmuje zarówno decyzje strategiczne, a więc te, które określają podstawowe cele banku, jak i decyzje taktyczne oraz operacyjne, dotyczące bieżącej działalności. W warunkach konkurencji na rynku bankowym zapotrzebowanie na informacje zwiększa się. Powoduje to równocześnie wzrost znaczenia spr-

wozdawczości finansowej banków, gdyż dopiero informacje przetworzone i zinterpretowane mogą służyć podejmowaniu właściwych decyzji. Sprawozdania finansowe banków pełnią więc istotną rolę w ocenie wyników prowadzonej przez nie działalności, a w szczególności działalności generującej jedne z najwyższych zysków, czyli działalności kredytowej. Uzyskane dzięki niej informacje o prawidłowościach rozwoju i wzajemnych powiązaniach są wykorzystywane do podejmowania decyzji mających usprawnić funkcjonowanie banków. W procesie decyzyjnym współczesnego banku, sprawozdawczość finansowa stanowi podstawę systemu informacji niezbędnego do prawidłowego przebiegu procesu zarządzania ryzykiem kredytowym. Dysponowanie przez instytucje bankowe określonym systemem informacji zawartej w sprawozdawczości finansowej pozwala na wczesne przygotowanie banku do zmian otoczenia, identyfikację ryzyka oraz wybór właściwych form zabezpieczenia się przed jego niekorzystnymi skutkami. Działanie współczesnych banków w warunkach coraz szybszych zmian wzrastającego ryzyka powoduje wzrost roli informacji w prawidłowym i skutecznym ich funkcjonowaniu.

Celem opracowania jest przedstawienie znaczenia doniosłej roli sprawozdawczości finansowej oraz jej wpływu na zarządzanie ryzykiem banków komercyjnych w Polsce. Część pierwsza niniejszej pracy poświęcona jest sprawozdawczości finansowej banków komercyjnych w Polsce. Z kolei sekcja druga omawia dane finansowe sektora bankowego w oparciu o jednostkowe sprawozdania banków komercyjnych w Polsce. Część trzecia opracowania prezentuje rodzaje ryzyka związane z działalnością kredytową banku. Ostatnia część pracy poświęcona jest analizie ryzyka w działalności kredytowej banków komercyjnych w Polsce na przykładzie kredytów mieszkaniowych. W opracowaniu wykorzystano materiał źródłowy obejmujący zarówno najważniejsze publikacje krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu, dostępne raporty, bazy danych oraz akty normatywne.

1. Sprawozdawczość finansowa banków komercyjnych w Polsce

Sprawozdanie finansowe banku komercyjnego przedstawia sytuację majątkową i finansową, zgodnie z zasadami rachunkowości wynikającymi z przepisów obowiązującego prawa, jak i przyjętymi przez jednostkę regulaminami.¹ Sprawozdawczość banków komercyjnych w Polsce wykorzystuje trzy standardy w postaci: COREP (sprawozdawczość ostrożnościowa), FINREP (sprawozdawczość finansowa) oraz LE (*Large Exposures* – duże zaangażowania banków). Wymienione wyżej standardy zostały opracowane przez Europejski System

¹ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. z 2014, poz. 1100, z późn. zm.

Nadzoru Finansowego (ang. *Committee of European Banking Supervisors*, CEBS), a następnie przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (ang. *European Banking Authority*, EBA) i stopniowo podlegały zmianom od roku 2004. Standardy te wykorzystano w sprawozdawczości kierowanej przez banki do Narodowego Banku Polskiego (NBP) w systemie SIS (tj. System Informacji Sprawozdawczej).² System został opracowany przez NBP w formie projektu pod koniec 2005 roku. Wdrożenie systemu SIS zapoczątkowało nowy etap wykorzystania nowoczesnych technologii w obszarze sprawozdawczości dla potrzeb banku centralnego, który jest zgodny ze standardami europejskimi. Od 1 kwietnia 2010 r. obowiązki banków w zakresie sprawozdawczości na potrzeby bilansu płatniczego określa Uchwała Zarządu NBP Nr 78 /2009 z dnia 29 października 2009 r. (Dz. Urz. NBP Nr 18, poz.20) w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania Narodowemu Bankowi Polskiemu danych niezbędnych do sporządzania bilansu płatniczego oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej. Banki komercyjne zobowiązane są przekazywać do NBP sprawozdawczość ostrożnościową, zgodnie z Uchwałą nr 53/2011 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 22 września 2011 r. z późn. zm. (Dz. Urz. NBP z 2011 r. Nr 14, z 2013 r. Nr 6, Nr 47, z 2014 r. Nr 40, z 2015 r. Nr 38 oraz z 2016 r. Nr 2) oraz stosownie do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. (Dz.U.L176 z 27.6.2013 s.1), według terminów i w zakresie określonym w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 680/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. (z późn. zm.) ustanawiającym wykonawcze standardy techniczne dotyczące sprawozdawczości nadzorczej instytucji.³

W sprawozdaniu finansowym każdy bank komercyjny powinien zamieścić informacje dotyczące m.in. nazwy banku, opisu strategii, struktury kapitałowej oraz działań umożliwiających zarządzanie ryzykiem. Powyższe informacje znajdują się we wstępie do informacji dodatkowej. W jej rozwinięciu banki muszą przedstawić dane dotyczące kapitałów własnych oraz ich struktury, informacje dotyczące wypłacalności banku oraz dane na temat ryzyka bankowego.⁴ Bardzo istotną częścią sprawozdania finansowego banku jest więc informacja dodatkowa, ponieważ w niej zawarte są informacje dotyczące zasad wyceny ekspozycji kredytowych, zaniechania naliczania odsetek oraz podziały na kategorie wymagane odpowiednimi przepisami prawa. Te informacje zawierają wiele danych, których znaczenie dla podejmujących decyzje jest dość zróżnicowane. Ta część raportu rocznego nie podlega publikacji, co w konsekwencji ogranicza dostęp do tego typu danych. Informacje o ryzyku są dość często udostępniane dopiero na wyraźne życzenie zainteresowanego,

² Pakiet CRD IV / CRR – *Sprawozdawczość bankowa*, www.knf.gov.pl, (odczyt 28.08.2017).

³ *Statystyka i sprawozdawczość*, www.nbp.pl, (odczyt 28.08.2017).

⁴ *KNF, BION w bankach – mapa klas ryzyka i ich definicje*, 2011, www.knf.gov.pl, (odczyt 28.08.2017).

a taka niejednorodność sprawozdań finansowych stanowi dość poważny problem, ponieważ ma wpływ na wiarygodność informacji zawartych w sprawozdaniach finansowych banków.⁵

Bilans banku komercyjnego to podstawowy element sprawozdania finansowego. Według Ustawy o rachunkowości, w bilansie banku aktywa uporządkowane są według kryterium malejącej płynności. Z kolei pasywa posegregowane są według kryterium malejącej wymagalności. Taki układ informuje, że jako pierwsze są prezentowane najbardziej płynne aktywa (czyli środki w kasie), a w pozycjach końcowych, rzeczowe aktywa trwałe i aktywa do zbycia.⁶ Suma aktywów musi się równać sumie pasywów. Jako pierwsze w pasywach występują pozycje najbardziej wymagalne, czyli zobowiązania wobec Banku Centralnego. Z kolei, jako ostatnimi w kolejności są kapitały podstawowe oraz wynik finansowy.⁷ MSSF/MSR nie nakazują konkretnej formy bilansu banku. Wyodrębnienie przez bank komercyjny dodatkowych pozycji powinno wynikać, dla przykładu, z oceny charakteru i płynności aktywów oraz funkcji, jakie pełnią aktywa w jednostce, a także kwot, charakteru i terminów wymagalności zobowiązań. Układ bilansu Banku XYZ, mającego siedzibę na terenie Polski i sporządzającego sprawozdanie finansowe według MSSF/MSR oraz dla porównania według Ustawy o rachunkowości, został przedstawiony w Tabeli nr 1.

Jak wynika z tabeli pierwsza pozycja II aktywów we wzorze według Ustawy nie występuje w bilansie według MSSF, a z kolei pozycja III aktywów we wzorze według Ustawy nazywa się inaczej niż w bilansie według MSSF (poz. 2), lecz obie nazwy mają to samo znaczenie. Suma pozycji IV oraz V aktywów we wzorze według Ustawy o rachunkowości odpowiada pozycji numer 4 wzoru bilansu według MSSF. Obserwuje się różne nazwy pozycji dotyczących instrumentów finansowych we wzorze według Ustawy o rachunkowości i według MSSF. Ostatnią różnicą pomiędzy porównywanymi pozycjami w bilansie jest wyekspozowanie pozycji nieruchomości inwestycyjnych (poz. 9 wzoru według MSSF), której nie posiada wzór według Ustawy. Rachunek zysków i strat (ang. *income statement*) nazywany również rachunkiem wyników jest jednym z podstawowych i obligatoryjnych elementów sprawozdania finansowego banku. Rachunek ten zawiera informację o tym jaka jest efektywność poszczególnych rodzajów działalności oraz jaki jest ogólny wynik finan-

⁵ J. Turyna, *Standardy rachunkowości. MSR – US GAAP. Polskie Ustawodawstwo*, Difin, Warszawa 2003, s. 31.

⁶ Z. Miętka, *Rachunkowość bankowa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2007, s. 314.

⁷ E. Orechwa-Maliszewska, E. Worobiej, *Sprawozdawczość i analiza finansowa banku*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2008, s. 37.

Tabela 1. Układ bilansu Banku XYZ według MSSF/MSR i Ustawy o rachunkowości.

Pozycja	Według MSSF/MSR	Według Ustawy o rachunkowości
AKTYWA	<p>I. Kasa, operacje z Bankiem Centralnym.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. W rachunku bieżącym. 2. Rezerwa obowiązkowa. 3. Inne środki. <p>II. Dłużne papiery wartościowe uprawnione do redyskontowania w Banku Centralnym.</p> <p>III. Należności od sektora finansowego.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. W rachunku bieżącym. 2. Terminowe. <p>IV. Należności od sektora niefinansowego.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. W rachunku bieżącym. 2. Terminowe. <p>V. Należności od sektora budżetowego.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. W rachunku bieżącym. 2. Terminowe. <p>VI. Należności z tytułu zakupionych papierów wartościowych z otrzymanym przyrzeczeniem odkupu.</p> <p>VII. Dłużne papiery wartościowe.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Banków. 2. Budżetu państwa i budżetów terenowych. 3. Pozostałe. <p>VIII. Udziały lub akcje w jednostkach zależnych.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. W instytucjach finansowych. 2. W pozostałych jednostkach. <p>IX. Udziały lub akcje w jednostkach współzależnych.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. W instytucjach finansowych. 2. W pozostałych jednostkach. <p>X. Udziały lub akcje w jednostkach stowarzyszonych.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. W instytucjach finansowych. 2. W pozostałych jednostkach. <p>XI. Udziały lub akcje w innych jednostkach.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. W instytucjach finansowych. 2. W pozostałych jednostkach. <p>XII. Pozostałe papiery wartościowe i inne aktywa finansowe.</p> <p>XIII. Wartości niematerialne i prawne, w tym wartość firmy.</p> <p>XIV. Rzeczowe aktywa trwałe.</p> <p>XV. Inne aktywa.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Przejęte aktywa – do zbycia. 2. Pozostałe. <p>XVI. Rozliczenia międzyokresowe.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aktywa z tytułu odroczonego podatku dochodowego. 2. Pozostałe rozliczenia międzyokresowe. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kasa, środki w Banku Centralnym. 2. Należności od banków i instytucji finansowych. 3. Pochodne instrumenty finansowe. 4. Kredyty i pożyczki udzielone Klientom. 5. Instrumenty finansowe: <ul style="list-style-type: none"> – dostępne do sprzedaży, – utrzymywane do terminu wymagalności. 6. Inwestycje w jednostki zależne, współkontrolowane i stowarzyszone. 7. Wartości niematerialne. 8. Rzeczowe aktywa trwałe. 9. Nieruchomości inwestycyjne. 10. Aktywa trwałe przeznaczone do sprzedaży. 11. Aktywa z tytułu podatku dochodowego. 12. Inne aktywa. <p>SUMA AKTYWÓW</p>
PASYWA	<ol style="list-style-type: none"> I. Zobowiązania wobec Banku Centralnego. II. Zobowiązania wobec sektora finansowego. <ol style="list-style-type: none"> 1. W rachunku bieżącym. 2. Terminowe. III. Zobowiązania wobec sektora niefinansowego. <ol style="list-style-type: none"> 1. Rachunki oszczędnościowe, w tym: 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zobowiązania wobec innych banków i instytucji finansowych. 2. Zobowiązania wobec klientów. 3. Zobowiązania z tytułu emisji dłużnych papierów wartościowych. 4. Bieżące zobowiązanie z tytułu podatku

<ul style="list-style-type: none"> a) bieżące, b) terminowe. 2. Pozostałe, w tym: <ul style="list-style-type: none"> a) bieżące, b) terminowe. IV. Zobowiązania wobec sektora budżetowego. <ul style="list-style-type: none"> 1. Bieżące. 2. Terminowe. V. Zobowiązania z tytułu sprzedanych papierów wart. z udzielonym przyrzeczeniem odkupu. VI. Zobowiązania z tytułu emisji dłużnych papierów wartościowych. VII. Inne zobowiązania z tytułu instrumentów finansowych. VIII. Fundusze specjalne i inne zobowiązania. IX. Koszty i przychody rozliczane w czasie oraz zastrzeżone. <ul style="list-style-type: none"> 1. Rozliczenia międzyokresowe kosztów. 2. Ujemna wartość firmy. 3. Pozostałe przychody przyszłych okresów oraz zastrzeżone. X. Rezerwy. <ul style="list-style-type: none"> 1. Rezerwa z tytułu odroczonego podatku dochodowego. 2. Pozostałe rezerwy. XI. Zobowiązania podporządkowane. XII. Kapitał (fundusz) podstawowy. XIII. Należne wpłaty na kapitał podstawowy (wielkość ujemna). XIV. Akcje własne (wielkość ujemna). XV. Kapitał (fundusz) zapasowy. XVI. Kapitał (fundusz) z aktualizacji wyceny. XVII. Pozostałe kapitały (fundusze) rezerwowe. <ul style="list-style-type: none"> 1. Fundusz ogólnego ryzyka bankowego. 2. Pozostałe. XVIII. Zysk (strata) z lat ubiegłych. XIX. Zysk (strata) netto. 	<ul style="list-style-type: none"> dochodowego od osób prawnych. 5. Rezerwy. 6. Pozostałe zobowiązania. <p>SUMA ZOBOWIĄZAŃ</p> <p>KAPITAŁ WŁASNY</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. Kapitał akcyjny. 2. Kapitał zapasowy. 3. Kapitał z aktualizacji wyceny aktywów finansowych dostępnych do sprzedaży. 4. Pozostałe kapitały rezerwowe. 5. Niepodzielony wynik finansowy z lat ubiegłych. 6. Wynik roku bieżącego. <p>KAPITAŁ WŁASNY OGÓŁEM</p>
--	---

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku XYZ.

sowy banku.⁸ Układ rachunku zysków i strat Banku XYZ, mającego siedzibę na terenie Polski został przedstawiony w Tabeli 2.

Do funkcji sprawozdań finansowych banków zalicza się funkcję informacyjną, która prezentuje stan faktyczny, pozwala ona planować i ułatwia podejmowanie decyzji. Kolejną funkcją jest funkcja dokumentacyjna, stanowiąca wiarygodne źródło danych historycznych. Następna jest funkcja analityczna, która obrazuje się w sprawozdaniach, ponieważ te zawierają zbiór informacji niezbędnych do przeprowadzenia analizy ekonomiczno – prawnej. Ostatnia funkcja jest to funkcja kontrolna, umożliwiająca dokonanie oceny przeszłej i przyszłej działalności banku.

⁸ I. Emerling, M. Wójcik-Jurkiewicz, A. Wszelaki, *Zasady rachunkowości bankowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2011, s. 114.

Tabela 2. Skonsolidowany rachunek zysków i strat – wersja prezentacyjna (mln zł).

Poszczególne pozycje	Rok 1	Rok 2
Wynik z tytułu odsetek.		
Przychody z tytułu dywidend i z jednostek ujmowanych metodą praw własności.		
Wynik z tytułu odsetek, dywidend i z jednostek ujmowanych metodą praw własności razem.		
Wynik z tytułu prowizji i opłat.		
Wynik z działalności handlowej.		
Pozostałe przychody i koszty operacyjne netto.		
Wynik pozaodsetkowy.		
Dochody z działalności operacyjnej.		
Koszty z działalności operacyjnej.		
Zysk operacyjny brutto.		
Wynik odpisów z tytułu utraty wartości kredytów oraz rezerw na zobowiązania pozabilansowe.		
Zysk operacyjny netto.		
Wynik z tytułu pozostałych rezerw.		
Oplaty na rzecz funduszy gwarancyjnych.		
Jednorazowe obciążenia (np. wynikające z bankructwa innego banku oraz wpłaty na rzecz Funduszu Wsparcia Kredytobiorców).		
Zysk z działalności inwestycyjnej.		
Zysk brutto.		
Podatek dochodowy.		
Zysk netto.		
Przypadający na akcjonariuszy Banku.		
Przypadający na udziały niedające kontroli.		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku XYZ.

2. Dane finansowe sektora bankowego w oparciu o jednostkowe sprawozdania banków komercyjnych w Polsce

Prezentowane zestawienia w niniejszej części opracowania zawierają zagregowane dane sektora bankowego przygotowane w oparciu o jednostkowe sprawozdania banków i oddziałów instytucji kredytowych. Źródłem danych jest System Informacji Sprawozdawczej (SIS), opracowany w oparciu o strukturę sprawozdań FINREP rekomendowanych przez CEBS (Komitet Europejskich Nadzorców Bankowych) – obecnie EBA (ang. *European Banking Authority*). Wzory formularzy sprawozdawczych określone są w Uchwale nr 53/2011 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 22 września 2011 r. (z późn. zm.) w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do

Narodowego Banku Polskiego danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego.

2.1. Należności

Tabela nr 3 zawiera należności sektora bankowego dla portfela B w postaci wartości bilansowej brutto obejmującej okres od 06.2010 do 06.2017. Zestawienie zawiera zagregowane dane banków i oddziałów instytucji kredytowych na temat wartości należności według podziału produktowego, podmiotowego oraz podziału portfelowego. Dane dotyczące należności ogółem prezentowane są dla całego sektora bankowego. Znaczący wzrost wartości należności odnotowuje się w sektorze niemonetarnych instytucji finansowych, przez które rozumie się niebankowe instytucje finansowe zaliczane dotychczas do „podmiotów gospodarczych”. Wyróżnia się zwiększenie wartości należności w sektorze niefinansowym, który obejmuje przedsiębiorstwa (duże i MŚP) oraz gospodarstwa domowe (w tym kredyty konsumpcyjne, mieszkaniowe). Odnotowano także zwiększenie należności w sektorze instytucji rządowych i samorządowych.

Tabela 3. Należności sektora bankowego – Portfel B (wartość bilansowa brutto, w mln zł).

Data	Monetarne instytucje finansowe	Niemonetarne instytucje finansowe	Sektor niefinansowy	Sektor instytucji rządowych i samorządowych
2017-06	74 326	68 123	1 029 349	40 597
2016-06	73 596	57 132	990 408	42 460
2015-06	78 571	55 711	938 989	42 331
2014-06	110 146	45 572	870 430	44 847
2013-06	72 995	42 293	831 971	43 987
2012-06	75 840	31 079	809 135	44 189
2011-06	69 843	25 529	736 128	35 288
2010-06	71 759	23 276	679 263	24 870

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NBP oraz Systemu Informacji Sprawozdawczej (SIS).

Zobowiązania

Zestawienie obejmujące tabelę nr 4 zawiera zagregowane dane na temat zobowiązań banków i oddziałów instytucji kredytowych. Tabela przedstawia dane przekrojowe za okres od 06.2010 do 06.2017, dotyczące zobowiązań finansowych według podziału podmiotowego. Odnotowano wzrost zobowiązań finansowych w analizowanym okresie, który obejmuje wszystkie sektory, tj. sektor finansowy, niefinansowy i sektor instytucji rządowych i samorządowych. W analizowanym okresie czasowym największy wzrost zobowiązań finansowych odnotowano w sektorze niefinansowym.

Tabela nr 4. Zobowiązania finansowe – podział podmiotowy (łącznie z Bankami Centralnymi, w mln zł)

Data	Sektor finansowy	Sektor niefinansowy	Sektor instytucji rządowych i samorządowych
2017-06	378 468	1 022 675	113 747
2016-06	380 948	976 730	83 043
2015-06	420 715	881 861	68 671
2014-06	404 740	796 509	94 823
2013-06	387 996	751 725	77 000
2012-06	370 222	701 806	71 295
2011-06	362 674	156 407	70 379
2010-06	318 822	592 168	69 428

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NBP oraz Systemu Informacji Sprawozdawczej (SIS).

Rachunek zysków i strat

Zestawienie w tabeli nr 5 zawiera informacje na temat wybranych pozycji rachunku zysków i strat banków oraz oddziałów instytucji kredytowych za lata od 06.2010 do 06.2017 oraz szczegółowe dane nt. kosztów i przychodów generowanych przez składniki aktywów i pasywów z wybranych portfeli określonych dla sprawozdawczości FINREP. Przychody z tytułu odsetek oraz przychody z tytułu opłat i prowizji utrzymują się na zbliżonym poziomie. Koszty odsetek w badanym przedziale czasowym uległy zmniejszeniu. Zwiększyły się natomiast koszty z tytułu opłat i prowizji, a wynik netto roku bieżącego w analizowanym okresie uległ delikatnemu zwiększeniu.

Tabela nr 5. Rachunek zysków i strat sektora bankowego w Polsce – wybrane pozycje, w mln zł.

Data	Przychody z tytułu odsetek	Koszty odsetek	Przychody z tytułu opłat i prowizji	Koszty z tytułu opłat i prowizji	Wynik (zysk/strata) netto roku bieżącego
2017-06	28 344	7 806	8 794	1 956	6 876
2016-06	26 544	8 058	8 151	1 877	8 277
2015-06	25 967	8 946	8 407	1 747	7 926
2014-06	29 570	10 896	9 048	2 107	8 662
2013-06	31 788	15 495	8 956	2 004	8 213
2012-06	35 369	17 586	9 081	1 950	8 123
2011-06	30 828	14 028	8 835	1 750	7 808
2010-06	27 937	13 152	8 600	1 797	5 503

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NBP oraz Systemu Informacji Sprawozdawczej (SIS).

Według najnowszego Raportu Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) o sytuacji banków w Polsce, sytuacja sektora bankowego w 2016 r. pozostała stabilna, czemu sprzyjało utrzymujące się ożywienie gospodarki oraz

środowisko rekordowo niskich stóp procentowych. Kluczowe znaczenie dla wyników banków w kolejnych okresach będzie miał rozwój koniunktury w polskiej gospodarce oraz czynniki o charakterze regulacyjnym. Należy jednak mieć na uwadze, że banki stopniowo dostosowują się do wpływu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych (głównie w drodze obniżenia oprocentowania części depozytów, wzrostu marż części kredytów, wzrostu opłat i prowizji od niektórych usług, czy też redukcji kosztów działania). Banki kontynuowały działania zmierzające do wzrostu efektywności działania w drodze optymalizacji zatrudnienia i sieci sprzedaży. W konsekwencji w 2016 r. w porównaniu z poprzednim rokiem, tj. 2015, odnotowano zmniejszenie zatrudnienia (o 2,1 tys. osób) oraz sieci sprzedaży (o 29 placówek). Należy przy tym liczyć się z tym, że stały rozwój elektronicznych kanałów dostępu, jak też presja na ograniczenie kosztów będą oddziaływały w kierunku dalszego ograniczenia zatrudnienia i sieci sprzedaży w kolejnych okresach. Należy jednak mieć na uwadze, że w otoczeniu zewnętrznym polskiej gospodarki znajduje się szereg źródeł niepewności i potencjalnego ryzyka, które mogą wpływać niekorzystnie na polską gospodarkę, a w konsekwencji i sytuację sektora bankowego. Źródłem niepewności i potencjalnego ryzyka są również zmiany o charakterze regulacyjnym, które mogą oddziaływać zarówno pozytywnie, jak i negatywnie na sytuację gospodarstw domowych, przedsiębiorstw oraz na działalność banków. Wydaje się jednak, że w przypadku większości tych czynników banki mają możliwość adaptacji, w krótkim lub średnim okresie. W związku z tym głównym ryzykiem pozostaje kwestia ewentualnego ustawowego rozwiązania kwestii walutowych kredytów mieszkaniowych, która w przypadku realizacji skrajnych wariantów mogłaby doprowadzić do destabilizacji sektora bankowego.⁹

3. Rodzaje ryzyka związane z działalnością kredytową banku

W ciągu ostatnich dwóch dekad podjęto wiele działań w celu zwiększenia porównywalności sprawozdań finansowych, a także norm rachunkowości w skali krajowej, jak i międzynarodowej. Instytucja bankowa musi zadbać o rzetelne, wiarygodne, prawidłowe i terminowe ujęcie w księgach rachunkowych operacji gospodarczych z punktu widzenia potrzeb informacyjnych banku oraz ryzyka, jakie niesie ze sobą ta działalność. Banki komercyjne jako specyficzne podmioty gospodarcze nie są w stanie wykluczyć ryzyka bankowego, a ich działania mogą ograniczać się tylko do efektywnego zarządzania nim. Wielkość ryzyka w sektorze bankowym jest zależna od wielu czynników wewnętrznych i zewnętrznych, dlatego zasadnym wydaje się stwierdzenie, że

⁹ Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2016 r.*, Warszawa 2017.

otoczenie banku może przyczynić się do wywołania ryzyka bankowego. Do głównych wewnętrznych czynników zaliczamy m.in.:¹⁰

- politykę kredytową i depozytową banku,
- zarządzanie bankiem,
- kwalifikacje pracowników,
- marketing bankowy.

Z kolei zewnętrzne przyczyny występowania ryzyka bankowego to czynniki makroekonomiczne (inflacja, polityka fiskalna, polityka banku centralnego), a także czynniki mikroekonomiczne (liczba konkurencji oraz koniunktura gospodarcza na danym obszarze).¹¹ Poszczególne elementy działalności banku wywołują różnego rodzaju ryzyka, które są zależne od aktywności banku w danych obszarach.¹² Skutkami zbyt wysokiego ryzyka bankowego mogą być:

- zmniejszenie lub utrata płynności,
- spadek rentowności,
- wzrost kosztów działania,
- zmniejszenie zysków,
- spadek wiarygodności banku,
- mniejsze bezpieczeństwo.

W związku z tym banki w sprawozdaniach finansowych nie mogą pominąć elementu ryzyka. Wymóg ten stawia również Umowa Kapitałowa i Nowa Umowa Kapitałowa, która również wpłynęła na kształt sprawozdania finansowego oraz uwzględnienie w nim elementu ryzyka. W wyniku przyjęcia założeń Nowej Umowy Kapitałowej sektor bankowy został zmuszony do sformalizowania zasad zarządzania ryzykiem bankowym, a także ujawniania informacji z tym związanych.¹³ Umowa Kapitałowa w regulacjach dotyczących ryzyka kredytowego założyła, że instytucja bankowa powinna zachować stosunek kapitału własnego do portfela kredytowego w granicach 8%. Wartość tego portfela kredytowego była interpretowana jako średnia ważona jego elementów. Ich znaczenie zależne było od klasyfikacji kredytobiorcy. Ustalono następujące poziomy wag: 0%, 10%, 20%, 50% i 100%.¹⁴ Natomiast Komitet Bazylejski w 1999 roku rozpoczął pracę nad ulepszeniem aktualnie funkcjonującej

¹⁰ M. Capiga, H. Ogródnik, *Ryzyko w działalności przedsiębiorstwa, banku i zakładu ubezpieczeń*, Katowice 2007, s. 119.

¹¹ A. Kijek, *Modelowanie portfela kredytowego banków w ujęciu branżowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008, s. 19.

¹² M. Capiga, *Bankowość*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2008, s. 253.

¹³ E. Wiszniewski, *Postulowane kierunki zmian w sprawozdawczości finansowej banków [w:] Sprawozdawczość i rewizja finansowa*, B. Micherda (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2011.

¹⁴ W. Żółtkowski, *Zarządzanie ryzykiem bankowym w praktyce*, Cedewu, Warszawa 2009, s. 31.

rekomendacji. Ostateczny wynik został osiągnięty przez stworzenie Nowej Umowy Kapitałowej (NUK) zwanej Bazyleą II, która określa zasady, dzięki którym banki mogą kontrolować ryzyko bankowe.¹⁵ Główne różnice między Bazyleą I i Bazyleą II przedstawia Tabela nr 6.

Tabela nr 6. Różnice pomiędzy Bazyleą I i Bazyleą II.

UMOWA KAPITAŁOWA (Bazylea I)	NOWA UMOWA KAPITAŁOWA (Bazylea II)
Uwaga skupiona na jednolitej mierze ryzyka.	Większy nacisk na zastosowanie opracowanych przez banki własnych metod oceny ryzyka i (po zaakceptowaniu przez organ nadzorczy) kontrolowania ich zastosowania.
Jedna miara ryzyka pasuje do wszystkich podmiotów.	Większa elastyczność, oparcie metody na zestawie różnych wskaźników dla lepszej oceny stopnia ryzyka.
Miara ryzyka zdefiniowana w sposób ogólny, bez uwzględniania wielu istotnych szczegółów.	Miary ryzyka bardziej wrażliwe na stopień ryzyka.

Źródło: J. Zombirt, *Nowa Umowa Kapitałowa. Ewolucja czy rewolucja*, Cedewu, Warszawa 2009, s. 56.

Ryzyko występujące w działalności bankowej wpływa ze zróżnicowaną siłą na bezpieczeństwo banków oraz ich wyniki finansowe. Nieprawidłowe zarządzanie ryzykiem bankowym wpływa nie tylko na dany podmiot, ale również na cały sektor bankowy. Powyższe czynniki przyczyniły się do tego, iż zarządzanie ryzykiem bankowym poddane zostało uregulowaniu w skali europejskiej przez pakiet CRDIV/CRR, a w Polsce ponadto przez ustawę Prawo bankowe,¹⁶ Rozporządzenie MF w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko,¹⁷ szczegółowe uchwały KNF¹⁸ i rekomendacje KNF.

Do głównych założeń pakietu CRDIV/CRR w odniesieniu banków zaliczyć można wprowadzenie ilościowych standardów płynnościowych ang. *Liquidity Coverage Requirement (LCR)*¹⁹ i ang. *Net Stable Funding Requirement (NSFR)*²⁰ oraz zmiany w sposobie definiowania funduszy regulacyjnych – przeważające pozycje Tier 1²¹ to obecnie kapitał akcyjny i zatrzymane zyski, stopniowe

¹⁵ Ibidem, s. 9.

¹⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. 1997 nr 140 poz. 939).

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (Dz.U. 2008 nr 235 poz. 1589).

¹⁸ Teksty uchwał publikowane są w Dziennikach Urzędowych KNF, www.dziennikiurzedoweknf.gov.pl, (odczyt 13.09.2017).

¹⁹ Wskaźnik informujący o tym, czy w sytuacji kryzysowej posiadany zapas aktywów o wysokiej płynności umożliwi pokrycie przewidywanego strumienia wypłat w ciągu 30 dni.

²⁰ Wskaźnik określający płynność strukturalną banku. Informuje o zdolności absorpcji szoku przez źródła stabilne w ciągu 1 roku. Zapobiega nadmiernemu uzależnieniu od krótkoterminowych form finansowania.

²¹ Kapitał Tier 1 – służy do pokrywania strat w warunkach wypłacalności banku. Kapitał taki pozwala bankowi kontynuować normalną działalność i zapewnia mu płynność finansową. Jakościowo najlepszy kapitał Tier 1 jest nazywany zwykle „kapitałem podstawowym Tier 1” (CET1).

wyłączanie z bazy kapitałowej instrumentów hybrydowych, harmonizacja zasad ustalania Tier 2²² oraz zlikwidowanie kategorii Tier 3.

W okresie 2008–2015 ustawa Prawo bankowe była wielokrotnie nowelizowana. Wdrożenie pakietu CRDIV/CRR do prawa polskiego wymaga dokonania zmian w obowiązującej ustawie Prawo bankowe i w odpowiednich aktach wykonawczych. Aby to zrealizować, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) przygotował projekt nowelizacji dostosowany do regulacji europejskich.²³ Rozporządzenie MF w obszarze zasad tworzenia rezerw na ryzyko zawiera m.in. zasady klasyfikacji ekspozycji kredytowych, wysokość rezerwy celowej, limity pomniejszenia kwoty ekspozycji kredytowej oraz wykaz zabezpieczeń ekspozycji kredytowych.

Wymienione regulacje narzucają bankom identyfikację istotnych rodzajów ryzyka, które wymagają odpowiedniego zabezpieczenia kapitałem wewnętrznym. Zgodnie z rozporządzeniem PEiR 575/2013,²⁴ pokrycia funduszami własnymi wymagają następujące rodzaje ryzyka:²⁵

- ryzyko kredytowe (nie dotyczy ekspozycji należących do portfela handlowego) – jest to ryzyko niespodziewanego niewykonania zobowiązania przez dłużnika banku lub pogorszenia się jego płynności finansowej,
- ryzyko rozmycia (nie dotyczy ekspozycji należących do portfela handlowego) pojmowane jako niebezpieczeństwo, które powstaje na skutek nabywania przez bank wierzytelności, które posiada dłużnik względem osoby trzeciej (dla przykładu kontrahenta) lub gdy instytucja bankowa w ramach zabezpieczenia swojej należności podejmuje wierzytelności, jakie jego dłużnik posiada względem trzeciego podmiotu,
- ryzyko pozycji i dużych ekspozycji, które przekraczają limity określone w art. 395–401 rozporządzenia PEiR 575/2013 (dotyczy ekspozycji należących do portfela handlowego),
- ryzyko rynkowe (odnosi się do całościowej działalności banku) – to prawdopodobieństwo niekorzystnych zmian wartości pozycji bilansowych lub pozabilansowych na skutek nieoczekiwanych fluktuacji parametrów rynkowych (np. kursy walut lub ceny towarów na giełdach),
- ryzyko operacyjne (również odnosi się do całościowej działalności ban-

²² Kapitał Tier 2 – służy do pokrywania strat w warunkach utraty wypłacalności banku. Pozwala bankowi spłacić deponentów i uprzywilejowanych wierzycieli, gdy bank przestał być wypłacalny.

²³ A. Jurkowska, *Ewolucja regulacji bankowych w okresie pokryzysowym* [w:] *Małe banki i instytucje okołobankowe w świetle pokryzysowych regulacji*, E. Miklaszewska (red.), Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015, s. 19 i 37.

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE z dnia 27 czerwca 2013 r. L 176/1).

²⁵ K. Kochaniak, *Finanse i ryzyko w instytucjach kredytowych* [w:] *Zarządzanie instytucjami kredytowymi*, A. Gospodarowicz (red.), C. H. Beck, Warszawa 2016, ss. 249–250.

- ku) – jest określane jako ryzyko poniesienia straty będącej skutkiem nieadekwatności lub zawodności procesów wewnętrznych i zewnętrznych, systemów oraz ludzi,
- ryzyko kontrahenta (dotyczy ekspozycji należących do portfela handlowego) – dotyczy instrumentów pochodnych,
 - ryzyko korekty wyceny kredytowej instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, nie będące zarazem instrumentami pochodnymi (odnosi się do całościowej działalności banku),
 - ryzyko rozliczenia – jest to ryzyko nieregulowania bieżących zobowiązań ze względu na ograniczenia w przepływie środków finansowych (dotyczy ono całościowej działalności banku).

Działalność banków komercyjnych na rynku finansowym stwarza możliwość dywersyfikacji ryzyka i rozłożenia go na inne podmioty. Transformacja ryzyka jest możliwa dzięki zabezpieczeniu zewnętrznemu (np. przez fundusze gwarancyjne). Ryzyko związane z każdym udzielonym kredytem, banki dywersyfikują w ten sposób, że całkowite ryzyko ich portfela aktywów jest mniejsze, niż suma pojedynczych ryzyk dla poszczególnych komponentów portfela. Dzięki temu nawet w przypadku, gdy dana pula udzielonych już pożyczek nie zostanie spłacona, nie ma to negatywnego wpływu na konkretną lokatę.²⁶

Zarządzanie ryzykiem obejmuje procesy, które ograniczają wpływ wahań czynników ryzyka na elementy prowadzonej działalności. W szerszym ujęciu, dąży do zidentyfikowania możliwości inwestycyjnych wykorzystania tych fluktuacji do zwiększania zysków banku. Warunkiem niezbędnym dla realizacji funkcji zarządzania ryzykiem jest wykorzystanie narzędzi z obszaru inżynierii finansowej, tj. dyscypliny, która udostępnia rozwiązania w obszarze modeli wyceny i projekcji oraz miar ryzyka i metod optymalizacji. Identyfikacja ryzyka wymaga dokładnego określenia zmiennej ryzyka, a także mechanizmów na nią oddziałujących, a także tworzy się modele. Jednak modele stanowią uproszczone i niedoskonałe uproszczenie rzeczywistości. Sama konstrukcja takiego modelu może stanowić dodatkowe źródło ryzyka.²⁷ Następnym etapem identyfikacji źródeł i rodzajów ryzyka bankowego jest pomiar poziomu ekspozycji na ryzyko, do którego można zastosować różnego rodzaju metody (np. modele ekonometryczne).²⁸ Banki komercyjne powszechnie odbierane są jako instytucje charakteryzujące się awersją do ryzyka, ponieważ wynika to z przeświadczenia o zdolności banku do sku-

²⁶ A. Gospodarowicz, A. Nosowski (red.), *Zarządzanie instytucjami kredytowymi*, Wyd. 2, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2016, s. 21.

²⁷ K. Jajuga (red.), *Zarządzanie ryzykiem*, PWN, Warszawa 2007, s. 69.

²⁸ *Range of practices and issues in economic capital – Consultative Document*, Basel Committee on Banking Supervision, BIS, August 2008, s. 2.

tecznego zarządzania ryzykiem. Natomiast w rzeczywistości ekspozycja banku na ryzyko jest większa niż w przypadku podmiotów z sektora niefinansowego.²⁹ Następnym etapem powinno być skonstruowanie obrazu przedstawiającego hierarchię ryzyka, czyli tzw. mapy ryzyka (zwanej również macierzą ryzyka, modelem ryzyka, charakterystyką ryzyka). Mapa ryzyka jest graficzną prezentacją oceny zidentyfikowanego ryzyka, która powstała dzięki sprowadzeniu wszystkich ocen do punktu pozwalającego porównać ze sobą analizowane ryzyka.³⁰

4. Analiza ryzyka w działalności kredytowej banków komercyjnych w Polsce na przykładzie kredytów mieszkaniowych

Na użytek tego opracowania pojęciem kredytu hipotecznego określa się długoterminowy, niskooprocentowany kredyt służący sfinansowaniu nieruchomości o charakterze mieszkaniowym zabezpieczony hipoteką, tj. obciążanie nieruchomości ograniczonym prawem rzeczowym na rzecz banku, ustanowionym przez wpis do księgi wieczystej (KW). Kredyt hipoteczny obciążony jest stosunkowo niskim ryzykiem, co związane jest z niewielką zmiennością wartości nieruchomości w długim okresie.³¹ Definicja ta łączy w sobie aspekt prawny i ekonomiczny. Prawna definicja kredytu hipotecznego zwraca uwagę na formę zabezpieczenia kredytu, jaką jest hipoteka (wpis w IV dziale KW); ekonomiczna zaś wyróżnia takie cechy kredytu, jak jego niskie oprocentowanie, długi termin spłaty czy wysoki poziom pojedynczego kredytu, udzielonego bez bank.³²

Na koniec 2016 r. w portfelach banków znajdowały się 2,0 mln kredytów mieszkaniowych. Dodatkowo w portfelach banków znajdowało się 0,2 mln kredytów, które zostały przyznane na inne cele, ale które zabezpieczone były na nieruchomościach mieszkalnych (tzw. pożyczki hipoteczne na dowolny cel – np. zakup samochodu, spłata pożyczek gotówkowych itd.). Większość kredytów została udzielona w złotych (70,1% w ujęciu ilościowym, 58,2% w ujęciu wartościowym). Mając na uwadze długookresowy charakter kredytów mieszkaniowych, jak też to, że w Polsce prawie wszystkie kredyty mieszka-

²⁹ G. G. Kaufman, *Bank Failures, Systemic Risk and Bank Regulation*, „Cato Journal”, vol. 16, no. 1, Spring/Summer 1996.

³⁰ A. Liwacz, *Zarządzanie ryzykiem*, „Poradnik Samorządowy”, grudzień 2004, s. 28 oraz E. Lorek, *Pomiar ryzyka [w:] Zarządzanie zintegrowanym ryzykiem przedsiębiorstw w Polsce*, Wolters Kluwers Polska Sp. z o.o., Warszawa 2001, ss. 114–115.

³¹ R. Papież, *Bankowość hipoteczna w Polsce*, Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Krakowie, poz. 46, Oficyna Wydawnicza Text, Kraków 2004, s. 187.

³² M. A. Olszak, *Wybrane aspekty rozwoju rynku kredytów hipotecznych w Niemczech i w Polsce*, „Materiały i Studia” z. 182, SGH, Warszawa 2004, s. 7.

niowe udzielane są w oparciu o zmienną stopę procentową (według stanu na koniec 2016 r. w portfelach badanych banków w Polsce było zaledwie 4,2 tys. kredytów udzielonych w oparciu o stałą stopę procentową, o łącznej wartości 0,7 mld zł, które stanowiły 0,2% ogólnej liczby i 0,2% ogólnej wartości kredytów), szczególnego znaczenia nabiera odpowiednie uwzględnienie ryzyka wzrostu stóp w procesie oceny zdolności kredytowej. Ważną kwestią jest również odpowiedzialne informowanie kredytobiorców o ryzyku zmiennej stopy procentowej. Odpowiednie uwzględnienie tego ryzyka oznacza m.in. przyjęcie takiego parametru (buforu), który zapewni, iż nawet przy znacznym wzroście stóp procentowych w stosunku do momentu udzielenia kredytu, kredytobiorcy będą w stanie obsługiwać swoje zobowiązanie wobec banku. Ryzyko stopy procentowej nabiera szczególnego znaczenia w środowisku rekordowo niskich stóp procentowych, w jakim znajduje się obecnie polska gospodarka (w grudniu 2016 r. stawka WIBOR 3M była o 0,9 punktu procentowego niższa od średniej z 5 lat oraz o 2,1 punktu procentowego niższa od średniej z 10 lat). Niewłaściwą praktyką jest zaniżanie kosztów utrzymania podawanych we wnioskach kredytowych w drodze przyjmowania ich na niskim poziomie, co jest sprzeczne z postanowieniami Rekomendacji S. Dlatego też Urząd Komisji Nadzoru Finansowego wystosował do banków odpowiednie zalecenia w tej sprawie.³³

Za niekorzystną praktykę uznaje się nadmierne wydłużenie okresu kredytowania, co może doprowadzić do nakładania się ostatecznego terminu spłaty kredytu na wiek emerytalny kredytobiorcy.³⁴ Według stanu na koniec 2016 r. w portfelach banków w Polsce znajdowało się 524,1 tys. kredytów o łącznej wartości 125,7 mld zł, w przypadku których ostateczny termin spłaty przypadł na wiek emerytalny kredytobiorcy (stanowiły one ponad 25% ogólnej liczby oraz ponad 30% ogólnej wartości portfela kredytowego). Dość wysoki udział portfela tych kredytów stawia pytanie o jego przyszłą jakość, jak też o przyszłą sytuację kredytobiorców i ich zdolność do obsługi swoich zobowiązań po przejściu na emeryturę. Za bardzo niekorzystne należy uznać praktyki, które prowadzą do sytuacji, w której termin ostatecznej spłaty kredytu mieszkaniowego przekracza przeciętne długości trwania życia, co oznacza, iż bank z góry akceptuje sytuację w której kredyt może zostać niespłacony przez kredytobiorcę. W związku z tym, wydaje się być niezbędne zachowanie szczególnej ostrożności w przypadku udzielania tego typu kredytów, zarówno w zakresie oceny zdolności kredytowej, jak też informowania kredytobiorców

³³ Materiał opracowano na podstawie badania ankietowego banków zajmujących dominującą pozycję na rynku kredytów mieszkaniowych dla gospodarstw domowych. Badanie przeprowadzono według stanu na koniec 2016 r. i objęto nim 28 podmiotów, które skupiały 97,8% ogólnej wartości tych kredytów, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport...*, op. cit., s. 75.

³⁴ M. Krześniak, *Szybko rośnie wartość kredytów na zakup nieruchomości*, „Gazeta Prawna” 2007, nr 84, s. C3.

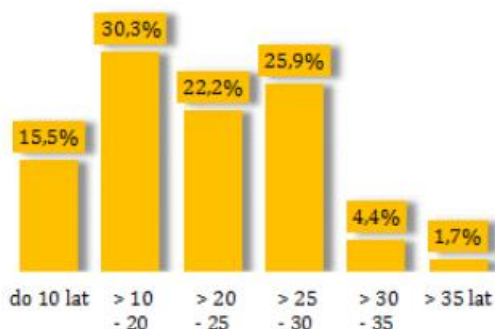
o związanym z tym ryzykiem. Zgodnie z Tabelą nr 7 oraz Wykresami nr 1 i 2 z punktu widzenia okresu zapadalności kredytów, przeważają kredyty o okresie zapadalności do 25 lat, ale w ogólnej wartości kredytów 44,0% stanowią kredyty o zapadalności powyżej 25 lat, co oznacza dużą ekspozycję banków (i ich klientów) na ryzyko kredytowe.³⁵

Tabela nr 7. Struktura portfela kredytowego według okresu zapadalności kredytów.

	Liczba kredytów (sztuki)			Wartość kredytów (mln zł)		
	OGÓLEM	Złotowe	Walutowe	OGÓLEM	Złotowe	Walutowe
OGÓLEM	2 035 481	1 426 136	609 345	388 098	225 741	162 357
do 10 lat	314 826	236 848	77 978	23 384	15 553	7 830
> 10 - 20	616 800	410 668	206 132	95 643	52 034	43 609
> 20 - 25	452 360	297 373	154 987	105 014	53 603	51 411
> 25 - 30	526 940	416 372	110 568	123 278	89 108	34 170
> 30 - 35	89 362	51 752	37 610	26 860	11 998	14 862
> 35 lat	35 151	13 123	22 028	20 531	9 662	10 868

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2016 r.*, Warszawa 2017, s. 35.

Wykres nr 1. Udział poszczególnych okresów kredytowania w liczbie kredytów mieszkaniowych ogółem w 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2016 r.*, Warszawa 2017, s. 75.

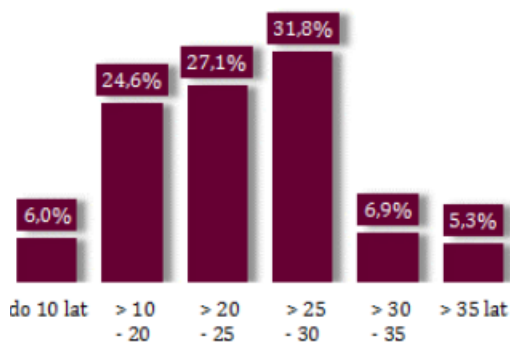
Zgodnie z Tabelą nr 8 oraz Wykresami nr 3 i 4, w ogólnej liczbie kredytów dominują kredyty do 200 tys. zł, ale w ujęciu wartościowym uwagę zwraca wysoki udział kredytów powyżej 500 tys. zł (wpływ na to miał również wzrost zadłużenia z tytułu kredytów walutowych, głównie na skutek obserwowanego w ubiegłych latach osłabienia PLN względem CHF).³⁶ Najmniejszy udział procentowy mają kredyty mieszkaniowe o wartości od 400 do 500 tys. zł. Silne ograniczenie sprzedaży kredytów walutowych powoduje, że w „uję-

³⁵ *Raport...*, op. cit., s. 75.

³⁶ *Ibidem*, s. 75.

ciu statystycznym” jakość portfela tych kredytów staje się niższa niż kredytów złotych, które mają stały „dopływ” nowych kredytów wykazywanych w początkowej fazie cyklu ich „życia” jako normalne. Jakość obu portfeli kredytów, wydaje się być zbliżona. Po dokonaniu korekty wynikającej ze zjawiska przewalutowania części zagrożonych kredytów walutowych na złote, można stwierdzić, że spośród 37,8 tys. kredytów zagrożonych (o wartości 11,4 mld zł) znajdujących się w portfelach banków na koniec 2016 r., 20,9 tys. stanowiły kredyty złote (o wartości 4,3 mld zł), a 16,8 tys. kredyty walutowe (o wartości 7,1 mld zł).

Wykres nr 2. Udział poszczególnych okresów kredytowania w wartości kredytów mieszkaniowych ogółem w 2016 r.



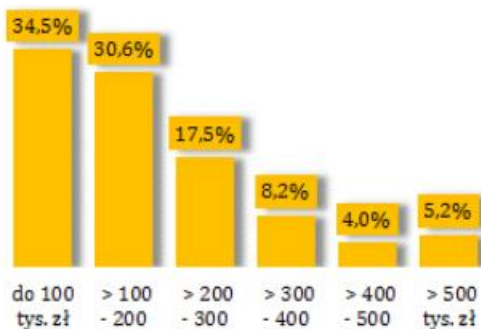
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2016 r.*, Warszawa 2017, s. 75.

Tabela nr 8. Struktura portfela kredytowego według wartości kredytu w roku 2016.

	Liczba kredytów (sztuki)			Wartość kredytów (mln zł)		
	OGÓŁEM	Złotowe	Walutowe	OGÓŁEM	Złotowe	Walutowe
OGÓŁEM	2 035 481 1	426 136	609 345	388 098	225 741	162 357
do 100 tys. zł	702 664	550 042	152 622	35 008	27 479	7 529
> 100 - 200	623 583	477 771	145 812	91 782	70 085	21 697
> 200 - 300	355 481	242 073	113 408	86 953	58 950	28 003
> 300 - 400	167 640	90 744	76 896	57 647	31 035	26 613
> 400 - 500	81 105	33 837	47 268	36 033	14 976	21 057
> 500 tys. zł	105 008	31 669	73 339	80 675	23 216	57 460

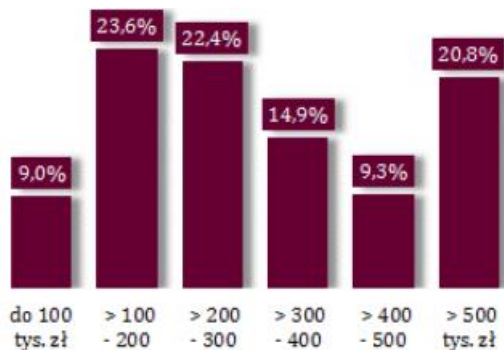
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2016 r.*, Warszawa 2017, s. 75.

Wykres nr 3. Udział poszczególnych wysokości kredytów w wartości kredytów mieszkaniowych ogółem w 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2016 r.*, Warszawa 2017, s. 75.

Wykres nr 4. Udział poszczególnych okresów kredytowania w wartości kredytów mieszkaniowych ogółem w 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2016 r.*, Warszawa 2017, s. 75.

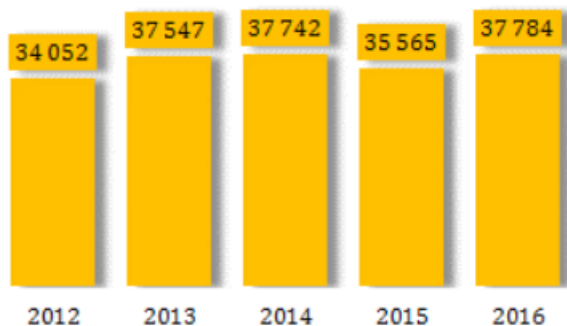
W kontekście jakości portfela kredytów mieszkaniowych należy mieć na uwadze, że pomimo zadowalającej jakości bieżącej, portfel tych kredytów generuje ryzyko, które może się uwidocznić w przyszłych okresach, wynikające m.in. ze stosowania zarówno przez banki, jak i kredytobiorców niekorzystnych lub niewłaściwych praktyk, które dotyczą m.in. kwestii ryzyka wzrostu stóp procentowych, zaniżania kosztów utrzymania oraz nadmiernego wydłużenia ostatecznego terminu spłaty kredytu.³⁷ Jak prezentuje Tabela nr 9 oraz Wykres nr 5, na koniec 2016 r. w portfelach badanych banków znajdowało się 37,8 tys. kredytów zagrożonych (1,9% ogólnej liczby kredytów) oraz 39,7 tys. opóźnionych w spłacie powyżej 30 dni (1,9% ogólnej liczby kredytów). Oznacza to umiarkowany wzrost i pogorszenie jakości w stosunku do stanu na koniec 2015 r.

³⁷ A. Witczak, *Potęga hipotecznych*, „Home & Market” marzec 2008, s. 97.

Tabela nr 9. Kredyty zagrożone i opóźnione w spłacie w latach 2012–2016.

	Liczba kredytów (sztuki)					Wartość kredytów (mln zł)				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Zagrożone	34 052	37 547	37 742	35 565	37 784	8 935	10 317	10 699	10 563	11 394
Opóźnione > 30 dni	38 164	39 064	37 533	34 345	39 675	10 553	11 147	10 836	9 858	11 818
31-90 dni	11 730	11 767	11 376	11 051	14 519	3 346	3 363	3 279	3 258	4 429
91-180 dni	4 383	3 566	3 342	3 008	3 084	1 175	990	915	860	934
> 180 dni	22 051	23 731	22 815	20 286	22 072	6 032	6 793	6 641	5 740	6 455

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2016 r.*, Warszawa 2017, s. 77.

Wykres nr 5. Udział kredytów zagrożonych w wartości kredytów mieszkaniowych ogółem w 2016 r.


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2016 r.*, Warszawa 2017, s. 77.

Wskazane wyżej charakterystyki funkcjonowania kredytów mieszkaniowych w Polsce, a także ryzyka mogą prowadzić do:

- nadmiernego zadłużenia części gospodarstw domowych,
- wzrostu cen nieruchomości, nieuzasadnionego zmianą kosztów budowy i dochodów gospodarstw domowych, a wynikającego jedynie z wysokiej dostępności do kredytu,
- ograniczenia dostępności do nieruchomości mierzonego relacją ich cen do dochodów gospodarstw domowych, a nie bieżącą zdolnością kredytową w środowisku rekordowo niskich stóp procentowych i liberalnych zasad jej wyliczania,
- ograniczenia popytu w sytuacji ewentualnego zacieśnienia polityki monetarnej na skutek znacznego zmniejszenia zdolności kredytowej,
- akumulacji nadmiernego ryzyka w systemie bankowym i gospodarce, co w przypadku realizacji niekorzystnych scenariuszy może prowadzić do zjawisk kryzysowych,

- sporów z klientami, którzy w przyszłości będą mieli problem z obsługą zadłużenia (m.in. mogą oni twierdzić, że bank źle oszacował ich zdolność kredytową i doprowadził do ich nadmiernego zadłużenia).

W 2016 r. odnotowano poprawę struktury portfela kredytowego stosunku do końca 2015 r., wyrażającą się zmniejszeniem liczby i wartości kredytów o wysokich LTV (pomimo wskazanego już osłabienia złotego względem walut głównych). Pomimo obserwowanej poprawy, wysokie LTV części portfela kredytowego wzbudza obawy o sytuację finansową gospodarstw domowych, które nie podołałyby spłacie tych kredytów (m.in. brak możliwości spłaty całości zobowiązań wobec banku w drodze sprzedaży nieruchomości), jak też mogą wpłynąć negatywnie na sytuację banków posiadających znaczący portfel kredytów o takiej charakterystyce (gdyby doszło do znacznego pogorszenia ich spłacalności).

Podsumowanie

Skutki wszystkich decyzji podejmowanych w banku komercyjnym, bez względu na obszar jakiego dotyczą, koncentrują się na płaszczyźnie finansowej w postaci sprawozdań finansowych. Dlatego muszą one, oprócz aspektów prawnych, personalnych czy organizacyjnych, uwzględniać kryterium finansowe. Umiejętność przeprowadzenia właściwej merytorycznie i metodycznie oceny kondycji finansowej banku jest jedną z najistotniejszych przesłanek skutecznego zarządzania. Wykrycie zagrożenia kontynuowania działalności przez instytucję kredytową na podstawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu finansowym jest bardzo trudne. Symptomy złej sytuacji finansowej mogą być mniej lub bardziej widoczne w poszczególnych elementach sprawozdania finansowego, które należy analizować bardzo wnikliwie.

Jak wskazano w niniejszym opracowaniu, otoczenie makroekonomiczne sprzyja stabilnemu rozwojowi sektora bankowego. W szczególności, utrzymujące się w ostatnim okresie ożywienie gospodarki przekłada się na poprawę sytuacji finansowej gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, co sprzyja poprawie warunków działania całego sektora bankowego. Jednak należy mieć na uwadze, że w otoczeniu zewnętrznym polskiej gospodarki znajduje się szereg źródeł niepewności i potencjalnego ryzyka, które mogą wpływać niekorzystnie na polską gospodarkę, a w konsekwencji i sytuację sektora bankowego. Pomimo zadowalającej bieżącej jakości kredytów mieszkaniowych, portfel ten może w przyszłości generować istotne ryzyko ze względu na jego wielkość i niekorzystną strukturę. Dodatkowo trzeba zwrócić uwagę na szereg innych rodzajów ryzyka wynikającego m.in. z ograniczonej skali obrotów na rynku nieruchomości, niedoskonałości związanych z bazami danych o rynku nieruchomości oraz ograniczeń związanych z możliwościami skutecznej egzekucji wierzytelności. W konsekwencji, konieczne jest aby instytucje kredytowe

w pełni dostosowały się do dobrych praktyk, które są zawarte w znowelizowanej Rekomendacji S w 2013 r., określającej minimalne ramy bezpiecznego rozwoju akcji kredytowej w tym obszarze. Pełne dostosowanie do praktyki bankowej zawartych tam postanowień leży nie tylko w interesie banków i ich klientów, ale również w interesie innych uczestników rynku nieruchomości oraz całej gospodarki.

Literatura

1. Capiga M., *Bankowość*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2008.
2. Capiga M., Ogrodnik H., *Ryzyko w działalności przedsiębiorstwa, banku i zakładu ubezpieczeń*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2007.
3. Emerling I., Wójcik-Jurkiewicz M., Wszelaki A., *Zasady rachunkowości bankowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2011.
4. Gospodarowicz A., Nosowski A. (red.), *Zarządzanie instytucjami kredytowymi*, Wyd. 2, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2016.
5. Jajuga K. (red.), *Zarządzanie ryzykiem*, PWN, Warszawa 2007.
6. Jurkowska A., *Ewolucja regulacji bankowych w okresie pokryzysowym* [w:] *Małe banki i instytucje okołobankowe w świetle pokryzysowych regulacji* E. Miklaszewska (red.), Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015.
7. Kaufman G. G., *Bank Failures, Systemic Risk and Bank Regulation*, „Cato Journal”, vol. 16, no. 1, Spring/Summer 1996.
8. Kijek A., *Modelowanie portfela kredytowego banków w ujęciu branżowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008.
9. KNF, BION w bankach – mapa klas ryzyka i ich definicje, 2011, www.knf.gov.pl, (odczyt 28.08.2017).
10. Kochaniak K., *Finanse i ryzyko w instytucjach kredytowych* [w:] *Zarządzanie instytucjami kredytowymi* A. Gospodarowicz (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016.
11. Krześniak M., *Szybko rośnie wartość kredytów na zakup nieruchomości*, „Gazeta Prawna” 2007, nr 84.
12. Liwacz A., *Zarządzanie ryzykiem*, „Poradnik Samorządowy”, grudzień 2004.
13. Lorek E., *Pomiar ryzyka* [w:] *Zarządzanie zintegrowanym ryzykiem przedsiębiorstw w Polsce*, Wolters Kluwers Polska Sp. z o.o., Warszawa 2001.
14. Miętki Z., *Rachunkowość bankowa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2007.
15. Olszak M. A., *Wybrane aspekty rozwoju rynku kredytów hipotecznych w Niemczech i w Polsce*, „Materiały i Studia” z. 182, SGH, Warszawa 2004.
16. Orechwa-Maliszewska E., Worobiej E., *Sprawozdawczość i analiza finansowa banku*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2008.
17. Pakiet CRD IV / CRR – Sprawozdawczość bankowa, www.knf.gov.pl, (odczyt 28.08.2017).
18. Papież R., *Bankowość hipoteczna w Polsce*, Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Krakowie, poz. 46, Oficyna Wydawnicza Text, Kraków 2004.

19. *Range of practices and issues in economic capital* – Consultative Document, Basel Committee on Banking Supervision, BIS, sierpień 2008.
20. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (Dz. U. 2008 nr 235 poz. 1589).
21. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE z dnia 27 czerwca 2013 r. L 176/1).
22. *Statystyka i sprawozdawczość*, www.nbp.pl, (odczyt 28.08.2017).
23. Teksty uchwał publikowane są w Dziennikach Urzędowych KNF, www.dziennikiurzedoweknf.gov.pl, (odczyt 13.09.2017).
24. Turyna J., *Standardy rachunkowości. MSR – US GAAP. Polskie Ustawodawstwo*, Difin, Warszawa 2003.
25. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2016 r.*, Warszawa 2017.
26. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. 1997 nr 140 poz. 939).
27. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, (Dz. U. 2014, poz. 1100. z późn. zm.)
28. Wiszniewski E., *Postulowane kierunki zmian w sprawozdawczości finansowej banków*, [w:] *Sprawozdawczość i rewizja finansowa*, (red.) B. Micherda, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2011.
29. Witczak A., *Potęga hipotecznych*, „Home & Market” marzec 2008.
30. Żółtkowski W., *Zarządzanie ryzykiem bankowym w praktyce*, Cedewu, Warszawa 2009.

Informacja o autorze:

*Ewelina Pawłowska-Szawara – mgr, Katedra Rachunkowości Finansowej
Wydział Finansów i Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*

THE ROLE OF FINANCIAL REPORTING VERSUS RISK MANAGEMENT IN CREDIT ACTIVITY OF COMMERCIAL BANKS IN POLAND

Summary

The paper highlights the significance of financial reporting and its impact on risk management in commercial banks in Poland. The effects of decisions taken in a commercial bank, regardless the area of the decision, focus on the financial aspect in the form of financial reports. The paper points out that conducting appropriate and methodological evaluation of financial analysis of a bank is one of the most important premises of efficient management. Financial reports serve, then, an important function in the evaluation of effects of banking institutions activities with the use of financial

analysis. Unfortunately, current economic environment facilitates systematic growth of credit risk in commercial banks making the process of management more difficult. It is becoming necessary to improve the existing methods for limiting the credit risk. The banks need to comply with supervisory requirements with respect to credit risk management and also adjust to needs and expectations of customers. The awareness of the fact that risk may occur and the ability to identify this risk makes the risk easier to be managed. In situations which are hard to foresee, the bank must undertake adjusting steps. The sooner will the bank prevent unfavourable occurrences, the smaller the consequences of the risk. The paper is of methodological nature, it uses source materials of Polish and foreign literature on the topic, available reports, databases and normative acts. The research results presented in the work are only partial and constitute just a narrow fragment of a wider research conducted by the author in this field.

Key words: *financial reporting, risk management, kinds of risks, credit risk, Basilea, mortgage*

BUDŻETOWANIE PRZYCHODÓW W PROCESIE ZARZĄDZANIA NIERUCHOMOŚCIAMI W SPÓŁCE MIESZKANIOWEJ

Streszczenie

Zarządzanie nieruchomościami oprócz zagadnień prawnych, technicznych i organizacyjnych obejmuje także kwestie zarządzania finansami. W ramach gospodarki finansowej konieczne jest bowiem prowadzenie określonych analiz ekonomiczno-finansowych sytuacji nieruchomości, które powinny poprzedzać planowanie i określenie strategii działania dla nieruchomości w najbliższej przyszłości. Inwestycyjne traktowanie nieruchomości wymaga natomiast spojrzenia na nią pod kątem możliwych do wygenerowania przez nią dochodów. Z kolei analizy porównawcze pozwalają ocenić prawidłowość poziomu osiągniętych przychodów, ponoszonych kosztów, uzyskiwanych wyników, efektywność wykorzystania nieruchomości oraz możliwość wskazania jej kierunku rozwoju.

Podstawowe kategorie ekonomiczne, w ramach których koncentrują się zagadnienia zarządzania finansami nieruchomości to kategoria przychodu i kosztu. Należy jednak zwrócić uwagę, że nie ma jednego uniwersalnego układu klasyfikacyjnego. Kategorie przychodów i kosztów zależą od wielu czynników, m.in. od rodzaju nieruchomości, formy jej użytkowania, wieku budynków, czy sposobu zarządzania. Każdy zarządca nieruchomości dostosowuje kategorie do zarządzanej nieruchomości tak, aby tworzone budżety spełniały jego oczekiwania. W niniejszym artykule przedstawiono więc praktyczne zastosowanie budżetowania przychodów i tworzenia budżetów przychodów w zarządzaniu nieruchomościami w Spółce Mieszkaniowej.

Słowa kluczowe: budżetowanie, budżetowanie operacyjne, budżet przychodów, zarządzanie nieruchomościami.

Wstęp

Rozwój i efektywność działania współczesnych przedsiębiorstw funkcjonujących na rynku nieruchomości, zależy w dużej mierze od szybkiego i elastycznego dostosowywania się do zmieniających się warunków otoczenia, zwłaszcza do wykorzystywania szans, jakie się w nim pojawiają oraz wyprzedzania działań konkurencji. Zarządzanie nieruchomościami jest procesem złożonym, wymagającym znajomości rynku nieruchomości oraz interdyscyplinarnej, specjalistycznej wiedzy i doświadczenia. Proces ten realizowany jest zarówno na poziomie strategicznym, charakteryzującym się podejmowaniem decyzji związanych z realizacją długoterminowych celów właściciela nieruchomości, jak i na poziomie operacyjnym, związanym z bieżącym gospodarowaniem, administrowaniem nieruchomościami. Należy podkreślić, że zarzą-

dzanie nieruchomościami nie ogranicza się tylko do likwidowania skutków awarii czy też reagowania na zgłoszone przez właścicieli lub najemców uwagi. Sprawność techniczna nieruchomości (budynku) to warunek konieczny, wynikający z regulacji prawnych, jednak niewystarczający do wypełnienia kompleksowych zadań zarządcy nieruchomości.

Współcześnie zarządzanie nieruchomościami wymaga planowania, czyli przemyślanego i zapobiegawczego działania, zgodnego z długofalowymi celami określonymi w strategii, ale również bieżącego czuwania nad wielkością i strukturą podstawowych kategorii ekonomicznych (kosztów, przychodów) kształtujących wynik finansowy. Rynek nieruchomości charakteryzuje się dużą dozą niepewności i ryzyka oraz nasileniem się działań konkurencji, co powoduje, że prowadzenie tego rodzaju działalności wymaga, a nawet wymusza od zarządzających stosowania takich metod i narzędzi, które będą przydatne w procesie podejmowania nie tylko strategicznych decyzji, ale i decyzji operacyjnych. Niewątpliwie jedną z najczęściej stosowanych metod wspomagającą pracę zarządcy nieruchomości w bieżącym zarządzaniu i gospodarowaniu nieruchomościami jest *budżetowanie*.

Proces budżetowania jest jednak działaniem złożonym, które wymaga podejmowania decyzji na wielu płaszczyznach i uwzględnienia wielu czynników, w tym również zależnych od specyfiki przedsiębiorstwa, branży i rynku, na którym funkcjonuje. Zasadniczym narzędziem *budżetowania* jest budżet, proces ten jednak nie powinien zakończyć się w momencie jego zatwierdzenia, ale powinien być realizowany cyklicznie. Okresowe porównanie wielkości planowanych zawartych w budżetach z wielkościami rzeczywistymi i identyfikacja występujących odchyłeń powinna dostarczać informacji, w celu podejmowania ewentualnych środków zaradczych i działań korygujących.

W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele opracowań i rozważań na temat *budżetowania* w przedsiębiorstwach produkcyjnych, usługowych i handlowych, w tym *budżetowania przychodów ze sprzedaży* (budżet sprzedaży).¹ Budżet przychodów jest pierwszym z budżetów sporządzanych w przedsiębiorstwie i ma on bezpośrednie przełożenie na wielkości zawarte w innych

¹ Szerokie rozważania na temat budżetowania można znaleźć, np. [w:] E. Nowak, B. Nita, *Budżetowanie w przedsiębiorstwie*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010; A. Owidia-Surmacz, M. Brojak-Trzaskowska, M. Porada-Rochoń i inni, *Budżetowanie i controlling w przedsiębiorstwie*, CeDeWu Sp z o.o., Warszawa 2010; G. K. Świdzka (red.), *Controlling kosztów i rachunkowość zarządcza*, Wydanie drugie zmienione i rozszerzone. Wyd. II, Difin/MAC Consulting, Warszawa 2017; A. Karmańska (red.), *Rachunkowość zarządcza i rachunek kosztów w systemie informacyjnym przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa 2006; I Sobańska (red.), *Rachunek kosztów i rachunkowość zarządcza*, Wyd. C. H. BECK, Warszawa 2006; T. Wnuk-Peł, *Zarządzanie rentownością. Budżetowanie i kontrola*, Difin, Warszawa 2006; J. Komorowski, *Budżetowanie jako metoda zarządzania przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997; W. Naruć, J. Nowak, M. Wieloch, *Operacyjne planowanie finansowe. Ujęcie praktyczne*, Difin, Warszawa 2008.

budżetach, gdyż przewidywana sprzedaż ma wpływ, m.in., na budżet wpływów środków pieniężnych, budżet produkcji, budżet zużycia materiałów bezpośrednich, budżet zakupu materiałów bezpośrednich, budżet płac itd..² Znaczenie *budżetowania przychodów* nabiera jeszcze większego znaczenia po uświadomieniu sobie istoty wpływu faktycznie osiągniętych przychodów na wynik finansowy przedsiębiorstwa. Im lepszy, doskonalszy *proces budżetowania* i raportowania, tym większa możliwość podejmowania bieżących i trafnych decyzji w zarządzaniu. *Budżetowanie przychodów* w przedsiębiorstwie powinno być zatem uznawane za jedną z ważniejszych czynności planistycznych w obszarze prowadzonej działalności podstawowej, operacyjnej przedsiębiorstwa.³

Nie mniej jednak w literaturze przedmiotu niewiele opracowań poświęconych jest specyfice *budżetowania* w spółkach mieszkaniowych i praktycznego zastosowania tej metody w procesie zarządzania nieruchomościami. Stąd też niniejsze opracowanie i zaprezentowane wyniki badań stanowią pewnego rodzaju wypełnienie luki badawczej w tym obszarze.

Spółka Mieszkaniowa, stanowiąca obiekt badań niniejszego opracowania, jako spółka zależna realizująca oczekiwania właściciela w zakresie wypracowania jak najlepszego wyniku finansowego, praktycznie od kilkunastu lat stosuje *metodę budżetowania* w procesie zarządzania nieruchomościami. Z uwagi na zmieniające się uwarunkowania rynkowe, cele jednostki czy też strukturę organizacyjną, *proces budżetowania* w tej Spółce ulega ciągłym modyfikacjom. Zmierzają one w kierunku wypracowania jak najlepszego modelu budżetu dostosowanego do specyfiki działalności Spółki. Praktyczne aspekty *budżetowania przychodów* i budżety przychodów opracowywane w niniejszej Spółce zostaną przedstawione w dalszej części opracowania.

1. Charakterystyka przedmiotu działalności i polityka czynszowa Spółki Mieszkaniowej

Przedmiotem działalności badanej Spółki Mieszkaniowej, na podstawie której został przedstawiony proces budżetowania przychodów, jest zarządzanie nieruchomościami, głównie mieszkaniowymi stanowiącymi jej własność, zarządzanie zasobami mieszkaniowymi należącymi do innych podmiotów (zasonry obce), zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych, a także świadczenie usług w zakresie gospodarowania nieruchomościami i innymi

² M. Dylewski, B. Filipiak, P. Szczypa, *Budżetowanie w przedsiębiorstwie. Aspekty rachunkowe, finansowe i zarządcze*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 98.

³ M. Foremna-Pilarska, *Budżetowanie operacyjne przychodów a czynnik czasu* [w:] E. Nowak (red.), *Rachunkowość za controlling*, Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 14/2008, s. 123.

składnikami majątkowymi innych podmiotów. Spółka zarządza nieruchomościami zlokalizowanymi na terenie 8 miast województwa śląskiego, tj. Katowic, Chorzowa, Rudy Śląskiej, Świętochłowic, Siemianowic Śląskich, Mysłowic, Sosnowca i Tychów. Na ten moment Spółka Mieszkaniowa zarządza łącznie:

- 320 wspólnotami mieszkaniowymi (o łącznej powierzchni użytkowej 636 482 m²),
- 164 budynkami mieszkalnymi będącymi jej własnością,
- 286 budynkami mieszkalnymi stanowiącymi własność innego podmiotu (Spółki),
- gruntami niezabudowanymi o łącznej powierzchni 1 112 000 m²,
- lokalami użytkowymi, garażami i budynkami gospodarczymi.

Stan techniczny, standard i wiek poszczególnych budynków objętych w zarząd przez Spółkę Mieszkaniową jest zróżnicowany. Wynika to m.in. z okresu, jaki upłynął od ich budowy, przeprowadzonych w minionych latach konserwacji i remontów, jak również negatywnego oddziaływania środowiska przemysłowego (w tym szkód górniczych). W związku z trwającym procesem sprzedaży mieszkań w trybie *ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa*, na majątku Spółki oraz majątku innych spółek objętych w zarząd pozostały głównie budynki „stare”, wymagające znacznych nakładów na ich utrzymanie i eksploatację. Spółka Mieszkaniowa na bieżąco poddaje ocenie rzeczowej i wartościowej konieczne do wykonania remonty i modernizacje, co ma odzwierciedlenie w opracowywanych rocznych programach działania.

Sposób zarządzania i zagospodarowania nieruchomości niezabudowanych bądź zabudowanych budynkami innymi niż mieszkalne wynika z kategoryzacji opracowanej i stosowanej przez Spółkę Mieszkaniową. Obejmuje ona następujące grupy:

1. **Sprzedaż** – oznacza możliwość szybkiego zbycia nieruchomości, zbycia po regulacjach bądź odpłatne przekazanie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego,
2. **Rozwój** – oznacza inwestycje deweloperskie,
3. **Zasób rezerwowy** – oznacza możliwość dzierżawy lub najmu nieruchomości,
4. **Regulacje** – oznacza ustanowienie odpłatnej służebności, regulacje pod przyszłą wspólnotę mieszkaniową.

W zakresie majątku Spółki Mieszkaniowej i majątku innych spółek objętych w zarząd największą grupę stanowią nieruchomości niezabudowane ujęte w pierwszej kategorii (sprzedaż). Łączna ich powierzchnia w odniesieniu do

majątku Spółki wynosi 520.000 m², zaś w przypadku innych spółek (obcych) wynosi ona 212.000 m².

Odbiorcami usług najmu lokali użytkowych są głównie drobni, lokalni przedsiębiorcy prowadzący działalność biurową, handlową, magazynową i usługową.

Znaczną grupę odbiorców stanowią użytkownicy terenów w celach rekreacyjnych (ogródki działkowe). Spółka Mieszkaniowa świadczy również usługi związane z zarządzaniem nieruchomościami na rzecz wspólnot mieszkaniowych na mocy odrębnych umów o zarządzanie bądź administrowanie. Na koniec 2016 r. Spółka zarządzała nieruchomościami 320 wspólnot mieszkaniowych obejmującymi 4.576 lokale mieszkalne, z czego 212 wspólnot powstało w oparciu o majątek Spółki, natomiast 108 wspólnot w oparciu o majątek innych spółek (obcych).

Sposób zarządzania nieruchomościami przez Spółkę Mieszkaniową, jak i zakres świadczonych usług, regulują umowy zawarte z kontrahentami. Wysokość wynagrodzenia ustalana jest najczęściej w drodze negocjacji i uzależniona jest od zakresu świadczonych usług. Zakres usług zarządzania nieruchomościami na rzecz podmiotów zewnętrznych obejmuje pełną obsługę organizacyjną, eksploatacyjną, techniczną oraz obsługę prawną. Zakres usług zarządzania nieruchomościami na rzecz wspólnot mieszkaniowych jest natomiast zróżnicowany i uzależniony od potrzeb konkretnej wspólnoty mieszkaniowej. We wszystkich przypadkach obejmuje on jednak obsługę finansowo-księgową. Natomiast zakres obsługi ze strony Spółki Mieszkaniowej w odniesieniu do usług organizacji, eksploatacji czy remontowych jest zróżnicowany i dostosowany indywidualnie do potrzeb i oczekiwań poszczególnych wspólnot mieszkaniowych. Z kolei obsługę prawną, BHP oraz obsługę informatyczną Spółka Mieszkaniowa zleca firmom zewnętrznym w ramach outsourcingu.

Charakter prowadzonej przez Spółkę Mieszkaniową działalności powoduje, iż niezbędne staje się stosowanie takich rozwiązań systemowych i organizacyjnych, które będą ukierunkowane na różne grupy klientów. Ich zasadniczym celem jest stworzenie jak najdogodniejszej formy przepływu informacji i kontaktu z odpowiednimi komórkami organizacyjnymi Spółki. W zakresie najemców lokali oraz obsługi wspólnot mieszkaniowych bieżąca obsługa klientów odbywa się w poszczególnych komórkach organizacyjnych Administracji Spółki Mieszkaniowej. W zakresie usług zarządzania zasobami podmiotów zewnętrznych sprawy czynszowe oraz techniczne pomiędzy najemcami a Spółką załatwiane są w komórkach organizacyjnych Administracji, natomiast pozostałe sprawy w zakresie umowy o zarządzanie realizowane są na poziomie Biura Zarządu, gdzie odbywają się również wszystkie zadania z obszaru usług zarządzania i gospodarowania majątkiem tych podmiotów. Najbardziej kompleksowej obsługi Administracji Spółki Mieszkaniowej wymagają wspólnoty mieszkaniowe, począwszy od załatwienia formalności związanych z powstaniem

wspólnoty, rejestracją podmiotu, poprzez prowadzenie wszystkich spraw czynszowych, technicznych, obsługę zebrań, obsługę prawną, aż po prowadzenie księgowości oraz wiele innych czynności wynikających z bieżących spraw załatwianych dla potrzeb konkretnych podmiotów.

Jednym z istotnych elementów strategii i założeń budżetowych Spółki Mieszkaniowej jest polityka czynszowa, która zakłada stopniowe podnoszenie stawek mimo, że spotyka się to z negatywną oceną ze strony lokatorów. Zgodnie jednak z *ustawą o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie Gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*,⁴ wysokość stawki czynszowej nie może przekraczać 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Wojewoda ogłasza co 6 miesięcy w Dzienniku Urzędowym województwa, w drodze obwieszczenia, wysokość wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych. Podwyższenie stawki czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, w tym opłat za dostawy do lokalu energii, gazu, wody, odbiór nieczystości stałych i płynnych, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy, a jeżeli poziom rocznego czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyłączeniem opłat niezależnych od właściciela, przekracza 3% wartości odtworzeniowej lokalu, to roczna podwyżka nie może być wyższa niż 10% dotychczasowego czynszu albo dotychczasowych opłat za używanie lokalu liczonych bez opłat niezależnych od właściciela.

Wysokość stawek czynszowych przyjętych w polityce czynszowej badanej Spółki Mieszkaniowej uzależniona jest także od tego, czy konkretne mieszkanie znajduje się w budynku stanowiącym 100% własności Spółki, czy w budynku wspólnoty mieszkaniowej z częściowym udziałem Spółki. Wysokość stawek stosowanych w budynkach z częściowym udziałem Spółki jest bowiem ściśle uzależniona od wysokości stawek stosowanych przez samą wspólnotę. Stawki czynszowe, które pobierane są od najemców lokali Spółki we wspólnocie mieszkaniowej, poza opłatami wnoszonymi na utrzymanie części wspólnej, powinny pokryć pozostałe koszty, które Spółka ponosi (tj. amortyzację, podatek od nieruchomości i wieczyste użytkowanie gruntu, koszt zarządzania oraz koszty VAT-u), oraz uwzględniać potencjalny zysk. Oszacowanie stawki czynszowej wymaga zatem przeprowadzenia każdorazowo odrębnej analizy uwzględniającej powyższe czynniki. Mając na uwadze cel zarządzających Spółką Mieszkaniową, jakim jest poprawa efektywności działalności operacyjnej Spółki i maksymalizacja rentowności, konieczne jest osiągnięcie dodatnich wyników na każdej nieruchomości. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu jest maksymalizacja przychodów ze sprzedaży świadczonych usług, czyli zarządzania i gospodarowania nieruchomościami, będącymi w dyspozycji Spółki Mieszkaniowej.

⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz. U. 2001 nr 71 poz. 733.

Zarząd Spółki Mieszkaniowej, w zakresie stawek czynszowych w budynkach stanowiących 100% własności Spółki, podjął decyzję o stosowaniu stopniowego, ale sukcesywnego wzrostu stawek czynszowych tak, aby docelowo zniwelować straty ponoszone na utrzymanie tych zasobów. Ponadto Zarząd Spółki Mieszkaniowej dąży do ujednoczenia zasad ustalania stawki czynszowej dla lokali w budynkach własnych w oparciu o czynniki różnicujące takie, jak np. położenie budynku, wyposażenie w odpowiednie instalacje, czy urządzenia techniczne. Na podstawie danych badanej Spółki Mieszkaniowej stawki najmu lokali mieszkalnych na obszarze jej działania można podzielić na:

- stawkę minimalną, która kształtuje się na poziomie od 3,34 – do 7,87 zł/m²/miesiąc,
- stawkę maksymalną, która kształtuje się na poziomie od 6,15 – do 17,80 zł/m²/miesiąc,
- stawkę dominującą, która kształtuje się na poziomie od 4,35 – do 8,82 zł/m²/miesiąc.

Z kolei najem lokali użytkowych i dzierżawy terenu odbywa się na podstawie Regulaminu Spółki Mieszkaniowej, który określa procedurę przeprowadzania postępowania w sprawie wyboru najemcy lokalu użytkowego. Najemca lokalu użytkowego wybierany jest w drodze konkursu za licytację minimalnej stawki czynszowej lub minimalnej kwoty wierzytelności. Celem przeprowadzenia konkursu jest uzyskanie jak najwyższego czynszu za najem danego lokalu lub jak najwyższej kwoty wierzytelności. W Regulaminie Spółki Mieszkaniowej została również przyjęta zasada, iż czynsz najmu lokalu użytkowego nie może być niższy niż koszty jego utrzymania. Lokale użytkowe są wynajmowane przez badaną Spółkę Mieszkaniową w większości przypadków na czas nieokreślony z trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia. Na podstawie danych badanej Spółki Mieszkaniowej można zauważyć, że średnia stawka czynszu lokalu we wspólnocie mieszkaniowej na obszarze jej działania wynosi od 8,5 – do 25,07 zł/m²/miesiąc. Natomiast średnia stawka czynszu lokalu poza wspólnotami mieszkaniowymi na obszarze jej działania wynosi od 6,78 – do 12,68 zł/m²/miesiąc.

Istotnym elementem w bieżącej działalności Spółki Mieszkaniowej jest również polityka w zakresie zagospodarowania pustostanów, której zapisy regulują stosowne uchwały Zgromadzenia Wspólników. Zgodnie z przedmiotową polityką pustostany zostały podzielone na grupy, które wskazują sposób postępowania Spółki w zakresie ich zagospodarowania. Podstawą do podejmowania decyzji przez Zarząd Spółki Mieszkaniowej, dotyczących zagospodarowania pustostanów, są plany zarządzania nieruchomościami mieszkaniowymi, przeglądy okresowe obiektów budowlanych oraz przeglądy instalacji w budynkach, które obejmują 10-letni okres projekcji, na podstawie którego

określana jest także rentowność nieruchomości. W przypadku, gdy w okresie 10 lat przychody z nieruchomości zrównoważą wszystkie koszty jej utrzymania w stanie „co najmniej dobrym”, nieruchomość klasyfikowana jest jako „rentowna”, w przeciwnym razie jako „nierentowna”. W badanej Spółce Mieszkaniowej wydzielone zostały następujące grupy pustostanów:

- **Grupa I** – Lokale mieszkalne – pustostany w nieruchomościach dotychczas nie wystawionych do sprzedaży w trybie *ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa*. Jeśli pustostan jest rentowny, to traktujemy go jako zasób rezerwy do czasu podjęcia decyzji o przeznaczeniu do sprzedaży lub wynajmu. W przypadku kiedy pustostan jest nierentowny, wówczas należy zbadać zainteresowanie wykupem w trybie ww. ustawy, następnie alternatywnie rozpocząć sprzedaż lub restrukturyzację.
- **Grupa II** – Lokale mieszkalne – pustostany w nieruchomościach, w których na pewno nie powstaną wspólnoty mieszkaniowe ze względów formalnych. Są to np. lokale, które nie spełniają kryterium samodzielności lub stan prawny nieruchomości nie jest uregulowany. Jeśli pustostan jest rentowny, to należy przeznaczyć go do uzasadnionego ekonomicznie najmu (licytacja stawki czynszowej lub wierzytelności). W przypadku, kiedy pustostan jest nierentowny, wówczas należy podjąć decyzję o przesiedleniu lokatorów, a nieruchomość zrestrukturyzować.
- **Grupa III** – Lokale mieszkalne – pustostany Spółki we wspólnotach mieszkaniowych. Jeśli pustostan jest rentowny, to należy przeznaczyć go do sprzedaży komercyjnej. W przypadku, kiedy pustostan jest nierentowny, brak procedury postępowania.
- **Grupa IV** – Lokale mieszkalne – pustostany w budynkach, w których zakończono sprzedaż i nie powstały wspólnoty mieszkaniowe, ponieważ żaden z najemców nie wyraził woli nabycia lokalu mieszkalnego w trybie *ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa*. Jeśli pustostan jest rentowny, to należy przeznaczyć go do sprzedaży komercyjnej. W przypadku kiedy pustostan jest nierentowny, przesiedlić lokatorów, a samą nieruchomość zrestrukturyzować.
- **Grupa V** – Lokale mieszkalne – pustostany w nieruchomościach, w których wspólnoty mieszkaniowe mogą powstać w przyszłości, po ustaniu przeszkód uniemożliwiających sprzedaż. Jeżeli pustostan jest rentowny, to traktujemy go jako zasób rezerwy do czasu rozpoczęcia

planowanej sprzedaży. W przypadku, kiedy pustostan jest nierentowny, wówczas należy zbadać zainteresowanie wykupem, następnie alternatywnie rozpocząć sprzedaż lub restrukturyzację.

Na koniec 2016 r. ilość pustostanów w zasobach Spółki Mieszkaniowej wynosiła 262, z czego najwięcej znajdowało się w grupie III, czyli w budynkach wspólnot mieszkaniowych. Zgodnie z przyjętą procedurą lokale te powinny zostać zbyte komercyjnie w drodze przetargu.

2. Proces budżetowania Spółki Mieszkaniowej

Proces budżetowania w badanej Spółce Mieszkaniowej rozpoczyna się zwykle na przełomie września i października. Jednostką organizacyjną odpowiedzialną za opracowanie budżetów jest Dział Planowania i Controllingu oraz Kierownicy innych komórek/działów organizacyjnych. W Spółce Mieszkaniowej budżety sporządzane są metodą oddolną na okres jednego roku. W pierwszym kroku, przed rozpoczęciem *procesu budżetowania*, Kierownik Działu Planowania i Controllingu uzgadnia z Zarządem Spółki Mieszkaniowej oraz przedstawicielami właściciela założenia do planu (budżetu) na dany rok. Zakres tych założeń obejmuje m. in. dane dotyczące:

- sprzedaży mieszkań w trybie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa,
- komercyjnej sprzedaży mieszkań (pustostanów),
- uzyskiwania dodatnich wyników na wszystkich rodzajach działalności,
- poprawy ściągalności należności,
- pozyskania wspólnot mieszkaniowych z zasobu majątku Spółki Mieszkaniowej oraz majątku innych podmiotów (obcych),
- sprzedaży gruntów,
- restrukturyzacji nierentownych zasobów mieszkaniowych,
- planowanych nakładów remontowo-inwestycyjnych,
- polityki czynszowej umożliwiającej realizację celów strategicznych (m. in. rentowność działalności, dodatnie wyniki na każdym budynku, poprawa stanu technicznego).

Przyjęte założenia mają swoje odzwierciedlenie w zatwierdzonej przez Zgromadzenie Wspólników Spółki Mieszkaniowej *Strategii działania na lata 2016–2020* oraz odniesienie do wstępnych wyników za rok bieżący.

W kolejnym kroku Kierownik Działu Planowania i Controllingu występuje z wnioskiem do Zarządu Spółki Mieszkaniowej o nałożenie na odpowiednie

komórki organizacyjne obowiązku opracowania *budżetów operacyjnych* w zakresie swoich kompetencji. Na wniosek, o którym mowa powyżej, Zarząd Spółki Mieszkaniowej podejmuje stosowną uchwałę, na mocy której zobowiązuje określone komórki organizacyjne do podjęcia określonych czynności i opracowania *budżetów operacyjnych*. Osobami odpowiedzialnym za realizację czynności, o których mowa w podjętej przez Zarząd Spółki uchwale, są Kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych, zaś nadzór nad ich realizacją sprawują Zastępcy Dyrektora bądź bezpośrednio Zarząd Spółki. Uchwała wraz z opracowanymi jednolitymi wzorami tabel zostaje przesłana do odpowiednich komórek organizacyjnych Spółki.

Kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych, w terminie miesiąca od dnia podjęcia przez Zarząd Spółki uchwały, zobowiązani są do przedłożenia wstępnych budżetów, uzgodnionych z właściwymi komórkami organizacyjnymi. Przedłożone przez Kierowników wstępne budżety podlegają weryfikacji. Na tym etapie trwają oczywiście rozmowy pomiędzy właściwymi komórkami organizacyjnymi celem wyjaśnienia ewentualnych różnic i niezgodności z ogólnymi założeniami do programu działania. Po uzgodnieniu wszystkich kwestii następuje scalenie poszczególnych budżetów cząstkowych w jeden dokument.

Tak przygotowany i uzgodniony budżet zostaje następnie przedłożony Zarządowi Spółki Mieszkaniowej do akceptacji. Zgodnie z zapisami aktu założycielskiego Spółki Mieszkaniowej, zaakceptowany przez Zarząd budżet kierowany jest następnie do Rady Nadzorczej Spółki z wnioskiem o jego pozytywne zaopiniowanie i do Zgromadzenia Wspólników o zatwierdzenie. Na przełomie grudnia/stycznia każdego roku następuje zwykle przyjęcie przez organy Spółki Mieszkaniowej budżetu (program działania), który zostaje następnie przesłany do Kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych celem jego realizacji.

Realizacja zadań określonych w budżecie podlega stałemu monitoringowi zarówno ze strony Rady Nadzorczej, na comiesięcznych jej posiedzeniach, jak również przez właściciela w postaci comiesięcznej informacji o Spółce, przygotowywanej w oparciu o wyniki uzyskiwane przez poszczególne ośrodki odpowiedzialności.

W przypadku wystąpienia zdarzeń, na które Zarząd Spółki nie miał bezpośredniego wpływu i których nie można było wcześniej przewidzieć, dopuszczalna jest możliwość dokonania korekty przyjętego budżetu w trakcie roku. W uzasadnionych przypadkach Zgromadzenie Wspólników może taką korektę zatwierdzić.

3. Budżetowanie przychodów Spółki Mieszkaniowej

Budżetowanie w badanej Spółce Mieszkaniowej jest traktowane jako kluczowy instrument zarządzania, który służy zapewnieniu efektywnego działania

Spółki poprzez prognozowanie przychodów i kosztów, ich systematyczną kontrolę oraz porównywanie wielkości planowanych z rzeczywistym wykonaniem. Dzięki bieżącemu monitorowaniu realizacji budżetu, Zarząd Spółki Mieszkaniowej ma możliwość podejmowania, w ramach swoich kompetencji, odpowiednich działań naprawczych w momencie zdiagnozowania istotnych odchyień od planu, które mają znaczący wpływ na działalność Spółki Mieszkaniowej i wypracowywane przez nią wyniki finansowe.

Jak już wcześniej wspomniano, budżet Spółki Mieszkaniowej opracowywany jest na okres jednego roku. Jego konstrukcja oparta jest na założeniach uzgodnionych wcześniej z właścicielem Spółki w zakresie m. in. sprzedaży nieruchomości, zakresu rzeczowego i finansowego remontów oraz inwestycji. Na jego strukturę i wielkości poszczególnych kategorii finansowych istotny wpływ mają również takie kwestie, jak: podatki, opłaty za media, podwyżki stawek czynszowych i inne ograniczenia (np. czynsz nie może przekroczyć 3% wartości odtworzeniowej lokalu, wskaźnik przeliczeniowy w postaci wartości odtworzeniowej lokalu ogłaszany jest dla każdego powiatu w formie obwieszczenia wojewody w wojewódzkim Dzienniku Urzędowym).

Budżet roczny Spółki Mieszkaniowej składa się z *budżetu przychodów* z działalności podstawowej, kosztów działalności podstawowej, przychodów i kosztów z pozostałej działalności operacyjnej. Na podstawie budżetów operacyjnych sporządzane są sprawozdania finansowe *pro forma* (bilans, rachunek zysków i strat, rachunek przepływów pieniężnych).

Przychody z podstawowej działalności Spółki Mieszkaniowej to przychody z tytułu świadczenia usług *zarządzania nieruchomościami*, które obejmują:

- przychody z *zarządzania nieruchomościami* obcymi (innych podmiotów),
- przychody z zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi,
- przychody z gospodarowania majątkiem obcym (innych podmiotów objętych w zarząd),
- przychody za zarządzanie zasobami własnymi (majątkiem) Spółki. Ich wysokość jest obliczana w oparciu o stawki tożsame ze stawkami stosowanymi w umowie o zarządzanie z innymi podmiotami (obcymi).

Szczegółowe pozycje przychodów z działalności podstawowej podlegające budżetowaniu, w ujęciu planowanym i wykonania w latach 2015–2016 wraz z odchyleniami, zostały przedstawione w tabeli 1.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 1, przychody rzeczywiste Spółki Mieszkaniowej w latach 2015–2016 osiągają poziom od 12.541.455 zł, w roku 2015 do 13.615.880 zł, w roku 2016. Dynamika przychodów z roku na rok obrazuje ich wzrost, choć osiągnięte wartości są niższe niż zakładane w planie.

Tabela 1. Przychody z działalności podstawowej Spółki Mieszkańcowej w latach 2015–2016.

L.p.	WYSZCZEGÓLNIENIE	2015				2016				Dynamika 2016/2015	
		Plan (w zł)	Wykonanie (w zł)	Odchylenie od planu		Plan (w zł)	Wykonanie (w zł)	Odchylenie od planu		(w %)	(w %)
				(w zł)	(w %)			(w zł)	(w %)		
1	Przychody z zarządzania zasobami obcymi	3 651 120	3 352 692	-298 428	91,83%	2 647 156	2 650 478	3 322	100,13%	79,06%	
1a	Przychody z lokali mieszkalnych poza wspólnotami	2 375 890	2 134 812	-241 078	89,85%	1 556 141	1 537 745	-18 396	98,82%	72,03%	
1b	Przychody z lokali użytkowych poza wspólnotami	641 850	594 336	-47 515	92,60%	555 045	553 298	-1 747	99,69%	93,10%	
1c	Przychody za zarządzanie garażami	173 360	170 227	-3 133	98,19%	153 111	162 147	9 035	105,90%	95,25%	
1d	Przychody za zarządzanie terenami	38 830	23 849	-14 981	61,42%	20 637	18 048	-2 589	87,45%	75,67%	
1e	Przychody za zarządzanie ogródkami, chlewikami	285 890	361 823	75 933	126,56%	362 221	379 240	17 019	104,70%	104,81%	
1f	Przychody za prowadzenie ksiąg rachunkowych	135 300,00	67 645,60	-67 654	50,00%	0	0	0	-	-	
1g	Przychody za czynności administracyjne	0	0	0	-	0	0	0	-	-	
2	Przychody z zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi	5 783 379	5 420 834	-362 545	93,73%	5 875 188	5 854 053	-21 135	99,64%	107,99%	
2a	Przychody ze wspólnot obcych	2 862 246	2 604 522	-257 725	91,00%	2 834 777	2 823 676	-11 101	99,61%	108,41%	
2b	Przychody ze wspólnot z częściowym udziałem Spółki	2 921 133	2 816 312	-104 820	96,41%	3 040 411	3 030 377	-10 034	99,67%	107,60%	
3	Przychody z gospodarowania majątkiem obcym	0	530 605	530 605	-	2 183 170	2 060 212	-122 958	94,37%	388,28%	
4	Przychody z zarządzania zasobami własnymi Spółki	3 267 990	3 237 324	-30 666	99,06%	3 125 330	3 051 138	-74 192	97,63%	94,25%	
4a	Przychody z lokali mieszkalnych poza wspólnotami	1 330 230	1 295 832	-34 398	97,41%	1 161 015	1 079 452	-81 563	92,97%	83,30%	
4b	Przychody z lokali użytkowych poza wspólnotami	104 830	118 900	14 070	113,42%	112 118	104 460	-7 657	93,17%	87,86%	
4c	Przychody za czynności administracyjne - lokale mieszkalne we wspólnotach	920 920	974 882	53 962	105,86%	927 678	943 010	15 332	101,65%	96,73%	
4d	Przychody za czynności administracyjne - lokale użytkowe we wspólnotach	83 600	95 534	11 934	114,28%	95 641	91 405	-4 236	95,57%	95,68%	
4e	Przychody za zarządzanie terenami niezabudowanymi	828 410	752 177	-76 233	90,80%	828 879	832 811	3 933	100,47%	110,72%	
5	PRZYCHODY OGÓLEM	12 702 489	12 541 455	-161 033	98,73%	13 830 843	13 615 880	-214 963	98,45%	108,57%	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych przez badaną Spółkę Mieszkańcową.

Największy udział w przychodach z działalności Spółki stanowią przychody z *zarządzania nieruchomościami* wspólnot mieszkaniowych. W 2015 r. wynosiły one 5.420.834 zł, a w 2016 r. wzrosły do poziomu 5.854.053 zł. Z roku na rok przychody te wzrastają, co wynika z przejmowania w zarząd nowo powstałych wspólnot mieszkaniowych, na skutek prowadzonej przez podmioty obce sprzedaży mieszkań. Istotnym zdarzeniem było również rozwiązanie w 2015 r. umowy o świadczenie usług zarządzania na rzecz jednej ze spółek. Roczne przychody z tytułu tej umowy kształtowały się na poziomie 920.000 zł, stanowiły więc znaczny udział w przychodach Spółki ogółem. Aby zrekompensować utracone przychody z tego tytułu konieczne było pozyskanie przychodów z innych źródeł (np. poprzez pozyskanie do zarządzania tzw. obcych wspólnot mieszkaniowych, w tym również z rynku i zasobu wspomnianej spółki). W 2016 r. spółka, która rozwiązała umowę, rozpoczęła sprzedaż swoich mieszkań. Zasoby te obejmowały 96 budynków, w związku z czym, na obszarze działania Spółki, powstanie kilkadziesiąt nowych wspólnot mieszkaniowych. Zarząd Spółki podjął zatem wszelkie możliwe działania, aby przejąć w zarządzanie powstałe na tej bazie wspólnoty mieszkaniowe. W związku z tym, iż przychody z tytułu świadczenia usług zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi stanowią kluczowe źródło przychodów (średnio ponad 40% przychodów), celem strategicznym Spółki Mieszkaniowej jest zwiększanie udziału na rynku *zarządzania nieruchomościami* poprzez pozyskiwanie nowych wspólnot mieszkaniowych, dlatego też ta pozycja podlega szczegółowemu planowaniu i kontroli.

Drugim zasadniczym źródłem przychodów z podstawowej działalności są przychody z zarządzania zasobami obcymi. W 2015 r. ich wartość wynosiła 3.352.692 zł i była niższa od założonej w planie o 298.428 zł. Natomiast w 2016 r. spadły do poziomu 2.650.480 zł, jednak ich wartość w stosunku do planu była nieco wyższa (3.322 zł). Dynamika przychodów z roku na rok z tego tytułu jest jednak malejąca, zarówno z tytułu zarządzania lokalami mieszkalnymi i użytkowymi poza wspólnotami, zarządzania garażami, czy zarządzania terenami. Przyczyną powyższego jest głównie przyjęta przez obcą spółkę strategia działania w zakresie restrukturyzacji majątkowej nierentownych nieruchomości pozamieszkaniowych, związana ze zbywaniem nieruchomości gruntowych, które ujęte były w umowie o zarządzanie ze Spółką Mieszkaniową. Zmniejszenie obsługiwanego przez Spółkę powierzchni miało istotny wpływ na osiągnięte z tego tytułu przychody. W 2015 r. również przychody z prowadzenia ksiąg rachunkowych zostały zrealizowane tylko w 50% w stosunku do planu. Jedynie nieznaczny wzrost (4%) można zauważyć w zakresie zarządzania ogródkami i chlewikami.

Istotny wpływ na zwiększenie przychodów Spółki Mieszkaniowej w badanym okresie miało również podpisanie z końcem 2015 r. z inną spółką umowy o świadczenie kompleksowych usług gospodarowania jej majątkiem. Usługi te wykonywane są w zakresie całego zasobu objętego umową o zarzą-

dzanie, majątku pozaprodukcyjnego, obejmującego działki niezabudowane bądź zabudowane budynkami innymi niż mieszkalne oraz budynki lub obiekty pozaprodukcyjne, a także w obszarze majątku produkcyjnego, obejmującego umowy dzierżawy/najmu nieruchomości na tym majątku.

Niższy poziom przychodów od założonego w planie Spółka Mieszkaniowa osiągnęła również z tytułu zarządzania zasobami własnymi w pozycji przychody z lokali mieszkalnych, zarówno tych we wspólnotach, jak i poza nimi. Dynamika tych przychodów rok do roku jest malejąca. Podobnie sytuacja wygląda w zakresie przychodów z tytułu zarządzania zasobami własnymi w pozycji przychody z lokali użytkowych w 2016 r. Ten stan rzeczy wynika głównie z przyczyn niezależnych od Spółki Mieszkaniowej. Lokale użytkowe, będące własnością Spółki, najczęściej znajdują się w budynkach wielorodzinnych. Z uwagi na ich lokalizację i stan techniczny budynku, nie cieszą się one dużym zainteresowaniem wśród potencjalnych najemców. Ponadto, z uwagi na dużą ilość sklepów dyskontowych, wielu najemców dokonało wypowiedzenia umów najmu, a na ich miejsce nie znaleziono nowych, bądź też zwróciło się do Spółki o obniżenie stawki czynszowej.

Przychody z zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi w podziale na poszczególne ich rodzaje w latach 2015–2016 przedstawiono w tabeli 2.

Przychody z zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi stanowią obecnie ponad 40% przychodów ogółem Spółki Mieszkaniowej. Największy poziom przychodów osiąga Administracja WM-01, której poziom przychodu w 2015 r. wynosił 959.072 zł, a w roku 2016 wzrósł do poziomu 1.069.240 zł. Druga pod względem wielkości przychodu jest Administracja WM-03, która w 2015 r. osiągnęła przychód na poziomie 914.383 zł, jednakże w roku 2016 był on już nieco niższy i wynosił 862.868 zł. Spadek poziomu przychodów w tej Administracji spowodowany był utratą kilku wspólnot, z uwagi na to, iż głównie na tym obszarze są to budynki 10–kontygnacyjne o dużej powierzchni użytkowej, a utrata nawet jednej wspólnoty powoduje znaczny spadek przychodów. Kolejne Administracje WM, które przynoszą stosunkowo duży poziom przychodów, to Administracja WM-04, Administracja WM-06 i Administracja WM-08, choć w 2015 r. żadna z nich nie osiągnęła zaplanowanego poziomu przychodu. W 2016 r. udało się to wspomnianym dwóm ostatnim.

W 2015 r. tylko dwie spośród jedenastu Administracji WM (WM-01 i WM-10) przekroczyły poziom zaplanowanego na ten rok przychodu. Natomiast już w 2016 r. poziom zaplanowanego przychodu osiągnęło już 6 Administracji WM (tj. WM-01, WM-05, WM-06, WM-08, WM-10 i WM-11).

Zasadniczą przyczyną uzyskania niższych przychodów od planowanych było opóźnienie w czasie powstania wspólnot mieszkaniowych tworzonych na bazie sprzedaży mieszkań w trybie ustawy z dnia 15.12.2000 roku, zarówno na majątku Spółki, jak majątku spółek obcych, bądź też brak ich powstania z uwagi na konieczność dokonania regulacji terenowo-prawnych dopuszczają-

Tabela 2. Przychody z zarządzania poszczególnymi wspólnotami mieszkaniowymi w latach 2015–2016.

L.p.	Wspólnota Mieszkaniowa	2015				2016				Dynamika 2016/2015 (w %)
		Plan (w zł)	Wykonanie (w zł)	Odchylenie od planu (w zł)	(w %)	Plan (w zł)	Wykonanie (w zł)	Odchylenie od planu (w zł)	(w %)	
		1	WM - 01	926 530	959 072	32 542	103,51%	1 064 303	1 069 240	
2	WM - 02	413 710	409 679	-4 032	99,03%	432 842	427 232	-5 610	98,70%	104,28%
3	WM - 03	1 025 090	914 383	-110 707	89,20%	863 354	862 868	-486	99,94%	94,37%
4	WM - 04	674 209	656 316	-17 893	97,35%	770 233	758 372	-11 861	98,46%	115,55%
5	WM - 05	374 550	327 366	-47 185	87,40%	340 399	342 912	2 512	100,74%	104,75%
6	WM - 06	674 190	627 854	-46 336	93,13%	687 951	694 236	6 285	100,91%	110,57%
7	WM - 07	295 900	232 143	-63 757	78,45%	346 893	296 628	-50 265	85,51%	127,78%
8	WM - 08	550 770	502 758	-48 012	91,28%	483 718	524 653	40 934	108,46%	104,35%
9	WM - 09	400 400	367 501	-32 899	91,78%	387 133	372 499	-14 634	96,22%	101,36%
10	WM - 10	259 820	260 066	246	100,09%	276 279	277 891	1 612	100,58%	106,85%
11	WM - 11	188 210	163 697	-24 514	86,98%	222 082	227 523	5 441	102,45%	138,99%
	Przychody ogółem	5 783 379	5 420 834	-362 545	93,73%	5 875 188	5 854 053	-21 135	99,64%	107,99%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych przez badaną Spółkę Mieszkaniową.

cych powstanie wspólnoty. Na poziom osiągniętych przychodów ma, niestety, również wpływ rezygnacja niektórych wspólnot mieszkaniowych z usług świadczonych przez Spółkę Mieszkaniową.

Warto podkreślić, iż rynek zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi jest bardzo konkurencyjny, co stanowi główne zagrożenie w zakresie utrzymania i pozyskiwania nowych wspólnot. Przyczyną takiego stanu rzeczy są między innymi niskie bariery wejścia, co powoduje zwiększanie ilości podmiotów funkcjonujących w tym obszarze, będących bezpośrednią konkurencją dla badanej Spółki Mieszkaniowej. Często również pozyskanie nowej wspólnoty mieszkaniowej wiąże się ze znacznymi nakładami pracy i czasu, bowiem właściciele wykazują słabą skłonność do zmiany dotychczasowego zarządcy. Jednakże zarząd Spółki Mieszkaniowej stale analizuje trendy obowiązujące na rynku *zarządzania nieruchomościami* i podejmuje działania zmierzające do tego, aby zakres usług zarządzania był dostosowywany do indywidualnych oczekiwań poszczególnych wspólnot mieszkaniowych, a ceny były uzależnione od ich zakresu. Stawki za usługi zarządzania nieruchomościami wspólnot oferowane przez badaną Spółkę Mieszkaniową są zbliżone do tych proponowanych przez podmioty konkurencyjne.

W ramach pozostałej działalności operacyjnej w badanej Spółce Mieszkaniowej tworzone są budżety w zakresie sprzedaży mieszkań w trybie *ustawy z dnia 15.12.2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa*⁵ oraz budżety sprzedaży komercyjnej lokali mieszkalnych.

Zgodnie z art. 6 ust.1 cytowanej ustawy Spółka Mieszkaniowa ma obowiązek sprzedaży lokali mieszkalnych po cenie ustalonej na zasadach określonych w *ustawie o gospodarce nieruchomościami*⁶ i łącznie pomniejszonej o:

- a) 6% za każdy rok pracy osoby uprawnionej,
- b) 3% za każdy rok najmu tego mieszkania,

przy czym łączna obniżka nie może przekraczać 95% ceny sprzedaży mieszkania.

W większości sprzedaż odbywa się z zastosowaniem maksymalnej obniżki przy wykupie, albowiem osobami kupującymi są emeryci, renciści, którzy z mocy ustawy mają pełny zakres zniżek.

⁵ Ustawa z dnia 15.12.2000r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa, Dz. U. z 2016 r. poz. 52.

⁶ Ustawa z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2016 r. poz. 2147.

Tabela 3. Przychody ze sprzedaży mieszkań Spółki Mieszkaniowej w latach 2015–2016.

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	2015			2016			Dynamika 2016/2015 (w %)	
		Plan (w zł)	Wykonanie (w zł)	Odczylenie od planu (w %)	Plan (w zł)	Wykonanie (w zł)	Odczylenie od planu (w zł)		
1	Przychody ze sprzedaży mieszkań w trybie ustawy z 15.12.2000 r. w latach 2015-2016								
2	Ilość mieszkań [szt.]	218	224	6	102,75%	220	72	-148	32,73%
3	Przychody ze sprzedaży [zł]	1 797 180	5 826 719	4 029 539	324,21%	1 531 448	727 375	-804 073	47,50%
4	Przychody ze sprzedaży komercyjnej mieszkań w latach 2015-2016								
5	Ilość mieszkań [szt.]	142	174	32	122,54%	118	120	0	101,69%
6	Przychody ze sprzedaży [zł]	8 130 320	11 353 409	3 223 089	139,64%	7 722 072	8 370 010	647 939	108,39%
7	Przychody ze sprzedaży mieszkań ogółem	9 927 500	17 180 128	7 252 628	173,06%	9 253 519	9 097 385	-156 134	98,31%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych przez badaną Spółkę Mieszkaniową.

Tabela 4. Przychody ze sprzedaży pozostałego majątku (gruntów) Spółki Mieszkaniowej w latach 2015–2016.

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	2015			2016			Dynamika 2016/2015 (w %)	
		Plan (w zł)	Wykonanie (w zł)	Odczylenie od planu (w %)	Plan (w zł)	Wykonanie (w zł)	Odczylenie od planu (w zł)		
1	Przychody ze sprzedaży nieruchomości pozamieszkaniowych (gruntów) w latach 2015-2016								
2	Ilość nieruchomości (gruntów) [szt.]	14	21	7	150,00%	9	7	-2	77,78%
3	Przychody ze sprzedaży [zł]	7 860 600	7 948 750	88 150	101,12%	10 075 944	1 393 043	-8 682 901	13,83%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych przez badaną Spółkę Mieszkaniową.

Budżety dotyczące sprzedaży mieszkań w trybie ustawy z dnia 15.12.2000r. w latach 2015–2016 oraz budżety związane z komercyjną sprzedażą lokali mieszkalnych przedstawia tabela 3.

Natomiast planowane i rzeczywiste przychody ze sprzedaży majątku pozamieszkaniowego (gruntów) Spółki Mieszkaniowej w latach 2015–2016 przedstawia tabela 4.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 3, planowana sprzedaż mieszkań w trybie ustawy z dnia 15.12.2000 r. kształtowała się w badanym okresie na stałym poziomie i wynosiła 218–220 mieszkań. W 2015 r. sprzedano realnie o 6 mieszkań więcej niż zaplanowano, natomiast w 2016 r. sprzedano jedynie 72 mieszkania z 220 zaplanowanych, co skutkuje odchyleniem na poziomie 148 mieszkań, a w ujęciu wartościowym -804.073 zł. Brak realizacji sprzedaży spowodowany był zmianami organizacyjnymi, zachodzącymi w Spółce Mieszkaniowej w 2016 r., jak również procesami regulacji terenowo-prawnych. Nie miało to jednak wpływu na wynik z pozostałej działalności operacyjnej, ponieważ z uwagi na utworzony w ubiegłych latach odpis z tytułu utraty wartości środków trwałych, wynik ze sprzedaży mieszkań z ustawy z dnia 15.12.2000 r. zawsze wynosi zero (na stratę rozwiązywana jest rezerwa).

Z kolei analizując dane dotyczące przychodów ze sprzedaży komercyjnej mieszkań w badanym okresie można zauważyć, że planowano sprzedaż tych mieszkań odpowiednio na poziomie 142–118 mieszkań. W 2015 r. komercyjna sprzedaż mieszkań osiągnęła poziom 174 mieszkań i był to najwyższy wynik w historii Spółki Mieszkaniowej. W 2016 roku sprzedano już tylko 118 mieszkań, wobec 120 zaplanowanych, osiągając przychody ze sprzedaż w wysokości 8.370.010 zł. Skutkiem tego jest dodatnie odchylenie przychodów rzeczywistych do planu w wysokości 647.939 zł.

Jak wynika z danych zamieszczonych w tabeli 4, w 2015 r. nastąpiła intensyfikacja działań w obszarze sprzedaży nieruchomości gruntowych, która była związana głównie z coraz trudniejszą sytuacją rynkową właściciela Spółki. W planie na 2015 r. założono sprzedaż gruntów w ilości 14 szt., co w ujęciu wartościowym przekłada się na przychód ze sprzedaży na poziomie 7.860.600 zł. W rzeczywistości sprzedano jednak znacznie więcej nieruchomości (21 szt., co w zakresie rzeczowym stanowi 150% sprzedaży w stosunku do planu), co zwiększyło poziom zaplanowanych przychodów z tego tytułu o 88.150 zł.

W 2016 roku ogółem plan zakładał sprzedaż 9 nieruchomości na łączną kwotę 10.075.944 zł. Faktycznie sprzedano jednak 7 nieruchomości, realizując tym samym plan rzeczowy w 77,78%, jednakże plan finansowy tylko w 13,8%. Odchylenie ujemne w ujęciu wartościowym wyniosło -8.682.901 zł. Na ten stan rzeczy wpływ miał fakt, iż w 2016 r. nie doszła do skutku planowana sprzedaż dwóch nieruchomości pozamieszkaniowych (gruntów). Procedura

uzyskania niezbędnych zgód korporacyjnych i wewnętrznych regulacji trwała zbyt długo, co uniemożliwiło dokonanie tych transakcji w 2016 r. Istotny wpływ na realizację przedstawionego budżetu miała również zmienna sytuacja na rynku nieruchomości oraz wejście w życie *ustawy z dnia 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*.⁷ W przypadku realizacji sprzedaży wspomnianych dwóch nieruchomości, planowany wynik z pozostałej działalności operacyjnej zostałby zrealizowany w 110%.

Warto zaznaczyć, że komercyjna sprzedaż lokali mieszkalnych, jak również sprzedaż majątku pozamieszaniowego (gruntów), jest jednym z elementów podlegających szczególnej, comiesięcznej kontroli przez Radę Nadzorczą Spółki Mieszkaniowej. Ponadto, zgodnie z zapisami Regulaminu Działania Rady Nadzorczej, zobligowana jest ona do składania kwartalnych raportów właścicielowi Spółki Mieszkaniowej, przedstawiających informacje dotyczące realizacji programu działania między innymi w zakresie sprzedaży majątku. Sprzedaż mieszkań ma zatem istotny wpływ na osiągnięte przez Spółkę Mieszkaniową wyniki finansowe, a to z kolei wpływa na wysokość wypłacanej corocznie dywidendy jednemu udziałowcowi.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy procesu *budżetowania przychodów* można stwierdzić, że metoda ta stanowi skuteczny instrument służący formułowaniu celów i oceny efektów *zarządzania nieruchomościami* w badanej Spółce Mieszkaniowej. Należy jednakże zwrócić uwagę, iż metody stosowane w procesie *budżetowania* i przygotowywania planu (budżetu) winny być dostosowane do profilu działania i specyfiki przedsiębiorstwa, zaś kadra zarządzająca winna mieć możliwość swobodnego podejmowania decyzji zmierzających do osiągnięcia celów strategicznych ukierunkowanych na wzrost wartości zarządzanego majątku oraz celów operacyjnych ukierunkowanych na maksymalizację wyniku finansowego

Niewątpliwie, dzięki analizie kluczowych kategorii ekonomicznych zamieszczonych w budżetach oraz bieżącemu identyfikowaniu i dogłębnej analizie przyczynowej powstałych odchyień, możliwe jest uzyskiwanie informacji i wyciąganie wniosków, które są niezmiernie przydatne, zarówno, jeżeli chodzi o bieżące decyzje w przedsiębiorstwie, jak i podczas prognozowania pozycji rynkowej przedsiębiorstwa w przyszłości. Uzyskane w wyniku kontroli budżetowej informacje pozwalają bowiem na odpowiednio szybką reakcję zarządzających, podjęcie działań korygujących i w konsekwencji eliminację ryzyka, na

⁷ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 2016, poz. 585.

jakie jednostki są narażone w warunkach ciągle rosnącej konkurencji i globalizacji gospodarki rynkowej.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz. U. 2001 nr 71 poz. 733.
2. Ustawa z dnia 15.12.2000r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa, Dz. U. z 2016 r. poz. 52.
3. Ustawa z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2016 r. poz. 2147.
4. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 2016, poz. 585.

Literatura

1. Dylewski M., Filipiak B., Szczypa P., *Budżetowanie w przedsiębiorstwie. Aspekty rachunkowe, finansowe i zarządcze*, CeDeWu Sp z o.o., Warszawa 2010.
2. Foremna-Pilarska M., *Budżetowanie operacyjne przychodów a czynnik czasu* [w:] Nowak E. (red.), *Rachunkowość za controlling, Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 14/2008.
3. Informacje i dane udostępnione przez badaną Spółkę Mieszkaniową.
4. Karmańska A. (red.), *Rachunkowość zarządcza i rachunek kosztów w systemie informacyjnym przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa 2006.
5. Komorowski J., *Budżetowanie jako metoda zarządzania przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
6. Naruć W., Nowak J., Wieloch M., *Operacyjne planowanie finansowe. Ujęcie praktyczne*, Difin, Warszawa 2008.
7. Nowak E., Nita B., *Budżetowanie w przedsiębiorstwie*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
8. Owidia-Surmacz A., Brojak-Trzaskowska M., Porada-Rochoń M. i inni, *Budżetowanie i controlling w przedsiębiorstwie*, CeDeWu Sp z o.o., Warszawa 2010.
9. Sobańska I. (red.), *Rachunek kosztów i rachunkowość zarządcza*, Wyd. C. H. BECK, Warszawa 2006.
10. Świdorska G. K. (red.), *Controlling kosztów i rachunkowość zarządcza*, Wydanie drugie zmienione i rozszerzone. Wyd. II, Difin/MAC Consulting, Warszawa 2017.
11. Wnuk-Pel T., *Zarządzanie rentownością. Budżetowanie i kontrola*, Difin, Warszawa 2006.

Informacja o autorze:

Bogusław Jędrzejak – dr inż., Katedra Finansów i Rachunkowości, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfatego w Katowicach

INCOME BUDGETING IN PROPERTY MANAGEMENT IN A HOUSING COMPANY

Summary

Property management in addition to legal, technical and organizational issues also includes financial management. As part of the financial economy, it is necessary to carry out specific economic and financial analyzes of the real estate situation, which should precede planning and defining a strategy for real estate in the near future. The investment treatment of real estate requires, however, a look at it in terms of the income it can generate. In turn, comparative analyzes allow to assess the correctness of the level of achieved revenues, incurred costs, achieved results, the efficiency of the use of real estate and the possibility of indicating its direction of development.

The basic economic categories within which the issues of financial management of real estate are focused, are income and cost. However, it should be noted that there is no one universal classification system. The categories of income and expenses depend on many factors, including the type of property, the form of its use, the age of buildings or the way of management. Each property manager adjusts the categories to the managed property so that the budgets created could meet expectations. The paper presents practical application of budgeting revenues and creating revenue budgets in real estate management in a housing company.

Key words: *budgeting, income budgeting, income budget, property management.*

Część III

INNOWACYJNOŚĆ I BUDOWANIE KAPITAŁU LUDZKIEGO

INNOWACYJNOŚĆ JAKO GŁÓWNE ŹRÓDŁO KONKURENCYJNOŚCI REGIONALNEJ

Streszczenie

Procesy konkurowania obserwowane we współczesnej gospodarce dotyczą nie tylko przedsiębiorstw, ale także gospodarek krajów i regionów. Innowacje są wiodącym czynnikiem warunkującym rozwój społeczno-gospodarczy. Efektem wdrażania innowacji jest wzrost konkurencyjności regionu. Opracowanie stanowi próbę teoretycznego usystematyzowania czynników wpływających na konkurencyjność regionu oraz określenie, czy innowacyjność jest kluczowa w tej grupie. Zaprezentowano teoretyczne ujęcia konkurencyjności regionalnej oraz wybrane jej uwarunkowania teoretyczne. Szczególną uwagę zwrócono na rolę innowacyjności we wzroście poziomu konkurencyjności regionalnej.

Słowa kluczowe: innowacyjność, konkurencyjność regionów, środowisko innowacyjności

Wstęp

Konkurencyjność stanowi ważne zagadnienie badawcze nauk ekonomicznych, związanych z procesem globalizacji i liberalizacji gospodarczej, rozwojem technologii informatycznych oraz kształtowaniem się gospodarki opartej na wiedzy.

Pojęcie *konkurencyjności*, początkowo dotyczyło głównie przedsiębiorstw, z czasem zaczęto stosować tę kategorię w odniesieniu do krajów, miast i regionów. Początki *konkurencyjności regionalnej* należy kojarzyć z Michaeliem Porterem, który w latach 80–tych XX wieku, prowadząc rozważania w zakresie *konkurencyjności* firm i przemysłu, zauważył, że kategoria ta odnosi się także do regionu.

Współcześnie regiony są silnie zaangażowane w proces rywalizowania głównie w celu poprawy swojej pozycji ekonomiczno- społecznej. Ponadto region stanowi równocześnie źródło i miejsce aktywności społeczno- gospodarczej różnych podmiotów oraz jest ważnym odbiorcą efektów tej aktywności. Wzrost ponadregionalnego i regionalnego zapotrzebowania i absorpcji na towary oraz usługi umożliwia równoczesny wzrost efektywności działania podmiotów, co wpływa na poprawę ich konkurencyjności, a także przyczynia się do wzrostu dochodów i zatrudnienia, co oznacza wzrost *konkurencyjności regionalnej*.

Celem opracowania jest próba uzyskania odpowiedzi na pytanie: *Jakie są źródła konkurencyjności regionalnej, czy innowacyjność jest źródłem wiodącym?*

1. Pojęcie oraz istota konkurencyjności regionalnej

Konkurencyjność stanowi podstawę porównywania wydajności i efektów działania w różnych obszarach gospodarki, co daje możliwość i pomaga w diagnozowaniu oraz szukaniu przyczyn zróżnicowania osiągniętych wyników. Terminami często towarzyszącymi pojęciu *konkurencyjności regionalnej*¹ są: pozycja i zdolność konkurencyjna. Pozycja konkurencyjna, czyli statyczne ujęcie *konkurencyjnego regionu* określa miejsce, które osiągnął w rankingu konkurujących regionów. Analiza porównawcza *konkurencyjności regionów* ma sens, gdy dokonuje się oceny wykorzystując zestaw właściwie dobranych wskaźników i określoną metodę badania.² Zdolność konkurencyjna regionu może być także rozpatrywana w ujęciu dynamicznym, które polega na analizie czynników decydujących o długookresowej zdolności do konkurowania.³ Traktowanie *konkurencyjności regionalnej* jako procesu dynamicznego, pozwala na wyodrębnienie zmian w czasie zarówno czynników wzrostu w otoczeniu regionu jak i jego uwarunkowań zasobów wewnętrznych.

Do standardowych określeń *konkurencyjności regionalnej* należy interpretacja ekspertów Komisji Europejskiej, którzy uważają, że kategorię tę należy postrzegać jako zdolność wytwarzania dóbr i usług, które znajdują zapotrzebowanie u konsumentów na rynkach międzynarodowych, co zapewnia wysoki i trwały poziom dochodów.⁴

Konkurencyjność regionalna jest wielowymiarową cechą regionu, która wynika z jego wewnętrznych zasobów oraz z dynamicznej umiejętności adaptacyjnej do zmian zachodzących w jego otoczeniu. Należy uznać, że te szczególnie predyspozycje regionu wzmocniają i podnoszą jego konkurencyjność, im większe są jego zdolności w tym zakresie, tym region jest bardziej konkurencyjny. Region stanie się konkurencyjny, jeśli uda mu się stworzyć takie warunki, które pozwolą na trwałe kreowanie wartości dodanej oraz poprawę jakości życia i dobrobytu mieszkańców. *Regionalna konkurencyjność* związana jest ze zdolnością do poprawy standardów życia oraz do osiągnięcia dyna-

¹ J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygocki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2007, s. 106.

² A. Klasik, *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny. Podstawy teoretyczne i metodologiczne* [w:] *Przedsiębiorcze i konkurencyjne regiony w perspektywie spójności przestrzeni europejskich*, (red.) A. Klasik, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006, s. 26.

³ I. Figurska, E. Wiśniewski, *Konkurencyjność regionów w gospodarce opartej na wiedzy*, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, Nr 2, Tarnów 2009, s. 126.

⁴ *European Competitiveness Report 2000: working document of the services of the European Commission*, European Commission, Luxemburg 2000, ss. 23–24.

micznego wzrostu ekonomiczno – społecznego. J. Meyer-Stamer⁵ zdefiniował *konkurencyjność regionalną* jako zdolność generowania wysokich i rosnących dochodów oraz poprawy warunków życiowych ludzi zamieszkujących dany obszar.

Konkurencyjność regionu oznacza wysoką produktywność zasobów pracy przy jednoczesnym wysokim wskaźniku zatrudnienia. Szczególnie dotyczy to skłonności regionu do tworzenia, przyjmowania i absorbowania wiedzy.

Ważnym czynnikiem różnicowania konkurencji jest poziom, w którym koncepcja konkurencji jest określana, czyli makro, mikro i mezo.⁶ Konkurencja w ujęciu mikro dotyczy zdolności firm do rywalizowania, wzrostu oraz generowania zysku w wyniku produkcji dóbr lub świadczenia usług o określonej cenie, we właściwym czasie, czyli z uwzględnieniem zapotrzebowania rynku, zaspokajając potrzeby klientów. Konkurencja w makro skali odnosi się do zdolności kraju czy makroregionu do utrzymania lub poprawy jakości życia mieszkańców głównie poprzez wzrost zatrudnienia i realnych dochodów. Mezo skala konkurencji dotyczy branży lub regionów i oznacza zdolność do produkcji dóbr oraz usług, które znajdują nabywców poza regionem, i umożliwiają zachowanie wysokiego poziomu dochodów i zatrudnienia. *Konkurencyjność regionalna* nie jest „prostą pochodną” konkurencyjności makro ani sumą konkurencyjności wielu firm występujących w regionalnej gospodarce.

2. Źródła konkurencyjności regionalnej

Konkurencyjność regionalna uwarunkowana jest czynnikami, które stanowią potencjał regionu. Region stanowi obszar działania i aktywności społeczności lokalnych, organizacji i podmiotów, w którym dokonuje się proces tworzenia bogactwa oraz kierowania gospodarką. Region stanowi wyodrębniony obszar realizacji aktywności życiowej i gospodarczej człowieka, jak również jego egzystencji.

Szczególnie istotnym aspektem *konkurencyjności regionalnej* jest atrakcyjność regionu, która wpływa na jego zdolność do pozyskiwania dodatkowych czynników produkcji, czyli mobilnych zasobów ludzkich, kapitałowych i technologicznych. *Konkurencyjność regionu* może być również związana z uwarunkowaniami zasobowymi, czyli czynnikami endogenicznymi pozostającymi w gestii regionu. Dzięki regionalnym kluczowym zasobom region

⁵ J. Meyer-Stamer, *Systemic Competitiveness and Local Economic Development* [w:] *Large Scale Systemic Change: Theories, Modelling and Practices*, (red.) S. Bodhanya, Mesopartner Duisburg 2008, s. 7.

⁶ E. Łażniewska, R. Chmielewski, P. Nowak, *Definicje, modele i studia nad regionalną konkurencyjnością* [w:] *Konkurencyjność regionalna. Koncepcje- strategie- przykłady*, (red.) E. Łażniewska, M. Gorynia, Wyd. PWN, Warszawa 2012, s. 34.

może osiągnąć absolutną przewagę rynkową i dominującą pozycję wśród konkurencji.

B. Winiarski jako czynniki wpływające na wysoki poziom *konkurencyjności regionów* wymienia:⁷

- dobry stan zagospodarowania i wyposażenia infrastruktury techniczno-ekonomicznej i społecznej;
- obecność w regionie sektora B+R i szkół wyższych;
- rozwinięte „otoczenie około biznesowe” – obecność m.in. banków, firm konsultingowych;
- dobre warunki ekologiczne, walory krajobrazu, możliwości rekreacji;
- zasoby pracy cieszące się pozytywną opinią o tradycjach zawodowych i ogólnej kulturze technicznej;
- rezerwy terenów nadających się na lokalizację nowych inwestycji, przystępność cen ziemi i wysokości renty gruntowej;
- wszechstronnie rozwinięta struktura istniejącej w regionie gospodarki, obecność przedsiębiorstw odnoszących sukcesy w ekonomicznym współzawodnictwie, zwłaszcza na rynku międzynarodowym, tworzących pozytywny „efekt demonstracji” na rzecz regionu.

Efektywność wykorzystania endogenicznych zasobów regionalnych oraz szybkość adaptacji do zmieniającego się otoczenia regionu w dużym stopniu wpływa na utrzymanie i wzrost *konkurencyjności* danego regionu.

Zgodnie z interpretacją A. Klasik na *konkurencyjność regionalną* zasadniczy wpływ mają następujące czynniki:⁸

- atrakcyjność oferty usługowej kierowanej do obecnych i potencjalnych mieszkańców, inwestorów i odwiedzających region,
- atuty regionu, czyli silne strony regionu tj. system edukacyjny, struktura gospodarcza, infrastruktura,
- siła eksportowa, którą tworzą produkty będące marką i wizytówką regionu,
- produktywność, czyli relacje między potencjałami, którymi dysponuje region, a sektorami ekonomicznymi wykorzystującymi te potencjały.

Różnorodność czynników i wieloaspektowość *konkurencyjności regionalnej* powoduje, że regiony rozwijają się w zróżnicowanym tempie i znajdują się na różnych etapach rozwoju. Podnoszenie poziomu konkurencyjności musi odbywać się przez równoczesne tworzenie właściwych uwarunkowań na poziomie mikro-, mezo- i makroekonomicznym. Istotne elementy modelu

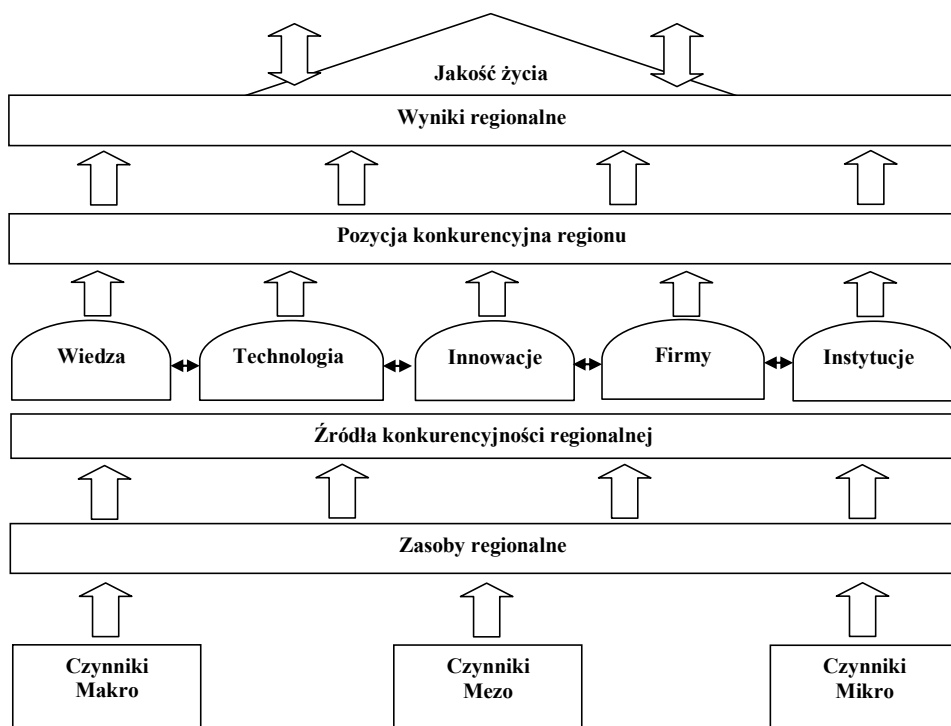
⁷ B. Winiarski, *Konkurencyjność regionów – polityka regionalna – uwarunkowania makroekonomiczne* [w:] *Problemy transformacji struktur regionalnych i konkurencyjność regionów w procesie integracji europejskiej*, (red.) A. Klasik, Z. Zioło, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2002, s. 45.

⁸ A. Klasik, *Strategie regionalne. Formułowanie i wprowadzanie w życie*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2002, ss. 22–23.

konkurencyjności regionalnej oraz relacje między nimi przedstawiono na rysunku 1.

Należy podkreślić, że ważnym czynnikiem, wywierającym duży wpływ na *konkurencyjność regionalną*, jest wiedza, która zastępuje i podnosi produktywność pracy oraz stanowi główne źródło poprawy jakości życia i dobrobytu społeczno-gospodarczego. To zdolność tworzenia wiedzy, a przede wszystkim jej przekształcania w nowe produkty, usługi i technologie decyduje o sukcesie rynkowym. Gospodarka wiedzy⁹ wymaga specyficznego paliwa, którym są innowacje trafiające na rynek i do konsumentów w postaci nowych produktów i usług.

Rysunek 1. Model konkurencyjności regionalnej.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Konkurencyjność regionalna. Konceptje- strategie- przykłady*, (red.) E. Łaźniewska, M. Gorynia, Wyd. PWN, Warszawa 2012, ss. 62–65.

Na *konkurencyjność regionalną* mają wpływ nie tylko jego zasoby, ale także zdolność do kreowania i wprowadzania zmian, głównie w zakresie zmian

⁹ K. B. Matusiak, *Od przedsiębiorczości technologicznej do opartej na wiedzy (kreatywnej) – innowacyjna przedsiębiorczość ery postindustrialnej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 653, Szczecin 2011, s.13.

organizacyjnych, wiedzy i technologii.¹⁰ Szczególnie dotyczy to skłonności regionu do tworzenia, przyjmowania i absorbowania wiedzy. Możliwości konkurencyjne regionu wzrastają poprzez stosowanie różnorodnych form wspierania *innowacyjności* i przedsiębiorczości wśród firm i organizacji działających w regionie.¹¹ Konkurencja wywołuje potrzebę wzmożonej *aktywności innowacyjnej* związanej z regionalnym rynkiem odbiorców poprzez wykreowanie wymagających klientów, wpływa także na tworzenie specyficznych produktów i usług oraz przyciąga wyspecjalizowanych dostawców. Dynamika zmian społeczno- gospodarczych oraz świadomość globalizacji gospodarczej wywołuje u regionalnych przedsiębiorców potrzebę współpracy z instytucjami otoczenia biznesu i wspierającymi rozwój regionalny. Podnoszenie atrakcyjności i *konkurencyjności regionalnej* sprzyja rozwojowi przedsiębiorstw i regionu, czyli oznacza korzystne wyniki regionalne i poprawę jakości życia.

Przy rozpatrywaniu konkurencyjności regionów konieczne jest określenie jej źródeł oraz dokonanie wyboru wskaźników konkurencyjności (rys.1), wśród których należy wyodrębnić następujące grupy zmiennych charakteryzujących:

- wiedzę (studenci szkół wyższych, uczestnicy studiów doktoranckich, uczestnicy kształcenia ustawicznego),
- technologię (dostęp do Internetu szerokopasmowego, liczba patentów, nakłady na działalność B+R, ilość jednostek B+R),
- innowację (nakłady na działalność innowacyjną, wielkość przychodów ze sprzedaży produktów i usług innowacyjnych, udział w szkoleniach),
- firmy (ilość podmiotów zarejestrowanych w rejestrze REGON, wielkość produkcji, wysokość nakładów inwestycyjnych),
- instytucje (agencje rozwoju regionalnego, fundusze poręczeniowe i pożyczkowe, jednostki B+R, finansowanie z UE).

Zaproponowana metoda oceny konkurencyjności regionu pozwoli na określenie istotnych tendencji, jak również umożliwi dokonywanie analizy porównawczej regionów, w ujęciu dynamicznym i przestrzennym. Zarówno wyodrębnienie poszczególnych czynników jak i ocena ich wpływu na konkurencyjność regionu jest trudna, co głównie wynika ze złożoności i ograniczeń w zakresie ich mierzalności. Konkurencyjność regionu to efekt działań wszystkich podmiotów i instytucji zlokalizowanych na jego obszarze. Kluczowym celem konkurencyjności regionu jest poprawa jakości życia jego obywatelom oraz poprawa jego atrakcyjności w ocenie inwestorów i konkurencji. Region

¹⁰ W. Caputa, *Potencjał konkurencyjny przedsiębiorstwa w okresie globalizacji* [w:] W. Caputa, D. Szwejca (red.), CeDeWu, Warszawa 2010, ss. 71–83.

¹¹ A. Lemańska-Majdzik, M. Okręglińska, I. Gorzeń-Mitka, *Selected Development Factors of Small and Medium Enterprises* [w:] 28th International Business Information Management Association Conference (28th IBIMA), *Vision 2020: Innovation Management, Development Sustainability and Competitive Economic Growth*, Sevilla, Spain, 9–10 November 2016, VOL. I – VII, ss. 1090–1099.

stanowi równocześnie źródło i miejsce realizacji aktywności społeczno-gospodarczej różnych podmiotów oraz jest ważnym odbiorcą efektów tej działalności.

3. Innowacyjność jako podstawa konkurencyjności regionalnej

Czynnikiem wywołującym i utrwalającym *konkurencyjność regionalną* jest *innovacja*.

Innowacja, czyli każda celowa i korzystna zmiana dokonywana w określonym wymiarze (3P): podmiotowym (przedsiębiorstwo innowacyjne), przedmiotowym (innowacje produktowe, procesowe i organizacyjne) i przestrzennym (region, kraj, świat).

Innowacyjna zmiana oznacza poprawę jakości życia, czyli poprawę konkurencyjności. *Innowacja*¹² pozwala istniejącym w regionie firmom zwiększyć produktywność, wejść na nowe rynki oraz przystosować się do presji i możliwości związanych ze zmieniającym się rynkiem.

Innowacyjność oznacza skłonność do kreowania nowych i ulepszania istniejących produktów i procesów technologicznych oraz nowych systemów organizacji i zarządzania, a także innych kreatywnych i imitacyjnych zmian prowadzących do powstania nowych wartości.¹³ *Innowacyjność* to jednocześnie zdolność i motywacja innowacyjnych przedsiębiorców do poszukiwania i wykorzystania w realnym działaniu wyników prac B+R, nowych pomysłów i wynalazków.

Innowacyjność w regionie to zdolność do wprowadzania zmian, nowych rozwiązań w różnych obszarach życia społeczno-gospodarczego w celu poprawy kreacji wiedzy i innowacji w regionie. Zdolność do kreacji innowacji oraz tworzenia sprawnego systemu dyfuzji innowacji to ważne cechy konkurencyjnej regionalnej gospodarki. Jedynie kreowanie i wdrażanie innowacji warunkuje osiąganie społeczno-gospodarczych korzyści, czyli poprawę poziomu jakości życia ludności.

Dla *innovacyjności regionalnej* szczególnie istotny jest dostęp do informacji w zakresie nowych technologii wytwarzania, organizacji procesów wytwórczych oraz oczekiwań i preferencji nabywców. Konfrontacja dwutorowej, profesjonalnej i rzeczowej oceny możliwości oraz wymagań w zakresie potencjału wytwórczego tworzy warunki efektywnej ich alokacji, a także perspektywy spełnienia oczekiwań nabywców co do użyteczności innowacyjnych produktów i usług.

¹² B. Skowron-Grabowska, *Procesy innowacyjno-konkurencyjne w strategiach przedsiębiorstw*, Przegląd Organizacji 2013, nr 6, s.18 i dalsze.

¹³ A. Nowakowska, Z. Przygodzki, M. E. Sokołowicz, *Region w gospodarce opartej na wiedzy*, Wyd. Difin, Warszawa 2011, ss. 85–86.

Jednocześnie innowacyjny i konkurencyjny region jest atrakcyjny zarówno dla inwestorów jak i mieszkańców. O *konkurencyjności* regionów decyduje ich siła przyciągania lub odpychania przedsiębiorstw i członków gospodarstw domowych. W ich wzajemnych relacjach występuje ścisła synergia i obustronne korzyści. Dla inwestorów, przedsiębiorców i świadczących usługi w obszarze otoczenia biznesu region innowacyjny i dynamicznie rozwijający się jest ważnym rynkiem zbytu i rosnącego zapotrzebowania na usługi, a także obiecującą perspektywą ich rozwoju. Dla mieszkańców, przedstawicieli regionalnego samorządu oraz świadczących usługi w sektorze usług społecznych konkurencyjny region oznacza możliwość uzyskania zatrudnienia oraz osiągnięcie zadowalającego poziomu dochodów. *Konkurencyjność regionu* w tym przypadku dotyczy atrakcyjności usług skierowanych do mieszkańców, czyli z zakresu kultury, edukacji, turystyki i rekreacji itp.

Uwzględniając udział innowacji w *konkurencyjności regionalnej*, konieczne jest zwrócenie uwagi, że zarówno kreacja innowacji w regionie, jak i jej adaptacja spoza regionu w istotny sposób wzbogacają potencjał regionu niezbędny do dynamiki jego rozwoju i wzrostu jego *konkurencyjności*. Regionalne wskaźniki wzrostu gospodarczego mają tendencję do silnej korelacji z regionalnymi wskaźnikami innowacji.¹⁴ Im wyższy wskaźnik innowacji np. liczba patentów, działalność B+R, tym wyższy wzrost i rozwój regionalny.

Podsumowanie

Sukces gospodarczy w dużym stopniu jest zjawiskiem regionalnym, czyli znacząca część podejmowanych działań na rzecz *konkurencyjności regionalnej* znajduje się w gestii instytucji szczebla regionalnego.

Poprawa konkurencyjności następuje w skutek poprawy *innowacyjności* i zwiększania intensywności procesów innowacyjnych w regionie. Intensywność procesów innowacyjnych jest ważnym czynnikiem *konkurencyjności regionalnej*. Innowacja stanowi podstawę dla konkurencyjności zarówno między podmiotami gospodarczymi, jak i regionami.

Innowacyjność, przedsiębiorczość i *konkurencyjność regionalną* łączy paradygmat gospodarki opartej na wiedzy.

Innowacje i *innowacyjność* należy traktować jako różnorodne czynniki służące do poprawy efektywności gospodarowania i uzyskania przewag konkurencyjnych oraz korzyści ekonomiczno-społecznych.

Innowacyjność wspierana przedsiębiorczością może stać się warunkiem dobrobytu i *konkurencyjności regionów świata*.

¹⁴ Por. I. Krawczyk-Sokołowska, *Innowacyjność przedsiębiorstw i jej regionalne uwarunkowania*, Wyd. Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2012, s. 205 i dalsze.

Literatura

1. Caputa W., *Potencjał konkurencyjny przedsiębiorstwa w okresie globalizacji* [w:] W. Caputa D. Szwajca (red.), CeDeWu, Warszawa 2010, ss. 71–83J.
2. Chądzyński J., Nowakowska A., Przygocki Z., *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2007.
3. European Commission, *European Competitiveness Report 2000: working document of the services of the European Commission*, Luxemburg 2000.
4. Figurska I, Wiśniewski E, *Konkurencyjność regionów w gospodarce opartej na wiedzy*, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, Nr 2, Tarnów 2009.
5. Klasik A, *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny. Podstawy teoretyczne i metodologiczne* [w:] *Przedsiębiorcze i konkurencyjne regiony w perspektywie spójności przestrzeni europejskich*, (red.) A. Klasik, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006.
6. Klasik A, *Strategie regionalne. Formułowanie i wprowadzanie w życie*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2002.
7. Krawczyk-Sokołowska I., *Innowacyjność przedsiębiorstw i jej regionalne uwarunkowania*, Wyd. Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2012.
8. Lemańska-Majdzik A., Okręglicka M., Gorzeń-Mitka I., *Selected Development Factors of Small and Medium Enterprises* [w:] 28th International Business Information Management Association Conference (28th IBIMA), *Vision 2020: Innovation Management, Development Sustainability and Competitive Economic Growth*, Sevilla, Spain, 9–10 November 2016, VOL. I – VII.
9. Łązniewska E., Gorynia M. (red.), *Konkurencyjność regionalna. Koncepcje-strategie- przykłady*, Wyd. PWN, Warszawa 2012.
10. Łązniewska E., Chmielewski R., Nowak P., *Definicje, modele i studia nad regionalną konkurencyjnością* [w:] *Konkurencyjność regionalna. Koncepcje- strategie- przykłady*, (red.) E. Łązniewska M. Gorynia, Wyd. PWN, Warszawa 2012.
11. Matusiak K. B., *Od przedsiębiorczości technologicznej do opartej na wiedzy (kreatywnej) – innowacyjna przedsiębiorczość ery postindustrialnej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 653, Szczecin 2011.
12. Meyer-Stamer S., *Systemic Competitiveness and Local Economic Development* [w:] *Large Scale Systemic Change: Theories, Modelling and Practices*, (red.) S. Bodhanya, Mesopartner Duisburg 2008.
13. Nowakowska A., Przygodzki Z, Sokołowicz M. E., *Region w gospodarce opartej na wiedzy*, Wyd. Difin, Warszawa 2011.
14. Skowron-Grabowska B., *Procesy innowacyjno-konkurencyjne w strategiach przedsiębiorstw*, Przegląd Organizacji nr 6, 2013.
15. Winiarski B., *Konkurencyjność regionów – polityka regionalna – uwarunkowania makroekonomiczne* [w:] *Problemy transformacji struktur regionalnych i konkurencyjność regionów w procesie integracji europejskiej*, (red.) A. Klasik, Z. Zioło, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Rzeszów 2002.

Informacja o autorze:

Izabela Krawczyk-Sokołowska – dr hab. prof. Pcz., Politechnika Częstochowska, Wydział Zarządzania

INNOVATIVENESS AS A MAJOR SOURCE OF REGIONAL COMPETITIVENESS

Summary

The competition processes observed in the modern economy affect not only businesses but also the economies of countries and regions. Innovation is a leading factor in the socio-economic development. The result of the implementation of innovations is to increase the region's competitiveness. The study constitutes a theoretical attempt to systematize the factors affecting the competitiveness of the region and determine whether innovation is crucial in this group. It presents the theoretical recognition of regional competitiveness and selected its theoretical considerations. Particular attention has been paid to the role of innovation in increasing the level of regional competitiveness.

Key words: *innovativeness, regional competitiveness, innovative environment*

STRATEGIA KADROWA PRZEDSIĘBIORSTWA W WARUNKACH INNOWACYJNEGO ROZWOJU GOSPODARKI

Streszczenie

Ogólna strategia przedsiębiorstwa składa się z wielu szczegółowych, funkcjonalnych strategii. Powinny one znajdować się w określonym wzajemnym związku i współzależnościach. Przedsięwzięcia gwarantujące powodzenie danej strategii obejmują wieloraki obszar działań. Winny być nakierowane na osiągnięcie właściwego celu danej strategii. W zakresie strategii kadrowej oznaczają one wprowadzanie w życie długookresowej aktywnej polityki, zmierzającej do rozwoju potencjału kadrowego i do stałego podnoszeniu poziomu kwalifikacji kadr. Jednym z organizacyjnych wariantów kwalifikacyjnego rozwoju kadr mogłoby być utworzenie tzw. centrum kadrowego. Zatrudniałoby ono wysoko wykwalifikowane kadry i tworzyłoby własne filie przy różnych katedrach na uczelniach kształcących własnych absolwentów. Tego rodzaju jednostki organizacyjne podpisywałyby umowy z uczelniami na realizację pogłębionych, dodatkowych programów. Celem tych programów byłoby przygotowywanie studentów i absolwentów do konkretnej działalności gospodarczej, zgodnie z oczekiwaniami określonych podmiotów gospodarczych.

Słowa kluczowe: strategia, rozwój innowacji szkolenia, kwalifikacje

1. Wstęp

Współczesna wiedza dotycząca zarządzania kadrami na ogół mieści się w obszarze zagadnień polityki kadrowej, kapitału ludzkiego lub po prostu zarządzania zasobami ludzkimi. Spektrum problematyki dotyczy raczej bieżącego modelu zarządzania kadrami i obejmuje takie zagadnienia jak: doskonalenie kadr, odnowa kadr, określenie profilu zatrudnienia, systemy płacowe, sposoby oceny i motywowania pracowników, tworzenie osłon socjalnych. Obszerną wiedzę na ten temat znajdujemy zarówno w literaturze polskiej,¹ jak i obcej.² W modelu gospodarki neoliberalnej, z racji ograniczonej roli państwa, nie występuje zjawisko planowania potrzeb w zakresie polityki kadrowej na szczeblu makroekonomicznym. Polityka tego rodzaju może być kształtowana na poziomie mikro-

¹ M. Wyrwicka, K. Grzelczak, A. Krugiełka, *Polityka kadrowa przedsiębiorstw*, Wyd. Politechnika Poznańska, Poznań 2010.

² F. Glasl, B. Lievegoed, *Dynamische Unternehmensentwicklung*, Paul Haupt Verlag, Bern Stuttgart 1993 G. Leuger, *Personalbeurteilung [w:] Personal*, Ueberreuter Verlag, Wien, 1993, K. Schwan, K. Seipel, *Personalmarketing*, Cz. 1 i 2; Schriftenreihe des Wirtschaftsförderungs-institutes, WIFI Oesterreich Wirtschaftskammer, Wien 1994.

ekonomicznym przez poszczególne przedsiębiorstwa. Wyszukiwanie właściwych kadr dokonuje się za pośrednictwem rynku. Postępowanie takie nie zawsze daje pożądane rezultaty, zwłaszcza w zakresie kadr wysokokwalifikowanych. Sądzić należy, iż dla efektywnego działania przedsiębiorstwa posiadającego strategię długookresowego rozwoju konieczne jest planowanie zapotrzebowania na wysokokwalifikowane kadry. W dobie presji rynku międzynarodowego przedsiębiorstwa zmuszone są czynić innowacje, a to wymaga wysokokwalifikowanych kadr. Tego rodzaju kadry nie pojawiają się szybko na wezwania rynku, co więcej, one dopiero muszą być stworzone pod kątem konkretnych potrzeb innowacyjnych. Stawiamy wobec tego tezę, że **w dobie gospodarki innowacyjnej polityka kadrowa to nieodłączny element w planowaniu strategii przedsiębiorstwa**. Celem opracowania jest uzasadnienie tej tezy i wskazanie na jej praktyczne znaczenie. Rozważania mają charakter teoretyczny, stanowią zbiór pewnych postulatów, które mogą mieć zastosowanie w praktyce.

2. Uwarunkowania dla kształtowania strategii rozwoju potencjału kadrowego

Ogólna strategia przedsiębiorstwa składa się na ogół z wielu szczegółowych, funkcjonalnych strategii. Winny one znajdować się w określonych wzajemnych związkach i zależnościach.³ Przy opracowywaniu każdej strategii należy brać pod uwagę konkretne warunki, w których będzie ona realizowana, wszak warunki te stale się zmieniają. Aktualnie strategię kadrową nie uważa się za najważniejszą w określaniu celów działalności gospodarczej danej jednostki gospodarczej. Tak przynajmniej uważa większość liderów, tzw. „top menedżerów” zarządzających firmami. Jednak postęp naukowy i technologiczny, rozwój innowacyjnych kierunków sprawiają, że strategia ta jest niezwykle ważna, pilna i konieczna. Nie może ona mieć charakteru doraźnego lecz długookresowy. Strategia rozwoju potencjału kadrowego winna być powiązana z misją danej jednostki gospodarczej.

Aktualnie wiele przedsiębiorstw realizuje bierną strategię kadrową, która w zasadzie stanowi krótkookresową strategię rynkową. Na ogół przedsiębiorstwa poszukują nowych pracowników, w tym często specjalistów na rynku pracy. W takim przypadku nadążanie za trendami postępu naukowo-technologicznego, czy rozwoju innowacyjnego jest bardzo skomplikowane, a nawet w ogóle niemożliwe. W odróżnieniu od tego rodzaju podejścia, przedsiębiorstwa dążące do długookresowego sukcesu w swoim działaniu i podejmujące w tym celu niezbędne przedsięwzięcia, wprowadzają w życie aktywną strategię ka-

³ P. S. Geyzler, *The strategy of crisis management* [w:] P. S. Geyzler, T. G. Avdeyev, S. D. Nelyubin, *Economic education and modern educational technology*, Economy and Entrepreneurship 2009, № 3, ss. 88–92.

drową. Taka strategia jest mocno powiązana z wszystkimi innymi funkcjonalnymi strategiami przedsiębiorstwa: marketingową, produkcyjną, innowacyjną, inwestycyjną.⁴ Powiązanie strategii kadrowej z marketingową ma na celu uwzględnianie tendencji rozwoju rynku, w szczególności w zakresie tej produkcji i usług, którymi zajmuje się dane przedsiębiorstwo. Jeśli rynek wymaga zmian w strukturze danej produkcji, czy usług to zmienia się zapotrzebowanie kadrowe, Dotyczy ono tak nowych pracowników, jak i nowych specjalistów. Analogicznie postępuje się w przypadku powiązania strategii kadrowej z wszystkimi innymi funkcjonalnymi strategiami.⁵

Zaprojektowane zmiany w technologii produkcji, w strukturze asortymentowej gotowych produktów dostarczanych na rynek, wymagają często zastosowania nowych instalacji, nowych rodzajów surowców, nowych materiałów podstawowych i pomocniczych. Zmiany te wymuszają zapotrzebowanie na odpowiednio nowe specyficzne kadry. O nowe kadry należy troszczyć się z góry, jeszcze na etapie projektowania nowej produkcji, czy modernizacji produkcji już istniejącej. Konieczne jest zatem, by jednostka gospodarcza już na etapie przygotowywania projektu inwestycyjnego uwzględniała przyszłe zapotrzebowania na nowe kadry pracowników i specjalistów. Dzisiaj nie zawsze i nie wszędzie to się robi. Jednak rola strategii kadrowej staje się tym bardziej ważna, im bardziej stosowane są innowacyjne, postępowe kierunki rozwoju naukowo-technologicznego i im bardziej taką strategią kadrową jest zainteresowany podmiot gospodarujący.

Obecnie w Republice Białorusi spotyka się już przedsiębiorstwa stosujące aktywną strategię kadrową. Przykładowo taką strategię stosuje grupa Alutiex, Banki RB, w szczególności OAO Bielagroprombank. Zwykle ma to miejsce wtedy, gdy gospodarujące jednostki są rzeczywiście zainteresowane wzrostem efektywności swojego działania, konkurencyjności swojej produkcji i usług, a zarządzający mają wiedzę jak to osiągnąć. Jest to szczególnie ważne w tych przełomowych momentach, w których następują wdrożenia nowych technologii, w ślad za tym wprowadzane są nowe rodzaje dostarczanej produkcji i usług. Często mówi się, że im szybciej następować będzie przejście na nową technologię i produkcję, tym szybciej wprowadzi się w życie znaną w biznesie maksymę „czas to pieniądz”, tym pomyślniej będzie rozwijać się przedsiębiorstwo i tym szybciej osiągnie ono nakreślone, zaplanowane praktyczne powodzenie.⁶ Jest oczywiste, że bardzo często zależy to od kwalifikacji

⁴ P. S. Geyzler, *Formation of innovation and investment base of enterprise development strategies* [w:] P. S. Geyzler, S. D. Nelyubin, *Economic education and modern educational technology*, Economy and Entrepreneurship, 2011, № 5, ss. 78–81.

⁵ P. S. Geyzler, *Investment resources, strategy and growth* [in:] P. S. Geyzler, S. D. Nelyubin, *Proceedings of Belarusian State Economic University*, Anniversary Collection 2013, № 6, ss. 73–80.

⁶ P. S. Geyzler, *Innovative enterprise strategy in the post-crisis period and its support by the state*, P. S. Geyzler, S. D. Nelyubin, *Economic Bulletin INAH DOE RB* 2014 № 3, ss. 14–19.

i zdolności kadr wprowadzających nowe technologie, nową strukturę produkcji. Pracownicy powinni już wcześniej posiadać umiejętności i być dobrze przygotowani, by pracować przy nowych instalacjach wcielających współczesną, najnowocześniejszą technologię. Kadra zarządzająca, tj. personel inżynierjno-techniczny, powinien posiadać kompetencje, by prawidłowo kierować produkcją w nowych warunkach.

Zabiegając o utrzymanie swojej pozycji lidera w świecie w zakresie konkurencyjności i wydajności produkcji, amerykańscy autorzy⁷ zwrócili uwagę na pewne podstawowe czynniki, które w największym stopniu określają sytuację gospodarek narodowych w świecie pod względem wskaźników konkurencyjności i wydajności produkcji. Oczywiście jest tu mowa przede wszystkim o gospodarce USA, ale w całej rozciągłości odnosi się to do wszystkich krajów, czy określonych dziedzin gospodarczych. Na pierwszym miejscu Amerykanie umiejscawiają posiadanie wykwalifikowanej siły roboczej. Dotyczy to zarówno kadr pracowniczych, jak również kadr inżynierjno-technicznych, szczególnie kierowniczego personelu menedżerskiego. Tutaj często cytuje się słowa Jacka Boku, rektora Uniwersytetu Harvardzkiego, który bezpośrednio oznajmił: "jeżeli wykształcenie wyższe jest za drogie, to sprawdźcie jak droga jest ignorancja". Dokonując analizy tego czynnika D. Grijson, K. O. Dellk, doszli do wniosku, że cena, którą Amerykanie płacą za analfabetyzm i niewystarczającą jakość kapitału ludzkiego jest bardzo wysoka. Cena wykorzystania talentu być może jeszcze wyższa.⁸

Zwróćmy uwagę na ostatnią propozycję. Mowa tu nie tylko o talencie, ale też o kwalifikacjach i w ogóle o zdolnościach, które w warunkach poradzieckiego społeczeństwa, jak wskazują obserwacje, nie wykorzystuje się, a kwalifikacje i wiedza nie są cenione. Świadczy o tym długotrwały okres (około 25 lat) rozwoju krajów obszaru poradzieckiego po 1991 roku. Kwalifikowani specjaliści, naukowcy okazali się niepotrzebni. Liczni z nich zostali bez pracy lub zmuszeni byli pracować bez właściwego wynagrodzenia. Z tego powodu nie znaleźli oni swojego miejsca w instytutach naukowo-badawczych i uczelniach, lecz bardzo szybko na targach, w budkach i namiotach handlowych, wykonując niskokwalifikowaną pracę. Niewielka ich część podjęła ryzyko prymitywnej samodzielnej przedsiębiorczości, gdzie byli oni często poddawani poniżeniu i bezpośredniemu upokorzeniu.

Oczywiście w takich przypadkach odpływ za granicę, gdzie wykwalifikowany specjalista mógł otrzymać dobrze wynagradzaną pracę jest usprawiedliwiony. Stawał się koniecznym warunkiem wyjścia z powstałej nienormalnej sytuacji. W takich sytuacjach niemożliwe jest marzenie o innowacyjnej drodze

⁷ Grayson ml., D., O. Dellk, American management in the 21 st century proroge (Grayson ml., J.), M: Economics, 1991, s. 319.

⁸ Grayson ml., D., O. Dellk, American management in the 21 st century proroge (Grayson ml., J.). M: Economics, 1991, s. 319.

rozwoju, a zapóźnienie w stosunku do przodujących gospodarek krajów zachodnich i wschodnich tylko powiększa się. Nadzieja na to, by specjaliści i naukowcy powrócili do kraju z zagranicy, ze względu na wysoki koszt takich powrotów, znajduje się poza granicami realności. Po pierwsze, wrócić mogą tylko ci, którym skończył się istniejący kontrakt i nowego nie przewiduje się lub kto uwierzy obietnicom otrzymywania dobrych warunków pracy i jej dobrego wynagradzania. Po drugie, zjawisko szybkiego powrotu w skali masowej nie może się pojawić, ponieważ nikt nie może zagwarantować, że nie powtórzą się w skali masowej dawne sytuacje, widząc zbiurokratyzowanie wdrożeniowych projektów naukowych, czy innych rodzajów twórczych działań na obszarze poradzieckim. Każdy zdrowo myślący człowiek woli stabilność, pewne godziwe urządzenie własnego życia. Z tego powodu zapewne nie podejmie ryzyka powrotu bez względu na to, jakby mu zależało na ojczyźnie. Tym niemniej warunki pracy w nowych sytuacjach wymagają zastosowania prewencyjnych środków i niezbędne są próby podejmowane w kierunku rozwiązania problemu kadrowego.

3. Nowe spojrzenie na aktywną politykę kadrową

Aby zapewnić pomyślną pracę w warunkach o innowacyjnych kierunkach niezbędna jest wcześniejsza troska o to, by zapewnić realizację danego przedsięwzięcia, a zwłaszcza przedsięwzięcia w zakresie kadr. Dobrze opracowany projekt inwestycyjny i innowacyjny przewiduje przygotowywanie, przeszkolenie i przyciąganie kadr pracowniczych o odpowiednio wymaganych kwalifikacjach. W poprawnie opracowanym projekcie inwestycyjnym, przygotowanie, przekwalifikowanie i przyciągnięcie nowych kadr pracowników przewiduje się zawnazasu i urzeczywistnia się w sposób planowy, zgodnie z diagramem Gantta, w którym potrzebne kadry przygotowuje się na moment ich niezbędnego wykorzystania.

Kadry pracownicze mogą być przygotowywane bezpośrednio w przedsiębiorstwach, jeśli występują dla tego celu wszelkie warunki: wykładowcy, niezbędna instalacja lub takie warunki są tworzone u producenta instalacji i projektanta technologii. Nie powinny się tu pojawić większe problemy, jeżeli odpowiednie nakłady związane z przygotowaniem kadr były wcześniej uwzględnione w planie inwestycyjnym projektu. Bardziej skomplikowana kwestia dotyczy kadr pracowników inżynieryjno-technicznych i menedżerów. Współczesne przedsiębiorstwa, szczególnie o innowacyjnym profilu, wymagają dla pomyślnego funkcjonowania coraz większej ilości specjalistów o wysokich kwalifikacjach z dobrym przygotowaniem do rozwiązywania nowych, wąsko wyspecjalizowanych zadań. Tu nie można być wcześniejszego standardowego postępowania i oczekiwania na dostarczenie absolwentów przez ośrodki akademickie. Absolwent powinien posiadać od początku umiejętności

zagłębiania się w rozwiązanie nietypowych, innowacyjnych zadań na poziomie zapewniającym konkurencyjność i wydajność działania podmiotów gospodarczych. Jeżeli tego nie będzie, to innowacyjna idea projektu, jak i poczynione w niego inwestycje będą nieuzasadnione. Również sam projekt może stracić swoją innowacyjność.

Dlatego wśród trzech głównych składowych, zapewniających wdrożenie określonego projektu przez przedsiębiorstwo w krótkich terminach i z minimalnymi nakładami, znajduje się rozwój potencjału kadrowego wraz ze stałym podniesieniem jego kwalifikacji. Oznacza to, że przyszłe kadry inżynierskie trzeba werbować w instytucjach kształcących absolwentów wcześniej, zanim ukończą oni studia, tak aby posiadali oni niezbędne już kwalifikacje. Jednostki gospodarcze i instytucje kształcące powinny w toku studiów przygotowywać konkretnego specjalistę na konkretne stanowisko i do wykonywania określonej funkcji. Oczywiście, nie jest to proste. Wymagana tu jest doskonała organizacja i wzajemne zainteresowanie, także przekonanie, że jest to w pełni realne.

W wielu organizacjach, zajmujących się produkcją panuje opinia, że w uniwersytetach wszyscy bez wyjątku to wykładowcy-teoretycy. Dotyczy to także tych, którzy wykładają dyscypliny ekonomiczne. Uważa się, że są oni dalecy od stawiania właściwych pytań i problemów, przedstawiają wiedzę podręcznikową, a w rzeczywistych, współczesnych zadaniach biznesu orientują się słabo. Niektóre firmy, rozumiejąc złożoność problemów kadrowych we własnym zakresie próbują organizować naukę w sposób korporacyjny, tj. przygotowują szkolenia podnoszące bezpośrednio kwalifikacje w przedsiębiorstwach. Taka praktyka ma już miejsce w Republice Białorusi. Tak, między innymi postępuje wspomniana już grupa Alutieks, która zaprasza do siebie studentów starszych lat Białoruskiego Uniwersytetu Ekonomicznego na korporacyjne kursy, jeszcze przed obroną prac dyplomowych. I nie jest to bynajmniej jedyny przykład. Amerykańscy uczeni doszli do wniosku, że efektywność dodatkowego przygotowywania specjalistów może być osiągnięta, gdy przestrzegane są pewne zasadnicze metody postępowania. Po pierwsze, ludzie uczą się szybciej, jeśli są zaangażowani w rozwiązanie rzeczywistych problemów. Jednorazowa nauka w salach wykładowych nie zmienia zachowań człowieka, o wiele większy efekt daje praktyka, wciągnięcie w samodzielne rozwiązywanie problemów produkcyjnych. Oprócz tego, każdy człowiek lepiej się uczy, jeżeli jego rola jest aktywna. Pasywność nie może dać dobrych i szybkich rezultatów. Wysłuchanie kursu nie jest tak efektywną formą nauczania, jak nauka praktyczna.⁹ Nauczanie poprzez działalność praktyczną staje się najefektywniejszą metodą. Pozwala ono na pokonywanie problemów transformacji abstrakcyjnej wiedzy teoretycznej w praktyczne umiejętności. Z tych powodów powinno ono znaleźć szerokie stosowanie w opracowaniu planów zajęć i pro-

⁹ Grayson ml., D., O. Dellk, American management in the 21st century proroge (Grayson ml., J.), M: Economics, 1991, s. 319.

gramów. Również dla samych uczących się jest to o wiele ciekawsza forma zdobywania wiedzy. Rezultaty są już widoczne w samym procesie nauki, dlatego ten rodzaj nauczania jest bardziej pożądanym, nosi twórczy, produktywny charakter, daje solidny i szybki efekt.

Obecnie można już dostrzec pierwsze wysiłki w nowym podejściu do zorganizowania praktycznie zorientowanej nauki w niektórych uczelniach Białorusi. Tego rodzaju podejście unaocznia myśl uczonego amerykańskiego Herberta Spencera: „Wielki cel wykształcenia – to nie wiedza lecz działania”. Zgodnie z tym, w programach wielu dyscyplin naukowych założonym celem nie jest manifestowanie przyswojenia wiedzy lecz pokazanie umiejętności wykorzystania tej wiedzy w praktyce. Przykładowo, w studiowaniu takiej dyscypliny, jak „projektowanie inwestycyjne” student powinien wiedzieć nie tylko, jak opracowuje się innowacyjny i inwestycyjny projekt, ale winien ten projekt bezpośrednio sam opracować. W tym przypadku wiedza powstaje w ten sposób, że student powinien sam inicjować ideę projektu, uzasadnić ją a następnie zaprezentować wszystkie działania i obliczenia projektu. W następnej fazie przygotowuje prezentację już gotowego projektu. Materiałem szkoleniowym stają się nie tylko pomoce naukowe, ale też albumy slajdów, które sukcesywnie są uzupełniane i poszerzane. Wszystko to czyni naukę stale rozwijającą się. Stanowi przykłady przygotowywania pomocy naukowych w nowym kształcie, na przykład, w postaci albumów slajdów poświęconych wszystkim tematom szkolenia, łącznie z rozszerzeniem ich w formie elektronicznej itd. Wszystko to może okazać się przydatne w organizacji dodatkowych szkoleń absolwentów uczelni, zanim jeszcze ukończą oni odpowiednie wydziały.

Jeden z wariantów organizacji takiego działania mógłby być następujący: przy uczelniach organizuje się centrum kadrowe stanowiące zespół ludzi o pogłębionych kwalifikacjach. Centrum takie może tworzyć odpowiednie filie polityki kadrowej przy katedrach uczelnianych wypuszczających nowych absolwentów. W takiej sytuacji tworzone są umowy na dodatkowe (pogłębione) przygotowywanie konkretnych studentów i magistrantów zgodnie z potrzebami zainteresowanych podmiotów gospodarczych. Przeprowadzając odpowiednie badania i rozpoznając przygotowanie studentów, przedsiębiorstwa same albo razem z pracownikami centrum dobierają kandydatów na poszerzone przygotowywanie na konkretne stanowiska i miejsca pracy. Taki plan naboru jednostki gospodarcze opracowują w zgodności z własnym planem strategicznego rozwoju, z którego wynika jasno, jakie jest zapotrzebowanie na konkretnych specjalistów. Na podstawie tego opracowywane są plany pogłębionego przygotowywania kadr i zawierane są umowy z uczelniami wyższymi.

Specjaliści centrum razem z uczelnianymi katedrami kształcącymi absolwentów opracowują konkretne pogłębione plany zajęć, które mają charakter dodatkowy w stosunku do zajęć podstawowych. Według tych pogłębionych

planów uczą się wybrani studenci, zdobywają niezbędną wiedzę i praktyczne doświadczenie do pracy na konkretnym stanowisku i w konkretnym miejscu pracy. Centrum angażuje konkretnych wykładowców, posiadających odpowiednie kwalifikacje i wiedzę do zajęć z wybranymi studentami. Ta praca wynagradzana jest oddzielnie, niezależnie od wynagrodzenia podstawowego na uczelni. Do tej pracy angażowani są także specjaliści z danego przedsiębiorstwa. Organizowana jest także dodatkowa praktyka w przedsiębiorstwach, dla których przygotowywane są kadry.

Centrum nie wchodzi w strukturę jednostek dydaktycznych uczelni. Stanowi ono samodzielny niezależny podmiot gospodarczy. Tak wykładowcy uczelni, jak i specjaliści przedsiębiorstwa pracują na umowach za wykonanie robót. Za użytkowanie mienia centrum kadrowe płaci uczelni zgodnie z podpisanymi umowami. Taki wariant organizacji dodatkowego, docelowego przygotowywania specjalistów z wyższym wykształceniem nie wymaga włączania centrum w strukturę organizacyjną uczelni, albowiem uwalnia centrum od surowych biurokratycznych zasad i reguł. Dlatego niezależność nowych struktur zapewnia rozwój dodatkowego przygotowywania kadr zgodnie z innowacyjnymi kierunkami. Gwarantuje większą elastyczność i adaptacyjność do stale zamieniających się warunków, do przyjęcia operatywnych postępowych zmian w planach i programach dodatkowego przygotowywania.

Oczywiście początkowo przeprowadzany eksperyment nowej polityki kadrowej może ujawnić problemy, które mogą powstać na etapie wdrażania projektu. Opracowywanie danego zagadnienia może zająć 2–3 lata. Dopiero po tym okresie może być obliczona rzeczywista efektywność ekonomiczna tworzenia podobnych centrów przy uczelniach Republiki Białorusi.

W literaturze zachodniej nie spotyka się propozycji organizacji centrów uczelnianych przygotowujących kadry o określonych kwalifikacjach i na konkretne stanowiska. Jednak problematyka polityki kadrowej wpisana w strategię danej jednostki nie jest obca. Często tego rodzaju zagadnienie mieści się w procedurach strategicznego budżetowania. Przykładowo można tu wymienić centrum medyczne Olympia Region Hospital.¹⁰ Jeszcze na etapie tworzenia centrum, w ramach procedury planowania strategicznego, sformułowano zapotrzebowanie na kadry o określonych kwalifikacjach. Centrum zwróciło się do uczelni z prośbą o korektę programową, której celem było przygotowanie przyszłych kadr o pożądanym kwalifikacjach. Centrum gwarantowało pracę dla 100 absolwentów uczelni. Sporządzona umowa opiewała na określoną kwotę pieniężną, którą otrzymała uczelnia i pracownicy prowadzący zajęcia według ustalonego w umowie programu. Jak więc widać, w ramach strategii danej jednostki planowanie polityki kadrowej jest racjonalne i z całą pewnością efektywne w aspekcie wyznaczonej i realizowanej przez nią misji.

¹⁰ R. W. Hilton, *Managerial Accounting*, McGRAW-Hill, Inc. Nowy Jork, 1994, s. 5.

Podsumowanie

Na ogólną strategię przedsiębiorstwa składa się wiele różnych funkcjonalnych strategii. Powinny być one realizowane we wzajemnych związkach i współzależnościach. Strategia kadrowa przedsiębiorstw dążąca do skutecznej realizacji własnych celów powinna być aktywna. Oznacza to, że przedsiębiorstwa powinny systematycznie dbać o rozwój potencjału wykwalifikowanych kadr. Jednym z wariantów organizacji aktywnej strategii kadrowej może być tworzenie jednostki organizacyjnej w postaci tzw. centrum kadrowego. Centrum takie działając na uczelniach jako niezależna jednostka, opracowywałoby plany dodatkowych zajęć realizowanych przez pracowników uczelni i specjalistów zainteresowanych przedsiębiorstw. Odpowiednie komórki organizacyjne centrum działałyby przy katedrach uczelnianych, które przygotowywałyby absolwentów w taki sposób aby ich umiejętności i kwalifikacje odpowiadały wymogom zainteresowanych organizacji.

Literatura

1. Giejzler P. S., *Strategia antykryzysowego kierowania* [w:] Giejzler P. S., Awdiejewa T. G., Nielubin S. D., *Edukacja ekonomiczna i współczesne technologie pedagogiczne*, *Ekonomika i Przedsiębiorczość* 2009, № 3.
2. Giejzler P. S., *Kształtowanie innowacyjno-inwestycyjnej podstawowej strategii rozwoju przedsiębiorstwa* [w:] Giejzler P. S., Nielubin S. D., *Edukacja ekonomiczna i współczesne technologie pedagogiczne*, *Ekonomika i przedsiębiorczość* 2011, № 5.
3. Giejzler P. S., *Inwestycyjne środki, strategia i wzrost ekonomiczny* [w:] Giejzler P. S., Nielubin S. D., *Prace Naukowe Białoruskiego Państwowego Uniwersytetu Ekonomicznego Jubileuszowy zbiór* 2013, № 6.
4. Giejzler P. S., *Innowacyjna strategia przedsiębiorstwa w postkryzysowym okresie i jej pomoc państwowa* [w:] Giejzler P. Z., Nielubin S. D., *Biuletyn Gospodarczy NIEI ME RB* 2014, № 3.
5. Grijson ml., D., Dellk O., *Amerykańskie zarządzanie na przełomie 21 wieku* (Grijson ml., D.), M: *Ekonomika*, 1991.
6. Glasl F./Lievegoed, *Dynamische Unternehmensentwicklung*, Paul Haupt Verlag, Bern Stuttgart 1993.
7. Leuger G., *Personalbeurteilung* [w:] *Personal*, Ueberreuter Verlag, Wiedeń, 1993.
8. Schwan K., Seipel K., *Personalmarketing*, Część 1 i 2; *Schriftenreihe des Wirtschaftsfoerderungsinstitutes*, WIFI Oesterreich Wirtschaftskammer, Wiedeń 1994.
9. Wyrwicka M., Grzelczak K., Krugielka A., *Polityka kadrowa przedsiębiorstw*, Wyd. Politechnika Poznańska, Poznań 2010.
10. Hilton R. W., *Managerial Accounting*, McGRAW-Hill., Inc. Nowy Jork, 1994.

Informacja o autorze:

Zenowczyk Julia Michajłowa – Doktor nauk ekonomicznych, Docent UO Białoruski Państwowy Uniwersytet Ekonomiczny

HUMAN RESOURCES STRATEGY OF A BUSINESS ORGANISATION IN THE CONDITIONS OF DEVELOPMENT OF INNOVATIVE ECONOMY

Summary

The company's overall strategy consists of a number of detailed, functional strategies. They should be in a specific relationship and interdependence. Successful strategies include multiple areas of activity. They must be targeted to achieve the right purpose of the strategy. In terms of personnel strategy, they mean the implementation of a long-term active policy, aimed at the development of human resources potential, and the continuous improvement of the qualifications of personnel. One of the organizational options for qualification of human resources development could be the creation of the so called 'human resources center'. It would employ highly qualified staff and would create its own subsidiaries at various departments at universities, releasing their own graduates. Such organizational units would sign contracts with universities for the implementation of in-depth, additional programs. The aim of these programs would be to prepare students and graduates for a specific business activity, as expected by the business entities.

Key words: *strategy, innovation development, additional training, qualifications*

KOMPETENCJE CYFROWE JAKO BARIERA ROZWOJU I EFEKTYWNEGO WYKORZYSTANIA TRANSFORMACJI CYFROWEJ

Streszczenie

Kreowanie wartości współczesnych przedsiębiorstw łączy się z koniecznością ukierunkowania działań na wzrost stopnia zaawansowania transformacji cyfrowej. Jest to szczególne wyzwanie, które w niektórych branżach przesądza o trwaniu przedsiębiorstwa. Zasadniczym celem opracowania jest charakterystyka inteligencji cyfrowej polskich przedsiębiorstw na tle podmiotów zagranicznych, wskazanie luki kompetencyjnej i kierunków działań niezbędnych do jej eliminacji. Rozważania oparte na studiach literaturowych oraz badaniach i raportach opracowanych przez podmioty krajowe i zagraniczne zmierzają do udowodnienia tezy, że kluczowa luka kompetencyjna związana jest z umiejętnością zachowania spójności pomiędzy strategią IT a globalną strategią korporacyjną. W toku przeprowadzonych analiz ta teza została potwierdzona.

Słowa kluczowe: wartość, transformacja cyfrowa, cyfryzacja, kompetencje

Wprowadzenie

Jedną z najbardziej dynamicznych zmian a zarazem cechą współczesnych gospodarek jest cyfryzacja. Pojęcie to, pozostając w związku z adaptacją i wzrostem wykorzystywania technologii cyfrowych przez podmioty sektora publicznego i biznesowego, gospodarki i kraje itp., ma wymiar holistyczny.¹ Jest to kategoria złożona, mająca cechy doktryny, która zasadza się na trzech wzajemnie powiązanych i występujących łącznie elementach: komputeryzacji, informatyzacji oraz usieciowieniu.

Mówiąc zatem o cyfryzacji, należy mieć na uwadze nie tylko proces wdrażania technologii cyfrowych, lecz również, a nawet przede wszystkim, ich wielowymiarowe wykorzystanie w różnych aspektach życia społecznego i gospodarczego. Jak stwierdził J. Pieriegud cyfryzacja to *ciągły proces konwergencji rzeczywistego i wirtualnego świata*, który staje się głównym motorem innowacji i zmian w większości sektorów gospodarki.² Dynamikę tego procesu determinuje szereg czynników, takich jak np.:

¹ S. Brennen, D. Kreiss, *Digitalization and Digitization, Culture Digitall*, 8 września 2014, <http://culturedigitally.org/2014/09/digitalization-and-digitization/> (dostęp 15.03.2016).

² Pieriegud J. (2016), *Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa – wymiar globalny, europejski i krajowy* [w:] Gajewski, W. Paprocki, J. Pieriegud (red.), *Cyfryzacja gospodarki a społeczeństwa. Szanse i wyzwania dla sektorów infrastrukturalnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, s. 11.

- Internet rzeczy, (IoT – *Internet of Things*), który oparty jest na wzajemnych połączeniach unikatowych wbudowanych urządzeń komputerowych, a nie sieci ludzi wykorzystujących różnorodne urządzenia do wielokierunkowej transmisji informacji.³
- Internet wszechrzeczy - (*IoE- Internet of Everything*), oparty na sieci przedmiotów, danych, procesów i ludzi ciągle podłączonych do Internetu za pośrednictwem urządzeń, takich jak: komputery, smartfony i tablety, czy też za pomocą oprogramowania, które umożliwiają stałą łączność, a także różnego rodzaju czujników i sensorów zarówno w przypadku gospodarstw domowych, jak i przemysłu.⁴
- Aplikacje oparte na chmurze obliczeniowej, które umożliwiają dostarczanie usług obliczeniowych — (serwerów, magazynu, baz danych, sieci, oprogramowania, analiz itd.) — za pośrednictwem Internetu.
- Analiza dużych zbiorów (Big Data), które umożliwiają przetwarzanie i analizowanie zmiennych, różnorodnych i dużych zbiorów danych w celu zdobycia nowej wiedzy w czasie rzeczywistym lub zbliżonym do rzeczywistego.
- Automatyzacja oraz robotyzacja, których efektem jest eliminowanie lub istotne ograniczenie pracy człowieka, czy też
- Wielokanałowe oraz wszechkanałowe modele dystrybucji produktów i usług, które wspomagają proces zaspokajania zmieniających się potrzeb klientów, poprzez m.in.: personalizację marketingu, analizę ścieżki zakupowej czy też możliwość prowadzenia handlu rozszerzonego.

Nietrudno zatem zauważyć, że proces kreowania wartości przedsiębiorstwa przebiega w nowych warunkach, w których głównymi siłami napędowymi stają się: komputer i rozwój Internetu, informacja przepływająca w czasie rzeczywistym, oprogramowanie do zarządzania przepływem pracy, *outsourcing*, *offshoring*, *uploading* czy *insourcing*.⁵

Powodzenie tego procesu pozostaje w bezpośrednim związku z umiejętnością jak najszybszego (najlepiej w czasie rzeczywistym) pozyskania, przekazania, przetworzenia, zanalizowania i wykorzystania informacji w budowaniu relacji przedsiębiorstwo-klient. Należy jednak zauważyć, że relacja ta w coraz mniejszym stopniu ma charakter bezpośredni. Co więcej, jej ostateczny efekt uzależniony

³ M. Miller, *Internet rzeczy. Jak inteligentne telewizory, samochody, domy i miasta zmieniają świat*, PWN Warszawa 2016, s. 23.

⁴ Według szacunków firmy Cisco, w 2020 roku na świecie będzie ponad 50 mld podłączonych do sieci urządzeń, a ilość przesyłanej informacji zwiększy się do 45 Zettabajtów. Uważa się, że Internet wszechrzeczy spowoduje znacznie większą rewolucję niż Internet i telefonia komórkowa razem wzięte. Patrz szerzej: Pieriegud J. (2016), *Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa – wymiar globalny, europejski i krajowy* [w:] J. Gajewski, W. Paprocki, J. Pieriegud (red.), *Cyfryzacja gospodarki społeczeństwa. Szanse i wyzwania dla sektorów infrastrukturalnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, ss. 16–17.

⁵ Tamże s. 24.

jest od umiejętności transmisji i przetwarzania danych nie tylko w komunikacji człowiek-człowiek, lecz również maszyna-człowiek oraz maszyna-maszyna.⁶ W efekcie, rośnie znaczenie kompetencji cyfrowych, które przesądzają nie tylko o stopniu zaawansowania transformacji cyfrowej, lecz również efektywności jej wykorzystania w procesie kreowania wartości przedsiębiorstwa.

Zasadniczym celem opracowania jest: charakterystyka inteligencji cyfrowej polskich przedsiębiorstw na tle podmiotów zagranicznych, wskazanie luki kompetencyjnej i kierunków działań niezbędnych do jej eliminacji. Rozważania oparte na studiach literaturowych, badaniach i raportach opracowanych przez podmioty krajowe oraz zagraniczne zmierzają do udowodnienia tezy, że kluczowa luka kompetencyjna związana jest z umiejętnością zachowania spójności pomiędzy strategią IT a globalną strategią korporacyjną.

1. Kompetencje cyfrowe w procesie kreowania wartości przedsiębiorstwa

Kreując swoją wartość przedsiębiorstwo musi być konkurencyjne, co znajduje odzwierciedlenie w sprawnym, a więc: skutecznym, korzystnym i ekonomicznym realizowaniu celów na konkurencyjnym rynku. Nie jest to możliwe bez klienta, który korzystających z oferty rynkowej przesądza o jego zasileniu kapitałowym.⁷ Tym samym konkurencyjność przedsiębiorstwa utożsamiać można ze zdolnością do nawiązywania i rozwijania trwałych oraz rentownych relacji z klientami. Fundamentem tych relacji jest wiedza, która w warunkach nieciągłości strategicznej pozostaje w bezpośrednim związku z umiejętnością dostarczenia takiej wartości dla klienta, za którą chce on zapłacić cenę warunkującą przedsiębiorstwu osiągnięcie pożądanej stopy zwrotu.⁸

Wiedza, będąc zasobem niematerialnym, znajduje odzwierciedlenie w umiejętnościach i kompetencjach, integrujących zasoby w działaniach zwiększających wartość.⁹ Chodzi tutaj zarówno o umiejętności i kompetencje pojedynczych ludzi, całych zespołów, jak i samej organizacji.

Szczególne znaczenie dla kreowania wartości przedsiębiorstwa mają kompetencje korporacyjne, a więc takie kompetencje, które dotyczą całokształtu

⁶ M. Miller, *Internet rzeczy. Jak inteligentne telewizory, samochody, domy i miasta zmieniają świat*, PWN Warszawa 2016, s. 26.

⁷ Caputa W. *Kapitał Klienta w budowaniu wartości przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2015.

⁸ Patrz szerzej: I. Krawczyk-Sokołowska, Ziółkowska B. (2013), *Computer-aided and web-based tools in customer relationship management*, Acta Electrotechnical et Informtica, vol. 13, nr 4., Caputa.W., A. Pazdzior, I. Krawczyk-Sokołowska, *Wartość klienta w perspektywie wiedzy i rozwoju przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Texter, Warszawa 2017, ss. 47–61.

⁹ J. Rokita, *Zarządzanie strategiczne*, PWE, Warszawa 2005, s.142.

działalności przedsiębiorstwa i obejmują szereg zróżnicowanych umiejętności w zakresie różnych działań i procesów. W konsekwencji sprowadza się je do strategicznie istotnych, behawioralnych i społecznych zjawisk zachodzących wewnątrz firmy,¹⁰ czy też umiejętności zbiorowego uczenia się wykorzystywanego w procesach organizacyjnych,¹¹ czy też zdolności organizacji do kolektywnego uczenia się i kumulowania wiedzy w zakresie koordynowania różnorodnych rodzajów działalności i umiejętności produkcyjnych oraz integrowania wielu strumieni technologii.¹² Kompetencje takie stanowią zatem specyficzny dla danej organizacji zbiór umiejętności, zdolności i postaw, które wyróżniają ją na tle otoczenia, co w ostatecznym rozrachunku przekłada się na jej wartość. Kompetencje te nie mogą być zatem ani nabyte w drodze transakcji rynkowej, ani też skopiuwane, co przesądza o ich strategicznym charakterze. Ponadto w procesie ich użytkowania przedsiębiorstwo, kumulując doświadczenia, wzbogaca je, co skutkuje również wzrostem ich wartości z perspektywy realizacji jej celów.¹³

W zbiorze tak zdefiniowanych kompetencji przeprowadza się ich strukturyzację, biorąc pod uwagę różne kryteria. Klasyczne podziały, nawiązujące często do łańcucha wartości M. Portera, prowadzą do wyróżnienia kompetencji menedżerskich, ekonomicznych czy też psychologicznych,¹⁴ okazują się jednak niewystarczające. Wśród powodów tego stanu rzeczy wskazać można przynajmniej dwa.

Po pierwsze, działalność operacyjna współczesnych przedsiębiorstw oparta jest na procesach zintegrowanych, w których przepływ wartości stymulowany zamówieniami klientów (odbiorców) przenika tradycyjne struktury organizacyjne. Konsekwencją tego jest coraz częstsze odchodzenie od funkcjonalnej na rzecz procesowej architektury przedsiębiorstwa. Tego typu podejście, w którym proces kreowania wartości zostaje podporządkowany tworzeniu wartości dla klienta przy minimalizacji kosztu jego satysfakcji zapewniającego przedsiębiorstwu oczekiwaną premię, bazuje na wiedzy interdyscyplinarnej.¹⁵

¹⁰ J. B. Barney, E. J. Zajac, *Competitive Organizational Behaviour. Toward an Organizationally-Based Theory of Competitive Advantage*, Strategic Management Journal, Vol. 15/1994, s. 6.

¹¹ M. Bratnicki, *Kompetencje przedsiębiorstwa. Od określania kompetencji do zbudowania strategii*, AW PLACET, Warszawa 2000, s. 23.

¹² C. K. Prahalad, G. Hamel, *The Core Competence of the Corporation*, Harvard Business Review, May-June 1990.

¹³ W. Caputa, *Potencjał konkurencyjny przedsiębiorstwa w okresie globalizacji*, W. Caputa, D. Sz wajca (red.), *Potencjał konkurencyjny przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010, ss. 71–79.

¹⁴ Szerzej; STRATEGOR, *Zarządzanie firmą. Strategie, struktury, decyzje, tożsamość*, PWE, Warszawa 1995, ss. 62–64.

¹⁵ W. Caputa, *Koszt satysfakcji klienta jako wyznacznik siły konkurencyjnej przedsiębiorstwa*, S. Figiel (red.) *Marketing w gospodarce opartej na wiedzy*, UWM w Olsztynie, Olsztyn 2007, ss. 524–533, polski.

W efekcie każdy członek organizacji powinien w swoim profilu kompetencyjnym dysponować kompetencjami złożonymi, które pozwalają w czasie rzeczywistym wykorzystać wiedzę w działaniu i systematycznie ją rozwijać.

Po drugie, w warunkach nasilającej się walki o klienta kluczowym czynnikiem determinującym trwanie i rozwój przedsiębiorstwa staje się ciągłe doskonalenie procesów i produktów. Konsekwencją tego jest konieczność pozyskiwania i przetwarzania ogromnej ilości danych w czasie rzeczywistym w celu pozyskania wiedzy i zastosowania jej w działaniu szybciej od konkurencji. To wymaga nie tylko skrócenia czasu projektowania wartości dla klienta, lecz również jego wytwarzania i dostarczania na rynek, co wiąże się również z odpowiednią komunikacją. Wyzwaniem dla przedsiębiorstw staje się m.in.: automatyzacja i robotyzacja procesów, zapewnienie łączności ze wszystkimi interesariuszami przedsiębiorstwa, jak również pomiędzy urządzeniami oraz pełną automatyzacją procesu pozyskiwania i przetwarzania transmisji informacji, a więc w istocie transformacja cyfrowa.¹⁶

Mając na uwadze zmiany zachodzące w otoczeniu współczesnych przedsiębiorstw, w tym konieczność konkurowania w „płaskim świecie”,¹⁷ w którym komputer, Internet, oprogramowanie przepływem pracy, *outsourcing*, *offshoring*, *uploading* czy *insourcing* stają się głównymi siłami napędowymi, kluczowe znaczenie zyskują kompetencje cyfrowe.

Termin „kompetencje cyfrowe” (lub „e-kompetencje”) jest w literaturze przedmiotu stosowany stosunkowo rzadko, częściej występując w dokumentach legislacyjnych. Można tutaj przywołać przykładowo **Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie**.¹⁸ W przywołanym dokumencie kompetencje cyfrowe (informatyczne), stanowiąc jedną z ośmiu kluczowych kompetencji stwarzających m.in. szanse na uzyskanie zatrudnienia, sprowadzone zostają do swobodnego i zarazem krytycznego korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnych, w celach związanych z pracą, zatrudnieniem, nauką, wypoczynkiem i uczestnictwem w życiu społecznym.

W myśl przywołanego **Zalecenia** kompetencje te opierają się na podstawowych umiejętnościach w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnej: wykorzystywania komputerów do uzyskiwania, oceny, przechowywania, two-

¹⁶ *The digital transformation of industry*, Roland Berger, BDI, 2015, https://www.rolandberger.com/media/pdf/Roland_Berger_digital_transformation_of_industry_20150315.pdf (dostęp 14.05.2016).

¹⁷ V. K. Fung, W. K. Fung, Y. Wind, *Konkurowanie w płaskim świecie, Budowanie przedsiębiorstw przystosowanych do płaskiego świata*, Przedsiębiorczość i Zarządzanie KOŹMIŃSKI, Warszawa 2008, ss. 24–25.

¹⁸ *Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 roku w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie* – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006H0962> (dostęp 17.10.2017).

rzenia, prezentowania i wymiany informacji oraz do porozumiewania się i uczestnictwa w sieciach współpracy za pośrednictwem Internetu.¹⁹

Przytoczona definicja pozwala zatem na ujęcie kompetencji cyfrowych w dwóch wymiarach:

- katalogowym, sprowadzającym się do identyfikacji pewnego zestawu wiedzy, którą użytkownik (np. pracownik) może wykorzystać w zależności od potrzeb. W takim przypadku ocena kompetencji sprowadza się do oceny stopnia opanowania sztywnego zbioru kompetencji, który dodatkowo zogniskowany jest na kompetencjach związanych bezpośrednio z wykorzystaniem technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK),
- relacyjnym, zakładającym, że technologie informacyjne stanowią nie tyle obszar, ile wymiar funkcjonowania jednostki. W konsekwencji wszystkie nowoczesne technologie nie są traktowane jako odrębny obszar życia, ale wymiar obecny w innych obszarach i ułatwiający funkcjonowanie w nich.²⁰

Z perspektywy realizacji celów przedsiębiorstwa kompetencje cyfrowe należy identyfikować i analizować w podejściu relacyjnym. Przewagą konkurencyjną mogą bowiem wykreować i utrzymać tylko takie przedsiębiorstwa, które bazują na kompetencjach wyróżniających się.²¹ Opanowanie pewnego zbioru umiejętności (kompetencji) nie stwarza takich podstaw. Posiadacz wiedzy (pracownik, przedsiębiorstwo) musi wykazać się umiejętnością jej praktycznego wykorzystania i chęcią jej rozwijania. Tak więc wyróżniające kompetencje cyfrowe osadzone muszą być na trzech wzajemnie powiązanych ze sobą ogniwach: wiedzy, umiejętności i postawach, które w efekcie końcowym pozwalają efektywnie wykorzystać technologie cyfrowe w różnych obszarach.²²

Podkreślić jednak należy, że kompetencje cyfrowe przedsiębiorstwa jako całości z jednej strony osadzają się na kompetencjach pracowników, z drugiej

¹⁹ Tamże.

²⁰ *Kompetencje cyfrowe, Analiza doświadczeń oraz identyfikacja dobrych praktyk w obszarze wspierania rozwoju kompetencji cyfrowych, w kontekście przygotowania szczegółowych zasad wdrażania programu operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 oraz koordynacji celu tematycznego. Raport końcowy*, https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/5180/RK_kompetencje_cyfrowe.pdf (dostęp 10.11.2017).

²¹ Patrz m.in. M. Bratnicki, *Kompetencje przedsiębiorstwa. Od określania kompetencji do zbudowania strategii*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2000, s. 23; J. B. Barney, E. J. Zajac, *Competitive Organizational Behaviour. Toward an Organizationally-Based Theory of Competitive Advantage*, *Strategic Management Journal*, Vol. 15/1994, s. 6.

²² *Kompetencje cyfrowe, Analiza doświadczeń oraz identyfikacja dobrych praktyk w obszarze wspierania rozwoju kompetencji cyfrowych, w kontekście przygotowania szczegółowych zasad wdrażania programu operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 oraz koordynacji celu tematycznego. Raport końcowy*, https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/5180/RK_kompetencje_cyfrowe.pdf (dostęp 10.11.2017).

jednak efekt ich wykorzystania jest pochodną dostosowania aktywów niematerialnych do strategii firmy, odpowiadającej na zmiany w otoczeniu.²³ Kompetencje te zatem mają charakter nie tylko przekrojowy, lecz również dynamiczny. To z perspektywy realizacji interesów przedsiębiorstwa oznacza nie tylko konieczność podejmowania działań ukierunkowanych na zwiększenie stopnia zaawansowania transformacji cyfrowej, lecz również zapewnienia spójności tego procesu z globalną strategią korporacyjną. Efektem tego jest m.in.: zwiększenie prawdopodobieństwa wzrostu wartości szacowanej przez klienta oferty rynkowej przedsiębiorstwa, zwiększenia możliwości ekspansji rynkowej firmy, a więc stałego poszerzania przestrzeni zachowań klienta, czy też integracji różnorodnych działań w sprawnie funkcjonujące systemy. Brak takiej spójności, będący w swojej istocie luką wiedzy,²⁴ przenosi się negatywnie na proces kreowania wartości przedsiębiorstwa.

W świetle poczynionych wywodów nietrudno wykazać, że kompetencje przedsiębiorstwa znajdują swoje odzwierciedlenie w umiejętności tworzenia i wykorzystania informacji oraz wiedzy dla realizacji celów przedsiębiorstwa. W społeczeństwie cyfrowym, w którym transmisja informacji ma miejsce nie tylko w relacjach personalnych, kreowanie zasobów wiedzy nierozzerwalnie wiąże się z koniecznością zwiększania stopnia zaawansowania procesu transformacji cyfrowej. Chociaż proces ten łączy się z zakupem sprzętu i oprogramowania, jego efekty są pochodną kompetencji w zakresie jego wdrożenia oraz efektywnego wykorzystania. Tym samym kompetencje cyfrowe, oparte na wiedzy, umiejętności i postawach, łączyć należy z inteligencją cyfrową, która w swojej istocie jest sumą kompetencji technicznych, mentalnych i społecznych, niezbędnych do wykorzystanie technologii cyfrowych dla realizacji własnych celów.

2. Proces transformacji cyfrowej oraz diagnoza kompetencji cyfrowych polskich firm w świetle badań

Nie podlega dyskusji fakt, że proces zaawansowania transformacji cyfrowej pozostaje w ścisłym związku z rozwojem kompetencji cyfrowych. Interesująca zatem staje się diagnoza polskich firm w zakresie stopnia jej zawansowania. Została ona oparta głównie na wynikach badań zawartych w *Raporcie Digital IQ – cyfrowy wyścig firm*.²⁵ Raport ten podsumowuje wyniki globalnych badań, w których wzięło udział 2216 respondentów z 53 krajów, w tym z Polski. Respondenci reprezentowali działy IT przedsiębiorstw z różnych sektorów.

²³ R. S. Kaplan, D. P. Norton, *Mapy strategii w biznesie. Jak przełożyć wartości na mierzalne wyniki*, GWP, Gdańsk 2011.

²⁴ Luka ta może być efektem: luki dostępu, luki korzystania, jak i luki jakości.

²⁵ *Raport Digital IQ – Cyfrowy wyścig firm 2017*, <https://www.pwc.pl/pl/pdf/publikacje/digital-iq-2017-raport.pdf> (dostęp 12.11.2017)

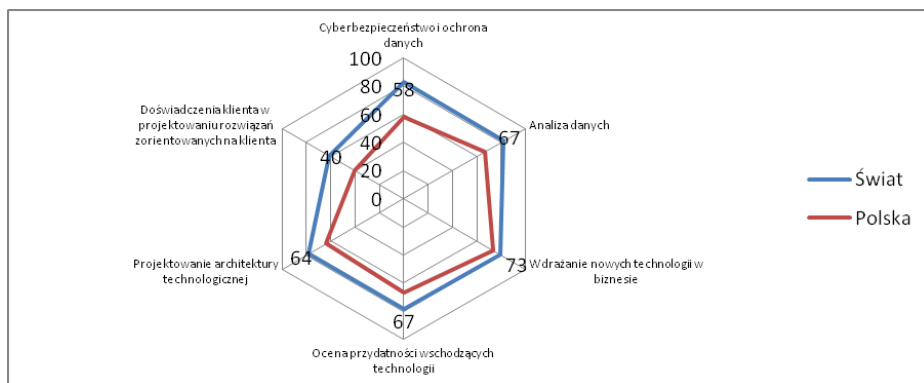
W strukturze badanych dominowali przedstawiciele firm, których przychody przekraczały 1 mld dolarów (62%). Pozostali reprezentowali podmioty osiągnące obroty w przedziale 500 mln do 1 mld dolarów. W efekcie badania diagnozują stopień zaawansowania transformacji cyfrowej w przedsiębiorstwach dużych i średnich.

Przywołane badania wykazały, że zarówno w przedsiębiorstwach krajowych, jak i zagranicznych podstawową barierą dla harmonijnego rozwoju transformacji cyfrowej jest bariera kompetencyjna. Na jej istnienie wskazywało odpowiednio 69% respondentów w Polsce oraz 63% na świecie, przy czym co trzeci ankietowany uważał, że luka ta będzie się w przyszłości powiększać.

Jak wykazano wcześniej, kompetencje cyfrowe mają charakter dynamiczny i przeglądowy, co oznacza, że identyfikacja luki kompetencyjnej powinna być dokonana w oparciu o przegląd kompetencji kluczowych. W koszyku takich kompetencji respondenci umieścili: cyberbezpieczeństwo i ochronę danych, analizę danych, wdrażanie nowych technologii w biznesie, ocenę przydatności wschodzących technologii, projektowanie architektury technologicznej oraz doświadczenia klienta w projektowaniu rozwiązań zorientowanych na klienta.

Warto jednak zwrócić uwagę na procentowy rozkład odpowiedzi zaprezentowany na rysunku 1, który wskazuje na różnice pomiędzy ankietowanymi reprezentującymi polskie i zagraniczne firmy.

Rys. 1. Kompetencje o kluczowym znaczeniu dla firmy (w%).



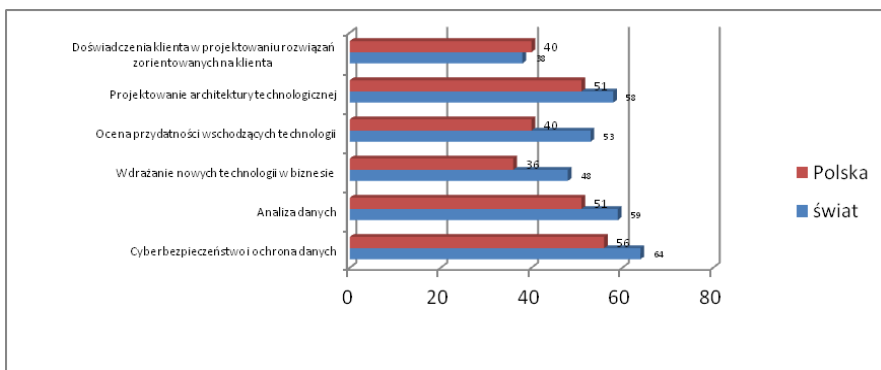
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Raport Digital IQ – Cyfrowy wyścig firm 2017*, s. 3. <https://www.pwc.pl/pl/pdf/publikacje/digital-iq-2017-raport.pdf> (dostęp 12.11.2017).

Szczególnie niedocenianymi obszarami wśród respondentów reprezentujących firmy rodzime są:

- cyberbezpieczeństwo i ochrona danych, gdzie różnica wskazań wynosi aż 25%,
- wartość analizy danych w biznesie (różnica wskazań 15%),
- rola doświadczeń klienta w projektowaniu rozwiązań dla klienta.

Interesująca jest również dokonana przez respondentów ocena stopnia rozwoju kompetencji w przekroju wskazanych obszarów. (Rys. 2) Potwierdzają one poprzednie wnioski. Polscy respondenci nie tylko niżej oceniają rolę wskazanych kompetencji, lecz również dobrze oceniają dotychczasowy poziom ich rozwoju. Przykładowo w obszarze doświadczeń klienta, które 40% respondentów z Polski uznało za kluczowe, tyle samo uważa, że kompetencje te są dobrze rozwinięte. Warto przypomnieć, że w przypadku ankietowanych z firm zagranicznych aż 61% obszar ten uznaje za kluczowy dla firmy, a tylko 38% ocenia dotychczasowy poziom kompetencyjności jako dobry. Można zatem wysunąć wniosek, że polskie firmy w zdecydowanie mniejszym stopniu doceniają rolę klienta we współczesnych procesach kreowania wartości i z tego też powodu swoje dotychczasowe kompetencje oceniają wyżej niż przedsiębiorstwa zagraniczne.

Rys. 2 Kompetencje dobrze rozwinięte (% wskazań).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Raport Digital IQ – Cyfrowy wyścig firm 2017*, s. 3. <https://www.pwc.pl/pl/pdf/publikacje/digital-iq-2017-raport.pdf> (dostęp 12.11.2017).

W cytowanym raporcie ocenie respondentów poddano również wewnętrzny potencjał kompetencyjności, który uznany został za niewystarczający tylko w 17% firm zagranicznych i aż 29% firm krajowych. To potwierdza istnienie luki kompetencyjnej. Niemniej jednak warto zwrócić uwagę na fakt, że firmy zagraniczne wykazują większą skłonność do korzystania z zewnętrznych źródeł wiedzy. Prawie co drugi ankietowany (44%) stwierdził, że pomimo istnienia wystarczających kompetencji wewnętrznych, firmy skłonne są zlecać pracę na zewnątrz. Działania takie przekładają się na poprawę sprawności procesów, jak również możliwość redukcji kosztów (42%).

Proces transformacji cyfrowej pozostaje w bezpośrednim związku z koniecznością wprowadzania innowacji i stałym wzbogacaniem bazy kompetencyjnej. Jak wskazano wcześniej, strategia innowacji i rozwoju aktywów niematerialnych musi być spójna ze strategią korporacji. W efekcie proces transformacji cyfrowej nie może być zespołem przypadkowych działań podej-

mowanych przez przypadkowych członków organizacji. W konsekwencji diagnozę stanu transformacji cyfrowej oprócz można również na tych wynikach **Raportu**, które opisują sposób jej zorganizowania i eksplorowania nowych technologii.

W świetle cytowanych badań prawie 71 % ankietowanych stwierdziło, że w ich organizacji wypracowane zostało usystematyzowane podejście do oceny nowych technologii informatycznych. Warto jednakże zwrócić uwagę na wyniki badań zaprezentowane w tabeli 1.

Tab. 1. Sposób eksplorowania nowych technologii.

	Polska	Świat
<i>W przedsiębiorstwie istnieją specjalne zespoły zajmujące się eksplorowaniem nowych technologii</i>	38 %	33%
<i>Zespoły zajmujące się eksplorowaniem nowych technologii działają w oparciu o zasoby zewnętrzne</i>	40 %	35%
<i>Zespoły zajmujące się eksplorowaniem nowych technologii działają w oparciu o doraźnie organizowane grupy projektowe</i>	20%	29%

Źródło: *Raport Digital IQ – Cyfrowy wyścig firm 2017* <https://www.pwc.pl/pl/pdf/publikacje/digital-iq-2017-raport.pdf> (dostęp 12.11.2017).

Wskazują one jednoznacznie, że zdecydowana większość firm, pomimo złożonej deklaracji, nie dysponuje własnymi zespołami zajmującymi się tym problemem. Działania takie są często przedmiotem zleceń kierowanych do podmiotów zewnętrznych. To z jednej strony pozwala redukować koszty, z drugiej jednak ogranicza możliwości wykorzystania wiedzy własnych pracowników, którzy lepiej znają możliwości i ograniczenia swojej organizacji.

Warto również zwrócić uwagę na fakt, że proces transformacji cyfrowej jest procesem złożonym. W efekcie, skuteczność i efektywność tego procesu wymaga zbudowania odpowiedniej struktury i rozdysponowania odpowiedzialności za podejmowane działania. Tymczasem badania wykazują, że działania podejmowane w ramach transformacji cyfrowej są rozdzielane pomiędzy różnych decydentów, legitymujących się równym potencjałem wiedzy w zakresie technologii cyfrowych. Warto wskazać, że tylko 11% badanych w firm w Polsce posiada stanowisko ds. Digital (CDO). Również w skali globalnej stanowiska dedykowane obszarowi cyfrowemu należą jeszcze do rzadkości. (tab.2)

Tab. 2. Transformacja cyfrowa w przekroju stanowisk (w %).

Stanowisko / funkcja	CEO		CIO		CDO		CMO		CFO	
	Polska	Świat	Polska	Świat	Polska	Świat	Polska	Świat	Polska	Świat
Wypracowanie strategii cyfrowej	49	48	38	43	4	3	0	2		
Priorytetyzacja inwestycji cyfrowych	62	49	24	33	4	4	2	4	0	8
Rozwój cyfrowych usług i modeli biznesowych	20	22	56	48	2	4	7	15	2	1
Cyfrowy marketing i zaangażowanie konsumentów	2	5	9	16	7	2	73	67		
IT i wewnętrzne strategiczne inwestycje cyfrowe	13	10	73	71	2	0	2	10	2	10
Inwestycje w rozwój nowych produktów	29	32	16	17	7	1	4	6	27	32
Innowacje i inwestycje w technologie wschodzące	36	34	33	32	11	1	2	0	7	18

Źródło: *Raport Digital IQ – Cyfrowy wyścig firm 2017*, s. 21, <https://www.pwc.pl/pl/pdf/publikacje/digital-iq-2017-raport.pdf> (dostęp 12.11.2017).

To może skutkować brakiem spójności strategii innowacji ze strategią firmy, na co wskazywał co drugi ankietowany z Polski. Efektem tego jest również niezadowolający zwrot z inwestycji w technologie cyfrowe, który w opinii co trzeciego polskiego respondenta spowodowany jest: brakiem wsparcia wewnątrz organizacji (31%), mało elastycznymi i zbyt powolnymi procesami (31%) oraz brakiem odpowiednio wykwalifikowanych zespołów (29%).

3. Kierunki likwidacji luki kompetencji w procesie transformacji cyfrowej

Przytoczone wyniki badań potwierdzają zarówno istnienie luki kompetencyjnej, jak również trudności z efektywnym wkomponowaniem procesu transformacji cyfrowej w globalną strategię organizacji. Podkreślić przy tym należy, że w opinii badanych firm luka, znajdująca odzwierciedlenie w braku odpowiednio przygotowanych zespołów, również w przyszłości będzie jedną z podstawowych barier w osiągnięciu oczekiwanej stopy zwrotu z zaangażowanego kapitału. Opinię taką wyrażało ponad 38% ankietowanych z Polski i prawie tyle samo z firm zagranicznych (39%). Jest to zatem istotna bariera dla rozwoju transformacji cyfrowej, tym bardziej, że w świetle prognozy IDC na lata 2016–2020 wydatki na **oprogramowanie, sprzęt, implementację, serwis oraz zarządzanie usługami chmurowymi wyniosą** ponad 500 mld dolarów, czyli będą ponad trzy razy większe niż obecnie.²⁶ Warto również zwrócić uwagę na podstawowe przewidywania, wynikające z raportu IDC, dotyczące przebiegu i głównych kierunków transformacji cyfrowej wiodących firm światowych²⁷ (tab. 3).

²⁶ *Prognoza IDC 2016–2020: Cyfrowa transformacja przede wszystkim*, <http://it-manager.pl/prognoza-idc-2016-2020-cyfrowa-transformacja-przede-wszystkim/> (dostęp 12.11.2017).

²⁷ <https://www.google.pl/search?q=IDC+FutureScape%3A+Worldwide>.

Jak wynika z tabeli, działania te koncentrować się będą na opracowaniu i konsekwentnej realizacji takiej strategii korporacyjnej, której jądrem jest transformacja cyfrowa, ukierunkowana na perfekcyjny przepływ informacji pomiędzy głównymi interesariuszami zaangażowanymi w realizację procesów operacyjnych w przedsiębiorstwie. Nadzór nad realizacją tej strategii nie będzie rozproszony. Wręcz przeciwnie, sprawowany będzie przez podmiot zatrudniony na specjalnym stanowisku pracy, które włączone zostaje do zarządu firmy.

Tab. 3. Proces transformacji cyfrowej – główne kierunki działań.

Kierunki działań	Do 2016	Do 2017	Do 2018	Do 2019
Podjęcie działań w oparciu o informację, koncentrującą się w szczególności na rozwoju kapitału ludzkiego	65% (dużych firm)			
Uczynienie z transformacji cyfrowej jądra strategii korporacyjnej	2/3 z listy największych światowych spółek			
Utworzenie niezależnego stanowiska wykonawczego na poziomie zarządu, którego zadaniem będzie nadzór nad realizacją procesów zmian	60% (Przedsiębiorstw, które mają wpisana cyfrową transformację w swoją strategię rozwoju)			
Utworzenie i wprowadzenie strategii wielokanałowej obsługi dla partnerów biznesowych, klientów i pracowników.	80% (firmy sektora B2C)			

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *IDC FutureScape: Worldwide IT Industry 2016 Predictions – Leading ...* <https://www.google.pl/search?q=IDC+FutureScape%3A+Worldwide> (dostęp 20.12.2017).

Zgodnie z cytowanym raportem, efektem tychże inicjatyw ma być podwojenie produktywności procesów operacyjnych oraz wzrost udziału zewnętrznych zasobów pracy w ich realizację. Taki kierunek działań potwierdzają również badania prowadzone przez Dell Technologies, w których większość ankietowanych wskazuje na konieczność przyspieszenia transformacji cyfrowej, m.in. poprzez:

- priorytetowe traktowanie scentralizowanej strategii wdrażania technologii cyfrowych (73%);
- inwestowanie w infrastrukturę informatyczną, w tym w szczególności w **infrastrukturę konwergentną, technologie o bardzo dużej wydajności (np. Flash), rozwiązania analityczne, wielkie zbiory danych (tzw. big data) i przetwarzanie danych (przykład: Data Lakes), czy technologie Internetu rzeczy;**
- **inwestowanie w menedżerów wyspecjalizowanych w technologiach cyfrowych (66%);**
- rozszerzenie swoich możliwości w zakresie rozwoju oprogramowania (72%).

Jednocześnie wiele z nich podejmuje działania ukierunkowane na wzrost stopnia zaawansowania omawianej transformacji, takie jak: wdrożenie otwartego modelu innowacji opartego na współpracy z debiutującymi firmami (35%), czy też włączenie technologii cyfrowych w cele wszystkich działów i pracowników (46%).²⁸

Zakończenie

Zaprezentowane rozważania teoretyczne oraz przytoczone wyniki badań potwierdziły istnienie luki kompetencyjnej oraz trudności w zakresie zachowania spójności pomiędzy strategią innowacji a globalną strategią firmy. Luka kompetencyjna będzie również w przyszłości zasadniczą barierą dla rozwoju stopnia zaawansowania transformacji cyfrowej.

Z perspektywy przedsiębiorstw oznacza to konieczność korzystania z zewnętrznych zasobów wiedzy. Efektywne wykorzystanie takich zasobów łączy się jednak z koniecznością nawiązywania i utrzymania relacji z partnerami biznesowi opartej na współpracy i zaangażowaniu, co wymaga również zmian w kulturze organizacyjnej. Kulturę tę musi cechować nie tylko otwarcie na potrzeby klienta, lecz również otwarcie procesu innowacyjnego. Dla firm polskich jest to szczególne wyzwanie. Jak bowiem wykazały badania, zdecydowanie rzadziej korzystają one z wiedzy partnerów zewnętrznych. Nie doceniają również roli klienta jako partnera i współtwórcy wartości.

Kluczowym problemem dla firm jest również utrzymanie spójności pomiędzy strategią innowacji a strategią firmy. Jego rozwiązanie łączyć się powinno nie tylko z ciągłą identyfikacją obszarów wdrażania transformacji cyfrowej, wdrożeniem systematycznego procesu ewaluacji wschodzących technologii, w kontekście prowadzonego biznesu, czy rozwojem współpracy z partnerami zewnętrznymi, lecz również przydzieleniem szerszych kompetencji menedżerom specjalizującym się w technologiach cyfrowych oraz wypracowanie systemu rozwijania kompetencji cyfrowych i bieżącego wsparcia pracowników w zakresie wykorzystania technologii cyfrowych w codziennych obowiązkach. Efektem tych działań pozytywnie przełożyć się na ocenę inteligencji cyfrowej własnych firm, którą obecnie połowa ankietowanych oceniła gorzej niż w poprzednich latach.²⁹

²⁸ Szerzej: W. Caputa, A. Paździor, I. Krawczyk, *Wartość klienta w perspektywie wiedzy i rozwoju przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2017, ss. 102–104.

²⁹ Jak wskazuje Raport *Digital IQ – Cyfrowy wyścig firm 2017*, połowa ankietowanych ocenia inteligencję swoich firm, jako wysoką lub bardzo wysoką, co jednak oznacza spadek w porównaniu do 2014/15 roku o 25%.

Literatura

1. Barney J. B., Zajac E. J., *Competitive Organizational Behaviour. Toward an Organizationally-Based Theory of Competitive Advantage*, Strategic Management Journal, Vol. 15/1994 .
2. Bratnicki M., *Kompetencje przedsiębiorstwa. Od określania kompetencji do zbudowania strategii*, AW PLACET, Warszawa 2000.
3. Brennen S., Kreiss D., *Digitalization and Digitization*, Culture Digitally, 8 września 2014, <http://culturedigitally.org/2014/09/digitalization-and-digitization/> (dostęp 15.03.2016).
4. Caputa W., *Kapitał Klienta w budowaniu wartości przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2015.
5. Caputa W., Paździor A., Krawczyk-Sokołowska I., *Wartość klienta w perspektywie wiedzy i rozwoju przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Texter, Warszawa 2017.
6. Caputa W., *Potencjał konkurencyjny przedsiębiorstwa w okresie globalizacji*. W. Caputa D. Szvajca (red.) *Potencjał konkurencyjny przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010.
7. Caputa W., *Koszt satysfakcji klienta jako wyznacznik siły konkurencyjnej przedsiębiorstwa*. S. Figiel (red.), *Marketing w gospodarce opartej na wiedzy*, UWM w Olsztynie, Olsztyn 2007.
8. FutureScape: Worldwide IT Industry 2016 Predictions — Leading <https://www.google.pl/search?q=IDC+FutureScape%3A+Worldwide> (dostęp 20.12.2017).
9. Fung V. K., Fung W. K., Wind Y., *Konkurowanie w płaskim świecie. Budowanie przedsiębiorstw przystosowanych do płaskiego świata*, Przedsiębiorczość i Zarządzanie KOŹMINSKI, Warszawa 2008.
10. Kaplan R. S., Norton D. P., *Mapy strategii w biznesie. Jak przełożyć wartości na mierzalne wyniki*, GWP, Gdańsk 2011.
11. *Kompetencje cyfrowe, Analiza doświadczeń oraz identyfikacja dobrych praktyk w obszarze wspierania rozwoju kompetencji cyfrowych, w kontekście przygotowania szczegółowych zasad wdrażania programu operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 oraz koordynacji celu tematycznego. Raport końcowy*, https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/5180/RK_kompetencje_cyfrowe.pdf (dostęp 10.11.2017).
12. Krawczyk-Sokołowska I., Ziółkowska B., (2013), *Computer- aided and web-based tools In customer relationship management*, Acta Electrotechnical et Informtica, vol. 13, nr 4.
13. Miller M., *Internet rzeczy. Jak inteligentne telewizory, samochody, domy i miasta zmieniają świat*, PWN Warszawa 2016.
14. Pieriegud J. (2016), *Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa – wymiar globalny, europejski i krajowy* [w:] J. Gajewski W. Paprocki J. Pieriegud (red.), *Cyfryzacja gospodarki a społeczeństwa. Szanse i wyzwania dla sektorów infrastrukturalnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
15. Prahalad C. K., Hamel G., *The Core Competence of the Corporation*, Harvard Business Review, May-June 1990.

16. *Prognoza IDC 2016–2020: Cyfrowa transformacja przede wszystkim*, <http://it-manager.pl/prognoza-idc-2016–2020–cyfrowa-transformacja-przede-wszystkim/> (dostęp 12.11.2017).
17. *Report Digital IQ – Cyfrowy wyścig firm 2017*, <https://www.pwc.pl/pl/pdf/publikacje/digital-iq-2017–raport.pdf> (dostęp 12.11.2017).
18. Rokita J., *Zarządzanie strategiczne*, PWE, Warszawa 2005.
19. STRATEGOR, *Zarządzanie firmą. Strategie, struktury, decyzje, tożsamość*, PWE, Warszawa 1995, ss. 62–64.
20. *The digital transformation of industry*, Roland Berger, BDI, 2015, https://www.rolandberger.com/media/pdf/Roland_Berger_digital_transformation_of_industry_20150315.pdf (dostęp 14.05.2016).
21. *Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 roku w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie* – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006H0962> (dostęp 17.10.2017).

Informacja o autorze:

Wiesława Caputa – prof. nadzw. dr hab., Instytut Naukowy Finansów i Rachunkowości, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

DIGITAL COMPETENCES AS A BARRIER IN DEVELOPMENT AND EFFICIENT UTILISATION OF DIGITAL TRANSFORMATION

Summary

Creating the value of modern enterprises is connected with the necessity of directing activities to the increase of the degree of advancement of digital transformation. It is a special challenge that in some industries determines the duration of the enterprise. The main goal of the study is to characterize the digital intelligence of Polish enterprises against the background of foreign entities, to indicate the competence gap and the directions of activities necessary to eliminate it. Considerations based on literature studies and studies and reports developed by domestic and foreign entities are aimed at proving the thesis that the key competence gap is related to the ability to maintain coherence between the IT strategy and the global corporate strategy. In the course of the analyzes, this thesis was confirmed.

Key words: *value, digital transformation, digitization, competences*

KONKURENCYJNOŚĆ SEKTORA POLSKIEJ TURYSTYKI WYNIKAJĄCA Z PROCESÓW GOSPODARCZO-FINANSOWYCH ZACHODZĄCYCH W EUROPIE

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie czynników warunkujących atrakcyjność polskiego sektora turystyki w kontekście zmian jakie zachodzą obecnie w Europie. W pierwszej części artykułu zdefiniowano pojęcie gospodarki oraz omówiono sytuację zagrożenia terrorystycznego, które w istotny sposób wpływa na gospodarkę finansową państwa. Omówiono także charakterystykę przyjazdów i wyjazdów do i z Polski w I półroczu 2015r. i I półroczu 2016r.

Słowa kluczowe: gospodarka, turystyka, konkurencyjność

Wprowadzenie

Turystyka, jako wyodrębniona dziedzina – w sensie podmiotowym, w pierwszych dziesięcioleciach funkcjonowania Wspólnot Europejskich nie została objęta wspólnotowymi regulacjami prawnymi. Dopiero na mocy Traktatu o Unii Europejskiej,¹ do treści Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wprowadzono artykuł 3 ust. 1 lit. t, w którym stwierdzono, że działania Wspólnoty obejmują środki m.in. w dziedzinie turystyki. Taki stan prawodawstwa pierwotnego Unii Europejskiej oznacza, że turystyka nie jest przedmiotem ogólnej polityki Wspólnoty a jedynie wchodzi w zakres poszczególnych sfer jej działalności.²

Zgodnie z uchwałą nr 143/2015 Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 2015 r. w sprawie przyjęcia „Programu Rozwoju Turystyki do 2020 roku”, założono realizację wizji turystyki m.in. jako:

- jednego z kluczowych sektorów rozwoju polskich regionów i kraju,
- wzmacniającego konkurencyjność kraju w Unii Europejskiej.

¹ Traktat o Unii Europejskiej, Maastricht, 7.02.1992.

² L. Butowski, *Turystyka w polityce spójności gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej w latach 1994–1999 i 2000–2006*, Difin, Warszawa 2009, s. 56.

Głównym celem Programu jest wzmocnienie rozwoju konkurencyjnej i innowacyjnej turystyki poprzez wspieranie przedsiębiorstw, organizacji i instytucji oraz inicjatyw sektora turystyki.³

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie czynników warunkujących atrakcyjność polskiego sektora turystyki w kontekście zmian jakie zachodzą obecnie w Europie. Starano się zawrzeć odpowiedź na pytanie czy turystyka może pełnić funkcję rozwojową i przynoszącą korzyści dla gospodarki narodowej, jeżeli tak to jakie czynniki o tym decydują.

Za metody badawcze przyjęto studia literaturowe, które obejmują polskie publikacje, a także raporty Departamentu Ministerstwa Sportu i Turystyki za okres I półrocza 2015 i 2016 roku.

1. Gospodarka narodowa

Gospodarka to całokształt działalności gospodarczej prowadzonej w danym regionie (gospodarka regionalna), kraju (gospodarka narodowa) lub na całym świecie (gospodarka światowa) polegającej na wytwarzaniu dóbr i świadczeniu usług zgodnie z potrzebami ludności.

Gospodarka narodowa to całokształt działalności gospodarczej na terytorium danego państwa. Dzieli się na działy, do których zaliczamy: przemysł, rolnictwo, budownictwo, transport, łączność, handel itp. Niektóre działy dzielą się na gałęzie, w których skład wchodzi różne przedsiębiorstwa.

Rozwój gospodarki opartej na wiedzy, rozszerzanie nowych usług w miejsce przemysłu i rolnictwa, poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań wyznaczają kierunki zmian we współczesnym świecie. Tendencje światowe związane ze zmianami w sferze gospodarczej społecznej państw i regionów koncentrują się na tzw. nowoczesnych sektorach gospodarek, do których należy zaliczyć nowe techniki i technologie związane z rozwojem informatyki i telekomunikacji, motoryzację, medycynę, turystykę, ekologię i edukację. Sektory związane z turystyką powodują z kolei rozwój takich dziedzin gospodarki i aktywności gospodarczej jak rekreacja, sport, rehabilitacja, wellness&spa, rozrywka, kultura, gastronomia i ponad 23 sektory gospodarcze.⁴

Proces gospodarczy jest to stale powtarzający się cykl działań ludzkich polegających na wytwarzaniu dóbr i świadczeniu usług w celu zaspokojenia potrzeb ludzkich oraz osiągnięciu wyznaczonych celów (np. zdobycie nowych rynków, zwiększenie produkcji etc.).

³ Uchwała nr 143/2015 Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 2015 r. w sprawie przyjęcia „Programu Rozwoju Turystyki do 2020 roku”.

⁴ Instytut Turystki w Krakowie Sp. z o.o., *Ekologia w turystyce jako tendencja rozwoju gospodarki XXI wieku*, Kraków 2011, s. 5.

Gospodarka turystyczna stanowi zbiorczy termin, obejmujący ogół urządzeń i środków służących zaspokajaniu potrzeb turystów.⁵

W literaturze przedmiotu występuje wiele definicji pojęcia międzynarodowa konkurencyjność (międzynarodowa zdolność konkurencyjna) gospodarki danego kraju. Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki to jej zdolność do czerpania korzyści (możliwie największych) z uczestnictwa w międzynarodowym podziale pracy.⁶

Jednym ze sposobów pomiaru międzynarodowej zdolności konkurencyjnej gospodarki są wskaźniki konkurencyjności tworzone przez renomowane instytucje badawcze. Rankingi konkurencyjności międzynarodowej to zbiory określonych informacji dotyczących różnorodnych aspektów sytuacji społeczno-gospodarczej analizowanych krajów, które są następnie agregowane przy wykorzystaniu różnorodnych, subiektywnych metod w celu uzyskania indeksów zbiorczych. Na podstawie tych indeksów sporządzane są ostatecznie odpowiednie rankingi określane mianem rankingów konkurencyjności międzynarodowej.⁷

2. Walory polskiego sektora turystycznego na tle innych krajów

Turystyka polska jako sektor gospodarki narodowej w świetle przemian gospodarczo-finansowych zachodzących w Europie, które w dużym stopniu uwarunkowane są obecnym stanem fali napływu uchodźców na tereny Europy, posiada wiele czynników wskazujących na jej konkurencyjność i atrakcyjność na tle innych krajów.

Współcześnie warunkiem uprawiania turystyki zagranicznej jest istnienie w miejscu docelowym sytuacji bez napięć politycznych oraz bez zagrożeń utraty zdrowia i życia.⁸ Turysta przywiązuje duże znaczenie do swojego bezpieczeństwa i tym kieruje się przy wyborze miejsca docelowego na wypoczynek czy zwiedzanie aby uniknąć sytuacji zagrożenia terroryzmem.

Dla współczesnego międzynarodowego ruchu turystycznego szczególnie istotna jest stabilność polityczna państw i regionów oraz eliminowanie zagrożeń związanych z atakami terrorystycznymi. Podstawowym warunkiem rozwoju turystyki jest bezpieczeństwo pobytu. Ruch turystyczny jest szczególnie wrażliwy na ataki terrorystyczne, następstwem udanego ataku terrorystycznego jest znaczący spadek ruchu przyjazdowego.⁹

⁵ W. Gaworecki, *Turystyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S.A., Warszawa 2007, s. 161.

⁶ J. Misala, *Wymiana międzynarodowa i gospodarka światowa. Teoria i mechanizmy funkcjonowania*, SGH, Warszawa 2005, s. 276.

⁷ M. Noga, M. K. Stawicka (red.), *Globalizacja a konkurencyjność w gospodarce światowej*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2008, s. 23–24.

⁸ Gaworecki W, op. cit., s. 120.

⁹ K. J. Helnarska, *Działania Unii Europejskiej na rzecz rozwoju turystyki z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 87.

Terroryzm ma charakter globalny i może uderzyć w określone grupy państw. Najczęściej wroga też nie widać, dlatego ofiarami zamachów mogą być mieszkańcy, jak i przyjezdni w krajach, które są przyjazne dla własnych obywateli i dla turystów. Zamachy terrorystyczne w obecnych czasach są dokonywane w miejscach publicznych, gdzie narażeni są nie tylko mieszkańcy, ale też turyści. W sytuacjach ataków terrorystycznych państwo ponosi nie tylko straty wśród ludności, ale również ponosi znaczne straty w sferze gospodarki. W ten sposób kraj będący terenem zamachu jest izolowany na dłuższy lub krótszy czas od przyjezdnych.¹⁰

Wizerunek miejsca docelowego bardzo często decyduje o tym, czy jest ono, czy nie jest, odwiedzane przez turystów. Bezpieczeństwo turystów krajowych i zagranicznych jest funkcją opinii o nim. Istotne jest więc to, co turyści sądzą o poziomie bezpieczeństwa, a nie czy jest on wysoki, czy też niski. Rozwój turystyki w Polsce, zwłaszcza zagranicznej przyjazdowej, warunkują działania skutkujące poprawą bezpieczeństwa podróżowania po Polsce oraz pobytu w miejscowościach turystycznych. Absolutnie niezbędne są także działania władz państwowych i samorządowych mające na celu poprawienie wizerunku Polski jako kraju bezpiecznego i przyjaznego dla turystów. Zdaniem specjalistów, cel ten można osiągnąć przez promocję rynku polskiego za granicą i w kraju.¹¹

Turystyka jest jedną z najszybciej rozwijających się dziedzin. Jest ona potężnym instrumentem polityki regionalnej, pozwalającym na wyrównywanie różnic społeczno-ekonomicznych. Rozwój turystyki zależy od czynników zarówno społecznych, jak i technologicznych. Turystyka może się rozwijać prawie wszędzie. Każdy zakątek świata dysponuje unikatowymi walorami, które mogą przynosić dochody, jeśli są wykorzystane w odpowiedni sposób.¹²

Specyficzną cechą sektora turystycznego jest jego interdyscyplinarność oraz kompleksowość oferowanego produktu. Branża turystyczna łączy w sobie elementy innych gałęzi gospodarki, do których należą przede wszystkim:

- usługi transportowe,
- usługi medyczne,
- usługi prawne,
- usługi telekomunikacyjne.

¹⁰ S. Maroszek, *Terroryzm w Europie jako zagrożenie dla rozwoju turystyki. Turystyka w Europie w XXI wieku*, Studenckie Zeszyty Naukowe, Gdańsk 2012, s. 86–87.

¹¹ W. Gaworecki, op. cit., s. 121.

¹² T. Jędrusiak, *Turystyka kulturowa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S.A., Warszawa 2008, s. 103.

Na sektor ten, który jest heterogeniczny i oferuje wiele rodzajów dóbr¹³ składają się, poza obiektami świadczącymi usługi noclegowe również:

- restauracje,
- sklepy,
- muzea,
- kluby,
- parki rozrywki.

Polska ma już liczący się potencjał rozwoju turystyki krajowej i zagranicznej, oparty na:

- atrakcyjnych walorach turystycznych, przyrodniczych i kulturowych, które już są udostępniane turystom, podlegają rozwojowi lub mają możliwości dalszego rozwoju,
- znaczącej bazie obiektów turystycznych i wczasowo-wypoczynkowych, usług i infrastruktury ogólnej (przy założeniu niezbędności rozwoju, np. sieci drogowej, i modernizacji innych elementów),
- istnieniu zróżnicowanych rynków turystycznych, częściowo już rozwiniętych.

Ten potencjał jest już znacznie wykorzystany, na co wskazuje pozycja turystyki w gospodarce narodowej.¹⁴

Turyści ponoszący wydatki związane z pobytem w danej miejscowości, uruchamiają dodatkowy strumień pieniędzy, który zasila lokalną gospodarkę. Strumień ten nazywany mnożnikiem uruchamia cały łańcuch reakcji przynoszących dodatkowe korzyści w tych sektorach gospodarki, które kooperują z branżą turystyczną. W wyniku tego procesu początkowe wydatki turystów, przepływając przez różne sektory gospodarki mnożą się i rozkładają na wiele podmiotów bezpośrednio i pośrednio związanych z obsługą turystów.¹⁵

Podstawową sprawą dla rozwoju turystyki, zgodnie ze standardami UE, jest polityczna stabilizacja w kraju oraz określenie roli turystyki w narodowej polityce i strategii rozwoju kraju. Kluczowym elementem polityki ekonomicznej państwa polskiego powinno być traktowanie turystyki głównie jako ważnego sektora gospodarki narodowej oraz jako istotnego źródła dochodów dewizowych, skutecznego środka walki z bezrobociem i źródła wpływów budżetowych, a także katalizatora rozwoju innych działów gospo-

¹³ E. Skowronek, *Europa Regionum* TOM XXIV, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, 2015, s.133.

¹⁴ E. Skowronek, op. cit., s. 129.

¹⁵ B. Dąbrowska, *Turystyka międzynarodowa w globalnej gospodarce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 28.

darki narodowej (takich jak przemysł, rolnictwo, budownictwo) i stymulatora poprawy infrastruktury ogólnej. Naturalnie takie proturystyczne ujęcie polityki ekonomicznej państwa wymaga odpowiedniego wsparcia politycznego i finansowego. Wśród silnych stron rozwoju polskiej turystyki wymienia się:

- folklor, bogaty kalendarz imprez kulturalnych w całej Polsce,
- otwartość społeczeństwa polskiego na cudzoziemców – gościnność i życzliwość,
- dobra sieć połączeń lotniczych i kolejowych ze światem,
- mocna pozycja w wymianie przygranicznej i przejazdach tranzytowych przez Polskę do Rosji, Niemiec, Białorusi,
- liczna grupa cudzoziemców systematycznie odwiedzająca Polskę, w tym w interesach,
- dostosowane do unijnego polskie prawo turystyczne,
- zainteresowanie społeczeństwa turystyką jako branżą, która jest dochodowa,¹⁶
- dosyć bogate i dobrze zachowane środowisko przyrodnicze oraz cenne historyczne dziedzictwo kulturowe,
- stosunkowo dobrze rozwinięta i równomierna sieć głównych miast kraju, będących jednocześnie krajowymi lub regionalnymi ośrodkami turystycznymi, np.: Kraków, Warszawa, Wrocław, Trójmiasto, Poznań, Lublin, Szczecin, Toruń i Zamość,
- korzystne położenie komunikacyjne Polski w Europie, wpływające na rozwój wielu rodzajów turystyki,
- poprawa wizerunku Polski w Europie i na świecie dzięki temu, że Polska jest członkiem NATO, UE, oraz wykazuje stabilność polityczną i gospodarczą.¹⁷

Turyści oceniają jakość obszarowego produktu turystycznego poprzez swoje subiektywne odczucia i poziom zadowolenia związanego z wypoczynkiem i pobytem czasowym na danym obszarze recepcji turystycznej, z kontaktem z poszczególnymi usługodawcami i walorami turystycznymi oraz innymi współkonsumentami tegoż produktu.¹⁸

Turystyka międzynarodowa ma wpływ na stan naszych stosunków finansowych z zagranicą, wpływając na saldo bilansu płatniczego. W szczególności w odniesieniu do systemu ochrony zdrowia ma to znaczenie, gdyż oznacza pojawienie się dodatkowych pieniędzy w systemie (niezależnie czy pacjent

¹⁶ T. Jędrzyak, op. cit., s. 117.

¹⁷ Ibidem, s. 130.

¹⁸ A. Panasiuk, *Gospodarka turystyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 211.

placi za leczenie sam, czy korzysta z dofinansowania w ramach dyrektywy transgranicznej lub przepisów o koordynacji).¹⁹

Na podstawie przeprowadzonych szacunków Ministerstwa Sportu i Turystyki w pierwszych sześciu miesiącach 2015 oraz analogicznie 2016 roku Polacy uczestniczyli w podróżach długookresowych i krótkookresowych. Dane zostały przedstawione w Tabeli 1 oraz Tabeli 2.

Tabela. 1 Uczestnictwo Polaków w wyjazdach turystycznych.

	I połowa 2015r.	I połowa 2016r.
Udział wyjazdów długookresowych w wyjazdach krajowych ogółem	27,6 mln	27,4 mln
Udział wyjazdów krótkookresowych w wyjazdach krajowych ogółem	72,4 mln	72,6 mln
Ogółem krajowe podróże turystyczne	16,2 mln	17,5 ml

Źródło: Departament Turystyki Ministerstwo Sportu i Turystyki, *Charakterystyka krajowych i zagranicznych podróży mieszkańców Polski w I półroczu 2016 r.*

Tabela. 2 Krajowe krótkookresowe podróże Polaków w wieku 15 i więcej lat (mln).

Miesiące	I połowa 2015r.	I połowa 2016r.
Styczeń	1,6	1,7
Luty	1,9	2,1
Marzec	2,5	2,7
Kwiecień	1,3	1,3
Maj	2,1	2,3
Czerwiec	2,4	2,6
Ogółem	11,7	12,7

Źródło: Departament Turystyki Ministerstwo Sportu i Turystyki, *Charakterystyka krajowych i zagranicznych podróży mieszkańców Polski w I półroczu 2016 r.*

W tabeli 3 przedstawione zostały przeciętne wydatki Polaków, poniesione na podróże w kraju i za granicą. W I połowie 2016 r., nastąpił wzrost wydatków o ok 4%, więcej niż w analogicznym okresie 2015 roku.

¹⁹ A. Białk-Wolf, M. Arent, A. Buziewicz, *Analiza podaży turystyki zdrowotnej w Polsce*, POT, Warszawa 2016, s. 6.

Tabela. 3 Przeciętne wydatki Polaków poniesiona na podróże (PLN).

Wyszczególnienie	I połowa 2015 r.	I połowa 2016 r.
Poniesione w kraju	1077	1079
Poniesione za granicą	1054	1140
Ogółem	2131	2219

Źródło: Departament Turystyki Ministerstwo Sportu i Turystyki, *Charakterystyka krajowych i zagranicznych podróży mieszkańców Polski w I półroczu 2016 r.*

Według szacunków Ministerstwa, w ciągu pierwszych sześciu miesięcy 2016 r. było prawie 39,4 mln przyjazdów nierezydentów, tj. o 4,5% więcej niż w analogicznym okresie poprzedniego roku. Liczbę przyjazdów turystów oszacowano na ok. 8 mln (o 2,4% więcej niż w analogicznym okresie 2015 r.). Dane przedstawia Tabela 4.

Tabela. 4 Liczba przyjazdów w I półroczu 2016 r. według głównych grup krajów (w tys.).

Kraj/grupa krajów	Przyjazdy ogółem	Dynamika I poł. 2016/ I poł. 2015 (w%)	w tym turyści	Dynamika I poł. 2016/ I poł. 2015 (w%)
Ogółem	39398	104,53	7963	102,39
27 krajów UE	30151	103,56	5757	104,27
Stara UE	18515	102,86	4717	104,24
Niemcy	16400	102,67	2950	103,51
Wielka Brytania	436	103,81	340	105,59
Francja	261	102,35	198	104,76
Włochy	231	103,13	210	105
Niderlandy	225	103,69	184	103,95
Austria	191	106,11	157	106,8
Szwecja	145	106,62	124	107,83
Pozostałe kraje 15UE	627	105,38	554	105,52
Nowa UE	11637	104,71	1039	104,32
Czeska Republika	6162	104	131	104,8
Słowacja	3131	104,4	76	104,11
Litwa	1533	110,13	344	103,93
Węgry	143	103,62	116	105,45
Łotwa	337	101,51	167	103,09
Pozostałe kraje 12 UE	331	100,91	205	105,13
Sąsiedzi poza Schengen	8222	108,99	1379	97,04

Ukraina	5562	118,95	642	104,22
Białoruś	1622	94,74	356	92,71
Rosja	1037	89,71	381	90,5
Ważne zamorskie	377	108,65	299	109,52
USA	246	104,68	193	107,22
Pozostałe zamorskie (Australia, Japonia, Kanada, Korea Płd.)	130	116,07	106	113,98
Reszta świata	648	94,74	529	94,13

Źródło: Departament Turystyki Ministerstwo Sportu i Turystyki, *Charakterystyka przyjazdów do Polski w I półroczu 2016 r.*

Według danych GUS w ciągu I półroczu 2016 roku z obiektów noclegowych skorzystało o 11,6% więcej turystów zagranicznych niż w tym samym okresie 2015 roku, a liczba udzielonych im noclegów wzrosła o 12,9%. Analizując zmiany według miesięcy największe wzrosty obserwowano w styczniu, lutym, marcu i kwietniu. Do krajów o największym wzroście liczby korzystających z polskiej bazy noclegowej należą Malta (o 65,6%), Hong Kong (o 36,1%), Japonia (o 35,6%), Izrael (o 33,6%), Chiny (o 33,4%), Grecja (o 32,1%), Indie (o 27,0%), Ukraina (o 23,9%), Węgry (o 19,0%), Portugalia (o 18,7%), Irlandia (o 18,1%), USA (o 17,9%), Szwecja (o 16,9%), Wielka Brytania (o 16,2%), Słowacja (o 14,7%) i Hiszpania (o 14,3%).²⁰ Jeśli chodzi o strukturę turystów odwiedzających Polskę, to najczęściej noclegów udzielono turystom zagranicznym przyjeżdżającym do Polski z Niemiec.²¹

Coraz szerzej rozwija się model lecznictwa uzdrowiskowego wzbogacony aktywnymi formami spędzania wolnego czasu. Wzorem przekształceń funkcji w uzdrowiskach Europy Zachodniej można się spodziewać, że zapoczątkowane obecnie zmiany w funkcjonowaniu uzdrowisk będą następowały nadal.²² Polska w swej ofercie uzdrowiskowej różni się od tych oferowanych w ramach turystyki wellness i spa w większości państw, poprzez posiadanie znaczącego wymiaru medycznego, zaangażowania lekarzy i potwierdzoną skuteczność

²⁰ Departament Turystyki Ministerstwo Sportu i Turystyki, *Charakterystyka przyjazdów do Polski w I półroczu 2016r.*, Warszawa, styczeń 2017.

²¹ A. Białk-Wolf, M. Arent, A. Buziewicz, op. cit., s. 13.

²² K. Michałowski, *Podstawy zarządzania turystyką (aspekt przestrzenny)*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2008, s. 75.

leczniczą. Można uznać, iż jest on produktem unikalnym i należy podkreślać jego odmienność.²³

Niemcy stanowią przykład państwa o dosyć dobrze rozwiniętym systemie opieki zdrowotnej. Jednakże analiza systemu finansowania świadczeń medycznych oraz dotychczasowe badania na temat przyjazdów turystów niemieckich wskazują, iż jest to bardzo istotny rynek z punktu widzenia turystyki medycznej. Zgodnie z ostatnimi badaniami dotyczącymi turystyki medycznej wyjazdowej Niemców, poszukiwane przez nich usługi to: pobyty rehabilitacyjne i uzdrowiskowe (36%), a także zabiegi stomatologiczne (30%) oraz okulistyczne (14%). Warto pamiętać, iż powodem atrakcyjności wyjazdów w celach zdrowotnych jest też możliwość ich połączenia z wypoczynkiem. Wśród motywacji wyjazdów znajduje się również możliwość skorzystania z usług, które są niedostępne w Niemczech.²⁴

Z badań zrealizowanych w pierwszym półroczu 2016 r. wynika, że przeciętne wydatki turystów poniesione na terenie Polski ukształtowały się na poziomie 436 USD na osobę (więcej o 3,1% niż w analogicznym okresie roku 2015). Z analizy wyników badań przeprowadzonych w pierwszym półroczu 2016 r. należy zwrócić uwagę na kilka ważnych zjawisk:

- w porównaniu z pierwszym półroczem 2015 r. analizowany okres charakteryzuje się wzrostem liczby przyjazdów cudzoziemców (o 4,5%). Zwiększył się zarówno ruch turystyczny na terenie Polski jak i przyjazdy odwiedzających jednodniowych,
- równoległe do pozytywnego trendu w odniesieniu do liczby podróży, obserwuje się wzrostową tendencję w zakresie poziomu przeciętnych wydatków, liczonych w USD: nastąpił wzrost wydatków turystów (o 3,1%), natomiast spadły wydatki odwiedzających jednodniowych (o 3,5%),
- porównanie oszacowań dla pierwszych półroczy 2015 i 2016 r. pokazuje, że łączne przychody dewizowe kraju (liczone w USD) nieznacznie wzrosły (o 3,4%).²⁵

Turystyka ma swój udział w bilansie płatniczym państwa. Jeżeli roczne wydatki na turystykę zagraniczną rosną szybciej niż produkt krajowy brutto, to tym samym wzrasta znaczenie turystyki dla wpływów i wydatków dewizowych gospodarki narodowej. Bilans turystyki, będąc częścią bilansu płatniczego, jest porównaniem wartości dóbr i usług turystycznych sprzedanych w kraju obcokrajowcom oraz dóbr i usług zakupionych przez mieszkańców

²³ A. Białk-Wolf, M. Arent, A. Buziewicz, op. cit., s. 5.

²⁴ A. Białk-Wolf, M. Arent, A. Buziewicz, op. cit., s. 16–17.

²⁵ Departament Turystyki Ministerstwo Sportu i Turystyki, *Charakterystyka przyjazdów do Polski w I półroczu 2016 r.*, Warszawa, styczeń 2017.

danego kraju w czasie turystycznego pobytu za granicą. Bilans turystyki jest zestawieniem wartości konsumpcji turystycznej w zagranicznej turystyce przyjazdowej oraz w zagranicznej turystyce wyjazdowej, czyli ogólnie biorąc, w turystyce międzynarodowej danego kraju.

Turystyka jest ważnym środkiem redystrybucji dochodów między regionami, w przypadku turystyki krajowej, oraz między krajami, w przypadku turystyki międzynarodowej. W taki sposób może się ona przyczynić do zróżnicowania rozwoju gospodarki narodowej. Warto podkreślić, iż głównym czynnikiem określającym regionalny i krajowy wzrost gospodarczy jest atrakcyjność turystyczna regionu i kraju.²⁶

Podsumowanie

Doświadczenia wielu krajów i regionów turystycznych na całym świecie wskazują, że turystyka może przynosić zarówno korzyści jak i straty, które mogą wystąpić tak w obszarach emisji, jak i recepcji ruchu turystycznego. Najskuteczniejszym sposobem na to, aby turystyka przynosiła więcej korzyści niż szkód jest planowanie turystyczne. Obecnie trudno sobie wyobrazić, aby rozwój turystyki (niezależnie od tego czy dotyczy miejscowości, regionu czy kraju) odbywał się w sposób żywiołowy. W ramach realizowanej przez siebie polityki (w mniejszym lub większym stopniu) państwo oddziałuje bowiem na najbardziej istotne elementy podaży i popytu turystycznego. Działania te w skrócie nazywa się polityką turystyczną państwa, choć bardziej poprawnie byłoby powiedzieć, że polityka turystyczna to wszelkie działania władz państwowych mające na celu zaspokojenie potrzeb turystycznych własnego społeczeństwa, racjonalne wykorzystanie zasobów pracy i kapitału w sferze gospodarki turystycznej, kształtowanie optymalnych rozmiarów i struktury ruchu turystycznego oraz stwarzanie warunków do dalszego rozwoju turystyki, z uwzględnieniem jej licznych funkcji oraz związków z innymi sferami życia społecznego i gospodarczego.²⁷

Turystyka jest skomplikowanym elementem gospodarki narodowej, wymaga działalności koordynacyjnej wielu działów gospodarki narodowej (transport, usługi, przemysł przetwórczy, przemysł motoryzacyjny, gospodarka morska, sport, kultura). Turystyka dodatkowo jest związana z wieloma problemami natury społecznej, zapewnia rekreację i wypoczynek, wpływa na stan zdrowotny społeczeństwa, rozwój kulturalny, daje miejsca pracy. Nie bez znaczenia jest fakt, że rozwój turystyki jest korzystny dla gospodarki

²⁶ W. Gaworecki, op. cit., s. 172–173.

²⁷ Z. Kruczek, (red.), *Kompendium pilota wycieczek*, PROKSENIA, Kraków 2005, s. 26.

narodowej. W przypadku dużego ruchu przyjazdowego, sektor turystyki pomnaża majątek narodowy.²⁸

Turystyka przyczynia się do rozwoju globalizacji, a jednocześnie koncentruje się na obszarach recepcji, które niejednokrotnie zajmują niewielką powierzchnię. Decydują o tym charakterystyczne dla niej cechy, takie jak mobilność i heterogeniczność. Globalizacja natomiast umożliwia konkurencję między wszystkimi regionami na świecie i zmusza do optymalizacji zarządzania w skali przedsiębiorstwa i regionu.²⁹

Turystyka jest jedną z najdynamiczniej rozwijających się gałęzi gospodarki narodowej. Jej potencjał może zdecydowanie konkurować na rynku międzynarodowym. Polska posiada wiele czynników wskazujących na jej konkurencyjność i atrakcyjność na tle innych krajów.

Jednym z kluczowych czynników jakie mają wpływ na wzmocnienie konkurencyjności rynku polskiego w sektorze turystyki jest nierozwiązany do końca problem spowodowany masowym napływem do Europy imigrantów z terenów Bliskiego Wschodu.

Niewątpliwie oprócz tego, że turystyka stanowi ważne źródło dochodów państwa to także istotna jest współpraca międzynarodowa w tym zakresie. Dla turystów w czasie gdy istnieje zagrożenie terrorystyczne istotnym jest miejsce wypoczynku do którego się udają, by pozbawione ono było konfliktów politycznych czy religijnych.

Omawiane powyżej przykłady są dowodem na to, że Polska w sektorze turystyki posiada wiele czynników warunkujących jej atrakcyjność w kontekście zmian jakie zachodzą obecnie w Europie. Przede wszystkim państwo polskie zdecydowanie dba o bezpieczeństwo wewnętrzne i posiada w swej ofercie walory turystyczne, przyrodnicze i kulturowe, które na tle innych krajów stanowią o jej atrakcyjności i powodują, że turyści zarówno polscy jak i zagraniczni decydują się je odwiedzać, zwiedzać i wypoczywać w nim.

Akty prawne

1. Uchwała nr 143/2015 Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 2015r. w sprawie przyjęcia „Programu Rozwoju Turystyki do 2020 roku”.
2. *Traktat o Unii Europejskiej, Maastricht, 7.02.1992.*

²⁸ K. J. Helnarska, op. cit. s. 190.

²⁹ B. J. Dąbrowska, *Rozwój usług turystycznych w warunkach globalizacji. Zarys problematyki*, Wyższa Szkoła Turystyki i Hotelarstwa w Gdańsku, Gdańsk 2006, s. 17.

Literatura

1. Białk-Wolf, A, Arent M., Buziewicz A., (2016), *Analiza podaży turystyki zdrowotnej w Polsce*, POT, Warszawa.
2. Butowski L., (2009), *Turystyka w polityce spójności gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej w latach 1994–1999 i 2000–2006*, Difin, Warszawa.
3. Cynarski W. J., (2003), *Globalizacja a spotkanie kultur*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
4. Dąbrowska B. J., (2006), *Rozwój usług turystycznych w warunkach globalizacji. Zarys problematyki*, Wyższa Szkoła Turystyki i Hotelarstwa w Gdańsku.
5. Dąbrowska B., (2011), *Turystyka międzynarodowa w globalnej gospodarce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
6. Flejterski S., Wahl P. T., (2003), *Ekonomia globalna. Synteza*, Difin, Warszawa.
7. Gaworecki W., (2007), *Turystyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S.A., Warszawa.
8. Helnarska K. J., (2012), *Działania Unii Europejskiej na rzecz rozwoju turystyki z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
9. Instytut Turystyki w Krakowie Sp. z o.o., (2011), *Ekologia w turystyce jako tendencja rozwoju gospodarki XXI wieku*, Kraków.
10. Jędrzyśiak T., (2008), *Turystyka kulturowa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S.A., Warszawa.
11. Kruczek. Z., (red.), (2005), *Kompendium pilota wycieczek*, PROKSENIA, Kraków.
12. Maroszek S., (2012), *Terroryzm w Europie jako zagrożenie dla rozwoju turystyki. Turystyka w Europie w XXI wieku*, Studenckie Zeszyty Naukowe, Gdańsk.
13. Michałowski K., (2008), *Podstawy zarządzania turystyką (aspekt przestrzenny)*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok.
14. Misala J., (2005), *Wymiana międzynarodowa i gospodarka światowa. Teoria i mechanizmy funkcjonowania*, SGH, Warszawa.
15. Misiak W., (2009), *Globalizacja więcej niż podręcznik*, Difin S.A., Warszawa.
16. Mrozek-Dumanowska A., Zdanowski J., (2005), *Islam a globalizacja*, Wydawnictwa Naukowe AKSON, Warszawa.
17. Noga M., Stawicka M. K (red.), (2008), *Globalizacja a konkurencyjność w gospodarce światowej*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa.
18. Panasiuk A., (2008), *Gospodarka turystyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
19. Skowronek E., (2015), *Europa Regionum TOM XXIV*, Uniwersytet Marii Curie – Skłodowskiej w Lublinie.
20. *Charakterystyka krajowych i zagranicznych podróży mieszkańców Polski w 2015r.*, (2016), raport Departamentu Ministerstwa Sportu i Turystyki, Warszawa.
21. Departament Turystyki Ministerstwo Sportu i Turystyki, (2017), *Charakterystyka przyjazdów do Polski w I półroczu 2016r.*, Warszawa.
22. Departament Turystyki Ministerstwo Sportu i Turystyki, (2017), *Charakterystyka krajowych i zagranicznych podróży mieszkańców Polski w I półroczu 2016r.*, Warszawa.

Informacja o autorze:

Nina Dubiel – Magister, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej.

COMPETITIVENESS OF THE POLISH TOURISM SECTOR RESULTING FROM THE ECONOMIC AND FINANCIAL PROCESSES TAKING PLACE IN EUROPE

Summary

The aim of this paper is to identify factors conditioning the attractiveness of the Polish tourism sector in the context of changes currently taking place in Europe. The first part of the paper defines the concept of economy and discusses the situation of a terrorist threat that significantly affects the financial economy of the state. The characteristics of arrivals and departures to and from Poland in the first half of 2015 are also discussed as well as the first half of 2016.

Key words: *economy, tourism, competitiveness*

REPUTACJA I WIZERUNEK KRAJU W BUDOWANIU MARKI NARODOWEJ NA PRZYKŁADZIE POLSKI

Streszczenie

Kraje współcześnie rywalizują ze sobą przy pomocy różnych metod i narzędzi. Jednym z najskuteczniejszych instrumentów rywalizacji jest marka narodowa, symbolizująca najważniejsze wartości i tożsamość mieszkańców danego kraju. W procesie tworzenia silnej marki narodowej wizerunek i reputacja kraju odgrywają niezwykle ważną rolę. Celem opracowania jest diagnoza wizerunku i reputacji Polski w kontekście budowania marki narodowej oraz sformułowanie rekomendacji co do kierunków i narzędzi jej promocji na arenie międzynarodowej. W realizacji tego celu zastosowano metodę krytycznej analizy literatury przedmiotu oraz wykorzystano źródła wtórne zawierające dane na temat aktualnego wizerunku Polski, jej pozycji w rankingach międzynarodowych oraz działań instytucji publicznych w zakresie promowania marki narodowej „Polska”.

Słowa kluczowe: reputacja kraju, wizerunek kraju, marka narodowa, rywalizacja między państwowa

Wstęp

W konkurowaniu na poziomie międzypaństwowym poszczególne kraje wykorzystują podobne metody i narzędzia, jakie stosują rywalizujące na rynku przedsiębiorstwa. Jednym z kluczowych instrumentów budowania pozycji i zdobywania przewagi konkurencyjnej jest marka. W przypadku państwa chodzi o markę narodową, która symbolizuje najważniejsze wartości i elementy jego tożsamości, i która jest rozpoznawalna i ceniona na arenie międzynarodowej. W procesie kreowania silnej marki narodowej istotne znaczenie ma sposób postrzegania kraju przez interesariuszy zewnętrznych i wewnętrznych, czyli jego wizerunek, a także istniejąca i rozpowszechniana opinia na jego temat, czyli reputacja. Pozytywny wizerunek i silna, dobra reputacja są źródłem wielu korzyści w sferach ekonomicznej, politycznej, kulturowej i społecznej, co sprzyja procesowi rozwoju kraju i poprawie jego pozycji konkurencyjnej na arenie międzynarodowej.

1. Reputacja, a wizerunek i tożsamość kraju

Reputacja, wizerunek i tożsamość to trzy powiązane ze sobą kategorie, odnoszące się do danego obiektu, którym może być: osoba, postać, organi-

zacja, miejsce, zwierzę lub rzecz. W odniesieniu do organizacji (przedsiębiorstwa) reputacja jest definiowana jako zagregowana ocena przeszłych, obecnych i planowanych działań przedsiębiorstwa, oparta na percepcji różnych grup interesariuszy; jest to subiektywna i zbiorowa ocena tego, czy organizacja jest wiarygodna i godna zaufania.¹ Do podstawowych grup interesariuszy zalicza się: klientów, pracowników, inwestorów, partnerów biznesowych, administrację publiczną, media, lokalne społeczności, społeczeństwo jako całość, społeczność międzynarodową. Grupy te formułują swoje opinie o firmie na podstawie wysyłanych przez nią informacji i przekazów reklamowych, osobistych doświadczeń oraz opinii innych podmiotów, które miały kontakt z firmą, jej pracownikami czy produktami. Kluczowe znaczenie ma własne doświadczenie, weryfikacja czynów ze słowami. Na tej podstawie budowane jest zaufanie interesariuszy, które jest fundamentem reputacji.²

Z kolei wizerunek jest określany jako sposób postrzegania danego obiektu, a dokładniej mówiąc elementów jego tożsamości, uformowany w procesach przetwarzania informacji pochodzących z różnych źródeł; to wyobrażenie, jakie jedna lub wiele osób ma o sobie lub innych osobach czy obiektach; to obraz tożsamości firmy w świadomości odbiorców.³ Z powyższych określeń wynika, że wizerunek firmy jako pewien obraz czy wyobrażenie powstające w umyśle odbiorcy, może być „sztucznie” ukształtowany jedynie na podstawie przekazów reklamowych i działań z zakresu public relations.⁴ Wizerunek to rezultat percepcji, odbioru i interpretacji elementów tożsamości, pozwalających zidentyfikować daną firmę i odróżnić ją od pozostałych, w tym zwłaszcza bliskich konkurentów.

Natomiast tożsamość organizacji obejmuje elementy wizualne, takie jak nazwa, logo, symbole, kolorystyka, architektura i wystrój budynków, ubiory pracowników itp. oraz składniki związane z postawami i zachowaniem członków organizacji, szczególnie sposób komunikowania się z otoczeniem. Tożsamość powstaje we wnętrzu, natomiast wizerunek i reputacja – na zewnątrz organizacji.

¹ Ch. J. Fombrun, C. B. M. van Riel, *The reputational landscape*. "Corporate Reputation Review", 1997, 1(1/), s. 10.

² D. Sz wajca, *Zarządzanie reputacją przedsiębiorstwa. Budowa i odbudowa zaufania interesariuszy*, CeDeWu, Warszawa 2016, s. 88.

³ Zob. A. Figiel, *Reputacja w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Ujęcie marketingowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013; F. Krawiec, *Kreowanie i zarządzanie reputacją firmy*, Difin, Warszawa 2009.

⁴ S. Chovanová Supeková, M. Foret, D. Sz wajca, E. Happ, P. Průša, *Marketing communications in the conditions of V4 countries*, ForPress Nitrianske Tlačiarne, s.r.o., Nitra 2016, s. 82–89; K. Wojcik, *Public Relations od A do Z*, Tom I, Agencja Wydawnicza Placet Warszawa 2001; A. Davis, *Public Relations*, PWE, Warszawa 2007.

Odnosząc omówione pojęcia do kraju można sformułować analogiczne definicje:⁵

- reputacja kraju to względna trwała opinia o danym państwie, formułowana przez różne grupy interesariuszy, na podstawie oceny jego walorów naturalnych oraz rezultatów działalności jego mieszkańców i obywateli;
- wizerunek kraju to sposób postrzegania jego tożsamości przez wewnętrznych i zewnętrznych obserwatorów na podstawie informacji pochodzących z różnych źródeł;
- tożsamość kraju to system wizualnych elementów, tj. nazwy, godła, symboli, flagi, kolorystyki, zabytków kultury i sztuki, krajobrazów, architektury itp. oraz tradycji, obyczajów i zwyczajów, postaw i zachowań mieszkańców, a w szczególności stosunku do obcokrajowców.

Podmioty oceniające kraj, czyli jego interesariuszy, można podzielić na:

- zewnętrzne: instytucje administracji publicznej (parlament, rząd, ministerstwa, itd.), turyści, media (tradycyjne i nowoczesne), inwestorzy, przedsiębiorstwa (krajowe i międzynarodowe), partnerzy biznesowi i kooperanci, międzynarodowe instytucje kontroli i nadzoru (tzw. regulatorzy), organizacje pozarządowe, twórcy opinii (politycy i ekonomiści), społeczność międzynarodowa;
- wewnętrzne: mieszkańcy występujący jako osoby fizyczne (obywatele, klienci, konsumenci, petenci, pacjenci itp.) oraz jako członkowie różnych organizacji (przedsiębiorstw, urzędów, instytucji, organizacji pozarządowych itp.).

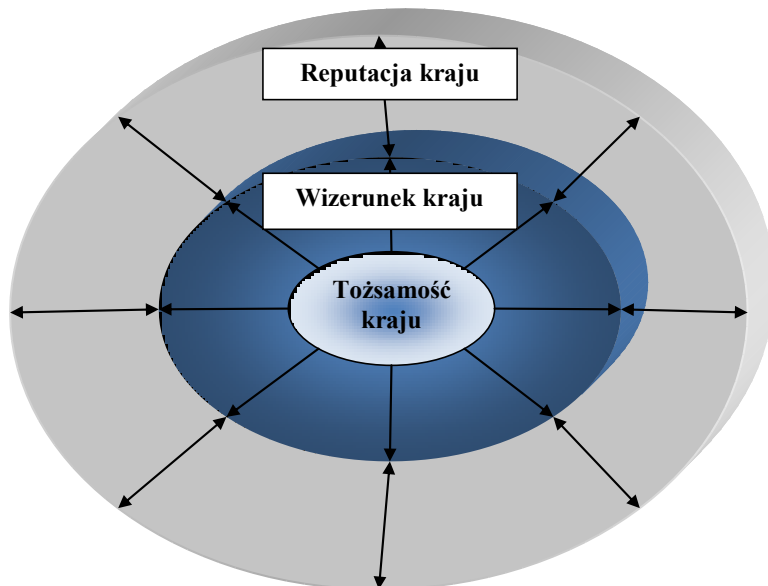
Reputacja kraju jako wynik percepcji różnych grup interesariuszy kształtuje się pod wpływem:

- bezpośrednich doświadczeń interesariuszy, czyli osobistych kontaktów z przedstawicielami danego kraju na różnych poziomach relacji: międzyrządowych, międzyorganizacyjnych, międzyludzkich,
- działań komunikacyjnych oraz inicjatyw przedstawicieli państwa: parlamentów, rządów, organizacji, przedsiębiorstw, pojedynczych osób,
- osób trzecich, tj. opinii, raportów, rankingów itp. opracowywanych przez różne międzynarodowe gremia, stereotypów, czyli obiegowych, tradycyjnych, utrwalanych przez media i inne ośrodki opinii na temat poszczególnych krajów i ich mieszkańców.

⁵ D. Szwejca, *The importance of reputation of a country in the process of building its competitive advantage on the global market*. „Scientific Journal of Bielsko-Biała School of Finance and Law”, No. 1, 2017, s. 99–114.

Pomiędzy omówionymi kategoriami: reputacją, wizerunkiem i tożsamością kraju, występują wzajemne relacje, które zobrazowano na Rysunku 1.

Rys. 1. Reputacja, a wizerunek i tożsamość kraju.



Źródło: D. Sz wajca, *The importance of reputation of a country in the process of building its competitive advantage on the global market* [w:] "Scientific Journal of Bielsko-Biala School of Finance and Law", No. 1, 2017, s. 101.

Wizerunek kraju stanowi odzwierciedlenie sposobu postrzegania jego tożsamości przez różne grupy obserwatorów (interesariuszy). Z kolei reputacja to ocena danego kraju formułowana m. in. na bazie wyobrażeń i skojarzeń na jego temat, a więc na podstawie wykreowanego w świadomości odbiorców wizerunku. Wobec powyższego, wizerunek jest instrumentem kształtowania reputacji, chociaż oczywiście nie jedynym. Oprócz tego reputacja jest budowana w oparciu o własne i cudze doświadczenia interesariuszy w kontaktach z danym krajem, w wyniku czego utrwalony dotychczas wizerunek może ulec weryfikacji na korzyść lub niekorzyść państwa. Zatem reputacja może także wpływać na wizerunek – zależności między nimi są wzajemne. Reputacja i wizerunek kraju wiążą się z pojęciem marki narodowej.

2. Marka narodowa i branding narodowy

Marka narodowa jest definiowana jako całościowa kompozycja wizerunku i reputacji, które składają się na sumę wartości funkcjonalnych i emocjonalnych, dostarczanych przez kraj otoczeniu (światu), a które są znane, cenione i po-

żądane przez interesariuszy marki, czyli organizacje, grupy i ludzi wywierających wpływ na kraj lub na których kraj może wywierać wpływ; marka narodowa to suma uogólnionych doświadczeń jej interesariuszy.⁶ Tak więc wizerunek kraju i jego reputacja są traktowane jako kluczowe instrumenty budowania marki narodowej, która reprezentuje istotne, wyjątkowe wartości i atrybuty danego państwa i narodu.

Budowanie marki narodowej jest określane mianem brandingu narodowego. Branding narodowy jest procesem społecznym i zarządczym, pewną formą manifestacji tożsamości narodowej, nowym patriotyzmem, kreowaniem wizerunku, zarządzaniem reputacją i punktem wyjścia służącym opracowaniu strategii marketingowej miejsca; jego celem jest stworzenie w skali globalnej wizerunku i renomy kraju, które są korzystne, pożądane i wartościowe z punktu widzenia ustalonej wcześniej strategii jego rozwoju.⁷ Innymi słowy, zasadniczym celem tego procesu jest wykreowanie silnej, rozpoznawalnej, pozytywnie kojarzącej się marki narodowej, która byłaby znakomitym narzędziem budowania konkurencyjności danego kraju na arenie międzynarodowej. Specjaliści z Instytutu Marki Polskiej wskazują, że branding narodowy polega na doborze i skomponowaniu mieszanki materialnych i niematerialnych atrybutów odróżniających dany kraj, jego mieszkańców, kulturę, tradycję, zwyczaje, produkty i inne elementy od innych krajów w znaczący i atrakcyjny sposób, celem zbudowania silnej marki narodowej, która ma się przyczynić do poprawy konkurencyjności gospodarki tego kraju.⁸

W ramach brandingu narodowego wskazywane są różne obszary funkcjonowania marki, które zaprezentowano w Tabeli 1.

Tab. 1. Obszary funkcjonowania marki narodowej.

Według W. Olinsa	Według S. Anholta	Według E. Cenker
– dyplomacja publiczna	– ludzie	– wartości
– turystyka	– turystyka	– identyfikacja wizualna
– markowy eksport	– kultura	– flagowe produkty
– bezpośrednio inwestycje zagraniczne	– polityka	
	– markowy eksport	
	– inwestycje zagraniczne	

Źródło: Opracowano na podstawie: M. Hereźniak, *Marka narodowa. Jak skutecznie budować wizerunek i reputację kraju*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 97; S. Anholt, *Sprawiedliwość marek*, Instytut Marki Polskiej, Warszawa 2006, s. 170; E. Cenker, *Public Relations*. Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 2007, s. 232.

⁶ W. Olins, *O marce*, Instytut Marki Polskiej, Warszawa 2004, s. 281.

⁷ M. Hereźniak, *Marka narodowa. Jak skutecznie budować wizerunek i reputację kraju*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s.20.

⁸ *Instytut Marki Polskiej. Glosariusz*, www.imp.org.pl

Jak widać wszyscy autorzy wymieniają obszary dotyczące aktywności ludzi, walorów turystycznych, narodowych produktów oraz inwestycji zagranicznych.

Silna marka narodowa spełnia funkcję promocyjną na zewnątrz i wewnątrz kraju, jest bowiem „bronią konkurencyjną” na arenie międzynarodowej i „lekarstwem na samopoczucie społeczne”.⁹ Narzędzia i działania w ramach brandingu narodowego powinny być zatem kierowane zarówno do obcokrajowców (turystów, inwestorów, pracowników, ludzi kultury, nauki itd.), jak i do obywateli, aby utożsamiali się z własnym krajem, pracowali na jego rzecz oraz rekomendowali go za granicą.

3. Diagnoza aktualnego wizerunku Polski

W 2013 roku Konsorcjum Laboratorium Badań Społecznych oraz MANDS Badania Rynku i Opinii na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych wykonały badania pt. „Określenie wizerunku, który Polska powinna promować za granicą”.¹⁰ Ich celem była identyfikacja aktualnego wizerunku Polski w świadomości Polaków oraz obcokrajowców. Większość ankietowanych Polaków uznała, że Polska jest krajem atrakcyjnym dla obcokrajowców, jednak jej wizerunek obecny wizerunek na świecie nie jest zbyt korzystny. Na 9-punktowej skali 73% badanych wystawiło oceny od 4 do 7, tylko 9% uznało wizerunek za bardzo korzystny (oceny 8 i 9). Wśród atutów, które czynią nasz kraj szczególnie ciekawym na tle innych wymieniono:

- atrakcyjność turystyczną (94%),
- atrakcyjna i dobra kuchnia (90%),
- kultura i sztuka (82%),
- towarzyskość Polaków (81%).

Za obszary najmniej atrakcyjne uznano rynek pracy i warunki życia. Co czwarty badany uważa, że wizerunek kraju w ostatnich latach (zwłaszcza po wstąpieniu do UE i NATO) nieznacznie się poprawił: Polska jest bardziej widoczna, rozpoznawalna i doceniana.

Natomiast badani obcokrajowcy prezentowali bardzo pozytywny odbiór Polski i Polaków, dlatego prawie wszyscy (99%) poleciłiby odwiedzenie naszego kraju swoim znajomym, rodzinie czy współpracownikom. Respondenci

⁹ M. A. Boruc, *Twórcza moc indywidualizmu i przekory*, Aneks: *Marka dla Polski*. [w:] S. Anholt, J. Hildreth, *Brand America. Tajemnica Megamarki: Ameryka jako marka. Nauki dla Polski*, Fundacja Promocja Polska, Instytut Marki Polskiej, Warszawa 2005, s. 173.

¹⁰ Badanie opinii „Określenie wizerunku, który Polska powinna promować za granicą”. Raport końcowy, Warszawa, listopad 2013, <http://www.msz.gov.pl/resource/972c041f-58a2-4119-bc2a-a54a1d896f63:JCR> (dostęp: 22.09.2017).

uznali przede wszystkim, że w Polsce jest wiele pięknych krajobrazów (83%), dużo ciekawych miejsc do zwiedzenia oraz ciekawych zabytków (77%). Wśród słów opisujących cechy kraju znalazły się: Polska jest historyczna, zielona, naturalna, a także romantyczna, nastrojowa. Cechą charakterystyczną opinii wyrażanych przez badanych obcokrajowców było postrzeganie Polski przez pryzmat jej mieszkańców, których określano następującymi przymiotnikami: mili, sympatyczni, uprzejmi, przyjaźni, gościnni.

Przeprowadzone badania wykazały też istnienie rozbieżności pomiędzy wizerunkiem własnym Polaków i Polski a sposobem ich postrzegania przez obywateli innych krajów. Istotnym wnioskiem był również fakt, że w budowaniu wizerunku kraju kluczową rolę zaczyna pełnić Internet i nowoczesne media, gdyż potencjalni interesariusze kierują się w swoich opiniach i działaniach nie tylko informacjami podawanymi przez oficjalne podmioty, ale także niezależnych internautów.

Na podstawie wyników cytowanych badań oraz innych analiz dotyczących wizerunku i promocji marki narodowej, realizowanych w ciągu ostatnich lat¹¹ można stwierdzić, że Polska nie ma wyrazistego, spójnego i atrakcyjnego wizerunku za granicą w porównaniu z innymi krajami. Niewiele jest wspólnych elementów wizerunkowych na temat Polski, funkcjonujących w świadomości obcokrajowców, a na jej postrzeganie największy wpływ mają konotacje historyczne oraz jakość obecnych kontaktów między krajami i ich obywatelami. Zdaniem niektórych ekspertów¹² Polska jako marka narodowa jest niewidoczna, nie kojarzy się z niczym, a jej problemem nie jest zły wizerunek, ale brak wizerunku. Ponadto obserwuje się zjawisko wyczerpywania dotychczasowych jego źródeł, głównie skojarzeń historycznych czy kulturalnych, a w ich miejsce nie pojawiają się nowe zjawiska, idee czy produkty, które mogłyby stać się wyróżnikiem Polski na tle innych państw. Inną dostrzeżoną charakterystyką jest dwupoziomowy charakter wizerunku Polski: narodowy i osobisty. Relacje Polski z innymi krajami na poziomie narodowym są oceniane głównie przez pryzmat polityczny i zależą od aktualnej „temperatury” stosunków dyplomatycznych – jeżeli są one trudne, gorszy jest wizerunek Polski. Natomiast relacje na poziomie osobistym, czyli bezpośrednio znajomości konkretnych obywateli najczęściej opisywane są jako dobre, bliskie, serdeczne, nawet jeśli

¹¹ M. in.: M. A. Boruc, *Ekspertyza. Analiza wyników badań wizerunku Polski i postrzegania polskiej marki na świecie. Założenia i rekomendacje do pozycjonowania Polski jako kraju docelowego podróży turystycznych na lata 2009–2015*, Instytut Marki Polskiej, POT, Warszawa 2008; Marketingowa strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2008–2015. Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa, październik 2008; J. Fomina, J. Frelak, *Wizerunek Polski i Polaków w Wielkiej Brytanii*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

¹² *Kierunki promocji Polski do 2015 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2009; *Badania wizerunkowe Polski i polskiej gospodarki w krajach głównych partnerów gospodarczych. Raport końcowy z badań wizerunkowych*, AGERON POLSKA, AGERON INTERNACIONAL S.L. na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, Warszawa, Czerwiec 2011.

ocena na poziomie narodowym pozostaje negatywna.¹³ Wszystkie dotychczasowe analizy wykazują bowiem, że wizerunek Polaków jest w znakomitej większości przypadków lepszy i bardziej wyrazisty, niż wizerunek samego kraju.

Według autorów raportu również marka „Polska”, podobnie jak sam wizerunek, jest w odbiorze międzynarodowym raczej nijaka, rozmyta, nieskrystalizowana. W. Olins uważa, że Polska potrzebuje wyraźnej marki, ale nadal jej nie ma. Do tej pory promowano albo rzeczy już znane (np. znani artyści, sztuka ludowa, tradycyjne produkty), albo te, które według wyobrażeń inicjatorów mogą wydać się atrakcyjne w innych krajach. Nadal brakuje też produktów czy korporacji wiodących, z którymi Polska kojarzyłaby się za granicą. Zdaniem Olinsa idea marki dla Polski jeszcze się nie wyłoniła, kraj nadal wydaje się szary. A dostrzegalna jest potrzeba wykreowania tożsamości, która wyraźnie pokaże światu, czym jest Polska.¹⁴

Sposób postrzegania kraju na tle innych państw znajduje odzwierciedlenie w międzynarodowych rankingach wizerunku, reputacji oraz marek narodowych.

4. Pozycja Polski w rankingach marek narodowych

Od wielu lat różne instytucje, agencje badawcze, firmy consultingowe prowadzą badania dotyczące wizerunku i reputacji krajów, a także pomiaru wartości marek narodowych. Bierze się w nich pod uwagę różne kryteria oceny (ekonomiczne, polityczne, kulturowe, ekologiczne itd.), stosuje się metody ilościowe i jakościowe, korzysta z opinii ekspertów, naukowców, inwestorów, turystów, obywateli itd., uwzględnia się różną liczbę ocenianych państw. W Tabeli 2 przedstawiono pozycję Polski w wybranych rankingach marek narodowych w latach 2009–2016.

Do najbardziej popularnych rankingów należy *Anholt-GfK Roper Nation Brand Index*, który bazuje na koncepcji sześciokąta marki narodowej Anholta. Jest wynikiem badań ankietowych prowadzonych przez Internet na reprezentatywnej próbie dorosłych obywateli innych państw, w których oceniana jest reputacja poszczególnych krajów. Jak widać, na przestrzeni lat 2009–2015 pozycja Polski poprawiła się o 4 miejsca, przy czym najslabiej wypadła turystyka, choć uważamy ją za jeden z największych atutów naszego kraju.

¹³ J. Fomina, J. Frelak, *Wizerunek Polski i Polaków w Wielkiej Brytanii*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 28.

¹⁴ W. Olins, *Clear Brand idea for Poland*, rozmowa Grzegorza Kiszluka, serwis internetowy magazynu Brief, 01/07/2013, http://www.brief.pl/artukul,600,wally_olins_clear_brand_idea_for_poland.html

Tab. 2. Pozycja Polski w wybranych rankingach marek narodowych w latach 2009–2016.

Ranking	Kryteria oceny	Liczba ocenianych państw	Pozycja Polski
ANHOLT-GFK ROPER NATION BRAND INDEX	Ludzie, kultura, turystyka, polityka, markowy eksport, inwestycje zagraniczne	50	2009 – miejsce 30 2013, 2014, 2015 – miejsce 26
COUNTRY REPTRAK	Zaawansowanie gospodarki, atrakcyjność środowiska, skuteczność działania rządu	55	2011, 2012 – pozycja 30 2013 – pozycja 25 2014 -pozycja 24 2015 – pozycja 23 2016 – pozycja 27
FUTURE BRANDS – COUNTRY BRAND INDEX	System wartości, jakość życia, potencjał biznesowy, kultura i dziedzictwo, turystyka, efekt kraju pochodzenia	75	2014–2015 – pozycja 45
BRAND FINANCE NATIONAL BRANDS	Wartość marki obliczana jako wartość bieżąca netto przyszłych przepływów pieniężnych związanych z oddziaływaniem marki danego kraju	100	2012 – miejsce 20 (wartość 497bln \$) 2013 – miejsce 20 (602 bln \$) 2014 – miejsce 20 (wartość 602 bln \$) 2015 – miejsce 20 (wartość 566 bln \$) 2016 – miejsce 20 (516 bln \$)
THE SOFT POWER 3.0	zdolność państwa do pozyskiwania sojuszników i zdobywania wpływów dzięki atrakcyjności własnej kultury, polityki i ideologii	30	2015 – miejsce 24 2016 – miejsce 23
THE GLOBAL COMEPTITIVENESS REPORT	Ogólna konkurencyjność	140	2015–2016 – miejsce 41
THE DIGITAL COUNTRY INDEX	Cyfrowy kraj – częstotliwość wyszukiwania w Internecie treści dotyczących danego kraju	245	2016 – 34 miejsce na świecie, 15 miejsce w Europie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Gad, *POLSKA e-MARKA NARODOWA. Spoty promocyjne Polski w Internecie jako element brandingu narodowego*, Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2016, s. 59–65; http://brandfinance.com/images/upload/nation_brands_2016_report.pdf;

Badaniem reputacji krajów zajmuje się także *Reputation Institute*, który specjalizuje się w pomiarze reputacji firm od końca lat 90. ubiegłego wieku. Wskaźniki reputacji krajów (tzw. *Country RepTrak® Pulse*) są obliczane na podstawie oceny 16 czynników (w ramach trzech podanych w Tabeli 2 grup), której dokonują mieszkańcy państw grupy G8 (Francja, Japonia, Kanada, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy, USA i Rosja), wypełniając ankiety drogą elektroniczną (CAWI). W 2016 roku w badaniu wzięło udział 58 000 respondentów. W 2011 roku Polska zaliczana była do krajów o słabej reputacji, jej pozycja w kolejnych latach sukcesywnie się poprawiała. Natomiast w 2016 roku nastąpił spadek oceny jej reputacji o 4 miejsca.

W rankingu *Future Brands – Country Brand Index* analizie poddawane są jedynie walory turystyczne kraju. Bierze się w nim pod uwagę opinie osób podróżujących w celach biznesowych lub wypoczynkowych oraz międzynarodowych ekspertów (pisarzy, analityków, rezydentów i innych pracowników branży turystycznej). W edycji 2014–2015 Polska znalazła się na 45 miejscu i w aspekcie turystyki nie została zakwalifikowana do krajów będących marką.

Podstawą kolejnego rankingu *Brand Finance National Brands* jest wartość marki narodowej wyceniana na podstawie przyszłych przepływów pieniężnych dotyczących oddziaływania marki danego kraju. Na podstawie corocznych raportów można zauważyć, że Polska zajmuje od 2012 roku stabilne, 20 miejsce, natomiast wartość marki – po kilkuletnim trendzie wzrostowym, odnotowuje w ostatnich dwóch latach kilkuprocentowy spadek.

W rankingu *The Soft Power 30* bierze się pod uwagę tzw. miękką siłę kraju, czyli jego zdolność do pozyskiwania sojuszników i zdobywania wpływów dzięki atrakcyjności własnej kultury, polityki i ideologii. Badania mają charakter ilościowo-jakościowy, a wynik stanowi kombinację badań sondażowych i danych zastanych. W procedurze badawczej wykorzystuje się media społecznościowe (Facebook), a respondenci pochodzą z 25 krajów świata. Na 30 ocenianych państw Polska uplasowała się w 2016 roku na 23 pozycji, czyli poprawiła swoją lokatę o jedno miejsce w porównaniu z rokiem poprzednim.

Istotny jest także ranking przygotowywany przez Światowe Forum Ekonomiczne, dotyczący ogólnej konkurencyjności kraju – *The Global Competitiveness Report*. Według raportu 2015–2016 Polska zajmuje 41 pozycję w gronie 140 ocenianych państw i została zaliczona do grupy europejskich krajów rozwijających się o wschodzących gospodarkach (pomiędzy etapem napędzania gospodarki przez wydajność a napędzaniem jej przez innowacyjność).

Ostatni z wymienionych w Tabeli 2 rankingów jest sporządzany od niedawna (od 2015 roku), od kiedy wprowadzono pojęcie tzw. „cyfrowego państwa”. Podstawą oceny jest częstotliwość poszukiwania w Internecie informacji o danym kraju w pięciu wymiarach: eksport, turystyka, inwestycje, talent, rozgłos. W rankingu tym Polska zajęła w 2016 roku 34 miejsce na 245 krajów świata, a 15 miejsce wśród krajów europejskich. Najlepszą pozycję uzyskała

w kategorii eksportu (29 miejsce na świecie), a najgorzej w odniesieniu do turystyki (60 miejsce).

Jak widać z zaprezentowanych rankingów wizerunku i reputacji krajów Polska zajmuje środkowe lokaty, które nie ulegały większym zmianom w ostatnich latach. Wyniki te potwierdzają w pewnym sensie przedstawioną powyżej diagnozę wizerunku Polski oraz potrzebę jego wzmocnienia i poprawy. Jest to zadanie stojące przede wszystkim przed władzami państwowymi, które mają do dyspozycji wiele narzędzi promocji.

5. Rekomendacje dotyczące budowania silnej marki narodowej „Polska”

Skuteczność działań podejmowanych w ramach brandingu narodowego, czyli wykreowanie silnej marki narodowej, wymaga opracowania i realizacji długofalowej, spójnej i konsekwentnej strategii. Tymczasem aktywność polskich władz i instytucji w ostatnich 20 latach nie pozwoliła na zbudowanie takiej marki ani reputacji, pomimo skali przeobrażenia i postępu, jakich dokonała Polska po 1989 roku.¹⁵ Zdaniem M. Hereźniak głównymi przyczynami niepowodzenia były:¹⁶

- brak kontynuacji inicjatyw kolejnych władz (rządów i prezydentów);
- złe gospodarowanie środkami na promocję, tzn. zbytne rozproszenie wydatków;
- zbyt wiele różnorodnych sloganów, które nie wyrażały unikatowości kraju.

Podobne zastrzeżenia sformułowała Najwyższa Izba Kontroli w raporcie z 2011 roku, oceniając promocję kultury polskiej w świecie, tj.:¹⁷

- brak kompleksowego programu zawierającego cele i spójne kierunki działań poszczególnych podmiotów,
- nieterminowe opracowanie działań promocyjnych w związku z organizacją EURO 2012,
- brak monitoringu określonych działań lub przyjęcie niewłaściwych mierników do analiz.

¹⁵ P. Krowicki, *Dyplomacja publiczna i branding narodowy w służbie pozytywnego wizerunku kraju – casus Polski* [w:] *Promocja Polski w świecie: kultura, dyplomacja, marka narodowa*, E. Mocek (red.), Collegium Civitas Press, Instytut Adama Mickiewicza, Warszawa 2010, s. 109.

¹⁶ M. Hereźniak, *Marka narodowa. Jak skutecznie budować wizerunek i reputację kraju*, PWE, Warszawa 2011, s. 195–197.

¹⁷ K. Gad, *POLSKA e-MARKA NARODOWA. Spoty promocyjne Polski w Internecie jako element brandingu narodowego*, Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2016, s. 58.

Zdaniem M. Boruca Polska posiada potencjał promocyjny, jednakże tym, co przeszkadza w pełni go wykorzystać jest stan świadomości obywateli oraz sytuacja państwa. Sugeruje on także, że Polska nie musi budować marki narodowej od zera, wystarczy ogrom różnych „klocków” ułożyć w spójną całość i „natchnąć wspólną ideą – myślą przewodnią”.¹⁸

W oparciu o dotychczasowe badania wizerunkowe¹⁹ stwierdzono, że największym atutem marki są ludzie i że właśnie przez Polaków marka w najlepszy sposób dociera do obcokrajowców. W związku z tym rekomenduje się, aby to Polacy – ich cechy, dokonania, osiągnięcia czy wytworzone produkty były pryzmatem, przez który należy budować wizerunek kraju i markę narodową „Polska”. Już na początku XXI wieku prof. W. Olins sformułował ideę przewodnią, mającą ukazywać charakter polskiej marki: *Creative Tension*, czyli *Twórcze Napięcie*. Według Olinsa Polska jest pełna dualizmów, przeciwstawnych cech, które stanowią jej główną siłę rozwojową (łączy elementy kultury Wschodu i Zachodu, cechują ją urok i hardość, chaotyczność i skuteczność). Napięcia powstające między tymi przeciwstawnymi cechami wywołują swoisty niepokój i energię pobudzającą do działania. To *Twórcze Napięcie* jest powodem, dla którego Polska jest krajem wydającym wielu sławnych ludzi: przedsiębiorców, artystów, sportowców. To powód ciągłej zmiany, przekształcania się i dynamicznego rozwoju Polski.²⁰

Autorzy cytowanych wcześniej badań wizerunkowych²¹ sformułowali następujące rekomendacje dotyczące promocji i brandingu marki narodowej Polski:

- opracowanie logo Polski, które będzie wykorzystywane we wszystkich działaniach i materiałach promocyjnych, a także elementu biało-czerwonego,
- wykorzystanie nazwy „Polska” w oryginalnej pisowni,
- prowadzenie kampanii edukacyjnej dla Polaków, aby uporządkować ich wiedzę i percepcję kraju,
- nagłaśnianie sukcesów Polaków oraz wydarzeń kulturalnych i sportowych o zasięgu międzynarodowym,
- komunikaty przede wszystkim o ludziach, a jeśli o miejscach to przez pryzmat doświadczeń i spotkań,

¹⁸ M. A. Boruc, *Twórcza moc indywidualizmu i przekory*. Aneks: *Marka dla Polski* [w:] S. Anholt, J. Hildreth, *Brand America. Tajemnica Megamarki: Ameryka jako marka*. Nauki dla Polski, Fundacja Promocja Polska, Instytut Marki Polskiej, Warszawa 2005, s. 176.

¹⁹ Badanie opinii „Określenie wizerunku, który Polska powinna promować za granicą”. Raport końcowy, Warszawa, listopad 2013, <http://www.msz.gov.pl/resource/972c041f-58a2-4119-bc2a-a54a1d896f63:JCR> (dostęp: 22.09.2017).

²⁰ Hereźniak, op. cit., s. 209–201.

²¹ Badanie opinii „Określenie wizerunku, który Polska powinna promować za granicą”. Raport końcowy, Warszawa, listopad 2013, <http://www.msz.gov.pl/resource/972c041f-58a2-4119-bc2a-a54a1d896f63:JCR> (dostęp: 22.09.2017).

- angażowanie polskich przedsiębiorców i obywateli do promowania kraju,
- wykorzystanie nowoczesnych mediów w komunikacji z odbiorcami.

Powyższe rekomendacje powinny być pomocne w formułowaniu strategii promocji marki narodowej Polski na arenie międzynarodowej na szczeblu centralnym i lokalnym.

Podsumowanie

Silna marka narodowa jest źródłem przewagi konkurencyjnej i budowania znaczącej pozycji kraju na arenie międzynarodowej. Wykreowanie takiej marki wymaga prowadzenia spójnych działań promocyjnych w ramach tzw. branding narodowego, które wspierają budowanie pozytywnego wizerunku i reputacji danego państwa.

Pomimo znacznego potencjału promocyjnego i możliwości rozwojowych Polski marka narodowa nie została dotychczas odpowiednio wykreowana. Jak wynika z badań, wizerunek naszego kraju jest niespójny, niezbyt atrakcyjny i mało wyrazisty na tle innych krajów. W związku z tym również marka narodowa „Polska” jest nijaka, rozmyta i nieskrystalizowana. W międzynarodowych rankingach dotyczących reputacji krajów i wartości marek narodowych Polska zajmuje niezbyt wysokie lokaty.

Wobec tego konieczne jest opracowanie i realizacja spójnej strategii marketingowej mającej na celu wypromowanie wyrazistej, silnej marki narodowej. Specjaliści z zakresu branding narodowego sugerują, aby to Polacy – ich cechy, dokonania czy wytworzone produkty były pryzmatem, przez który należy budować markę „Polska”. Ideą przewodnią, oddającą jej charakter ma być bowiem *Twórcze Napięcie* – efekt ścierania się przeciwstawnych cech – uważane za siłę rozwojową naszego kraju.

Literatura

1. Badanie opinii „Określenie wizerunku, który Polska powinna promować za granicą”. Raport końcowy, Warszawa, listopad 2013, <http://www.msz.gov.pl/resource/972c041f-58a2-4119-bc2a-a54a1d896f63:JCR> (dostęp: 22.09.2017).
2. *Badania wizerunkowe Polski i polskiej gospodarki w krajach głównych partnerów gospodarczych. Raport końcowy z badań wizerunkowych*, AGERON POLSKA, AGERON INTERNACIONAL S.L. na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, Warszawa, Czerwiec 2011.
3. M. A. Boruc, *Ekspertyza. Analiza wyników badań wizerunku Polski i postrzegania polskiej marki na świecie. Założenia i rekomendacje do pozycjonowania Polski jako kraju docelowego podróży turystycznych na lata 2009–2015*, Instytut Marki Polskiej, POT, Warszawa 2008.

4. Boruc M. A., *Twórcza moc indywidualizmu i przekory. Aneks: Marka dla Polski* [w:] S. Anholt J. Hildreth, *Brand America. Tajemnica Megamarki: Ameryka jako marka. Nauki dla Polski*, Fundacja Promocja Polska, Instytut Marki Polskiej, Warszawa 2005.
5. Chovanová Supeková S., Foret M., Sz wajca D., Happ E., Průša P., *Marketing communications in the conditions of V4 countries*, ForPress Nitrianske Tlačiarne, s.r.o., Nitra 2016.
6. Figiel A., *Reputacja w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Ujęcie marketingowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013.
7. Fombrun Ch. J., van Riel C. B. M., *The reputational landscape*, "Corporate Reputation Review", 1997, 1(1/).
8. Fomina J., Frelak J., *Wizerunek Polski i Polaków w Wielkiej Brytanii*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
9. Gad K., *POLSKA e-MARKA NARODOWA. Spoty promocyjne Polski w Internecie jako element brandingu narodowego*, Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2016.
10. Hereźniak M., *Marka narodowa. Jak skutecznie budować wizerunek i reputację kraju*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.
11. *Instytut Marki Polskiej, Glosariusz*, www.imp.org.pl
12. *Kierunki promocji Polski do 2015 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2009.
13. Krawiec F., *Kreowanie i zarządzanie reputacją firmy*. Difin, Warszawa 2009.
14. Krowicki P., *Dyplomacja publiczna i branding narodowy w służbie pozytywnego wizerunku kraju – casus Polski* [w:] *Promocja Polski w świecie: kultura, dyplomacja, marka narodowa* E. Mocek (red.), Collegium Civitas Press, Instytut Adama Mickiewicza, Warszawa 2010.
15. *Marketingowa strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2008–2015*, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa, październik 2008.
16. Olins W., *Clear Brand idea for Poland*, rozmowa Grzegorza Kiszluka, serwis internetowy magazynu Brief, 01/07/2013, http://www.brief.pl/artypul,600,wally_olins_clear_brand_idea_for_poland.html
17. Olins W., *O marce*. Instytut Marki Polskiej, Warszawa 2004.
18. Sz wajca D., *The importance of reputation of a country in the process of building its competitive advantage on the global market* [w:] "Scientific Journal of Bielsko-Biała School of Finance and Law", No. 1, 2017.
19. Sz wajca D., *Zarządzanie reputacją przedsiębiorstwa. Budowa i odbudowa zaufania interesariuszy*, CeDeWu, Warszawa 2016.
20. Wojcik K., *Public Relations od A do Z*, Tom I, Agencja Wydawnicza Placet Warszawa 2001; Davis A., *Public Relations*. PWE, Warszawa 2007.

Informacja o autorze:

Danuta Sz wajca – dr hab., Wydział Organizacji i Zarządzania, Politechnika Śląska

**REPUTATION AND IMAGE OF A COUNTRY DEVELOPMENT
OF NATIONAL BRAND ON THE EXAMPLE OF POLAND**

Summary

Contemporary states compete with each other using different methods and tools. One of the important instruments of competition is the national brand, which symbolizes the most important values and identity the community of a given country. In the process of creating a strong national brand, the image and reputation of the country play an extremely important role. The aim of the study is to diagnose the image and reputation of Poland in the context of building a national brand and to formulate recommendations on directions and tools for its promotion on the international stage. To achieve this purpose, the following methods were used: critical analysis of the literature of the subject, analysis of secondary sources, containing data on the current image of Poland, its position in the international rankings and the actions of public institutions towards promoting the national brand "Poland".

Key words: *country reputation, country image, national brand, international competition.*

