

Studia Zarządzania i Finansów
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 2/2011

Gospodarka i sektor publiczny po kryzysie

Pod redakcją naukową
Marka Dylewskiego



Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

Komitety wydawniczy
prof. nadzw. dr hab. Władysław Balicki
Grażyna Krasowska-Walczak – dyrektor Wydawnictwa WSB w Poznaniu
Andrzej Małcki – sekretarz redakcji Zeszytów Naukowych WSB w Poznaniu
dr Piotr Dawidziak
prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak
prof. nadzw. dr hab. Tadeusz Leczykiewicz
prof. nadzw. dr hab. Ilona Romiszewska
prof. zw. dr hab. Janusz Sawczuk
prof. zw. dr hab. Stanisław Wykrętowicz

Recenzenci
prof. zw. dr hab. Adam Szewczuk
prof. zw. dr hab. inż. Dorota Korenik

Rada naukowa
prof. dr hab. Teresa Famulska
prof. nadzw. dr hab. Stanisław Korenik
prof. zw. dr hab. Bogdan Nogalski
prof. zw. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski
prof. zw. dr hab. Jerzy Węclawski
prof. nadzw. dr hab. Krzysztof Surówka
prof. zw. dr hab. Adam Szewczuk

Redaktor czasopisma
prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak

Redaktor naukowy
prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski

Redakcja i korekta
Anna Stankiewicz

Redakcja techniczna i skład
Wiesława Mazurkiewicz

Projekt okładki
Jan Ślusarski

© Copyright by Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, 2011

ISSN 2084-0152

Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań
tel. 61 655 33 99, tel./faks 61 655 33 97
e-mail: wydawwsb@wsb.poznan.pl, dzialhandlowy@wsb.poznan.pl
www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl

Druk i oprawa: ESUS Druk cyfrowy

Spis treści

Wstęp	5
--------------------	---

Gospodarka w okresie spowolnienia i kryzysu na rynkach finansowych

Katarzyna Brzychcy Pracodawcy, bezrobotni i powiatowe urzędy pracy – uczestnicy rynku pracy	9
Rafał Koczkodaj, Małgorzata Gorzalczyńska-Koczkodaj Wpływ kryzysu finansowego na zadłużanie się polskich gospodarstw domowych	21
Łukasz Makowski Kondycja łotewskiej gospodarki w latach 1991–2011	35
Maria Marciniak Rola sektora turystycznego w kształtowaniu konkurencyjności regionów w świetle regionalnych programów operacyjnych.....	47
Stanisław Marek Cywilizacyjne uwarunkowania zmian otoczenia organizacji	55
Beata Milewska Logistyka po globalnym kryzysie	73
Marta Rutowicz Sieć międzyorganizacyjna jako forma współdziałania przedsiębiorstw w dobie globalizacji	81
Konrad Salmonowicz Oprogramowanie Open Source jako alternatywa dla systemów komercyjnych w dobie kryzysu gospodarczego i oszczędności w przedsiębiorstwach.....	89

Marcin Surówka

Opłacalność inwestycji na krakowskim rynku nieruchomości w okresie światowego kryzysu finansowego	103
--	-----

Finanse publiczne w zmiennym otoczeniu**Marek Czyż**

Rozwój rynku obligacji komunalnych w Polsce	117
---	-----

Zofia Dolewka

Sprawna administracja publiczna	131
---------------------------------------	-----

Ewa Gąsiorek

Rozwój lokalny i regionalny w aspekcie ograniczeń zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego	141
--	-----

Tomasz Maziakowski

Inicjatywa wspólnotowa JEREMIE jako nowy instrument zwiększający dostępność do zewnętrznych źródeł finansowania dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw	151
--	-----

Wojciech Misterek

Potencjał tworzenia bankowości komunalnej w Polsce	159
--	-----

Dariusz Sobolewski

Rola funduszy pożyczkowych w ograniczaniu luki kapitałowej poprzez wykorzystanie instrumentów inżynierii finansowej dostępnych w ramach inicjatywy JEREMIE (przykład województwa wielkopolskiego)	169
---	-----

Paulina Urbanowicz

Wpływ konstrukcji podatków dochodowych na decyzje kapitałowe przedsiębiorstw w dobie kryzysu i na moment po kryzysie	187
---	-----

Włodzimierz Zasadzki

Zarządzanie strategiczne w realizacji zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego	197
---	-----

Recenzja książki prof. nadzw. dr hab. Wiesławy Ziółkowskiej

„Finanse publiczne – teoria i zastosowania”, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 2010	207
--	-----

Abstracts	209
------------------------	-----

Wstęp

Oddajemy do rąk Czytelnika drugi numer „Studiów Zarządzania i Finansów”. Kontynuuje on podstawowy cel programowy tego czasopisma, którym jest szeroka dyskusja nad współczesnymi problemami z zakresu zarządzania i finansów. Są to problemy, które występują głównie w praktyce gospodarczej, ale mogą też mieć fundamentalny wpływ na współczesną rzeczywistość.

Zagadnienia poruszane w serii „Studia Zarządzania i Finansów” są kierowane w coraz szerszym zakresie do środowisk naukowych oraz praktyków społeczno-gospodarczych, obejmują wymianę doświadczeń oraz prezentację wyników badań prowadzonych w ośrodkach naukowych w Polsce i za granicą. Jest to głos w dyskusji nie tylko teoretyków, ale i praktyków wskazujących na ważne problemy i rozwiązania występujące w otoczeniu społeczno-gospodarczym. Mamy nadzieję, że kolejny zeszyt naukowy „Studia Zarządzania i Finansów” będzie kontynuacją forum dyskusyjnego, prezentującego nowe rozwiązania oraz wskazującego na problemy i dysfunkcje w otoczeniu gospodarczym.

Niniejszy numer czasopisma nosi tytuł: „Gospodarka i sektor publiczny po kryzysie”. W opracowaniu całość problematyki została ujęta przekrojowo i koncentruje się na skutkach kryzysu finansowego dla gospodarki, przedsiębiorstw, instytucji oraz sektora publicznego. Kryzys i jego skutki to jednocześnie nowe wyzwania dla menedżerów oraz konieczność wykorzystywania nowoczesnych metod zarządzania, pozwalających na skuteczne przeciwdziałanie skutkom kryzysu.

Celem opracowania jest:

- zidentyfikowanie problemów zarządczych i finansowych związanych z przyczynami i skutkami kryzysu na rynkach finansowych,
- odniesienie się do aktualnie obowiązujących wyzwań i problemów związanych z narastającymi skutkami kryzysu na rynkach finansowych,
- wskazanie na znaczenie metod zarządzania i rozwiązań logistycznych dla rozwoju przedsiębiorstw i instytucji w związku z niekorzystnym rozwojem sytuacji społeczno-gospodarczej w Europie i na świecie,
- sformułowanie propozycji rozwiązań, które będą stymulować procesy dostosowawcze podmiotów gospodarczych i jednostek sektora publicznego do do-

tychczas niezakładanej i nieoczekiwanej rzeczywistości społeczno-gospodarczej po kryzysie.

Autorzy zdają sobie sprawę, że ograniczona objętość i charakter prezentacji materiału dyskusyjnego w formie artykułu powodują zasygnalizowanie tylko skromnej części problemów, już w swej istocie tak różnych. Zarządzanie i finanse stanowią spójny i nierozzerwalny obszar funkcjonowania przedsiębiorstw, instytucji i społeczeństwa. Jak pokazują skutki kryzysu na rynkach finansowych, należy je rozpatrywać łącznie, jako całość, a to wymaga kompleksowego podejścia i kreowania innowacyjnych rozwiązań – często radykalnych – pozwalających na skuteczne funkcjonowanie gospodarki w czasie kryzysu i po kryzysie.

Autorzy mają nadzieję, że zaprezentowana problematyka stanie się inspiracją do dalszej dyskusji i badań w tak istotnych obszarach.

listopad, 2011 r.

Redaktor naukowy
prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski

Redaktor serii wydawniczej
prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak

Gospodarka w okresie spowolnienia i kryzysu na rynkach finansowych

Katarzyna Brzychcy

Uniwersytet Szczeciński

Pracodawcy, bezrobotni i powiatowe urzędy pracy – uczestnicy rynku pracy

Streszczenie. Artykuł podejmuje tematykę rynku pracy, a dokładniej: stanowi próbę przedstawienia relacji zachodzących pomiędzy wybranymi uczestnikami rynku pracy, a mianowicie: powiatowymi urzędami pracy, pracodawcami i bezrobotnymi. Refleksja autorki w pierwszej części skupia się na przedstawieniu definicji rynku i rynku pracy z uwzględnieniem ekonomicznych i społecznych jego aspektów. Następnie wskazuje uczestników wraz z ich atrybutami, by potem przedstawić ich potrzeby i interesy, które starają się realizować na rynku pracy. Mimo że są one różne, wszystkie strony wzajemnie siebie potrzebują, aby zaspokoić postawione przed nimi cele. Ze względu na konieczność osiągnięcia celów i zaspokojenia potrzeb wszyscy wymienieni uczestnicy rynku pracy wchodzi w relacje, które mają różny charakter. W artykule zaproponowano kilka ich rodzajów. Wyróżnić wśród nich można te o charakterze ekonomicznym, organizacyjnym i społecznym. Ważne jest to, że nie wszystkie one muszą występować w każdej relacji, bez względu na liczbę stron w niej uczestniczących. Artykuł jest otwarty, tworzy przyczynek do podjęcia dalszych poszukiwań badawczych i rozważań teoretycznych.

1. Wprowadzenie

Rynek pracy pozostaje w obszarze poszukiwań i jest przedmiotem analiz. Pomimo dużego dorobku dotyczącego tego tematu, ta problematyka jest wciąż żywa, gdyż przeobrażająca się rzeczywistość wywołuje dynamiczne zmiany.

Celem artykułu jest identyfikacja relacji zachodzących pomiędzy uczestnikami rynku pracy i determinantów kształtujących te relacje.

Punktem wyjścia do rozważań na podejmowany temat jest skupienie uwagi na pojęciu rynku i rynku pracy oraz jego atrybutów. Podkreślona została specyfika rynku pracy z punktu widzenia uczestników rynku pracy, którzy jednocześnie stanowią atrybuty rynku.

Następnie skupiono się na omówieniu poszczególnych uczestników rynku, a dokładniej: pracodawców, bezrobotnych i powiatowych urzędów pracy w odniesieniu do potrzeb, jakie charakteryzują ich interesy na rynku pracy. Dzięki zdefiniowaniu potrzeb można było skierować się ku relacjom, które powstają w głównej mierze w oparciu o chęć zaspokojenia potrzeb i osiągnięcia celu. Refleksja nad relacjami pozwoliła je zidentyfikować.

2. Rynek i rynek pracy

Rynek jest podstawową kategorią ekonomiczną. Oznacza przestrzeń, w obszarze której podaż spotyka się z popytem, a relacje zachodzące pomiędzy oboma kategoriami kształtowane są przez cenę, przy udziale konkurencji. Inne opisy rynku mówią iż „jest to miejsce, gdzie spotyka się podaż z popytem i gdzie kształtuje się cena”¹, że „jest naturalnym obszarem robienia interesów, czyli biznesu”² i stanowi „ogół stosunków zachodzących między podmiotami uczestniczącymi w procesach wymiany. Tymi podmiotami są sprzedawcy i nabywcy, którzy reprezentują podaż, popyt, a także wzajemne relacje między nimi”³. Powyższe opisy jednoznacznie wskazują na ekonomiczny wymiar rynku i tak samo są postrzegane oraz przedstawiane inne rodzaje rynków, w tym rynek pracy. „Rynek pracy stanowi [...] jeden z trzech tylko rynków czynników produkcji (obok rynków ziemi i kapitału). Przedmiotem zaś wymiany na tym rynku jest praca rozumiana jako towar, choć różniący się od innych dóbr”⁴. Z kolei E. Kryńska wskazuje na dwa wymiary rynku pracy. Pierwszy z nich ma charakter uogólniający, drugi zaś konkretyzujący. „Uogólniający wyraża ogół form i procesów najmu pracowników przez pracodawców, a także ogół instytucji, uwarunkowań oraz czynników negocjacji warunków zatrudnienia, pracy i płac. Istota rynku pracy w wymiarze konkretyzującym sprowadza się do konfrontacji ofert pracy i ofert chęci podjęcia pracy”⁵. Rynek pracy obejmuje całokształt zagadnień związanych z kształtowa-

¹ *Encyklopedia biznesu*, red. W. Pomykało, Warszawa 1985, s. 812.

² Tamże, s. 814.

³ W. Wrzosek, *Funkcjonowanie rynku*, PWE, Warszawa 2002, s. 13.

⁴ W. Jarmołowicz, M. Knapieńska, *Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji gospodarczej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 12.

⁵ E. Kryńska, J. Suchecka, B. Suchecki, *Prognoza podaży i popytu na pracę w Polsce do roku 2010*, Wydawnictwo Instytutu Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 1998, s. 15.

niem podaży pracy i popytu na pracę. W jego obszarze dokonywane są transakcje kupna pracy, czyli angażowania pracowników, oraz transakcje sprzedaży pracy. Popyt reprezentowany jest przez pracodawców oferujących miejsca pracy, a podaż przez poszukujących pracy. W warunkach gospodarki rynkowej na rynku pracy występuje konkurencja⁶. Uściślając głównych uczestników rynku w wymiarze ekonomicznym, jak to zostało wskazane, popyt to pracodawcy, a dokładniej: miejsca pracy, które oferują. Czynniki determinujące wielkość popytu mogą mieć charakter zarówno mikroekonomiczny, jak i makroekonomiczny⁷. Wśród tych czynników należy wskazać czynnik demograficzny, postępu technologii czy wydajności pracy. Popyt na pracę może dotyczyć zarówno ogólnokrajowego rynku, jak i mniejszych – regionalnych czy zakładowych – rynków pracy. Oznacza zgłaszane przez rynek pracy zapotrzebowanie na pracowników. Można mówić o różnego rodzaju typach popytu na pracę⁸. W zależności od tego, które z kryteriów zostanie wzięte pod uwagę, można wskazać na:

- popyt na pracowników określonych zawodów – specjalności,
- popyt zaspokojony i popyt niezaspokojony,
- popyt odłożony, popyt na zapas,
- popyt stały, popyt wahający się,
- popyt komplementarny, popyt substytucyjny,
- popyt o mobilności zerowej, popyt o mobilności wyższej od zera,
- popyt nowy (pierwotny), popyt reprodukcyjny.

Popyt, czyli oferowane wolne miejsca pracy, jest konsekwencją potrzeb pracodawców, którzy zaspokajają je kierując się w stronę siły roboczej osób poszukujących pracy – podaży. Literatura precyzuje, że podaż pracy to ilość pracy zaoferowana na rynku pracy do sprzedaży⁹. Warto tu jeszcze przytoczyć inne ujęcie podaży, a mianowicie: jest to część siły roboczej, która aktywnie poszukuje pracy, posiłkując się usługami instytucji pośrednictwa pracy lub poza nimi¹⁰. Źródłami pracy, a zarazem ich determinantami są:¹¹

– przyrost społeczny zasobów pracy, wynikający z procesów demograficznych, który tworzy podaż pracy z opóźnieniem około 20-letnim. To źródło ma charakter naturalny;

⁶ K. Głębicka, *Wybrane elementy rynku pracy*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2001, s. 11.

⁷ W. Jarmołowicz, M. Knapińska, *Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji gospodarczej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 22.

⁸ Zob. *Elementarne zagadnienia ekonomii. Podręcznik dla ekonomicznych studiów licencyjnych i kierunków pozaekonomicznych*, red. R. Milewski, Warszawa 1999, s. 115–116.

⁹ J. Unolt, *Ekonomiczne problemy rynku pracy*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1999, s. 34.

¹⁰ E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, *Zarys polityki zatrudnienia*, PWE, Warszawa 1990, s. 122.

¹¹ Por. E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, *Popyt i pracodawcy na rynku pracy w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1998, s. 122.

– migracja ludności poszukującej pracy. Migracja może odbywać się w skali kraju – jest to wówczas migracja zewnętrzna. Obejmuje ona również przyjazdy z zagranicy. I druga – migracja wewnętrzna – w skali regionów lub lokalnych rynków pracy, obejmująca przyjazdy spoza ich terenu;

– regulacje prawne, m.in. ustawowy czas pracy;

– czynniki socjoekonomiczne, wśród których należy wymienić: płace, ceny towarów i usług rynkowych, wielkość ich podaży, podatki, a przede wszystkim uznawane preferencje w zakresie czasu pracy i czasu wolnego.

W mechanizmy popytu i podaży wpisana jest cena. Na rynku pracy rozumiana jest ona jako płaca, czyli świadczenie majątkowe ze stosunku pracy – z punktu widzenia pracobiorecy i koszty pracy – z punktu widzenia pracodawcy. Z kolei z ceną związany jest pieniądź, będący kolejną cechą rynku. Cena i pieniądź są odzwierciedleniem tego, co się dzieje na rynku. Funkcje pieniądza (miernik wartości, środek płatniczy, środek cyrkulacyjny, środek tezauryzacji)¹² pozwalają na wskazanie tendencji na rynku pracy. Pieniądź wraz z ceną kształtują rynek oraz postawy i działania jego uczestników.

Przedstawione wcześniej atrybuty rynku pracy podkreślają jego specyfikę, która polega na tym, że identyfikują one uczestników rynku pracy. Pracodawcy, pracobiorecy i poszukujący pracy to główni uczestnicy rynku pracy, ale nie jedyni. Literatura i rzeczywistość rynkowa wskazuje również innych – istotnych, aktywnych – uczestników rynku pracy.

3. Uczestnicy rynku pracy

Zagadnienie uczestników rynku pracy oprócz wspomnianych wcześniej definicji rynku i rynku pracy, gdzie występują pracodawcy (strona popytowa) oraz pracobiorecy i poszukujący pracy, i bezrobotni (strona podaźowa) reguluje również ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹³. Zapisy dokumentu wskazują następujące instytucje rynku pracy: publiczne służby zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego i instytucje partnerstwa lokalnego. Zakres działalności wszystkich wymienionych instytucji opisuje wspomniana ustawa. Podkreślić należy, że strategiczne znaczenie powierzone jest publicznym służbom zatrudnienia. Wynika to z kilku przesłanek. Po pierwsze, współpracują ze wszystkimi wcześniej wymienionymi instytucjami rynku pracy. Po drugie, wspierają zarów-

¹² T. Woś, J. Stelmach, M. Bankowicz, M. Grzybowski, T. Włudyka, *Wiedza o społeczeństwie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 309.

¹³ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2008 r., nr 69, poz. 415 z późn. zm.

no pracodawców w zakresie m.in. tworzenia nowych miejsc pracy, jak i poszukujących pracy i pracobiorców, i bezrobotnych w ramach podniesienia ich konkurencyjności na rynku pracy. Po trzecie, są łącznikami, zwłaszcza powiatowe urzędy pracy pomiędzy pracodawcami i poszukującymi pracy, poprzez pośredniczenie w procesie zatrudnienia.

Powiatowe urzędy pracy, obok wojewódzkich urzędów pracy, urzędu obsługującego właściwego ministra do spraw pracy, są organami zatrudnienia. Wspomniane urzędy pracy są jednostkami samorządu terytorialnego. Dlatego też, jak same nazwy mówią, wojewódzkich urzędów pracy jest 16, a powiatowych urzędów pracy – 340¹⁴.

Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która jasno opisuje zadania, skupiając się na powiatowych urzędach pracy, których meritum działania stanowi wspieranie bezrobotnych i poszukujących pracy w poruszaniu się po rynku pracy, by w efekcie znaleźli pracę, a pracodawców – w odnalezieniu pracowników oraz zmniejszeniu kosztów zatrudnienia. Zadania powiatowych urzędów pracy opisuje wspomniany dokument, a są to przede wszystkim: rejestrowanie osób bezrobotnych, świadczenie usług w zakresie poradnictwa zawodowego, informowanie o wolnych miejscach pracy, oferowanie szkoleń, dotacji i stażów.

Z kolei zadania wojewódzkich urzędów pracy skupiają się m.in. na koordynowaniu regionalnej polityki rynku pracy, podziale posiadanych środków Funduszu Pracy, opracowywaniu analiz rynku pracy, świadczeniu usług EURES, a także opracowywaniu informacji zawodowych¹⁵.

Zdecydowanie odmienne zadania posiadają urzędy wojewódzkie. Poza wydawaniem licencji na pracę cudzoziemcom, pełnią one raczej funkcję nadzorującą publiczne służby zatrudnienia¹⁶. Inaczej rzecz się ma w przypadku Ochotniczych Hufców Pracy, które są państwową jednostką budżetową. Realizują one zadania w zakresie zatrudnienia oraz przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, a także zadania w zakresie jej kształcenia i wychowania¹⁷.

Pracami wskazanych tu publicznych służb zatrudnienia kieruje minister pracy i polityki społecznej. Jego rola sprowadza się do opracowania „Krajowego planu działania na rzecz zatrudnienia”, a następnie do jego realizacji.

Innymi instytucjami rynku pracy wymienionymi wyżej są agencje zatrudnienia i instytucje szkoleniowe. Pierwsze z nich zajmują się świadczeniem usług w zakresie pośrednictwa pracy na terenie kraju i poza nim, posiadają oferty pracy za granicą, u pracodawców zagranicznych. Ponadto świadczą usługi w zakresie

¹⁴ Dane na podstawie portalu publicznych służb zatrudnienia, www.psz.praca.gov.pl, dostęp: 5 lipca 2011 r.

¹⁵ Szerzej art. 8 ustawy o promocji...

¹⁶ Zob. art. 10 ustawy o promocji...

¹⁷ Zob. z art. 12 ustawy o promocji...

poradnictwa zawodowego, doradztwa personalnego i pracy tymczasowej. Instytucje szkoleniowe natomiast oferują różnego rodzaju kursy podnoszące kwalifikacje i umiejętności zarówno bezrobotnych, poszukujących pracy, jak i pracujących. Agencje zatrudnienia oraz instytucje szkoleniowe, aby mogły funkcjonować w obszarze rynku pracy, w myśl ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy muszą posiadać wpis, odpowiednio: do rejestru agencji zatrudnienia lub rejestru instytucji szkoleniowych, których prowadzenie leży w gestii wojewódzkich urzędów pracy.

Oprócz wymienionych dotychczas, instytucjami rynku pracy są także, wspomniane w ustawie, instytucje dialogu społecznego oraz instytucje partnerstwa lokalnego. Pod określeniem instytucji dialogu społecznego kryją się związki zawodowe, organizacje związków zawodowych, organizacje pracodawców, organizacje bezrobotnych, organizacje pozarządowe. Warunkiem, jaki muszą spełnić te organizacje, aby mogły być nazwane instytucjami rynku pracy, jest umieszczenie zapisu w ich statucie, mówiącego o realizacji zadań w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Konieczne jest tu wymienienie Naczelnej Rady Zatrudnienia, która stanowi organ opiniotawczo-doradczy w zakresie zatrudnienia dla ministra pracy i polityki społecznej. W regionach działają odpowiednio: wojewódzkie i powiatowe rady zatrudnienia¹⁸.

Warto wspomnieć tu jeszcze o związkach zawodowych, które są dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych¹⁹. Postrzegane one są w dwojaki sposób. Z jednej strony jako „stróże praw pracowników”, a z drugiej – jako „deregulatorzy rynku pracy”. Zarzuty, jakie są stawiane związkom zawodowym, to przede wszystkim ograniczenie konkurencji i podwyższanie bezrobocia w wyniku nieustających żądań dotyczących wzrostu płac²⁰. Niemniej jako organizacja stanowią instytucję rynku pracy, która uczestniczy w dialogu dotyczącym rynku pracy.

Zauważyć tu należy, że zarówno pracodawców, jak i pracobiorców, bezrobotnych, a więc wszystkich zidentyfikowanych na podstawie definicji rynku pracy uczestników rynku pracy ujmuje w swoich zapisach ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Wydawać by się więc mogło, iż zbytecznym było opisywanie wcześniej wszystkich grup. Należy podkreślić jednak odmienny ich charakter. W ustawie bowiem chodzi przede wszystkim o instytucjonalny ich wymiar, a więc związki pracodawców, związki zawodowe oraz związki bezrobotnych. Definicja ujmuje zarówno wszystkich zrzeszonych, jak i niezrzeszonych.

¹⁸ Art. 21–23 ustawy o promocji...

¹⁹ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. nr 55, poz. 234 z późn. zm.

²⁰ *Deregulacje rynku pracy i koszty pracy jako determinanty wzrostu zatrudnienia*, red. D. Kotlarz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009, s. 26.

Takie podejście ma znaczenie w odniesieniu do relacji, które będą przedmiotem dalszych rozważań.

Dodać jednak należy, że pomimo tak szerokiego spektrum instytucji – uczestników rynku pracy przedstawionych powyżej – okazuje się, że wachlarz ten jest szerszy. Jako odpowiednie instytucje do podejmowania inicjatyw w obszarze rynku pracy wskazywane są także: powiatowe centra pomocy rodzinie oraz gminne ośrodki pomocy społecznej, lokalne samorządy oraz ich liderzy, parafie²¹, instytucje edukacyjne – szkoły²². Przyczyn takiego stanu rzeczy trzeba upatrywać w złożoności problemów pojawiających się na rynku pracy, a co za tym idzie, ich rozwiązania winny być systemowe i kompleksowe, podejmowane przez różne instytucje, oczywiście zgodnie z ich zakresem kompetencji. Wracając jednak do definicji rynku pracy, gdzie kluczowe znaczenie ma strona popytowa i podażowa, oraz powołując się na ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, gdzie z kolei urzędy pracy są w centrum rynku pracy, warto się przyjrzeć zależnościom i relacjom panującym pomiędzy nimi.

4. Współpraca na rynku pracy

Tak jak wiele jest instytucji, czy szerzej: uczestników rynku pracy, tak wiele jest kombinacji współpracy na rynku pracy. Struktura rynku pracy i działający system jest bardzo złożony²³. Tutaj uwaga skupiona zostanie na wskazanych grupach uczestników. Pierwsza z nich to pracodawcy, wszyscy zarówno z sektora prywatnego, jak i publicznego, druga grupa to część strony podażowej, o której wspomniano wcześniej, a mianowicie osoby bezrobotne, które wyrażają chęć zatrudnienia się. Biorąc pod uwagę całą stronę podażową, należałoby uwzględnić tu również osoby pracujące. Ich kontakt z trzecią grupą, a mianowicie z powiatowymi urzędami pracy nie jest tak częsty, jak osób bezrobotnych. Wszystkie trzy grupy, zgodnie z założeniami prawodawstwa krajowego, winny współpracować, a więc posiadać zdolność do współdziałania z innymi, pracy grupowej, osiągania wspólnych celów. Każda z tych grup może być rozpatrywana na różnym poziomie i stopniu zależności.

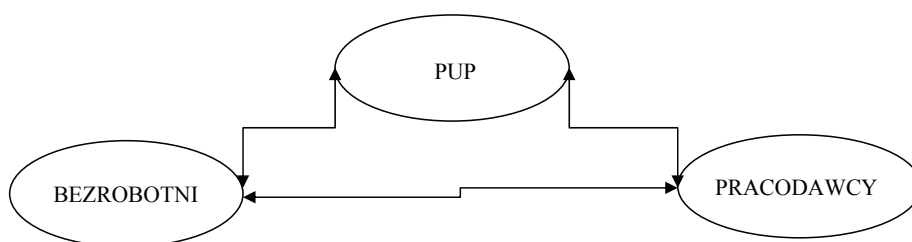
²¹ K. Tęczar, *Partnerstwo lokalne: dobre praktyki w budowaniu partnerstwa na rzecz zatrudnienia i nowoczesnego rynku pracy*, Wydawnictwo Społecznej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi, Łódź 2008, s. 16.

²² Zob. *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008, s. 19–37.

²³ Zob. M. Łatuszyńska, K. Brzychcy, *Założenia do budowy modelu symulacyjnego podaży zasobów siły roboczej na rynku pracy*, w: *Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą*, Bydgoszcz 2010, s. 91.

Pracodawcy mogą być traktowani jako instytucje – podmioty gospodarcze, związki pracodawców, lub indywidualnie – jako osoby fizyczne. Bezrobotni mogą być traktowani tylko jako związki pracodawców lub osoby fizyczne. Powiatowe urzędy pracy – jako instytucje rynku pracy – urząd, pracodawca, ale też jako zbiór pracowników – osób fizycznych.

Wszystkie grupy charakteryzują się wzajemnymi relacjami i zależnościami (rys. 1). Co jest istotne, naturalna relacja i zarazem zależność występuje na poziomie pracodawcy – bezrobotni. Wynika to z wzajemnych potrzeb. Jedni, aby zaspokoić swoje potrzeby zmuszeni są do podjęcia pracy, sprzedania swoich kwalifikacji, umiejętności i doświadczenia. Natomiast pracodawcy potrzebują pracowników najemnych, którzy będą wykonywać pracę, co pomnoży zyski ich firm. Powiatowe urzędy pracy są sztucznym tworem wprowadzonym na rynek pracy, mającym wspierać realizację polityki państwa na rynku pracy.



Rysunek 1. Relacje na rynku pracy

Źródło: opracowanie własne.

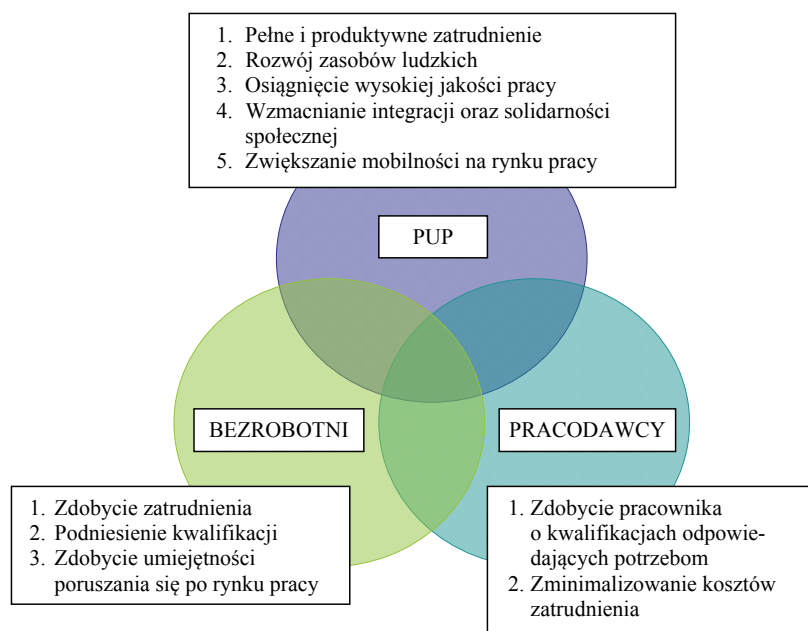
Relacje dwustronne, jakie zachodzą pomiędzy wszystkimi uczestnikami rynku pracy, jak zostało wspomniane, wynikają z potrzeb poszczególnych grup. Dokładniej: z postawionych przed nimi celów lub z chęci osiągnięcia założonych celów i uzyskania rezultatów. Zatem można powiedzieć, że omawiane tu grupy są grupami interesów. Każda ma swoje własne, które wynikają ze specyfiki grupy. W przypadku powiatowych urzędów pracy cele wynikają z założeń ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁴. Cele te są zgodne z założeniami polityki państwa, mają prowadzić do równowagi na rynku pracy. Narzędzia temu służące to m.in. staże, szkolenia, dotacje na utworzenie miejsca pracy czy dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Warto zauważyć, że bezrobotni są klientami powiatowych urzędów pracy, natomiast pracodawcy uważani są zarówno za klientów, jak i partnerów. Rozróżnienie to jest istotne z punktu widzenia odmiennych oczekiwań od nich jako partnerów i jako klien-

²⁴ Art. 1 ustawy o promocji...

tów. W przypadku partnerów jest mowa o wspólnych inicjatywach, np. targach pracy. W przypadku klientów – o rozliczeniu otrzymanych środków.

Pracodawcy zależy na zdobyciu pracownika o kwalifikacjach odpowiadających potrzebom jego firmy oraz zminimalizowaniu kosztów jego zatrudnienia. W tym przypadku bezrobotni stanowią zbiór potencjalnych kandydatów, którzy są gotowi zaoferować swój kapitał za określoną cenę. Powiatowy urząd pracy natomiast jest stroną, która może pośredniczyć w kontaktach i budowaniu relacji pomiędzy pracodawcą a bezrobotnym. Posiadając wiedzę na temat kwalifikacji zawodowych bezrobotnych, mają możliwość zaproponowania pracodawcy kandydatów do pracy. Zakres zadań powiatowego urzędu pracy jest szerszy. Jak wspomniano wcześniej, posiadane narzędzia oraz środki finansowe Funduszu Pracy sprawiają, że urzędy pracy mogą na wniosek pracodawcy zredukować koszty zatrudnienia. Wchodząc w relacje PUP – pracodawca, trzeba podkreślić fakt, że relacje te mają charakter sformalizowany. Obie strony wiąże umowa z określonymi warunkami, jakie zobowiązane są spełnić obie strony.

Bezrobotni, rozumiani zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, to – upraszczając – osoby zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy i zgłaszające gotowość do podjęcia pracy. Oczekiwania bezro-



Rysunek 2. Potrzeby poszczególnych grup interesów

Źródło: opracowanie własne.

botnych wobec pracodawców są oczywiste. Zdobyć zatrudnienia za godziwą pensję i na warunkach regulowanych m.in. przez kodeks pracy jest priorytetem. Z kolei w odniesieniu do powiatowych urzędów pracy – liczą na pomoc w znalezieniu pracodawcy. Mając świadomość co do własnych kwalifikacji i umiejętności korzystają z oferty urzędu pracy. Ten, podobnie jak dla pracodawców, może zaproponować wsparcie również dla bezrobotnego, np. sfinansowanie szkolenia czy stażu.

Potrzeby grup interesów (rysunek 2), czyli uczestników rynku pracy, determinują relacje, jakie zachodzą pomiędzy nimi.

5. Relacje między uczestnikami

Potrzeby generowane przez pracodawców i bezrobotnych mogą być przez nich wzajemnie zaspokojone. Dodatkowo pomocą służą im powiatowe urzędy pracy. Wszystkie wymienione grupy dla uzyskania zamierzonego celu – zatrudnienia, które sensu stricto jest celem wszystkich przedstawionych grup – powinny zbudować wzajemne relacje, kontakty umożliwiające osiągnięcie celu. Relacja, powszechnie rozumiana jako kontakt, zachodzi pomiędzy przynajmniej dwoma podmiotami, osobami. Relacje to nie tylko komunikowanie się, przekazywanie informacji, ale i zestaw praw i obowiązków, oczekiwań, zysków i strat. Relacje mogą mieć różny charakter, jak wcześniej to już zostało zasygnalizowane, może to być umowa i wówczas relacja będzie miała charakter formalny, ale też może to być relacja, która nie jest potwierdzona żadnym dokumentem. Bodźcem nawiązywania relacji jest uzyskanie jakiejś korzyści. Obie strony oczekują zysku, który może mieć dowolny charakter.

Relacje w obrębie rynku pracy i w odniesieniu do omawianych grup umożliwiają stworzenie relacji o charakterze dwu- lub wielostronnym. W przypadku dwustronnych relacji mamy do czynienia z dwoma stronami: bezrobotny–pracodawca, bezrobotny–PUP, pracodawca–PUP. Może jednak wystąpić relacja wielostronna, np. trójstronna: pracodawca–PUP–bezrobotny. Naturalnie te relacje mogą się mnożyć i być cztero- lub pięciostronne. Taka sytuacja może wystąpić w przypadku, kiedy do relacji wejdzie dwóch konkurujących ze sobą o bezrobotnego – kandydata do pracy – pracodawców lub odwrotnie, kilku bezrobotnych będzie konkurować o miejsce pracy.

Wśród relacji, jakie mogą wystąpić pomiędzy wskazanymi tu uczestnikami, wymienić można m.in.:

1. Relacje kreujące nowe miejsca pracy – „popyt na pracę”,
2. Relacje kreujące podaż siły roboczej.

3. Relacje interesów pracy, które dotyczą praw i obowiązków, przywilejów pracowników i pracodawców w zakładzie pracy. Relacje te mogą występować w obszarze zakładu pracy oraz w wymiarze krajowym, w przypadku przywilejów branżowych.

4. Relacje kulturowe – tworzą one kulturę organizacyjną.

5. Relacje interwencjonizmu państwowego, oznaczające politykę aktywnego oddziaływania państwa na przebieg procesów gospodarczych.

6. Relacje zabezpieczenia społecznego – zapewnienie poczucia bezpieczeństwa socjalnego.

7. Relacje bezpieczeństwa pracy – zespół warunków, które powinny być zachowane w zakładzie pracy, aby pracownicy mogli wykonywać swoje zadania bezpiecznie i bez szkody dla zdrowia.

8. Relacje finansowe – płacowe.

9. Relacje inwestycyjne/inwestycje w kadry.

10. Relacje konkurencji występujące pomiędzy uczestnikami rynku. Na rynku pracy będą one dotyczyć umiejętności i wiedzy oferowanych przez pracobiorców i poszukujących pracy, natomiast wśród pracodawców m.in. posiadanych pracowników oraz warunków pracy.

11. Relacje wyceny pracy. Wycena rynkowa pracy uzupełnia proces wartościowania stanowisk pracy poprzez określenie najbardziej odpowiedniej płacy dla danego stanowiska. Obejmuje wszystkie te czynniki, których nie obejmuje proces wartościowania stanowisk pracy, tj. zmiany rynkowe, usytuowanie stanowiska z punktu widzenia strategii firmy, umiejętności wymagane na stanowisku, cele organizacji itp.

12. Relacje współpracy, czyli zdolność tworzenia więzi i współdziałania z innymi, umiejętność pracy w grupie na rzecz osiągania wspólnych celów, umiejętność zespołowego wykonywania zadań i wspólnego rozwiązywania problemów.

13. Relacje interpersonalne w stosunkach w pracy – dotyczą takich zjawisk, jak molestowanie, mobbing, dyskryminacja rasowa, narodowa czy nierówne traktowanie kobiet.

14. Relacje administracyjno-prawne – oznaczające na rynku pracy stosunek prawny regulowany przez normy prawa administracyjnego.

Katalog relacji jest otwarty, w zależności od potrzeb zgłaszanych przez uczestników rynku pracy może on sukcesywnie się powiększać. Warto zwrócić uwagę na to, że relacje te mogą być porządkowane według różnych kryteriów, chociażby ze względu na relacje o charakterze ilościowym i jakościowym, relacje organizacyjne, społeczne i ekonomiczne, relacje krótkotrwałe i długotrwałe.

Wielość tych relacji jest istotna, ale większe znaczenie ma ich charakter, bowiem od tego, czy relacje będzie cechować współpraca czy jej brak, w dużej mierze będzie zależeć zaspokojenie potrzeb i zrealizowanie celu.

6. Podsumowanie

Artykuł miał na celu przedstawienie głównych uczestników rynku pracy w odniesieniu do definicji prezentowanych w literaturze oraz ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Przedstawione trzy grupy: pracodawców, bezrobotnych oraz powiatowych urzędów pracy nie zostały objęte głęboką analizą zadań i roli, jaką odgrywają na rynku pracy. To jednak nie było zamiarem. Omówienie potrzeb tych grup na rynku pracy i wskazanie ich potrzeb względem siebie stały się przyczynkiem do próby zidentyfikowania relacji, jakie zachodzą pomiędzy wskazanymi uczestnikami. Warto zaznaczyć jest to, że wzajemne relacje są budowane w głównej mierze przez pryzmat własnych potrzeb, a także postawionych celów do osiągnięcia. Grupy interesów, jak zostały nazwane w artykule, były rozpatrywane głównie z punktu widzenia potrzeb instytucji i funkcji, jaką pełni, jej zadań. Konieczne jest zwrócenie uwagi na to, że cały system wzajemnych relacji jest bardzo złożony, jego komplikacja wzrośnie, kiedy na przedstawione zależności – relacje, zostaną nałożone potrzeby osób reprezentujących poszczególne instytucje, ich potrzeby, poziom identyfikacji z instytucją, jaką reprezentują. Bez wątpienia temat nie został wyczerpany i wymaga szerszych badań i analiz.

Rafał Koczkodaj

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Małgorzata Gorzalczyńska-Koczkodaj

Uniwersytet Szczeciński

Wpływ kryzysu finansowego na zadłużanie się polskich gospodarstw domowych

***Streszczenie.** Udzielanie kredytów i pożyczek jest jedną z podstawowych funkcji banków, z uwagi na fakt, iż ten rodzaj działalności przynosi określone zyski. Bank w chwili udzielenia kredytu narażony jest bowiem na ryzyko kredytowe związane z nieterminowością jego spłaty bądź nawet z całkowitą utratą kapitału. Kryzys finansowy może bezpośrednio wpływać na sektor bankowy, tak jak miało to miejsce w USA w latach 2007–2009. Może również powodować kłopoty w innych sektorach gospodarki, co skutkuje problemami finansowymi poszczególnych gospodarstw domowych. Taka sytuacja może pośrednio wpłynąć na działalność banków, gdyż może dotyczyć znaczącej grupy klientów systemu bankowego. W artykule postarano się odpowiedzieć na pytania: Czy kryzys z ostatnich lat wpłynął na finansowanie polskich gospodarstw domowych? Jeżeli tak, to czy problem dotyczył możliwości polskich banków, czy ich klientów?*

1. Wprowadzenie

Udzielanie kredytów i pożyczek jest jedną z podstawowych funkcji banków, z uwagi na fakt, iż ten rodzaj działalności przynosi określone zyski. Bank w chwili udzielenia kredytu narażony jest bowiem na ryzyko kredytowe związane z nieterminowością jego spłaty bądź nawet z całkowitą utratą kapitału. Przy dążeniu do maksymalizacji zysków, między innymi z działalności kredytowej, bank powinien mieć świadomość wielkości ponoszonego ryzyka oraz powinien podejmować działania prowadzące do jego minimalizacji (ograniczania), ponieważ istnieje wiele sposobów jego minimalizacji. Nie ulega wątpliwości, że jednym z nich

jest rzetelne badanie zdolności kredytowej potencjalnego kredytobiorcy i podejmowanie – stosownie do uzyskanych wyników – racjonalnej decyzji kredytowej. Jest to bardzo istotny element bankowości, zwłaszcza w kontekście pojawiających się kryzysów na rynkach finansowych. Kredytowanie gospodarstw domowych z jednej strony jest najbardziej dochodową działalnością banków, z drugiej – obciążone jest dużym ryzykiem, zwłaszcza po stronie pożyczek konsumpcyjnych. Kryzys finansowy może bezpośrednio wpływać na sektor bankowy, tak jak miało to miejsce w USA w latach 2007–2009. Może również powodować kłopoty w innych sektorach gospodarki, co skutkuje problemami finansowymi poszczególnych gospodarstw domowych. Taka sytuacja może pośrednio wpłynąć na działalność banków, gdyż może dotyczyć znaczącej grupy klientów systemu bankowego. W artykule za cel postawiono odpowiedź na pytania: Czy kryzys z ostatnich lat wpłynął na finansowanie polskich gospodarstw domowych? Jeżeli tak, to czy problem dotyczył możliwości polskich banków, czy ich klientów?

2. Gospodarstwa domowe jako podmiot systemu finansowego

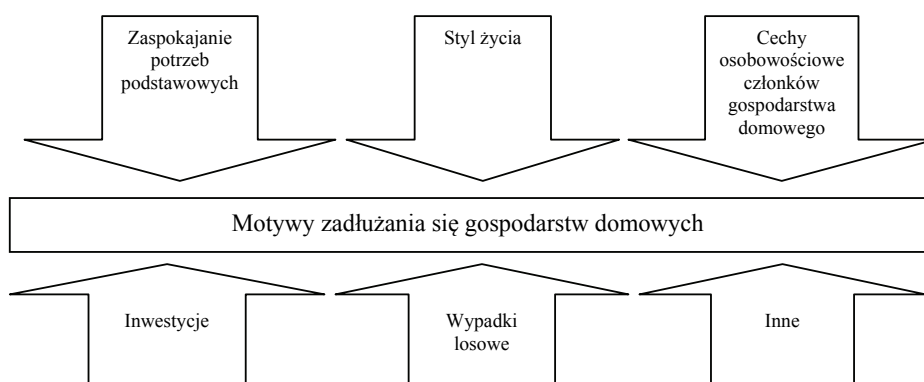
Gospodarstwo domowe jest ważnym podmiotem systemu finansowego. Jest podsystemem systemu społecznego i ekonomicznego, którego cechą jest możliwość wytwarzania pieniądza oraz możliwość przepływu strumieni między nimi. Dla banków gospodarstwa domowe są znaczącą grupą klientów przynoszących zyski, zaś kredyty i pożyczki są dla gospodarstw domowych źródłem zwiększania siły nabywczej. W obecnych czasach, w erze wielopłaszczyznowej globalizacji obejmującej coraz szersze obszary życia społeczno-ekonomicznego, motywy zadłużania się gospodarstw domowych mają różnorodny charakter. Bardzo trudno wyróżnić kategorie, które mogłyby się odnosić do środowiska społecznego, w jakim funkcjonuje gospodarstwo domowe. Na przyczyny zadłużania się gospodarstw domowych składa się wiele różnorodnych czynników. Najczęstsze motywy zaciągania zobowiązań kredytowych to¹:

- pokrycie wydatków konsumpcyjnych,
- remont mieszkania, domu,
- zakup droższych dóbr trwałego użytku,
- zakup samochodu,
- zakup domu, mieszkania, wkład do spółdzielni mieszkaniowej,
- leczenie, rehabilitacja,
- urządzenie wesela i innych uroczystości,
- wypoczynek i inne.

¹ *Bankructwa gospodarstw domowych*, red. B. Świecka, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2007, s. 166–167.

Wielkość determinant i różnorodność sposobów ich oddziaływania sprawia, że reakcje jednostki ludzkiej lub całego gospodarstwa nie zawsze są przewidywalne, zgodne z regułami większości i ich zasadami. Jednakże te zróżnicowane zachowania nabierają cech prawidłowości².

Jak wspomniano, na przyczyny zadłużania się gospodarstw domowych składa się wiele różnorodnych czynników. Ocenie zostały poddane zarówno czynniki subiektywne, jak i obiektywne, na podstawie których dokonano kategoryzacji motywów zaciągania zobowiązań. Czynniki zostały zaprezentowane na rysunku 1³.



Rysunek 1. Motywy zadłużania się gospodarstw domowych

Źródło: *Bankructwa gospodarstw domowych*, red. B. Świecka, Difin, Warszawa 2007.

Mimo wyodrębnienia wyżej wymienionych kategorii motywów, należy zaznaczyć, że w odniesieniu do sytuacji gospodarstw domowych niejednokrotnie powinno się rozpatrywać poszczególne motywy zespołowo. Ponadto poszczególne zespoły czynników w znacznym stopniu zależą od ekonomicznej sytuacji danego gospodarstwa domowego. Takie podejście pozwala na zdecydowanie bardziej rzetelną ocenę gospodarstwa domowego na rynku kredytowym.

Dla podmiotów o niskim poziomie i nieregularnych źródłach dochodów typowe jest wykorzystywanie środków pozyskanych z kredytu/pożyczki na zaspokojenie podstawowych potrzeb, takich jak żywność, odzież, opłaty mieszkaniowe.

Jednym z ważniejszych czynników wpływających na decyzje finansowe jest preferowany styl życia, szczególnie kiedy nastawiony jest na konsumpcję.

² C. Bywalec, *Ekonomika i finanse gospodarstw domowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 105.

³ *Bankructwa gospodarstw...*, wyd. cyt., s. 167.

Istotne również są cechy osobowościowe członków gospodarstwa domowego, z uwzględnieniem ich skłonności do ryzyka. Są one czynnikiem wpływającym na podatność do nadmiernego zadłużania się, a nie na konkretne przeznaczenie środków⁴.

Coraz częściej zdarzają się sytuacje, kiedy gospodarstwo uzyskuje systematycznie nadwyżki finansowe, które są zaoszczędzane, a równocześnie zaciąga pożyczki lub kredyty. Zadłużenie takie wynika z sytuacji nabywania drogich i luksusowych dóbr konsumpcyjnych, np. samochodów, domów i jachtów. Takie towary zazwyczaj nie mogłyby być sfinansowane jednorazowo lub z posiadanych oszczędności, właśnie dlatego na ten cel zaciąga się zobowiązania. Jest to rezultat czystej kalkulacji. Koszty nabycia są pokrywane z bieżących nadwyżek finansowych w postaci rat kredytowych, a jednocześnie posiada się oszczędności. Korzystniej jest nabyć jakieś dobro na kredyt i spłacać go przez lata, niż w tym celu pozbyć się aktywów, które mogą przynieść korzyści znacznie przewyższające koszty zadłużenia. Jest to motyw poprawy poziomu życia członków rodziny⁵.

Gospodarstwa domowe borykają się często z jednym z istotnych problemów, jakim jest dokonanie wyboru między zaspokojeniem potrzeb bieżących i przyszłych. Potrzeby gospodarstw domowych są nieograniczone, zaś ograniczone są środki niezbędne do ich zaspokojenia.

Wybory, których dokonują gospodarstwa domowe, uwzględniają specyfikę przedmiotu wyboru, preferencje i gusty, a przede wszystkim ograniczenia budżetowe. Przedmiotem wyboru są dobra i usługi konsumpcyjne. Aby dokonać zakupu wybranych towarów, gospodarstwo musi dysponować określonymi funduszami nabywczymi, które stanowią dla niego wspomniane ograniczenia budżetowe. Ograniczenia te wyznaczają zestaw kombinacji dóbr konsumpcyjnych, na które stać konsumenta przy danym dochodzie i danych cenach. Dobra i usługi różnią się wartościami użytkowymi: jedne można przyjąć, zgodnie z teorią wyboru, jako obojętne, inne zaś charakteryzują się różnym stopniem komplementarności i substytucji.

Ograniczenia budżetowe powodują, iż gospodarstwa domowe, dążąc do maksymalizowania użyteczności bieżącej konsumpcji, dokonują alokacji konsumpcji w czasie, a więc oszczędzają oraz korzystają z zewnętrznych źródeł finansowania swoich wydatków (pożyczki, kredyty). Tak więc istotny dla gospodarstw domowych staje się rozwinięty rynek usług finansowych, umożliwiający im realizację konsumpcji bieżącej oraz alokację środków, gwarantującą utrzymanie przyszłej konsumpcji na pożądanym poziomie.

Łagodzenie wymogów stawianych przez banki przed kredytobiorcami zachęca do zaciągania kredytów konsumpcyjnych. Zadłużaniu się w bankach sprzyja

⁴ Tamże, s. 168.

⁵ C. Bywalec, *Ekonomika i finanse...*, wyd. cyt., s. 172.

także relatywnie wysoki poziom zamożności społeczeństwa, a także stabilizacja sytuacji ekonomicznej w kraju, a to pozwala na zmniejszenie niepewności co do braku możliwości niespłacania zadłużeń zaciągniętych przez kredytobiorców.

Istnieje wiele przyczyn, z powodu których gospodarstwa domowe borykają się z problemami finansowymi. Problemy z obsługą zadłużenia mogą być związane z ograniczeniem dotychczasowego poziomu dochodów, nadmiernym zadłużeniem się w instytucjach finansowych, nagłą zmianą warunków funkcjonowania gospodarstwa. Ryzyko powstawania problemów finansowych, może się pojawić, gdy gospodarstwo domowe zaciąga jednorazowo duży kredyt. Im wyższy dochód, tym wyższy stopień zadłużania się. Gospodarstwa domowe powinny wziąć pod uwagę możliwość wystąpienia nieprzewidzianych czynników, które mogą spowodować problemy w spłacie kredytu, co może w ostateczności prowadzić do bankructwa⁶.

3. Przyczyny i przebieg kryzysu finansowego

Kryzys finansowy to sytuacja, w której zachodzą gwałtowne zmiany na rynku finansowym, związane z niedostateczną płynnością, niewypłacalnością rynkowych podmiotów, a także ze spadkiem produkcji lub pogłębieniem już występującego spadku. Skutkiem tych zmian jest załamanie podstawowej funkcji rynku finansowego (niekorzystne wybory powodują nieefektywne rozdzielanie funduszy do podmiotów, które mogą w sposób optymalny wykorzystać zasoby pieniężne)⁷.

W warunkach niestabilnego systemu finansowego bezpośrednią przyczyną kryzysu finansowego mogą być różne zjawiska. W teorii ekonomii wyróżnia się różne przyczyny powstawania kryzysów finansowych. Na szczególną uwagę zasługuje model Minsky'ego, który łączy powstawanie kryzysu finansowego z przegrzaniem koniunktury. Model ten może stanowić bazę do wyjaśniania zjawisk kryzysowych zachodzących na całym świecie. W opinii Minsky'ego, bieg wypadków prowadzących do kryzysu zaczyna się od zewnętrznego wstrząsu wobec systemu makroekonomicznego, tzw. zaburzenia. Zaburzenie takie stwarza możliwość osiągania zysków w nowych lub istniejących sektorach, zamykając takie możliwości w innych branżach. W systemie bankowym obserwowane jest obniżenie stóp procentowych. W rezultacie firmy i jednostki posiadające kredyty i oszczędności zaczynają wykorzystywać perspektywy, jakie stwarza nowa sytuacja. Jeżeli nowe możliwości przeważają, zaczynają wzrastać inwestycje,

⁶ S. Flejterski, B. Świecka, *Elementy finansów i bankowości*, Cedetu, Warszawa 2006, s. 381.

⁷ http://mfiles.pl/pl/index.php/Kryzys_finansowy.

produkcja i konsumpcja. W konsekwencji doprowadza to do boomu. W modelu Minsky'ego boom napędzany jest przez ekspansję kredytową, która powiększa podaż pieniądza. Pozytywne sprzężenie zwrotne rozwija się w miarę jak nowe instytucje prowadzą do wzrostu dochodu. Na tym etapie ma się do czynienia ze zjawiskiem „euforii”. Kiedy liczba firm i gospodarstw domowych uczestniczących w „euforii” staje się coraz większa, a działalność ta zaczyna obejmować coraz szersze kręgi społeczne, wciągając inne podmioty, które dotychczas stały na uboczu, zaczyna się zjawisko nazwane przez Minsky'ego „gorączką” lub „bąblem spekulacyjnym”. W miarę rozwoju boomu spekulacyjnego wzrastają stopy procentowe, szybkość obiegu pieniądza i ceny. W tym momencie niektórzy inwestorzy decydują się na realizowanie zysków i wyprzedają posiadane aktywa. Na rynku widoczne jest wahanie, gdyż popyt ze strony świeżo upieczonych uczestników równoważy podaż kreowaną przez tych, którzy się wycofują. Ceny zaczynają się uspokajać, nadchodzi okres „finansowej zadyszki”. Następuje sytuacja, w której wzrasta świadomość znaczącej części uczestników rynku. Fazę tę nazywa się mianem repulsji. Gigantyczny odwrót od towarów i papierów wartościowych sprawia, że banki przestają udzielać kredytów pod zastaw tych aktywów. Faza ta nazywa się dyskredytacją. Pociąga to za sobą bankructwo firm, a także instytucji rynku finansowego.

Dodatkowo rozróżnić należy przyczyny niestabilności finansowej na wschodzących rynkach finansowych w porównaniu z rynkami rozwiniętymi. Według różnych torii sytuacje kryzysowe na rynkach rozwijających się są spowodowane przez następujące czynniki:

- niedoskonałe ustawodawstwo,
- niedoskonała infrastruktura instytucjonalna,
- zniekształcony przepływ informacji,
- niewystarczająca kontrola,
- wysoka inflacja.

Środki zapobiegawcze, niezbędne dla złagodzenia kryzysu, powinny być podejmowane przez władze państwowe, sektor prywatny lub organizacje międzynarodowe. Szczególnie istotne są działania instytucji finansowych, gdyż właśnie od tych jednostek powinny się zaczynać starania na rzecz utrzymania stabilności finansowej.

Państwo odgrywa ważną rolę w utrzymaniu stabilności finansowej. W krajach odznaczających się wysokim poziomem rozwoju ważne jest tworzenie wyspecjalizowanej struktury instytucjonalnej, pełniącej właśnie takie funkcje, zwanej instytucjonalną siecią bezpieczeństwa finansowego. Jest ona stworzona przez instytucje i regulacje prawne działające na rzecz ochrony systemu finansowego przed destabilizacją. Podstawowymi ogniwami sieci bezpieczeństwa są:

- rząd, jako główny podmiot regulacji systemowych,

- bank centralny, który odpowiada za politykę pieniężną i funkcjonowanie systemu płatniczego,
- instytucje nadzoru nad sektorem finansowym,
- instytucje zajmujące się systemowo ochroną klienta (instytucje gwarantowania depozytów, instytucje zajmujące się rekompensatami dla inwestorów).

Z badań przeprowadzanych w skali międzynarodowej wynika, że podstawowe cele i funkcje sieci bezpieczeństwa finansowego w poszczególnych krajach są do siebie bardzo zbliżone. Różnice występują natomiast w funkcji poszczególnych jej ogniw. Wpływ na to mają takie czynniki, jak: odmienność uwarunkowań historycznych, zróżnicowanie struktury systemu finansowego podmiotów, poziom rozwoju rynku finansowego czy postawa władz wobec zagadnienia dopuszczalności i interwencji państwa w warunkach gospodarki wolnorynkowej⁸.

Zanim doszło do wybuchu globalnego kryzysu finansowego, przez wiele miesięcy rynek finansowy otrzymywał liczne niepokojące sygnały. Wyhamowanie na rynku nieruchomości w USA pod koniec 2005 roku oraz w 2006 roku, uznawane wówczas za tymczasowe i mało istotne, nie rodziło nadmiernych obaw rynków finansowych, natomiast wydarzenia początku 2007 roku przyciągnęły uwagę wszystkich uczestników rynku. Otóż w lutym 2007 roku trzeci co do wielkości bank na świecie HSBC ogłosił niższe od oczekiwanych wyniki finansowe ze względu na wzrost udziału kredytów zagrożonych, co wzbudziło niepokój u reszty banków. Wartość kredytów zagrożonych okazała się 5-krotnie wyższa od przewidywań analityków, ze względu na nadmierną ekspozycję HSBC kredytów w segmencie ryzykownych kredytów. Niższe od spodziewanych wyniki finansowe HSBC zbiegły się w czasie ze słabszymi wynikami kolejnego głównego w USA kredytodawcy w segmencie ryzykownych kredytów hipotecznych – New Century Financial, spowodowanymi wzrostem kredytów zagrożonych. Po ogłoszeniu wyników HSBC ceny akcji banku spadły o 25%, a zła passa dotknęła również inne instytucje finansowe, których akcje zaczęły natychmiast tracić na wartości, takie jak JPMorgan, Lehman Brothers, Well Fargo, oraz kredytodawców w segmencie subprime: American Home Mortgage Investment oraz Accredited Home Lenders. W marcu 2007 roku pojawił się raport opracowany przez Mortgage Bankers Association, wskazujący na gwałtowny wzrost zagrożenia kryzysowego amerykańskiego rynku subprime mortgage. Informacja ta wywołała spore zamieszanie na rynkach papierów wartościowych, jednak siłą trendu wzrostowego rynki akcji zaczęły równomiernie odrabiać straty. Jeszcze wtedy nie znano rozmiarów tego zagrożenia, a jednocześnie nie przypuszczano, że najbardziej renomowane instytucje mogą mieć tak wielką ekspozycję na ryzykowne

⁸ B. Janik, *System rekompensat dla inwestorów w Polsce*, WSB, Poznań 2007, s. 47–50.

papiery wartościowe wystawione w oparciu o segment kredytów o najniższych standardach⁹.

Według wielu ekonomistów, kryzys finansowy najczęściej jest spowodowany przez pożyczki hipoteczne, które zostały udzielone przez banki, przy wysokim ryzyku spłaty, osobom o niewystarczających możliwościach finansowych (ang. *subprime mortgage*). Sytuację taką można było zaobserwować w latach 2007–2009, kiedy to pożyczki służyły jako zabezpieczenie obligacji strukturyzowanych, masowo sprzedawanych w celach inwestycyjnych i spekulacyjnych przez prywatne instytucje finansowe, w tym przede wszystkim przez największe banki z Europy oraz Stanów Zjednoczonych. Świadomość ryzykowności tych obligacji była znikoma, gdyż trwał wzrost na rynku nieruchomości, a czołowe instytucje ratingowe wystawiały wysokie oceny bezpieczeństwa tymże obligacjom. Kłopoty w regulowaniu zobowiązań pogłębiały kryzys, który stopniowo przenosił się na kolejne branże. Reasumując, można stwierdzić, że kryzys na światowych rynkach finansowych zapoczątkowany został problemami na rynku kredytów mieszkaniowych udzielanych gospodarstwom domowym w USA.



Rysunek 2. Indeks WIG w latach 2001–2011

Źródło: www.stooq.com.

Przebieg kryzysu finansowego, czas jego trwania i skalę najtrafniej ilustrują wszelkiego rodzaju indeksy giełdowe. Giełdy papierów wartościowych najszybciej i najbardziej reagują na pojawiające się problemy w świecie finansów. Często dzieje się tak z przyczyn psychologicznych, podczas gdy w realnej gospodarce brak jest oznak kryzysowych. Na rysunku 2 widać, jak zachowywał się indeks

⁹ W. Nawrot, *Globalny kryzys finansowy XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 25–26.

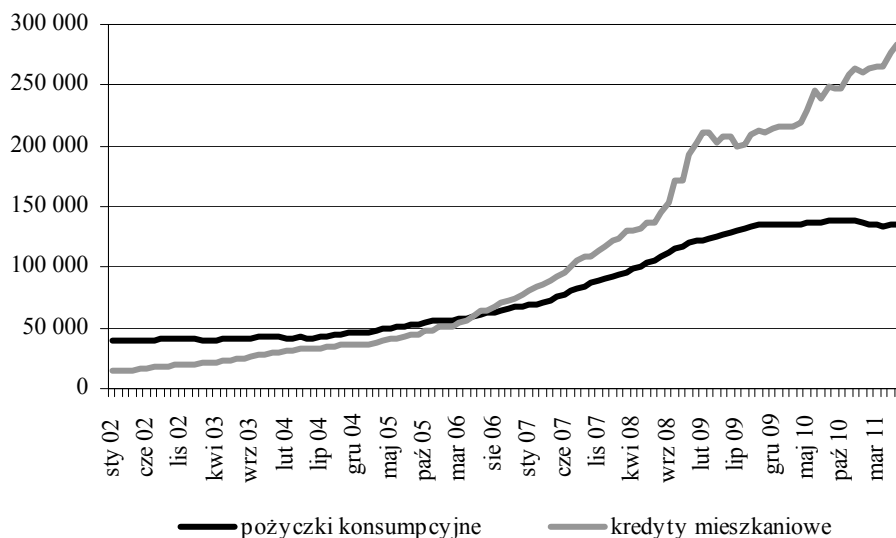
WIG na przestrzeni ostatnich 10 lat. Zaobserwować można, w których momentach na rynkach finansowych były najtrudniejsze sytuacje.

Do połowy 2007 roku na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie panowała korzystna sytuacja. Indeksy giełdowe rosły, co było skutkiem rosnących cen akcji poszczególnych spółek giełdowych. Oczywiście występowały w tym okresie korekty, jednak były one krótkotrwałe. W połowie 2007 roku, w wyniku sytuacji na światowych rynkach finansowych, nastąpił gwałtowny spadek indeksu WIG, co w głównej mierze było spowodowane wycofywaniem kapitału z giełdy w następstwie przesłanek natury psychologicznej. Sytuacja zaczęła się poprawiać w 2009 roku, natomiast kolejna fala światowego kryzysu dotarła do naszego kraju w bieżącym roku.

4. Skutki kryzysu finansowego dla kredytowania gospodarstw domowych

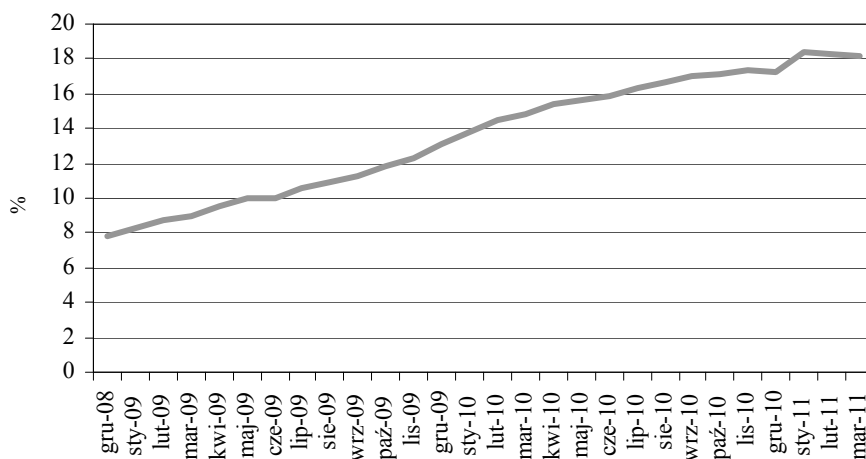
Na ile sytuacja w latach 2007–2009 wpłynęła na funkcjonowanie gospodarstw domowych w Polsce w aspekcie pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania? Na rysunku 3 przedstawiono poziom zadłużenia polskich gospodarstw domowych w ramach kredytów mieszkaniowych oraz pożyczek konsumenckich w ostatnich 10 latach. Wolumen kredytów mieszkaniowych stale rośnie, poza okresem II 2009–XII 2009, w którym nie odnotowano wzrostów, czyli udzielono w tym czasie tyle kredytów, ile jednocześnie się spłacało. Jednak w skali całego systemu bankowego nie zaobserwowano wstrzymania akcji kredytowej. Nieco inna sytuacja nastąpiła w obszarze pożyczek konsumenckich. Od połowy 2009 roku widać, że poziom zadłużenia gospodarstw domowych w Polsce, z wykorzystaniem tego źródła finansowania, już nie wzrasta. Ustabilizował się na poziomie ok. 140 mld zł. Co było tego przyczyną? Są dwie możliwości: albo problem leży po stronie systemu bankowego (brak płynności, zmiana polityki kredytowej), albo po stronie klientów banków, czyli gospodarstw domowych (brak potrzeb, brak zdolności kredytowej). Analizując wykres na rysunku 4, widać, że w okresie XII 2008–III 2011 wskaźnik pożyczek konsumpcyjnych spłacanych nieregularnie wzrósł ponad dwukrotnie. Oznacza to dużo większe kłopoty gospodarstw domowych w spłacie swojego zadłużenia. W konsekwencji taka sytuacja wpłynęła na zaostrzenie kryteriów udzielania pożyczek konsumpcyjnych przez banki.

Światowy kryzys finansowy nie wpłynął bezpośrednio na sytuację poszczególnych banków w Polsce na tyle, by miały one problem z udzielaniem kredytów. Wpłynął natomiast na sytuację poszczególnych gospodarstw domowych, które zaczęły mieć problemy ze spłatą swoich zobowiązań, a to skłoniło banki do zmian w polityce kredytowej.



Rysunek 3. Poziom zadłużenia polskich gospodarstw domowych (mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.nbp.pl.



Rysunek 4. Wskaźnik kredytów zagrożonych w pożyczkach konsumpcyjnych gospodarstw domowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.nbp.pl.

Poza tym w związku z sytuacją na rynkach finansowych Komisja Nadzoru Finansowego w Polsce wprowadziła regulacje związane z prowadzeniem akcji kredytowej banków. Najpierw w 2008 roku została wprowadzona Rekomendacja S(II) dotycząca dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie. Podstawą do wypracowania tych regulacji był rosnący udział portfela ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie w należnościach od sektora niefinansowego oraz związane z tym ryzyko.

Rekomendacje odnoszą się do następujących obszarów:

- zarządzania,
- kontroli ryzykiem,
- ryzyka kursowego i ryzyka stopy procentowej dłużnika,
- zabezpieczenia,
- relacji z klientami.

Za szczególnie istotne należy uznać następujące rekomendacje:

1. Rekomendacja 1 – określająca zasady przyjmowania, wprowadzania i kontroli polityki zarządzania ryzykiem portfela ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie.

2. Rekomendacja 6 – wskazująca na konieczność wypracowania przez bank odpowiednich narzędzi do prawidłowego pomiaru ryzyka związanego z ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie.

3. Rekomendacja 7 – zwracająca uwagę na charakter i zakres utrzymywanych przez banki wewnętrznych limitów koncentracji.

4. Rekomendacja 8 – wskazująca na konieczność dostosowywania struktury terminowej pasywów do struktury terminowej aktywów.

5. Rekomendacje 11 i 12 – wskazujące na istotność systematycznej analizy ryzyka kursowego i ryzyka stopy procentowej, w obu przypadkach ponoszonego przez dłużnika.

6. Rekomendacje 13 i 15 – wskazujące na konieczność analizy ryzyka związanego z nieruchomością stanowiącą zabezpieczenie ekspozycji kredytowej (13) oraz odpowiedniej weryfikacji jej wartości (15).

W 2010 roku została wprowadzona Rekomendacja T dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych. W Polsce był obserwowany wzrost popytu na udzielane przez banki kredyty detaliczne, a dynamicznemu wzrostowi wartości portfela kredytów towarzyszył, a nawet go stymulował, proces rozluźniania przez banki zasad polityki kredytowej. W szczególności było obserwowane:

- obniżanie wymogów w analizie zdolności kredytowej,
- nadmierne i nieuzasadnione wydłużanie okresu kredytowania (w celu zmniejszenia wysokości rat),
- zwiększanie relacji zadłużenia do zabezpieczenia (LtV).

Na taką sytuację wskazywały wyniki działań inspekcyjnych prowadzonych w bankach oraz m.in. opracowane przez Narodowy Bank Polski raporty nt. sytuacji na rynku kredytowym. Jako przyczynę rozluźniania zasad polityki kredytowej, banki wskazywały przede wszystkim presję konkurencyjną ze strony innych instytucji finansowych, w tym innych banków. Do obniżania warunków i kryteriów udzielania kredytów skłaniały banki również:

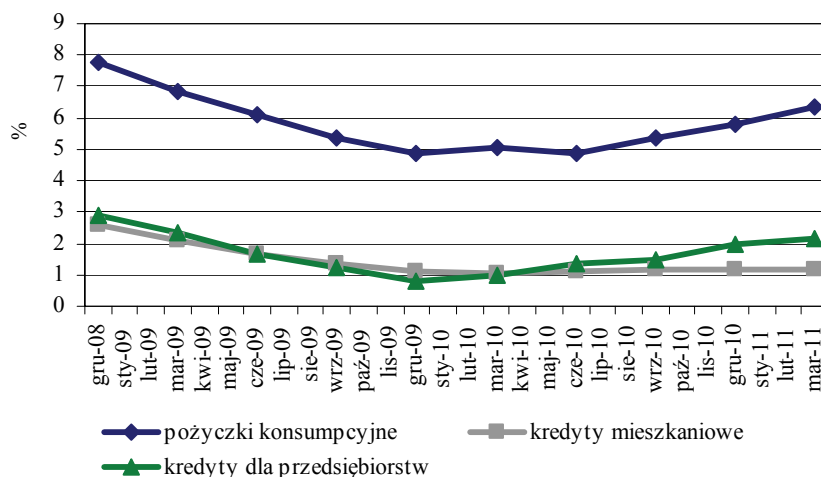
- optymistyczna ocena przyszłej sytuacji gospodarczej,
- a w przypadku kredytów mieszkaniowych utrzymujący się wzrost cen nieruchomości mieszkaniowych (wzrost ten został zahamowany w drugiej połowie 2007 r.).

Ponieważ wskazane zjawiska mają charakter cykliczny (nietrwały), KNF uznał proces oceny zdolności kredytowej za szczególnie istotny dla prawidłowego zarządzania ryzykiem w bankach. Przeprowadzona analiza problemu akceptacji transakcji i klientów wskazuje na liczne słabości tego procesu, a w konsekwencji także systemu zarządzania ryzykiem.

Biorąc pod uwagę powyższe niekorzystne zjawiska oraz mając na względzie bezpieczeństwo sektora bankowego, Komisja Nadzoru Finansowego podjęła decyzję o wprowadzeniu rekomendacji zawierającej zestaw dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych. Rekomendacje odnoszą się do następujących obszarów:

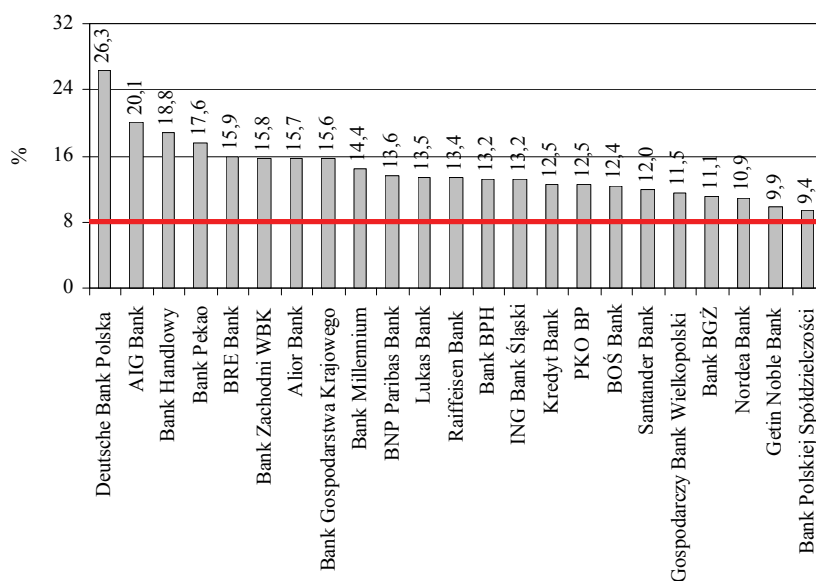
- zarządzania,
- kontroli ryzykiem,
- identyfikacji, pomiaru i akceptacji ryzyka,
- zabezpieczenia,
- raportowania,
- relacji z klientami,
- kontroli wewnętrznej.

Bank komercyjny to jednak instytucja, której podstawowym celem jest maksymalizacja zysku, a dochodowość banków wynikająca z udzielania pożyczek konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych jest największa, uwzględniając nawet koszt finansowania oraz obciążenie kredytów odpisami z tytułu rezerw. Na rysunku 5 widać, że różnice są bardzo duże w porównaniu z kredytami mieszkaniowymi, czy kredytami dla przedsiębiorstw. Ponad trzykrotnie wyższą zyskownością charakteryzują się pożyczki konsumpcyjne. Natomiast ryzyko kredytowe choć najwyższe, jest w tym przypadku najbardziej rozproszone. Z tych powodów banki wciąż będą aktywnie poszukiwać możliwości zwiększania akcji kredytowej związanej z pożyczkami gotówkowymi. Z ankiety przeprowadzonej wśród przedstawicieli banków przez NBP na temat sytuacji na rynku kredytowym w Polsce, wynika nawet, że w najbliższych miesiącach może nastąpić złagodzenie polityki kredytowej w obszarze pożyczek konsumpcyjnych.



Rysunek 5. Skorygowana marża odsetkowa banków na kredytach

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.nbp.pl.



Rysunek 6. Współczynnik wypłacalności w polskim systemie bankowym w 2010 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.nbp.pl.

Kolejnym faktem potwierdzającym możliwości polskiego systemu bankowego, dotyczące zwiększania akcji kredytowej, jest generowana nadpłynność oraz adekwatność kapitałowa. Suma zgromadzonych w polskich bankach depozytów jest zdecydowanie wyższa od aktywnych operacji, w tym kredytów, natomiast współczynnik wypłacalności większości banków jest na bardzo bezpiecznym poziomie.

Wymagane minimum w tym zakresie (8%) jest w wielu przypadkach przekroczone nawet dwukrotnie, co oznacza, że banki mają bardzo duże możliwości związane ze zwiększaniem akcji kredytowej w stosunku do posiadanych kapitałów własnych.

5. Podsumowanie

Podsumowując omawiane zagadnienie należy stwierdzić, że z jednej strony kryzys finansowy przyczynił się do zaostrzenia regulacji w systemie bankowym (Rekomendacje S(II) i T) w kwestii finansowania gospodarstw domowych. Sytuacja finansowa dotychczasowych kredytobiorców pogorszyła się na tyle, że jakość obsługiwanych pożyczek konsumpcyjnych obniżyła się ponad dwukrotnie. Z drugiej strony zła sytuacja na światowych rynkach finansowych nie dotyczyła bezpośrednio polskiego systemu bankowego. Większość banków w Polsce posiada nadpłynność finansową, a baza kapitałowa jest na tyle duża, że możliwości finansowania przez banki podmiotów niefinansowych, w tym gospodarstw domowych, są niewykorzystane. Biorąc pod uwagę, że pożyczki konsumpcyjne są najbardziej dochodowymi produktami kredytowymi (uwzględniając koszty ryzyka, związane z koniecznością tworzenia odpisów z tytułu rezerw), spodziewać się należy, że po okresie ustabilizowania poziomu pożyczek konsumpcyjnych banki chcąc wykorzystać szansę pozyskania większych dochodów, będą zwiększać akcję kredytową wśród gospodarstw domowych. Warunkiem koniecznym jest jednak, aby kryzys finansowy nie wpływał bardziej negatywnie na sytuację finansową polskich gospodarstw domowych, a tym samym na ich zdolność kredytową.

Łukasz Makowski

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Kondycja lotewskiej gospodarki w latach 1991–2011

Streszczenie. Transformacja gospodarcza w krajach bałtyckich rozpoczęła się w 1991 roku. Teoretycznie trudniej powinny przejść transformację, a jednak tempo wzrostu gospodarczego było szybkie¹. Państwa bałtyckie wkrótce zakwalifikowano do tzw. grupy tygrysów Bałtyku – krajów, których rozwój gospodarczy okazał się najszybszy i stawiany był za wzór.

Niniejszy artykuł stara się dać odpowiedź na pytanie: co miało wpływ na sukces gospodarczy, na tak szybkie i efektywne przeprowadzenie przemian gospodarczych? jakie odnotowały wszystkie kraje bałtyckie. Artykuł opisuje kondycję lotewskiej gospodarki na przestrzeni lat 1990–2011. Koncentruje się na wskazaniu mocnych oraz słabych stron, a także na przedstawieniu szans i zagrożeń dla gospodarki tego kraju. Ukazuje perturbacje, jakich doświadcza gospodarka lotewska z powodu kryzysu finansowego.

1. Wprowadzenie

Przemiany gospodarcze na Litwie, Łotwie i w Estonii rozpoczęły się w 1991 roku, a więc w 2 lata później niż w Polsce. Jako republiki ZSRR, silnie skorelowane z radykalną, centralnie planowaną gospodarką radziecką, teoretycznie trudniej powinny przejść transformację, pomimo to tempo wzrostu gospodarczego było szybsze aniżeli w Polsce². Co więcej, państwa bałtyckie wkrótce zakwalifiko-

¹ M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność państw nadbałtyckich*, Wydawnictwo WSPiZ im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2006.

² Tamże.

wano do tzw. grupy tygrysów Bałtyku – krajów, których rozwój gospodarczy najszybszy i stawiany był za wzór.

Celem artykułu jest prezentacja i analiza zmian w kondycji gospodarki łotewskiej, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu kryzysu na jej stan.

2. Stan łotewskiej gospodarki w latach 1990–1995

Dobre wyniki makroekonomiczne kraje bałtyckie zawdzięczały przede wszystkim konsekwentnej i stanowczo prowadzonej polityce w zakresie implementacji programu stabilizacji gospodarki, który władze łotewskie realizowały na zalecenie Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). Podstawowe założenia programu stabilizacyjnego polegały na radykalnej liberalizacji systemu cen i ostrym cięciu dotacji – o wiele bardziej zdecydowanym niż w wielkich krajach europejskich. Uwalnianie cen połączono z równie radykalnym otwarciem gospodarki i liberalizacją handlu zagranicznego, który był prowadzony na różnych prawach i przez różne podmioty gospodarcze – zarówno państwowe, jak i prywatne. Kluczowym elementem ww. programu była redukcja wydatków publicznych i deficytu budżetowego oraz ścisłe ograniczenie przyrostu zasobów pieniężnych wprowadzanych do obiegu.

Na początku lat 90. kraje bałtyckie dodatkowo zostały dotknięte silnym wstrząsem gospodarczym wskutek zerwania dotychczasowych więzi z dawnym ZSRR³. Szczególnie bolesne było pogorszenie się warunków prowadzenia handlu (*terms of trade*) w wyniku przejścia Rosji na ceny światowe w rozliczeniach dotyczących dostaw surowców energetycznych. W 1991 roku produkcja przemysłowa na Łotwie obniżyła się, a inflacja wzrastała w przerażającym tempie rocznym – 251,5% w 1991 roku i 696% w 1992 roku w stosunku do poprzedniego. Po wyżej wspomnianym szoku cenowo-surowcowym i ograniczeniu wymiany z dawnymi republikami ZSRR, nastąpiła liberalizacja cen i otwarcie gospodarki na świat, co spowodowało przejściowo jeszcze gwałtowniejszy skok cen i spadek produkcji. Pomimo tych perturbacji, po upływie blisko 20 lat, Łotwa mogła poszczycić się szybkim rozwojem gospodarczym, który zawdzięczała przede wszystkim transformacji systemowej, obejmującej daleko idącą liberalizację gospodarki, elastyczne regulacje na rynku pracy oraz niskie podatki. Na Łotwie, jak i w po-

³ Z powodu m.in. uwolnienia cen, zerwania więzi z Rosją, nierentowności zakładów produkcyjnych w latach 1991–1993 PKB Łotwy gwałtownie spadł, odpowiednio o 40% i 50%, Estonii o ponad 20%. Hiperinflacja w krajach bałtyckich kształtowała się na pułapie 211–262% w 1991 roku i 958%–1069% w 1992 roku w stosunku do poprzedniego. Recesja została przełamana dopiero w 1994 roku. Stopa inflacji została wówczas wyhamowana i obniżona do 40%, była niewiele większa aniżeli w Polsce w ówczesnym okresie. Na podstawie S. Swadźba, *Systemy gospodarcze i ich ewolucja. Kraje postsocjalistyczne*, AE w Katowicach, Katowice 2004, s. 221 i n.

zostałych krajach bałtyckich, systematycznie rosła wydajność pracy⁴. Po odzyskaniu niepodległości kraje bałtyckie niemalże automatycznie opowiedziały się za kierunkiem gospodarczym zgodnym z trendami światowymi. Zasadniczym celem w polityce m.in. Łotwy stała się integracja z państwami Unii Europejskiej oraz NATO. Od 1991 roku przeprowadzono szereg reform zmierzających do unifikacji państwowej gospodarki z międzynarodowymi gospodarczymi standardami. W latach 1991–1994 w łotewskiej gospodarce, podobnie jak litewskiej i estońskiej, przeprowadzono szereg kluczowych reform gospodarczych. Działania te spowodowały, że Komisja Europejska już w Agendzie 2000 oceniła kraje bałtyckie jako demokratyczne, o stabilnych instytucjach. Uznane zostały one za „kraje z funkcjonującą gospodarką rynkową, które winny osiągnąć postęp niezbędny do sprostania naciskom ze strony konkurencji oraz sił rynkowych działających wewnątrz UE”⁵. W rezultacie udźwignęły ciężar transformacji gospodarczej i w efekcie końcowym ich gospodarki stanowiły część składową gospodarki Unii Europejskiej, do której – dzisiaj już to wiemy – grupa bałtycka przystąpiła 1 maja 2004 roku. Na przestrzeni zaledwie 13 lat zbudowały niemalże od podstaw demokratyczny ustrój oraz stworzyły stabilne instytucje państwowe. Gospodarka rynkowa – o nowoczesnej strukturze i z dynamicznie postępującym wzrostem – była w stanie sprostać już nie tylko europejskiej, ale i światowej konkurencji⁶.

Warto dodać, że państwa bałtyckie charakteryzowało podobieństwo warunków wejściowych, a mimo to osiągnęły zróżnicowane efekty. Estonia osiągnęła wysokie tempo rozwoju wraz z równoległym kształtującym się postępem reform strukturalnych⁷.

⁴ Łotwa. *Przewodnik dla przedsiębiorców*, Biuro Promocji Inwestycji i Technologii Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego, Warszawa 2004, wyd. 2, rozszerzone, z suplementem (maj 2005).

⁵ *Agenda 2000. Podsumowanie opinii Komisji Europejskiej o wnioskach o członkostwo w Unii Europejskiej złożonych przez: Bułgarię, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Polskę, Rumunię, Słowację, Słowenię, Węgry*, Monitor Integracji Europejskiej UKiE, Warszawa 1997, (wydanie specjalne).

⁶ S. Swadźba, *Systemy gospodarcze...*, wyd. cyt., s. 226.

⁷ Tempo pozostałych krajów ze względu na problemy z restrukturyzacją dużych przedsiębiorstw przemysłowych oraz infrastrukturalnych było stosunkowo wolniejsze. Stąd możemy twierdzić, że głębokość depresji transformacyjnej nie jest dyktowana wyłącznie schedą przeszłości. Równie ważna była polityka rządów poszczególnych krajów, szybkość i głębokość podejmowanych decyzji. Więcej, kraje, które podjęły próby reform gospodarczych jeszcze w ramach poprzedniego systemu – jak Estonia, która już w latach 80. wdrażała koncepcję rozrachunku regionalnego – to ich dekonstrukcja była krótsza i nie tak głęboka, jak w pozostałych republikach. Estońskiej Republice Radzieckiej pozwolono eksperymentować z liberalizacją w szerszym znaczeniu i zakresie niż innym republikom, tj. godzono się na stosunkowo większą swobodę w dziedzinie rozwiązań rynkowych. Ponadto w pierwszym okresie transformacji nie doceniono jednak roli rozwoju instytucjonalnego oraz zasobów kapitału społecznego. Dopiero negocjacje akcesyjne przyspieszyły proces zmian tego obszaru. Na podstawie M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność...*, wyd. cyt., s. 65 oraz S. Swadźba, *Systemy gospodarcze...*, wyd. cyt., s. 224.

3. Przeobrażenia gospodarcze w okresie 1995–2003

Kolejne lata, 1995–2003, dla Łotwy oznaczały kontynuację dotychczasowej linii polityki gospodarczej. Akceleratorem wewnętrznych zmian strukturalnych i instytucjonalnych stały się rozmowy akcesyjne z Unią Europejską (UE) oraz negocjacje w sprawie członkostwa w Światowej Organizacji Handlu (WTO). Ten okres charakteryzuje ożywienie oraz wzrost gospodarczy, co więcej, utrwalenie i konsolidacja instytucji rynkowych, tworzenie nowych podmiotów w tym segmencie oraz znaczne przesunięcie w strukturze gospodarczej. Polityka gospodarcza w drugim etapie transformacji została oparta we wszystkich krajach bałtyckich o implementację prawa wspólnotowego (*acquis communautaire*), dokończenie prywatyzacji dużych przedsiębiorstw, restrukturyzację przemysłu oraz rolnictwa, rozwój sektora bankowego oraz usług finansowych, ponadto przeprowadzono reformy systemu emerytalnego, oświaty oraz służby zdrowia⁸. Aspiracje państw bałtyckich do przystąpienia do struktur UE oraz WTO w ogromnej mierze wymuszały prowadzenie, w sposób rozsądny, koniecznych reform. Zwraca się nawet uwagę, że wyznaczenie tej orientacji stało się motorem do kolejnych działań oraz zapobiegło podejmowaniu „populistycznych decyzji”. Postępy w przygotowaniach do członkostwa w efekcie były coraz bardziej widoczne. Sprawdzianem dojrzałości gospodarki była jej reakcja i w efekcie stabilizacja w okresie kryzysu gospodarczego w 1999 roku w Rosji. Przejściowy spadek tempa wzrostu łotewskiego PKB, spowodowany m.in. kryzysem rosyjskim, okazał się znacznie mniej głęboki niż w przypadku Litwy i Estonii. Krzywa wzrostu po osiągnięciu najniższego punktu w 1999 roku zaczęła szybko piąć się do góry, osiągając w latach 2000–2002 poziom zbliżony do najlepszych wyników ubiegłej dekady. Produkt krajowy brutto (PKB) w latach 1996–2003 wzrósł o ponad 50%. Co oznacza, że średnia stopa wzrostu wynosiła rocznie ok. 7% i była prawie dwukrotnie wyższa niż w Unii Europejskiej i o ok. 1,6 razy wyższa niż średnia w innych krajach w owym czasie do niej aspirujących. Pomimo pogorszenia się koniunktury gospodarczej w krajach europejskich, Łotwa zdołała utrzymać w 2003 roku wysokie tempo wzrostu dzięki dużemu popytowi wewnętrznemu i zdolności dostosowywania się do zmieniających się warunków zewnętrznych⁹.

⁸ Tamże, s. 225.

⁹ Obszar polityki fiskalnej Łotwy napawa dumą, bowiem konsekwentna linia fiskalna od 1995 roku do 2008 roku utrzymała deficyt budżetu państwa poniżej założeń, jakie dopuszczał traktat z Maastricht. Pojedyncze przypadki, odstępstwa od zasady utrzymania deficytu w wielkości 3% PKB, stanowią tradycyjnie lata 1995, 1999 oraz 2008. Kryzys sektora bankowego, utrata płynności, niewypłacalność banków, a w konsekwencji bankructwo w 1995 roku doprowadziło do powstania deficytu wielkości 3,1% PKB. Restrykcyjne przedsięwzięcia i środki zapobiegawcze podjęte przez rząd i przy pomocy MFW wkrótce w 1997 roku doprowadziły do nadwyżki budżetowej wielkości 1,2% PKB. Kolejny trudny 1999 rok doprowadził z kolei do deficytu 4% PKB.

Tabela 1. Dynamika PKB oraz PKB per capita w krajach nadbałtyckich w latach 1992–2005 (zmiany procentowe rok do roku)

Rok	Litwa		Łotwa		Estonia	
	Wzrost PKB	PKB per capita	Wzrost PKB	PKB per capita	Wzrost PKB	PKB per capita
1992	–21,3	374	34,9	576	14,2	707
1993	–16,2	716	14,9	847	9,0	1084
1994	–9,8	1143	0,6	1440	2,0	1530
1995	3,3	1623	0,8	1777	4,3	2405
1996	4,7	2129	3,3	2099	3,9	2982
1997	7,3	2588	8,6	2291	10,6	3187
1998	5,1	2901	3,9	2485	4,7	3607
1999	–4,1	2884	0,1	2581	6,0	3532
2000	2,0	3886	5,5	3032	1,0	3751
2001	5,0	4396	7,0	3233	5,0	4050
2002	7,0	4674	6,0	3496	5,5	4923
2003	10,5	–	7,2	–	6,7	–
2004	6,5	4449	6,8	3834	5,5	5181
2005	7,0	–	10,2	–	8,4	–
2006			11,9	7004		

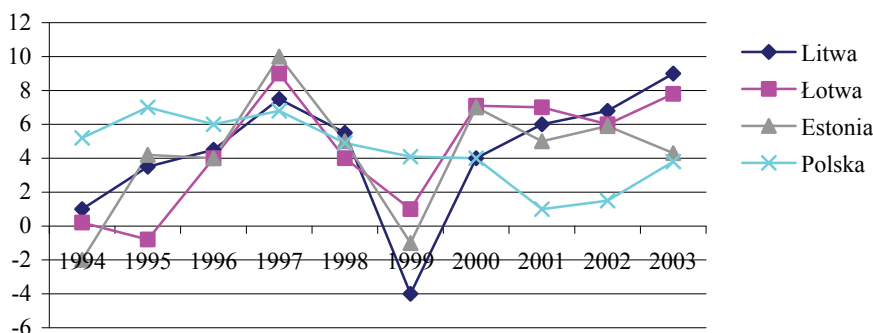
Źródło: M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność...*, wyd. cyt., s. 62.

Przez cały okres 1995–2003 aktywnej realizacji programu reform rządy tych państw, doprowadziły do zdynamizowania rozwoju gospodarczego. Co więcej, w latach 2000–2003 kraje bałtyckie znalazły się w czołówce państw o najszybszym PKB, mierzonym jako zmiany procentowe¹⁰. Odpowiedzialna polityka fi-

Poprzez cięcie wydatków publicznych oraz w wyniku przyspieszenia gospodarki w roku następnym zmalał on do 2,8% PKB. W 2003 roku skonsolidowany deficyt budżetowy na Łotwie był nawet niższy niż zakładano i wyniósł 103,1 mln LVL, czyli 1,6% PKB (w 2002 roku analogicznie – 130,5 mln LVL, czyli 2,3% PKB). Wpływy do budżetu państwa były wyższe o 12,6% w porównaniu z 2002 rokiem, zaś wydatki wzrosły odpowiednio o 10,7%. W 2004 roku parlament zatwierdził deficyt w wysokości 2,1% PKB (134,9 mln LVL), co wiązało się z rosnącymi wydatkami na finansowanie rozpoczętych reform, udziałem w finansowaniu projektów wynikających z członkostwa w UE i w NATO oraz wdrażaniem polityki społecznej mającej na celu podniesienie standardu życia ludności Łotwy. Na podstawie *Łotwa. Przewodnik dla przedsiębiorców*. Wyd. 2, rozszerzone, z suplementem (maj 2005), Biuro Promocji Inwestycji i Technologii Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego, Warszawa 2004, s. 21 oraz Economic of Latvia, Report, Ministra of Economies Republic of Latvia, Riga 2004.

¹⁰ R. Dziewulski, C. Herma, B. Otachel, P. Ronkowski, K. Smyk, *Omówienie kompleksowego raportu monitorującego Komisji Europejskiej z 5 XI 2003 r.*, „Biuletyn Analiz UKiE” 2003, nr 13.

skalna powodowała nadto, że deficyty budżetowe państw nadbałtyckich plasowały się poniżej 3% PKB.



Rysunek 1. Porównanie dynamiki PKB Łotwy na tle Polski oraz pozostałych krajów bałtyckich w latach 1994–2003

Źródło: Łotwa. *Przewodnik dla przedsiębiorców...*, wyd. cyt.

Dobre wyniki potwierdzają niemalże jednogłośnie rankingi światowych organizacji. Szczególnie wysoko notowana była Estonia, nie tylko w odniesieniu do państw bałtyckich czy Europy Środkowowschodniej, ale i do świata. Zgodnie z *The World Competitiveness Yearbook 2004* (WCY), Estonia znajdowała się na 28 miejscu, przed takimi krajami, jak: Francja (30), Hiszpania (31), Włochy (51) czy Polska (57). Podstawę rankingu WCY stanowią następujące indykatory: sytuacja gospodarcza i jej ewolucja, efektywność rządu, efektywność przedsiębiorstw oraz infrastruktura. W rankingu *Index of Economic Freedom 2004*, w którym są brane pod uwagę takie czynniki, jak: polityka handlowa, podatkowa, monetarna, interwencja rządowa, bariery inwestycji zagranicznych, system bankowy, kontrola płac i cen, prawa własności, ograniczenia działalności gospodarczej i czarny rynek, Estonia plasowała się na 6 pozycji, Litwa – 23, Łotwa – 30, Polska – 57, Rosja – 115. Wg rankingu *Global Competitiveness Report* – indeksu wzrostu konkurencyjności w 2005 roku Estonia znalazła się na 20 pozycji, Litwa – 43, a Łotwa – 44. *Indeks wolności gospodarczej Heritage Foundation* zdefiniował państwa grupy bałtyckiej jako kraje o stosunkowo liberalnym systemie i polityce gospodarczej. *Indeks wolności gospodarczej*, który odnosi się do stopnia interwencji państwa w mechanizm rynkowy oraz do jakości instytucji umieszcza Łotwę, Litwę oraz Estonię na wyższej pozycji aniżeli Polskę, Francję czy Niemcy. Z punktu widzenia inwestorów zagranicznych kraje bałtyckie oraz Skandynawii uważane były za najbardziej intratne. Podobne opinie raport przedstawia w zakresie sektora bankowego, finansów, a nawet stopnia korupcji i czarnego

Tabela 2. Mocne i słabe strony oraz perspektywy i zagrożenia dla rozwoju gospodarki łotewskiej

Mocne strony	Słabe strony
– stabilność makroekonomiczna – duży udział inwestycji w PKB – wzrost eksportu – duży stopień otwartości gospodarki – poprawa dostępu do źródeł finansowych z UE – duży udział sektora prywatnego oraz bezpośrednich inwestycji zagranicznych w PKB – silne powiązania handlowe z państwami bałtyckimi	– niski poziom PKB per capita – zależność od popytu zewnętrznego – zależność od zewnętrznych źródeł finansowych – powolny proces modernizacji przemysłu – konkurencyjność eksportu oparta na niskich kosztach pracy – niski poziom produktywności pracy – rosnący deficyt obrotów bieżących
Perspektywy	Zagrożenia
– rozwój przemysłu zorientowanego na eksport – poprawa jakości kwalifikacji oraz systemu oświaty	– malejąca dynamika napływu BIZ – wzrost kosztów pracy – niedopasowanie podaży do popytu – „przegrzanie gospodarki”

Źródło: M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność państw nadbałtyckich*, Warszawa 2006, s. 143, tabela 2.4 – opracowanie własne.

rynku. Międzynarodowy Fundusz Walutowy w ówczesnym okresie jako mocne strony łotewskiej gospodarki wymieniał: stabilizację makroekonomiczną, duży udział inwestycji w PKB, wzrost eksportu, duży stopień otwartości gospodarki, poprawę dostępu do źródeł finansowych z UE, duży udział sektora prywatnego oraz bezpośrednich inwestycji zagranicznych w PKB, silne powiązania handlowe z państwami bałtyckimi. Jako słabe strony wymieniał: niski poziom PKB per capita, zależność od popytu zewnętrznego oraz od zewnętrznych źródeł finansowych. Ponadto spowolniony proces modernizacji przemysłu, konkurencyjność eksportu opartą na niskich kosztach pracy, niski poziom produktywności pracy, rosnący deficyt obrotów bieżących. Zagrożenie stanowiła także malejąca dynamika napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, wzrost kosztów pracy oraz najpoważniejszy z problemów – niedopasowanie podaży do popytu i „przegrzanie gospodarki”.

4. Kondycja łotewskiej gospodarki w dobie kryzysu

Reasumując, prognozy MFW przewidywały spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego na Łotwie do 10,5% w 2007 roku i 7,0% w 2008 roku. Jej popyt krajowy miał być wysoki z powodu wzrostu kredytów, wyższych płac realnych

i napływu funduszy unijnych, a dzisiaj z tych samych powodów pograżyła się w kryzysie¹¹. Niestety kryzys finansowy dość duże skorygował ww. wskaźniki. Już pierwsze półrocze 2009 roku przyniosło poważne rozczarowanie dla rządów państw bałtyckich. Urzędy statystyczne Litwy, Łotwy i Estonii opublikowały dane ekonomiczne za drugi kwartał 2009 roku, zgodnie z którymi PKB na Litwie obniżył się o 22,4%, na Łotwie o 19,6% oraz w Estonii o 16,6% w stosunku do tego samego okresu ubiegłego roku. Tak duże spadki PKB były konsekwencją ciągłego pogarszania się sytuacji w ważnych dla tych krajów sektorach gospodarki: w przemyśle, handlu i budownictwie. Spadek produkcji i obrotów handlowych wynikał z malejącego popytu wewnętrznego i spadającej wartości eksportu (w poszczególnych miesiącach drugiego kwartału w każdym z krajów wartość eksportu obniżyła się o około 30% w porównaniu z rokiem ubiegłym). Rekordowo wysoka recesja w państwach bałtyckich była skutkiem przede wszystkim silnego uzależnienia ich małych i otwartych gospodarek od wahań koniunktury światowej oraz braku reform finansów publicznych w poprzednich latach. Powstał olbrzymi deficyt budżetowy w momencie przyjscia recesji, bowiem wpływy do budżetu państw bardzo się zmniejszyły, a zobowiązania i wysokie wydatki przyjęte jeszcze w okresie boomu gospodarczego pozostały. Rezultatem załamania gospodarczego stały się pogłębiające problemy finansowe krajów bałtyckich. Deficyty budżetowe na Łotwie i Litwie, według ostatnich założeń, miały osiągnąć odpowiednio 10% i 5% PKB. W stosunkowo najlepszej sytuacji znajdowały się finanse Estonii, która wciąż zakładała utrzymanie deficytu budżetowego poniżej 3%, co miałyby jej umożliwić wejście do strefy euro w 2011 roku¹². Dzisiaj już wiadomo, że Estonia jako pierwsze państwo z obszaru byłego ZSRR została przyjęta do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Tallin od 1 stycznia 2011 roku został kolejnym członkiem strefy euro. Pomimo głębokiego kryzysu ekonomicznego w 2009 roku estońska gospodarka pozostała jedną z najbardziej rozwiniętych i konkurencyjnych spośród nowych państw członkowskich UE, a zgodnie z ostatnimi prognozami Komisji Europejskiej wzrost PKB w Estonii w 2011 roku może być najwyższy w całej Wspólnocie¹³.

Rządy Litwy, Łotwy i Estonii w warunkach głębokiej recesji i spadających dochodów państw skoncentrowały się na działaniach ograniczających deficyty budżetowe. Z jednej strony podniesione zostały podatki (m.in. we wszystkich

¹¹ D. Rosati, *Nowa Europa 2007. Raport z transformacji*, XV Forum Ekonomiczne, Krynica-Zdrój 2005.

¹² P. Siarkiewicz, *Gospodarki krajów bałtyckich: bolesny upadek po latach prosperity*, „Centre for Eastern Studies”, 12 sierpnia 2009 r., BEST OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia.

¹³ *Estonia w OECD i coraz bliżej strefy euro*, „Centre for Eastern Studies”, 12 maja 2010 r., BEST OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia.

trzech krajach w ostatnim półroczu zwiększono stawkę VAT), z drugiej – dokonano oszczędności w wydatkach państwa, m.in. poprzez redukcję zatrudnienia i płac w sferze budżetowej. Restrykcyjna polityka fiskalna nie sprzyjała zahamowaniu recesji, a podejmowane przez Wilno, Rygę i Tallin kroki, takie jak różne formy wsparcia biznesu, mające na celu przeciwdziałanie załamaniu gospodarczemu, ze względu na skalę obecnego kryzysu oraz brak wystarczających środków finansowych na prowadzenie takiej polityki nie przynosiły początkowo większych efektów (Łotwa większość pieniędzy otrzymanych w ramach pożyczki z MFW i UE przeznaczyła na obsługę swojego zadłużenia oraz stabilizację sektora bankowego). Co więcej, według ocen MFW z grudnia 2009 roku, pogrążona w kryzysie Łotwa utrzymała stabilność finansów publicznych wyłącznie dzięki kolejnym transzom przyznanej jej międzynarodowej pożyczce.

Rozważano także ewentualną dewaluację powiązanych z euro walut Litwy, Łotwy i Estonii. Przy czym dewaluacja lata tylko w niewielkim stopniu zwiększyłaby konkurencyjność eksportu z państw bałtyckich – wskazywano wówczas na duży udział importowanych komponentów i surowców niezbędnych w procesach produkcyjnych. Rządy tych krajów swoją niechęć do dewaluacji argumentowały również obawami przed zwiększeniem się liczby bankructw osób i firm mających kredyty w europejskiej walucie¹⁴.

Dążenie do ograniczenia deficytu stało się główną przyczyną reform strukturalnych, które podjęto pod presją instytucji międzynarodowych. Dokonano zmian w systemie edukacji i służbie zdrowia, polegających przede wszystkim na zmniejszeniu liczby szkół i szpitali oraz zmianie zasad ich finansowania – w szkolnictwie np. wprowadzono zasadę „pieniądze idą za uczniem”. Zwolnieniom pracowników w szkołach i szpitalach towarzyszyło „odchudzanie” administracji państwowej i redukcja wynagrodzeń w sferze budżetowej. Umowa z MFW i UE przewidywała również reformę emerytur, której najważniejszym elementem ma być podniesienie w przyszłości granicy wieku emerytalnego z obecnych 62 do 65 lat. Ponadto w połowie 2010 roku obniżono o 10% wysokość wszystkich emerytur i o 70% – w przypadku emerytów pracujących. Jedną z najtrudniejszych kwestii do uzgodnienia przez polityków rządzącej koalicji były zmiany podatkowe. Wobec braku porozumienia w sprawie wprowadzenia progresywnego podatku dochodowego, ostatecznie zdecydowano się na podniesienie stawki podatku liniowego z obecnych 23 do 26%. Ponadto zwiększono podatek od środków transportu, podniesiono akcyzę na wino i papierosy oraz wprowadzono nowe podatki, m. in. od nieruchomości i zysków kapitałowych, a także akcyzę na gaz. Pomimo wysokich kosztów społecznych przeprowadzane reformy strukturalne są jednym z nielicznych pozytywnych rezultatów obecnej recesji i mogą

¹⁴ Tamże.

stać się fundamentem przyszłego wzrostu gospodarczego¹⁵. Uchwalenie budżetu przez łotewski parlament w takim kształcie oznaczało także, że w najbliższym czasie Ryga mogła liczyć na dalszą pomoc finansową ze strony MFW i UE. Prognozy gospodarcze na przyszły rok zakładały jednak dalszy spadek PKB (o 4%) i wzrost bezrobocia. Istotnej poprawy sytuacji ekonomicznej na Łotwie nie należało oczekiwać wcześniej niż w 2011 roku, a według średniookresowej prognozy Ministerstwa Finansów, Łotwa ma szansę osiągnąć poziom PKB sprzed recesji najwcześniej w 2015 roku¹⁶.

17 lutego 2010 roku Rada Wykonawcza MFW pochwaliła Rygę za działania na rzecz ograniczenia deficytu budżetowego i zgodziła się na wypłatę Łotwie kolejnych 200 mln euro pożyczki w ramach kredytu *stand by*. Dzięki międzynarodowej pożyczce i restrykcyjnej polityce fiskalnej łotewskiemu rządowi udało się w poprzednim roku uniknąć załamania finansów państwa i dewaluacji łata. Obecnie największym wyzwaniem jest walka z bezrobociem, które – według danych Eurostatu – w grudniu 2009 roku wynosiło już blisko 23%. Poprawa sytuacji na rynku pracy jest jednak możliwa dopiero w momencie wyraźnego ożywienia gospodarczego. MFW doceniło oszczędnościową politykę finansową łotewskiego rządu, któremu w poprzednim roku udało się utrzymać deficyt budżetowy poniżej wyznaczonej granicy 10% PKB (wg łotewskich obliczeń wyniósł on 8,1% PKB). MFW podkreślił również starania Rygi na rzecz złagodzenia społecznych skutków załamania gospodarczego (PKB Łotwy w 2009 roku obniżył się o ok. 18%), m. in. poprzez wydłużenie okresu otrzymywania zasiłków przez bezrobotnych czy też program pracy tymczasowej – umożliwiający podjęcie zatrudnienia bez utraty statusu bezrobotnego. Powyższe działania nie rozwiązują jednak problemu rekordowego w skali UE bezrobocia. Niektóre dane ekonomiczne, m.in. rosnący eksport, mogą świadczyć o tym, że najgłębsze załamanie gospodarcze Łotwa ma już za sobą. Powrót do okresu prosperity jest jednak jeszcze daleki.

Warto też wskazać na implikacje regionalne związane z wprowadzeniem waluty euro w sąsiedniej Estonii. Dzięki przyjęciu europejskiej waluty Estonia stała się liderem procesów integracyjnych wśród państw bałtyckich. Wprowadzenie euro zwiększa konkurencyjność gospodarki estońskiej wobec łotewskiej i litewskiej. Zarazem jednak Estonia w strefie euro podnosi rating całego regionu i umacnia zaufanie inwestorów również wobec Łotwy i Litwy. Pozytywny przykład Tallina może stać się ponadto dodatkowym argumentem dla Wilna i Rygi, wzmacniającym ich dążenia do strefy euro¹⁷.

¹⁵ *Łotwa: budżet państwa pod dyktando MFW*, „Centre for Eastern Studies”, 2 grudnia 2009 r., BEST OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ P. Siarkiewicz, *Estonia w strefie euro – sukces strategiczny*, „Komentarze OSW” 2011, nr 53, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia.

Wypełnienie kryteriów z Maastricht i wprowadzenie europejskiej waluty uwypukliło różnice dzielące Estonię od dwóch pozostałych państw bałtyckich. Sami Estończycy umiejscawiają się wśród krajów skandynawskich i wskazują, że w takich obszarach, jak: finanse publiczne, wdrażanie nowych technologii czy poziom korupcji już obecnie są bardziej nordyccy niż bałtyccy. O różnicach między Estonią a Łotwą i Litwą świadczą wyniki gospodarcze i różnego rodzaju rankingi analizujące sytuację społeczno-gospodarczą. Według danych Eurostatu, w 2010 roku PKB Estonii na głowę mieszkańca wynosił 65% średniej unijnej, podczas gdy Litwy i Łotwy odpowiednio 58% i 52%. W rankingu innowacyjności gospodarek unijnych w 2010 roku Estonia zajmuje 14. miejsce, natomiast Łotwa i Litwa odpowiednio 27. (ostatnie) i 25. Estonia wyraźnie także dystansuje pozostałe kraje bałtyckie w rankingach badających poziom korupcji¹⁸.

Rządy w Wilnie i Rydze zapowiadają wprowadzenie europejskiej waluty w 2014 roku. Politycy obydwu państw podkreślają jednak, że cel ten nie może przesłonić kosztów społecznych tego procesu. Deklaracje te wynikają m.in. z niższego niż wśród mieszkańców Estonii poparcia Litwinów i Łotyszy dla wprowadzenia euro. Wypełnieniu kryteriów z Maastricht sprzyjać będzie koniunktura gospodarcza – zgodnie z prognozami, w najbliższych latach kraje bałtyckie cieszyć się będą kilkuprocentowym wzrostem PKB. Rosnące wpływy do budżetu mogą pomóc Wilnu i Rydze w zmniejszeniu deficytu budżetowego do wymaganego poziomu. Przeszkodą na drodze do przyjęcia euro ponownie może się okazać zbyt wysoka inflacja. Według prezesa litewskiego banku centralnego, z powodu zbyt wysokiej inflacji Wilno będzie gotowe do wprowadzenia euro w 2016 roku¹⁹.

Estonia po wypełnieniu kryteriów z Maastricht i przyjęciu europejskiej waluty zaczęła być przywoływana w Europie jako przykład odpowiedzialnej polityki budżetowej. W przeżywającej kryzys strefie euro zaczęto ją przeciwstawiać krajom silnie zadłużonym i przeżywającym poważne problemy finansowe. Estonia wypomina bogatszym krajom członkowskim finansową nieroztropność i życie na kredyt, a jednocześnie mając najniższy dług publiczny w UE, wykorzystuje to do budowania swojego międzynarodowego wizerunku. W trakcie debaty nad reformą strefy euro Estonia postulowała wprowadzenie mechanizmów i sankcji dla krajów nadmiernie się zadłużających. Jednocześnie estońscy politycy poparli utworzenie funduszu pomocowego dla krajów strefy euro, przeżywających problemy finansowe, traktując to jako realizację ważnej dla małego i będącego „na dorobku” państwa unijnej zasady solidarności. Z drugiej strony, choć Estonia głośno nie krytykowała sposobu ustalania wielkości wkładów wnoszonych do funduszu przez poszczególne państwa, to aktywnie uczestniczyła w wypracowa-

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Tamże.

niu rozwiązań, które są korzystniejsze dla najbiedniejszych krajów strefy, w tym dla niej. Estońscy politycy podkreślają, że dzięki przyjęciu euro mogą bezpośrednio uczestniczyć w podejmowaniu decyzji dotyczących przyszłości europejskiej waluty. Oznacza to dla nich osiągnięcie strategicznego celu, jakim było znalezienie się w awangardzie procesów integracyjnych w Europie²⁰.

5. Podsumowanie

Niemniej, tak Estonia, jak i Łotwa wykonała daleki krok w przód, biorąc pod uwagę wskaźniki gospodarcze z 1991 roku. Obecnie bierze się pod uwagę i prowadzi ogólny dyskurs nad stanem gospodarki, jej konkurencyjnością i postępami. Gospodarka Łotwy, Litwy oraz Estonii to gospodarki rynkowe, które analizuje się identycznie, pod względem takich samych indykatorów, jak gospodarki krajów Europy Zachodniej. Wstąpienie do struktur UE oraz wyścig o jak najwyższe noty i pozycję w rankingach światowych świadczą wyłącznie o ich dojrzałości, stałym już miejscu, które udało się im wypracować na przestrzeni minionych lat. Niewątpliwie podkreśla się nadto najwyższy poziom rozwoju w Estonii, która jako pierwsza, jeszcze w okresie komunizmu, podjęła próby liberalizacji gospodarki oraz która również najrozsądniej i najsprawniej pokonała okres transformacji. Niemniej wszystkie kraje grupy bałtyckiej cieszą się dużym zainteresowaniem inwestorów zagranicznych, o którego walczą jako równi partnerzy.

²⁰ Tamże.

Maria Marciniak

Uniwersytet Łódzki

Rola sektora turystycznego w kształtowaniu konkurencyjności regionów w świetle regionalnych programów operacyjnych

***Streszczenie.** Regionalne programy operacyjne stanowią przykład decentralizacji zarządzania procesami rozwojowymi, umożliwiającymi dostosowanie indywidualnych planów rozwojowych do potrzeb danej jednostki terytorialnej. Celem artykułu jest prezentacja założeń przyjętych przez samorządy województw: podkarpackiego, pomorskiego oraz mazowieckiego w regionalnych programach operacyjnych w dziedzinie turystyki. Autorka koncentruje się także na znaczeniu analizowanych dokumentów w polityce spójności Unii Europejskiej oraz czynnikach warunkujących koncentrację ruchu turystycznego w regionach.*

1. Wprowadzenie

Rola sektora turystycznego w rozwoju współczesnej gospodarki jest w obecnej dobie niezaprzeczalna. Każdego roku statyki potwierdzają trend dynamicznego rozwoju tego sektora widoczny zarówno w liczbie podróżujących, jak i wpływach finansowych. W 2009 roku szacowane są na 852 mld USD (611 mld euro)¹. Dla wielu państw turystyka stanowi niezwykle skuteczne narzędzie walki z bezrobociem, promocji na arenie międzynarodowej, a przede wszystkim cenne źródło dochodu budżetów krajowych i samorządowych. Jest przy tym dziedziną niezwykle dynamiczną i wykazującą silne zdolności dostosowawcze, co wynika w dużej mierze ze zmieniających się potrzeb uczestników ruchu turystycznego.

¹ Instytut Turystyki, <http://www.intur.com.pl/statystyka.htm>, dostęp: 28 maja 2011 r.

Pełniąc szereg funkcji może stanowić cenne narzędzie w budowaniu konkurencyjności regionów, wzmacniając ich pozycję i podnosząc atrakcyjność nie tylko turystyczną, ale i inwestycyjną. Kierując się niniejszym założeniem za cel artykułu przyjęto prezentację najważniejszych założeń opracowanych przez samorządy województw w Regionalnych Programach Operacyjnych w dziedzinie turystyki. W kategoriach sektora turystycznego właściwa polityka prowadzona przez samorządy lokalne (szczególnie przy wykorzystaniu środków z UE) może stanowić narzędzie w budowaniu stabilnego i zrównoważonego wzrostu społeczno-gospodarczego.

2. Miejsce regionalnych programów operacyjnych w polityce Unii Europejskiej

W ramach prowadzonej polityki regionalnej Unia Europejska zmierza w kierunku poprawy poziomu spójności gospodarczej, społecznej oraz terytorialnej w obrębie Wspólnoty. Cel ten jest realizowany poprzez zmniejszanie dysproporcji w rozwoju poszczególnych regionów, a więc dążeniu do likwidacji różnicowań w wykorzystaniu kapitału ludzkiego (m.in. ograniczaniu stopy bezrobocia), poprawy komunikacji lotniczej, kolejowej oraz drogowej (w tym rozbudowy ciągów komunikacyjnych do regionów peryferyjnych), a także wyrównywania różnic w poziomie rozwoju gospodarczego (mierzonego jako PKB na mieszkańca) pomiędzy obszarami bogатыmi a biednymi². W tym kontekście strategicznym dokumentem wskazującym priorytety i obszary wykorzystania funduszy unijnych jest *Narodowa strategia spójności* (NSS), czyli *Narodowe strategiczne ramy odniesienia na lata 2007–2013*. Określa ona możliwości alokacji środków finansowych Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (EES), będąc odniesieniem do przygotowywanych na poziomie regionalnym programów operacyjnych. Celem strategicznym NSS jest *tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej*³. NSRO pozostaje w zgodzie ze *Strategią rozwoju kraju*⁴, stanowiącą podstawowy dokument określający cele polityki rozwoju

² Portal funduszy europejskich, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/slownik/Strony/Polityka_spojnosci_Unii_Europejskiej.aspx, dostęp: 28 maja 2011 r.

³ *Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 40.

⁴ *Strategia rozwoju kraju* została przyjęta przez Radę Ministrów 26 czerwca 2006 r.

Polski w latach 2007–2015, oraz *Krajowym programem reform*⁵, wyznaczającym krótkookresowe cele i środki realizacji polityki gospodarczej w ramach odnowionej strategii lizbońskiej.

NSRO w przeprowadzonej analizie SWOT, za mocne strony w kontekście rozwoju regionalnego uznaje m.in. relatywnie wysoki poziom wykształcenia kadr administracji publicznej oraz rosnącą rolę samorządów terytorialnych w kreowaniu rozwoju⁶. Ma to ogromne znaczenie z uwagi na przygotowywane w ramach poszczególnych województw regionalne programy operacyjne. Dokumenty opracowane dla wszystkich 16 województw stanowią przykład decentralizacji zarządzania procesami rozwojowymi, umożliwiającymi dostosowanie indywidualnych planów rozwojowych do potrzeb danej jednostki terytorialnej. W ramach realizowanych osi priorytetowych, działania i inwestycje skierowane są m.in. na rozwój turystyki, stanowiącej istotne narzędzie realizacji polityki rozwoju regionalnego, w tym polityki spójności.

3. Turystyka jako czynnik rozwoju regionów

Gospodarka turystyczna stanowi dynamicznie rozwijający się sektor, a procesy zachodzące na rynku turystycznym są dość złożone. Dlatego właśnie szanse rozwoju turystyki nie zależą tylko i wyłącznie od zasobów naturalnych czy kulturowych, ale także od odpowiedniej infrastruktury oraz polityki rozwoju. Ten drugi czynnik rozpatrywany jest w kontekście licznych strategii i innych dokumentów, które za główny cel gospodarki turystycznej uznają poprawę konkurencyjności polskiej oferty turystycznej na rynku międzynarodowym i lokalnym.

Polskie województwa są silnie zróżnicowane pod względem zasobów turystycznych, wyposażenia infrastrukturalnego oraz dostępności. Do województw o największym potencjale można zaliczyć te, które dysponują najbardziej zróżnicowanymi walorami przyrodniczymi, kulturowymi oraz cechują się dostępnością z głównych ośrodków generujących ruch w kraju i za granicą⁷. W praktyce okazuje się jednak, że miejsca charakteryzujące się dużymi walorami przyrodniczymi, nie są tymi, które najbardziej przyciągają turystów zagranicznych.

Literatura przedmiotu identyfikuje czynniki determinujące sukces regionu turystycznego funkcjonującego w warunkach globalnej konkurencji. Są to m.in.: jakość produktu turystycznego, konkurencyjne ceny, dostępność komunikacyj-

⁵ *Krajowy program reform* został przyjęty przez Radę Ministrów 28 grudnia 2005 r.

⁶ *Narodowe strategiczne ramy odniesienia...*, wyd. cyt., s. 8.

⁷ M.W. Kozak, *Konkurencyjność turystyczna polskich regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 3(25), s. 60.

na, unikatowy charakter obszaru, liczba atrakcji turystycznych i możliwości w zakresie uprawiania różnych form rekreacji, a także efektywność zarządzania regionem, w tym działalność marketingowa (marketing terytorialny). Tak duże spektrum determinant implikuje konieczność właściwego ich doboru, zmierzającego do kontrolowanego zwiększenia ruchu turystycznego.

Biorąc pod uwagę fakt, iż na jedno miejsce pracy w turystyce przypada nawet kilkunastu zatrudnionych w sektorze turystycznym i innych sektorach z nim związanym⁸, gałąź ta bezsprzecznie stanowi koło zamachowe rozwoju regionalnego i lokalnego. Pozytywnie oddziałuje na bilans płatniczy kraju, przywraca równowagę makroekonomiczną, wzmacnia pozycję ośrodków metropolitalnych, kreuje wizerunek kraju i regionów jako miejsc o wysokiej atrakcyjności, nadaje nowe funkcje obszarom podmiejskim, aktywizuje różne środowiska oraz wyzwala przedsiębiorczość i aktywność społeczną⁹. Mając na względzie wszystkie wymienione funkcje, należy stwierdzić, że turystyka jest istotnym czynnikiem szeroko pojętego rozwoju regionalnego. Powinna zatem stanowić narzędzie wykorzystywane w RPO przy uwzględnieniu uwarunkowań przyrodniczych, kulturowych i posiadanej przez województwa infrastruktury turystycznej.

4. Analiza regionalnych programów operacyjnych wybranych województw

Polskie regiony charakteryzują się ogromnym zróżnicowaniem bogactw przyrodniczych oraz antropogenicznych. Determinuje to rozwój różnych form turystyki, które powinny być dostosowane do zasobów obszaru i jego specyfiki. Trudno w tym względzie stosować uogólnienia, można jednak zauważyć tendencję do koncentracji turystyki miejskiej i biznesowej (opartej głównie na walorach kulturowych i infrastrukturze turystycznej) w dużych ośrodkach miejskich, natomiast turystyki wypoczynkowej i krajoznawczej w części północnej i południowej Polski (regionach o dominacji bogactw przyrodniczych). Mając na względzie tę różnorodność, analizie zostały poddane RPO trzech województw – pomorskiego, mazowieckiego i podkarpackiego. Są to regiony, dla których ruch turystyczny stanowi istotny czynnik rozwoju ze względu na posiadany potencjał. Województwo pomorskie to najczęstszy kierunek wyjazdów długookreso-

⁸ *Współczesna ekonomika usług*, red. S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 238.

⁹ J. Sikora, A. Wartecka-Ważyńska, *Miejsce idei zrównoważonego rozwoju w polityce turystycznej Polski*, w: *Wpływ idei zrównoważonego rozwoju na politykę państwa i regionów*, red. K. Michałowski, t. 2, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2009, s. 11.

wych (5 dni i więcej) Polaków, cieszy się także sporym zainteresowaniem turystów zagranicznych¹⁰. Mazowieckie to druga najbardziej rozpowszechniona destynacja w turystyce krajowej¹¹ (z dominacją podróży krótkookresowych, czyli od 2 do 4 dni) i kierunek numer jeden w turystyce zagranicznej. Województwo podkarpackie jest regionem o unikatowych walorach przyrodniczych i malejącym ruchu turystycznym, dla którego turystyka może stanowić trampolinę rozwojową. Przedstawiona w dalszej części artykułu analiza prezentuje kierunki rozwoju sektora turystycznego w wybranych regionach.

Regionalny program operacyjny województwa pomorskiego na lata 2007–2013 stanowi wieloletni i ustabilizowany finansowo plan przedsięwzięć rozwojowych w województwie pomorskim. Głównym (strategicznym) celem dokumentu jest poprawa konkurencyjności gospodarczej, spójności społecznej i dostępności przestrzennej województwa, przy zrównoważonym wykorzystaniu specyficznych cech potencjału gospodarczego i kulturowego regionu oraz przy pełnym poszanowaniu jego zasobów przyrodniczych. W celu realizacji tego zadania podjęto próbę identyfikacji głównych przeszkód w jego realizacji.

Głównym czynnikiem ograniczającym wzrost liczby turystów w regionie, a co za tym idzie: zwiększania dochodów z działalności turystycznej, jest zbyt wolny proces różnicowania oferty turystycznej, niska jakość usług turystycznych oraz transportu publicznego, oferowanych po względnie wysokich cenach. Manakament stanowi także brak spójnego systemu informacji turystycznej¹². Rozwój turystyki w omawianym regionie powinien się opierać na zintegrowanej ofercie turystycznej, funkcjonującej w oparciu o dziedzictwo kulturowe oraz racjonalne wykorzystanie walorów przyrodniczych, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Na turystykę i dziedzictwo kulturowe, w ramach alokacji środków na poszczególne osie priorytetowe, przeznaczono 5% ogółu funduszy EFRR. Kluczowymi czynnikami dla omawianego województwa, ze względu na potencjał turystyczny, są m.in.: zróżnicowanie i bogactwo środowiska przyrodniczego i kulturowego. Celem głównym tej osi priorytetowej jest efektywne i zrównoważone wykorzystanie potencjału przyrodniczego i kulturowego dla rozwoju turystyki. Ma on zostać osiągnięty poprzez realizację celów szczegółowych, na które składają się między innymi: podniesienie jakości publicznej infrastruktury turystycznej, promocja sieciowych produktów turystycznych, a także zrównoważone wykorzystanie walorów przyrodniczych regionu w rozwoju turystyki.

Infrastruktura wzmacniająca potencjał turystyczny regionu będzie się odnosić do rozbudowy i modernizacji publicznej infrastruktury o znaczeniu regional-

¹⁰ Instytut Turystyki, http://www.intur.com.pl/jurek_09.htm#krajowe09, dostęp: 29 maja 2011 r.

¹¹ Instytut Turystyki, <http://www.intur.com.pl/turysci2009.htm#woj09>, dostęp: 29 maja 2011 r.

¹² *Regionalny program operacyjny województwa pomorskiego na lata 2007–2013*, Zarząd Województwa Pomorskiego, 2 października 2007, s. 26.

nym, która ma służyć m.in. rozwojowi tras rowerowych lub rozwojowi specyficznych form turystyki, np. turystyki zimowej. Wsparcie w zakresie promocji i informacji turystycznej będzie ukierunkowane na stworzenie regionalnych produktów turystycznych¹³. Realizowane będą także przedsięwzięcia koncentrujące się na rozwoju regionalnego systemu informacji turystycznej oraz na rozwoju systemu monitoringu rynku turystycznego.

Projekty w zakresie wspierania regionalnego dziedzictwa kulturowego głównie będą dotyczyć renowacji obiektów dziedzictwa kulturowego (zespółów fortyfikacyjnych i pałacowo-parkowych, budynków sakralnych, zabytków sztuki inżynieryjnej, obiektów archeologicznych), a także ich adaptacji do nowych funkcji (turystycznych, kulturowych). Wspierane też będą przedsięwzięcia mające na celu zabezpieczenie najcenniejszych obiektów (o znaczeniu historycznym) przed zniszczeniem lub kradzieżą.

Spodziewane efekty realizacji dotyczą przede wszystkim wydłużenia sezonu turystycznego, a w konsekwencji podniesienia poziomu dochodów z turystyki w skali regionu. Wzrost liczby turystów (krajowych i zagranicznych) ma gwarantować także lepsze wykorzystanie unikatowych walorów turystycznych. Ma to prowadzić w prostej linii do zwiększenia jego atrakcyjności zarówno na płaszczyźnie krajowej, jak i zagranicznej.

Następny z regionalnych programów operacyjnych na lata 2007–2013 dotyczy województwa podkarpackiego. W zakresie turystyki głównym celem programu jest wzrost udziału turystyki w gospodarce regionu oraz ochrona dziedzictwa kulturowego i rozwój instytucji kultury. Korzystne warunki dla rozwoju turystyki implikują konieczność dalszego rozwijania infrastruktury turystycznej, podnoszącej jakość oferowanych usług oraz zwiększenie różnorodności oferty turystycznej¹⁴. Pośrednio ten cel będzie realizowany w oparciu o odnowę zniszczonych obiektów dziedzictwa kulturowego, poprawę bazy noclegowej, a także wyposażenia podmiotów prowadzących działalność kulturową. Biorąc pod uwagę spore dysproporcje rozwojowe wewnątrz regionu, priorytetowo będą traktowane przedsięwzięcia związane z rozwojem turystyki i agroturystyki na obszarach wiejskich. Alokacja środków w ramach podziału na osie priorytetowe w przypadku województwa podkarpackiego wyniosła 3,26% środków EFRR.

Jeżeli chodzi o województwo mazowieckie, główne cele, które wyznacza regionalny program operacyjny na lata 2007–2013, koncentrują się wokół promocji i zwiększenia atrakcyjności turystycznej oraz poprawy oferty kulturalnej, w tym wzrostu dostępności do kultury. Województwo mazowieckie jest bezsprzecznie miejscem docelowym i głównym krajowym ośrodkiem turystyki zagranicz-

¹³ Tamże, s. 112.

¹⁴ *Regionalny program operacyjny województwa podkarpackiego na lata 2007–2013*, Zarząd Województwa Podkarpackiego, 2011, s. 48.

nej¹⁵. Program akcentuje konieczność efektywniejszego wykorzystania obiektów kulturowych oraz przyrodniczych (Kampinoski Park Narodowy) dla zwiększenia atrakcyjności turystycznej regionu.

Rezultaty tak zaprogramowanych celów mają prowadzić do zbudowania silnej marki i wizerunku Mazowsza. Region ma stać się miejscem atrakcyjnym nie tylko dla mieszkańców, ale i inwestorów zagranicznych. Poprzez rozszerzenie oferty kulturalnej oraz wzrost dostępności do zasobów kultury region wzmocni pozycję turystyki jako katalizatora stymulującego wzrost społeczno-gospodarczy regionu. Ma to być szczególnie odczuwalne dzięki powstawaniu nowych miejsc pracy wykreowanych przez sektor usług turystycznych. W ramach priorytetu: wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji przeznaczonych zostanie 8,2% środków EFRR.

Podsumowując, należy stwierdzić, że najlepiej przygotowanym planem rozwoju turystyki jest RPO województwa pomorskiego. Jasny podział na bariery uniemożliwiające prawidłowy rozwój sektora, a także działania zmierzające do poprawy zaistniałej sytuacji świadczą o dobrej znajomości potrzeb rynku w regionie. Nacisk położony na możliwe zniwelowanie zjawiska sezonowości stanowi ważny krok na drodze do stabilnego rozwoju gospodarczego województwa. Co więcej, RPO Pomorza dostrzega nowe tendencje na rynku usług turystycznych, które – zgodnie z wymogami UE – kładą nacisk na zrównoważony rozwój tego sektora.

Biorąc pod uwagę liczbę turystów odwiedzających województwo mazowieckie, przygotowany dla tego regionu RPO w zakresie turystyki, nie wyraża w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, w jakim kierunku zmierza rozwój tego sektora. Nie ma też wzmianki o turystyce biznesowej, która stanowi podstawowy katalizator przyjazdów turystycznych. Jasno natomiast wynika, że celem zasadniczym jest wykreowanie nowych miejsc pracy i stymulowanie w ten sposób wzrostu społeczno-gospodarczego.

Korzystnie w tym świetle wypada region podkarpacki, który – zdając sobie sprawę ze swoich słabości – zamierza, zgodnie z celami RPO, rozbudować infrastrukturę turystyczną (w szczególności bazę noclegową). Bardzo trafionym pomysłem wydaje się także agroturystyka, która na obszarach o dominujących zasobach przyrodniczych stanowi doskonałą metodę aktywizacji obszarów wiejskich, stawiającą przy tym na poszanowanie środowiska naturalnego.

Punktem wspólnym dla wszystkich dokumentów jest wspieranie regionalnego dziedzictwa kulturowego oraz rozbudowa systemu informacji turystycznej. W ramach wskaźników monitorowania, osi priorytetowej w zakresie turystyki, najwięcej projektów będzie realizowanych w województwie mazowieckim – aż

¹⁵ *Regionalny program operacyjny województwa mazowieckiego na lata 2007–2013*, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2007, s. 115.

200¹⁶, następnie w województwie pomorskim – 25¹⁷. W przypadku podkarpackiego jest to tylko 7¹⁸ projektów do 2013 roku.

5. Podsumowanie

Regionalne programy operacyjne są z założenia dokumentem określającym działania, jakie powinny podjąć samorządy w kierunku osiągnięcia rozwoju społeczno-gospodarczego i terytorialnego z pomocą funduszy unijnych. W każdym opracowaniu turystyka stanowi jedną z osi priorytetowych. Pomimo rosnącego znaczenia tego sektora i jego interdyscyplinarnego charakteru, angażującego wiele gałęzi gospodarki i aktywizującego społeczności lokalne, środki przeznaczane na rozwój turystyki w analizowanych regionach są stosunkowo niewielkie. Jest to zastanawiające szczególnie w przypadku województw, w których ruch turystyczny kształtuje wpływy do budżetu w znacznym stopniu. W dalszym ciągu pomijany jest problem zrównoważenia turystyki, która zgodnie z prowadzoną polityką Unii Europejskiej – stanowi jedyną słuszną drogę rozwoju, szczególnie na obszarach cennych przyrodniczo. Zastanawia również brak precyzyjnych informacji na temat preferowanych form turystyki oraz segmentów docelowych, do których samorządy chciałyby trafić ze swoją ofertą. Obserwując sytuację innych krajów, można powiedzieć, że bez dobrze sformułowanych kierunków działania i wyraźnie określonych celów w dziedzinie rozwoju turystyki przemysł ten może doprowadzić do zniszczenia posiadanych walorów lub jego niepełnego wykorzystania. Z tego powodu istotne jest, aby samorządy – realizując założone programy – miały na względzie korzyści, jakie może przynieść dobrze zaplanowany rozwój tego sektora i wystrzegały się chaotycznych działań, negatywnie oddziałujących na gospodarkę regionu.

¹⁶ *Regionalny program operacyjny województwa mazowieckiego...*, wyd. cyt., s. 118.

¹⁷ *Regionalny program operacyjny województwa pomorskiego...*, wyd. cyt., s. 115.

¹⁸ *Regionalny program operacyjny województwa podkarpackiego...*, wyd. cyt., s. 109.

Stanisław Marek

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Cywilizacyjne uwarunkowania zmian otoczenia organizacji

***Streszczenie.** Myślą przewodnią opracowania jest metafora – od **otoczenia wioski lokalnej** (od otoczenia świata zwierząt) do **otoczenia wioski globalnej** (do otoczenia świata maszyn). Za pomocą postępu technicznego i społecznego zilustrowano wykładniczy kształt zmian cywilizacyjnych. Fundamentem tych zmian są permanentne procesy dezintegracji i integracji zachodzące we wszystkich płaszczyznach życia społeczno-gospodarczego. Historyczny proces kształtowania otoczenia organizacji przedstawiono na tle zmieniających się epok cywilizacyjnych. Omówiono przyczyny i rozwój współczesnego otoczenia organizacji oraz przyszłe uwarunkowania i kierunki jego zmian.*

1. Wprowadzenie

Otoczenie organizacji dzielone jest w literaturze na wewnętrzne i zewnętrzne. Zasoby organizacji to jej wewnętrzne otoczenie. Zewnętrzne otoczenie – to wszystko, co poza organizacją, co ją otacza i wpływa bezpośrednio lub pośrednio na jej funkcjonowanie i rozwój. W niniejszym opracowaniu głównym celem jest analiza zmian otoczenia zewnętrznego w ujęciu historycznym. Słuszne jest – często powtarzane – stwierdzenie, że **nie można poznać przyszłości bez znajomości przeszłości**.

Cywilizacyjne zmiany otoczenia organizacji mają swój wymiar czasowy i przestrzenny oraz są bardzo rozległe i skomplikowane. Ich syntetyczno-modelowe ujęcie wymusza przyjęcie określonych uproszczeń w granicach logicznie uza-

sadnionych. Myślą przewodnią opracowania jest metafora – od otoczenia wioski lokalnej do otoczenia wioski globalnej. W perspektywie historycznej zmiany te można przedstawić jako relacje stosunków między naturą a kulturą. Przez wieki w stosunkach między naturą a kulturą dominowała natura. Współcześnie ludzkość wkroczyła „w nowy etap, w którym kultura odsyła nas do kultury, wypierając naturę do punktu, w którym przyroda jest sztucznie odtwarzana („chroniona”) jako forma kulturowa [...]”¹. Długa jest lista różnic między otoczeniem wioski lokalnej a otoczeniem wioski globalnej. Syntetycznie ujmując, można powiedzieć, że świat zwierząt to otoczenie wioski lokalnej, a świat maszyn to otoczenie wioski globalnej. Ta historyczna zmiana zrewolucjonizowała możliwości zaspokojenia potrzeb ludzkich. W dużym uproszczeniu można powiedzieć, że w wiosce lokalnej występował w zasadzie permanentny niedobór dóbr, a w wiosce globalnej dostępność do dóbr jest bardzo zróżnicowana – od skrajnego niedoboru do nadmiernej ich obfitości i rozrzutności.

2. Od otoczenia lokalnego do otoczenia globalnego

W dziejach ludzkości historia cywilizacji (kultury)² przejawia swoją obecność jako historia twórczości we wszystkich dziedzinach działalności materialnej, społecznej i duchowej człowieka³, a szczególne miejsce zajmują w niej innowacje. Człowiek, aby przeżyć, musiał tworzyć i przekształcać swoje środowisko (otoczenie). Jest on istotą poddaną dyktatowi otoczenia zewnętrznego i funkcjonuje na zasadzie bodziec-reakcja. Wiele cech biologicznych i psychicznych wyróżnia człowieka ze świata zwierzęcego, a za najważniejszą uznaje się zdolność do tworzenia wiedzy i zdobywania umiejętności oraz ich przekazywania zarówno pionowo (biologiczny następca), jak i poziomo (osoba obca). Warto podkreślić, że efekty poziomego przekazu informacji ulegają przyspieszeniu wraz z upływem czasu i rosnącą liczbą posługujących się nimi osobników – nowe wynalazki nie giną, nawet jeśli giną ludzie, którzy ich dokonali⁴. Zdobycze cywilizacji były udoskonalane i przekazywane z pokolenia na pokolenie nawet wtedy, gdy te cywilizacje upadały.

Poziomy przekaz informacji to fundament rozwoju cywilizacyjnego. Współcześnie uznaje się, że rozwój cywilizacyjny ma **kształt wykładniczy**, a nie linio-

¹ M. Castells, *Spółczesność sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 474.

² W historiografii najczęściej pojęcia ‘cywilizacja’ i ‘kultura’ używane są jako synonimy. G. Labuda, *Rozważania nad teorią i historią kultury i cywilizacji*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2008, s. 179.

³ Tamże, s. 229.

⁴ M. Ryszkiewicz, *Przyszłość w wykładniczym świecie*, „Polityka” 2010, nr 6, s. 100, (wydanie specjalne).

wy – jak uważano w przeszłości. Historia człowieka w ciągu ostatnich 40 tys. lat zmieniała się wykładniczo. Początkowo „suma wynalazków” przyrastała bardzo powoli, a wyraźne przyspieszenie obserwuje się w okresie rewolucji przemysłowej. W XIX stuleciu dokonano więcej wynalazków niż przez wszystkie poprzednie tysiąclecia historii. Natomiast w wieku XX każde nowe pokolenie dodawało do ogólnej wiedzy ludzkości tyle lub więcej, co wszystkie poprzednie pokolenia razem wzięte⁵. Obecnie wiedza podwaja się co 2 lata, a w przyszłości tempo jej tworzenia będzie jeszcze szybsze. Współczesne tempo tworzenia wiedzy jest potwierdzeniem rozwoju wykładniczego⁶, a klasycznym przykładem tego jest przytaczane w literaturze prawo Moore’a.

3. Integracja i dezintegracja – procesy zmieniające otoczenie

Zjawisko integracji – jako przeciwieństwo dezintegracji – jest rozumiane jako określona postać organizacji społecznej polegającej na budowaniu związków i kontaktów w oparciu o przyjęte reguły i normy. Dezintegracja jest to forma dezorganizacji społecznej polegającej na zerwaniu związków, ustaniu kontaktów oraz zaniku reguł i norm. Potocznie uznaje się integrację za zjawisko pożądane, a dezintegrację za niepożądane. Oba zjawiska mogą mieć charakter pozytywny i negatywny (np. integracja pozytywna – państw europejskich w ramach UE, integracja negatywna – grup przestępczych; dezintegracja pozytywna – państw obozu radzieckiego, dezintegracja negatywna – bardzo dobrego zespołu pracowniczego). Procesy integracyjne i dezintegracyjne są motorem napędowym zmian w rozwoju cywilizacyjnym. Dezintegracja jest podstawową siłą, która burzy stare struktury, układy i hierarchie – stwarzając możliwości budowy ich nowych, zmienionych form (zintegrowanych lub zdezintegrowanych)⁷.

W historycznym ujęciu zjawiska dezintegracji warunkowane były w zasadzie konfliktami w różnych sferach życia społecznego. Współcześnie znajdują

⁵ Tamże.

⁶ Istotę wzrostu wykładniczego ilustruje anegdota mówiąca o wynagrodzeniu twórcy szachów przez cesarza Chin. Głosi ona, że cesarz zachwycony nową grą w szachy, obiecał jej twórcy wynagrodzić wszystkim, czego zapagnie. Twórca zażądał zapłaty pozornie skromnej. Chciał bowiem otrzymać tylko tyle zboża, ile przypadnie, gdy przez wszystkie 64 pola szachownicy podwajane będzie jedno ziarenko złożone na pierwszym polu. Początkowo liczba ziaren rosła powoli (na pierwszym polu – 1 ziarno, na drugim – 2 ziarna, na trzecim – 4 ziarna, na czwartym – 8 ziaren itd.). W drugiej połowie szachownicy otrzymane wielkości mogą szokować. A zatem: na 32 polu (dokładnie połowa szachownicy) trzeba – 4 mld ziaren, na 40 polu – 500 mld, na 41 polu – bilion (tysiąc miliardów) ziaren, na 63 polu – 9 miliardów bilionów ziaren. Aby uzyskać takie plony, trzeba by obsiać pola pokrywające całą planetę, z oceanami włącznie. Tamże.

⁷ Cz. Sikorski, *Zachowania ludzi w organizacji*, Warszawa 1999, s. 43.

one swe źródła również w procesach współpracy i kooperacji⁸. Konflikty są nierozłączną cechą życia społecznego, a w powszechnej świadomości są kojarzone wyłącznie w negatywnym kontekście i wiązane z takimi pojęciami, jak: walka, przemoc, destrukcja, agresja, wrogie nastawienie. Konflikty są wywoływane przez postawy charakteryzujące się zanikiem krytycyzmu i brakiem obiektywnej oceny własnego w nich udziału oraz wyolbrzymianiem pozytywnych cech własnych i negatywnych strony przeciwnej⁹. Tradycyjne poglądy uznawały, że konflikty są złem lub obiektywną koniecznością i mogą być usunięte w wyniku walki. Spośród obszernej typologii konfliktów destruktywnych warto wyróżnić dwie podstawowe grupy, a mianowicie: konflikty zbrojne i konflikty ideologiczne. Odegrały one szczególną rolę w procesach dezintegracyjnych i historycznym kształtowaniu zmian w otoczeniu organizacji w różnych dziedzinach życia społecznego¹⁰. Współcześnie – obok zjawisk dezintegracji – istotny wpływ na zmiany w otoczeniu organizacji mają również procesy integracji i współpracy w układzie międzynarodowym, regionalnym i lokalnym.

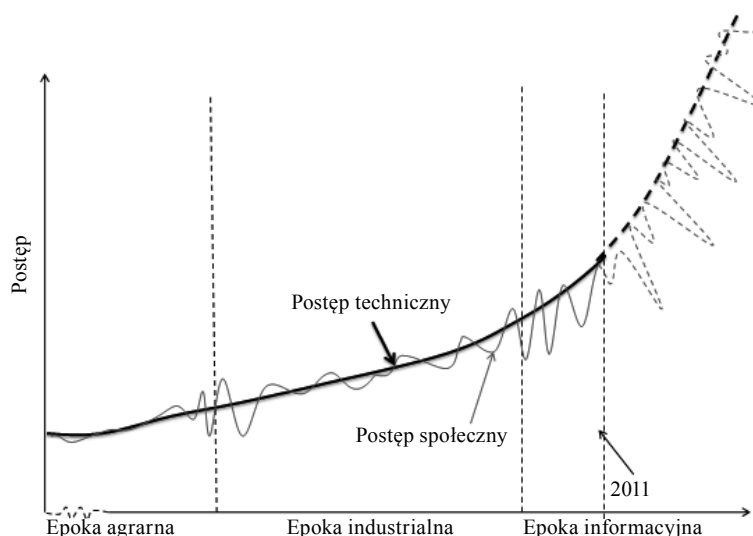
Procesy integracyjne i dezintegracyjne, jako motywatory cywilizacyjnego rozwoju ludzkości, zostaną zilustrowane zmianami w postępie technicznym i postępie społecznym w ujęciu historycznym. Te dwa typy postępu to dwie strony procesu gospodarowania: technicznej i społecznej. Występuje między nimi dialektyczny związek wyrażany dążeniem do zachowania stanu równowagi. Różne tempo zmian postępu technicznego i postępu społecznego prowadzi do naruszenia tej równowagi w procesach gospodarowania. Naruszenie i przywracanie spójności w rozwoju technicznej i społecznej płaszczyzny gospodarowania jest dążeniem do osiągnięcia stanu równowagi i stanowi podłoże procesów integracyjnych i dezintegracyjnych, które są siłą napędową w rozwoju cywilizacyjnym. W literaturze podkreśla się, że w okresy, w których brak jest równowagi między techniczną i społeczną stroną procesu gospodarowania, charakteryzują się tym, że „ideologie i technologie nowe i stare nie pasują do siebie [...]. Społeczeństwa prosperują tylko wówczas, kiedy przekonania i technologie są ze sobą spójne”¹¹. Marksisci potrzebę spójności między techniczną a społeczną płaszczyzną produkcji określają mianem prawa koniecznej zgodności stosunków produkcji z charakterem sił twórczych.

⁸ G. Krzymieńska, *Od walki do współpracy, negocjacyjna sztuka zawierania porozumień*, Bydgoszcz 1998, s. 11.

⁹ *Sprzeczności i konflikty społeczne oraz ich skutki polityczne*, PWN, Warszawa 1989, s. 104–106.

¹⁰ S. Marek, B. Czerniachowicz, *Procesy dezintegracyjne we współczesnym przedsiębiorstwie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2003, nr 355, s. 112–116.

¹¹ L.C. Thurow, *Przyszłość kapitalizmu. Jak dzisiejsze siły ekonomiczne kształtują świat jutra*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999, s. 22.



Rysunek 1. Ideowe ujęcie zmian w postępie technicznym i społecznym w rozwoju cywilizacyjnym

Źródło: opracowanie własne.

Historyczne zmiany w technicznej i społecznej stronie procesu produkcji wyrazić można postępowaniem technicznym i społecznym. Ilustruje to rysunek 1, z którego wynika, że w ostatnim okresie tempo zmian w obu typach postępu uległo przyspieszeniu i ma kształt wykładniczy.

4. Periodyzacja rozwoju cywilizacyjnego

Dalsze rozważania zostaną przeprowadzone na podstawie periodyzacji rozwoju historycznego dokonanej przez J. Attaliego¹² i A. Tofflera¹³. Wizje rozwoju ludzkości obu autorów – oparte na różnych kryteriach – są proste, logiczne i przekonujące.

J. Attali przyjmuje, że rozwój cywilizacyjny kształtowały trzy władze: religijna, wojskowa i rynkowa. I każda z tych władz dominowała – w określonym czasie – nad bogactwami świata. Na tej podstawie wyodrębnia w rozwoju cywilizacyjnym trzy łady polityczne: **Ład Rytualny**, **Ład Imperialny** i **Ład Ryn-**

¹² J. Attali, *Krótką historią przyszłości*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008.

¹³ A. Toffler, *Trzecia fala*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1985.

kowy, w którym wyróżnia trzy fale przyszłości: Hiperimperium, Hiperkonflikt i Hiperdemokrację¹⁴.

Kryterium periodyzacji rozwoju cywilizacyjnego, według A. Tofflera, jest dominującą – w danym okresie – formą działalności gospodarczej. Na tej podstawie wyodrębnił on trzy epoki (nazywa je również erami): **agrarną**, **industrialną** i **informacyjną** (lub zwie falami: fala pierwsza, druga, trzecia). Każda epoka (era, fala) ma swoją charakterystyczną dla niej **technosferę** i towarzyszące jej **socjosferę** i **infosferę**. Technosfera to sfera działalności człowieka obejmująca inżynierię techniki w przyrodę. Socjosfera to obszar relacji międzyludzkich, inaczej środowisko psychospołeczne człowieka. Infosfera to sfera komunikowania się, przekazywania idei i uczenia się. Podstawowe zasoby w poszczególnych epokach to: w agrarnej – ziemia, klimat, siła robocza; w industrialnej – energia, surowce, siła robocza; w informacyjnej – wiedza, sieci.

Zmiany w otoczeniu organizacji zachodziły wraz z rozwojem poszczególnych epok, a ich przyspieszenie – w okresach przejścia z jednej do drugiej. W epoce agrarnej otoczenie było proste i stałe. Szczególnie dotyczy to otoczenia ekonomicznego. Pewne zmiany zachodziły w otoczeniu przyrodniczym. Podboje, walki plemienne i religijne kształtowały zmienność otoczenia politycznego. Taki kształt otoczenia wynika z cech epoki agrarnej, do których zalicza się: osiadły tryb życia – niezbędny dla uprawy roli, naturalny charakter produkcji, prosty podział pracy, łączenie się społeczności w celach obronnych i handlowych, powstanie miast-państw, a następnie państw narodowych, wzrost umiejętności w wielu dziedzinach, w tym w technologii materiałowej i obróbki metali.

Powyższe procesy doprowadziły do rewolucji przemysłowej, w wyniku której nastąpiło znaczne przyspieszenie zmian otoczenia we wszystkich płaszczyznach życia społeczno-gospodarczego. Motorem napędowym tych zmian były innowacje techniczno-technologiczne i społeczne, a szczególnie te, które były związane z wykorzystaniem najpierw paliw stałych, a następnie płynnych, jako źródeł energetycznych¹⁵. Powstała nową epokę industrialną charakteryzuje w syntetyczny sposób 6 zasad sformułowanych przez A. Tofflera. Oto one: 1) **standaryzacja**, **czyli ujednolicenie** – produktów, procedur, metod pracy, walut, cen, systemów miar itd.; 2) **specjalizacja** – systematyczny wzrost podziału pracy; 3) **synchronizacja** – wszystko robione jest zgodnie z planem; 4) **koncentracja** – ludzi w miastach, pracy w fabrykach, kapitału w dużych korporacjach; 5) **maksymalizacja** (gigantomania) – „duże jest piękne”, kult wielkości; 6) **centralizacja** – nadzór centralnie sterowany oparty na scentralizowanej informacji i władzy¹⁶.

¹⁴ Pisownia łądów dużą literą – analogicznie jak w cytowanej pracy.

¹⁵ G. Labuda, *Rozważania...*, wyd. cyt., s. 238–239.

¹⁶ A. Toffler, *Trzecia...*, wyd. cyt., s. 78–96.

5. Współczesne (informacyjne) otoczenie organizacji – powstanie i rozwój

Pierwsze symptomy ery informacyjnej pojawiły się w Stanach Zjednoczonych na początku drugiej połowy ubiegłego wieku, a następnie z pewnym opóźnieniem w innych krajach. Za datę powstania nowej ery przyjmuje się lata 1956–1957, w których zaszły dwa ważne zjawiska. W 1956 roku po raz pierwszy w historii USA liczba pracowników umysłowych (tj. zajmujących się zbieraniem i przetwarzaniem informacji) przewyższyła liczbę pracowników fizycznych. W 1957 roku Związek Radziecki wystrzelił w kosmos sputnik. Okazał się on katalizatorem rozwoju nowej ery, a jego prawdziwe znaczenie nie polegało na tym, że rozpoczął erę lotów kosmicznych, ale na tym, że zapoczątkował erę globalnej komunikacji satelitarnej. Można zauważyć, że satelity zamiast skierować ludzi na zewnątrz, ku przestrzeni kosmicznej i podbojów kosmicznych, zwróciły świat do wewnątrz i przekształciły go w wioskę globalną (zwaną również podwórkiem globalnym).

Do najważniejszych przesłanek kształtujących powstanie ery informacyjnej w Stanach Zjednoczonych można zaliczyć: zmiany w strukturze zawodowej pracowników, systematyczne zmiany w przekazie informacji, procesy decentralizacji społeczeństwa przemysłowego (rozwój przemysłu samochodowego oraz sieci dróg i autostrad umożliwił decentralizację zamieszkania i prowadzenia działalności biznesowej) oraz wzrost poziomu skolaryzacji na poziomie średnim i wyższym¹⁷.

Trzecia fala przyniosła **cywilizację informacyjną**, a wraz z nią gwałtowne zmiany w technosferze, socjosferze i infosferze. Tempo i obszar tych zmian są tak szybkie i rozległe, że nie sposób je wszystkie omówić. Dlatego w dalszej części opracowania zostaną zasygnalizowane niektóre najważniejsze – zdaniem autora – procesy i zjawiska kształtujące obecne i przyszłe otoczenie organizacji. Będą one analizowane w bardzo syntetycznym ujęciu w dwóch dynamicznych układach. Układ pierwszy: rewolucja naukowo-techniczna i jej wpływ na otoczenie ekonomiczne, wyrażony dwoma podstawowymi kategoriami: tworzenia i podziału bogactwa w skali światowej. Układ drugi: globalizacja i jej wpływ na geograficzną zmianę otoczenia ekonomicznego, wynikającą z dynamicznego rozwoju krajów Azji.

¹⁷ S. Marek, *Zmiany w otoczeniu edukacyjnym przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2004, nr 375, s. 49–54.

Układ pierwszy: rewolucja naukowo-techniczna a tworzenie i podział światowego PKB

Podstawowe znaczenie w rozwoju cywilizacyjnym odgrywały zasoby wytwórcze, jakimi dysponowały poszczególne społeczności. Epoka agrarna była i jest związana z ziemią, epoka industrialna – z kapitałem, surowcami i siłą roboczą, a informacyjna – z wiedzą i informacją. A. i H. Tofflerowie uważają, że „wiedza [...] jest jednym z najważniejszych zasobów [...], a [...] system wiedzy jest dla współczesnych firm środowiskiem bardziej istotnym niż system bankowy, polityczny i energetyczny”¹⁸. Coraz trafniejsze są prognozy rozwoju nauki. Sprawdziło się sformułowane w 1965 roku prawo Moore’a, że możliwości obliczeniowe będą się podwajały co 2 lata. Od połowy lat 70. XX wieku w praktyce nastąpiła korekta tej prognozy. Podwojenie możliwości obliczeniowych komputerów następuje co półtora roku¹⁹. M. Kaku podaje, że od lat 50. do połowy lat 90. XX wieku komputery zwiększyły swoje możliwości 10 miliardów razy²⁰. Najszybsze komputery wykonują obecnie kilka tysięcy trylionów operacji na sekundę. Wykładniczy rozwój nauki obecnie zmienia i w przyszłości w jeszcze szybszym tempie będzie zmieniał otoczenie organizacji i nasze życie codzienne. Współczesna rewolucja naukowo-techniczna wiąże się z technologiami przetwarzania informacji i komunikacji. Charakterystyczną jej cechą „nie jest centralna rola wiedzy i informacji, lecz zastosowanie takiej wiedzy i informacji do generowania wiedzy oraz urządzeń do przetwarzania/komunikowania informacji, sprzęgnięte w kumulatywne, zwrotne oddziaływanie między innowacją a jej użyciem”²¹.

Przez wieki możliwości wytwórcze ludzi były niewielkie, a poziom zamożności niski. Różnice w zamożności determinował podział klasowy. Epoka industrialna z wielokrotnie możliwości wytwórcze i tworzenie bogactwa, a epoka informacyjna możliwości te znacznie przyspieszyła. Można powiedzieć, że wzrost ogólnoswiatowego dobrobytu jest imponujący, ale jego podział jest wysoce niezadowolający. Na początku XIX wieku różnice w zamożności w poszczególnych regionach świata były nieznaczne. Ilustruje to rysunek 2, przedstawiający PKB na jednego mieszkańca w różnych regionach świata w latach 1820 i 1998.

Z jego analizy danych wynikają następujące wnioski: w 1820 roku wszystkie regiony były biedne, w analizowanym okresie – we wszystkich regionach nastąpił wzrost bogactwa, a zdecydowanie największy był on w Europie Zachodniej,

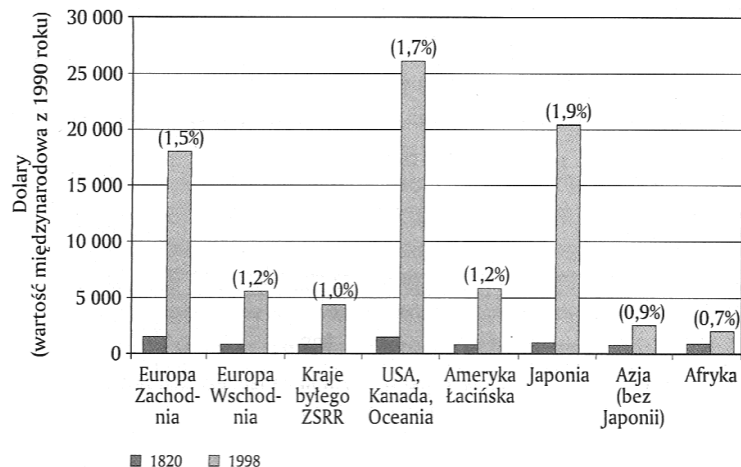
¹⁸ A. i H. Toffler, *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1996, s. 39–40.

¹⁹ M. Kaku, *Wizje, czyli jak nauka zmieni świat w XXI wieku*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2006, s. 50.

²⁰ Tamże, s. 50.

²¹ M. Castells, *Spółczesność...*, wyd. cyt., s. 45.

w USA, Kanadzie i Oceanii oraz w Japonii. Najniższy wzrost gospodarczy wystąpił w Afryce, Azji, krajach byłego ZSSR oraz Ameryce Łacińskiej i Europie Wschodniej. W tych regionach – szczególnie w Afryce i Azji – żyje najwięcej ludzi biednych.



Rysunek 2. Produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca w różnych regionach świata w latach 1820 i 1998

Źródło: A. Maddison, *The World Economy: A Millenium Perspective*, OECD, Paris 2001, cyt. za: J. Sachs, *Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 44.

W ostatnich dekadach XX wieku i pierwszych latach XXI wieku zostało znacznie ograniczone skrajne ubóstwo (dochód w wysokości 1 dolara dziennie na osobę), ale wzrosło ubóstwo umiarkowane (dochód w wysokości 2 dolarów dziennie na osobę) w skali światowej. Znaczący wpływ na tę zmianę miała gospodarka chińska i hinduska, które w latach 1981–2001 zmniejszyły skrajne ubóstwo odpowiednio z 75 do 27% oraz z 65 do 35%²².

Według Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), 1/3 ludności świata jest dobrze odżywiona, 1/3 jest niedożywiona, a 1/3 głoduje. Trzy miliardy ludzi na świecie musi żyć za 2 dolary dziennie. Blisko 1/4 ludzi – 1,3 miliarda – żyje za mniej niż 1 dolara dziennie²³. Różnice w zamożności obywateli poszczególnych krajów są ogromne. Międzynarodowy Fundusz Walutowy opracował ran-

²² J. Sachs, *Koniec z nędzą...*, wyd. cyt., s. 161 i 187.

²³ Biblioteka Gimnazjum nr 1 w Turku, dostęp w Internecie: <http://www.bibliotekag1.ovh.org/pliki/materiały/ubostwo.pdf>, dostęp: 12 maja 2011 r.

king krajów świata w 2010 roku, uszeregowanych według wielkości PKB per capita w dolarach amerykańskich. Pierwsze dwa miejsca na liście zajmowały: Katar – 88 559 \$ i Luksemburg – 81 383 \$, a dwa ostatnie: Liberia – 392 \$ (182 miejsce) i Demokratyczna Republika Konga – 328 \$ (183 miejsce)²⁴.

Zdaniem J. Sachsa, znanego amerykańskiego ekonomisty, nasze pokolenie może podjąć się likwidacji skrajnego ubóstwa do 2025 roku²⁵. Będą także ku temu ekonomiczne możliwości wynikające z przyszłego wzrostu gospodarczego i niezbyt wielkiego światowego przyrostu naturalnego. Według danych Banku Światowego – PKB na mieszkańca kuli ziemskiej wzrósł z 2472 dolarów w 1980 roku do 8599 dolarów w 2009²⁶, co daje 348% wzrostu. Przyjmując, że w przyszłości tempo wzrostu światowego PKB per capita będzie analogiczne jak w latach 1980 – 2009, jego wielkość w przyszłości będzie się kształtowała następująco: odpowiednio w latach 2020, 2030, 2040 i 2050 (w nawiasach wzrost w stosunku do 2009 r.) – 13 794 (160%); 21 197 (247%); 32 574 (379%) i 50 056 (582%) dolarów.

Z przytoczonych wyliczeń wynika systematyczny i bardzo szybki wzrost światowego dobrobytu społecznego. Jak on będzie dzielony – to ważny problem dla kształtowania przyszłego światowego otoczenia społecznego. Bez istotnych zmian w sferze podziału w skali światowej, regionalnej i krajowej – można wyrazić przekonanie, że ubóstwo nie zostanie zlikwidowane, a światowe otoczenie społeczne będzie **bardzo burzliwe, z okresowymi, coraz częściej występującymi huraganami**. A jest ono obecnie i będzie w przyszłości podatnym podłożem dla rozwoju terroryzmu oraz separatyzmu i fundamentalizmu religijnego.

Układ drugi: globalizacja a geograficzne zmiany w światowym otoczeniu ekonomicznym

Globalizacja. T. Friedman wyodrębnił trzy etapy procesu globalizacji²⁷: globalizacja 1.0 trwała od 1492 roku (wyprawy Kolumba) do początku XIX wieku, jej siłą sprawczą było globalizowanie się krajów; globalizacja 2.0 trwała od początku XIX wieku do końca XX wieku, a jej siłą napędową były koncerny międzynarodowe; globalizacja 3.0 rozpoczęła się około 2000 roku, jej wyznacznikiem są możliwości kooperowania i konkurowania na skalę globalną, stworzo-

²⁴ Wikipedia.org, dostęp w Internecie: http://pl.wikiedia.org/wiki/PKB_per_capita, dostęp: 20 maja 2011 r.

²⁵ J. Sachs, *Koniec z nędzą...*, wyd. cyt., s. 19.

²⁶ The World Bank, dostęp w Internecie: <http://data.worldbank.org/indicato>, dostęp: 18 maja 2011 r.

²⁷ T.L. Friedman, *Świat jest płaski. Krótka historia XXI wieku*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2006, s. 20.

ne jednostkom. Globalizacja 3.0 stała się możliwa dzięki Internetowi. Stwarza ona nie tylko nowe możliwości współpracy, ale i zagrożenia w funkcjonowaniu Nowego Społeczeństwa. Dla ich neutralizacji niezbędne będzie współdziałanie państwa (i instytucji międzynarodowych) i rynku, ale działających na nowych, partycypacyjnych zasadach²⁸.

W ostatnich 40 latach globalizacja zmodyfikowała ekonomiczny obraz świata – poprzez dostęp do kapitału, postępu technicznego i rynków zbytu krajów wysoko rozwiniętych – stworzyła warunki rozwojowe dla krajów „trzeciego świata”. W pierwszej kolejności szansę tę wykorzystały kraje azjatyckie, a ostatnio kraje Ameryki Południowej.

Przez ostatnie kilkadziesiąt lat ukształtowało się azjatyckie centrum gospodarcze. Jego znaczenie systematycznie rośnie i w niedalekiej przyszłości będzie dominującym ośrodkiem w gospodarce światowej. Uznaje się, że rozwój społeczeństw azjatyckich opiera się na politycznym pragmatyzmie i rozsądnej polityce gospodarczej oraz umiejętnym kopiowaniu zachodnich wzorców rozwojowych.

Proces tworzenia azjatyckiego ośrodka ekonomicznego rozpoczął się w Japonii bezpośrednio po II wojnie, a następnie w Korei Południowej. Od 40 lat nowy porządek ekonomiczny świata kształtują Chiny i Indie. Imponujący jest wzrost gospodarczy obu krajów, a szczególnie Chin. Utrzymuje się on przez wiele lat na poziomie kilku, a nawet kilkunastu procent wzrostu PKB na mieszkańca rocznie²⁹. Unikatowy w historii jest rozwój gospodarki chińskiej w ostatnich 40 latach. Od 1980 roku PKB Chin na jednego mieszkańca wzrósł 11-krotnie. Ważnym wewnętrznym czynnikiem rozwoju była wysoka stopa akumulacji, wynosząca prawie 50% PKB. Ukształtowała ona wysoką stopę inwestycji, która w latach 1979–2006 kształtowała się na poziomie 36–47% i była ponad dwa razy większa niż w krajach rozwiniętych³⁰. Globalizacja otworzyła światowe rynki zbytu dla towarów chińskich oraz umożliwiła napływ inwestycji zagranicznych. W latach 1980–2008 wartość chińskiego eksportu wzrosła 100 razy, to jest z 14 mld do 1,4 bln dolarów.

Zmiany w globalnym otoczeniu ekonomicznym doprowadziły do wyraźnego wyodrębnienia dwóch grup krajów. Pierwsza grupa to Chiny, Indie, państwa Azji Południowo-Wschodniej, Brazylia, Meksyk, Turcja i inne mniejsze kraje, które umiejętnie przystosowały swoje gospodarki do wymogów globalizacji. Druga grupa to kraje należące do OECD i kilka innych krajów. To z tych krajów produkcja przemysłowa i różnego rodzaju usługi przenoszone były do krajów grupy pierwszej. Dynamika wzrostu gospodarczego krajów grupy pierwszej w ostatniej dekadzie kształtowała się na poziomie 6–6,5%, a krajów grupy drugiej w grani-

²⁸ E. Bandyk, *Kooperacja zamiast korporacji*, „Polityka” 2010, nr 2, s. 30, (wydanie specjalne).

²⁹ *Zagadki wzrostu gospodarczego. Siły napędowe i kryzysy – analiza porównawcza*, red. L. Balcerowicz, A. Rzońca, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 279.

³⁰ W. Szymański, *Kryzys globalny. Pierwsze przybliżenie*, Difin, Warszawa 2009, s. 51.

cach 2–2,5%³¹. Można zauważyć, że kraje grupy pierwszej umiejętnie stosowały w praktyce chińską proeksportową strategię rozwojową. Jest to strategia bardzo korzystna dla krajów eksportujących, ale niekorzystna z punktu widzenia równowagi globalnej, wynikająca z naruszenia wymogów bilansowych eksportowo-importowych między głównymi partnerami na rynku globalnym.

Stany Zjednoczone i Chiny są głównymi graczami na globalnym rynku. Chiny i inne kraje eksportują swoje towary i usługi, realizując swoją politykę proeksportową. Stany Zjednoczone Ameryki są głównym odbiorcą tych towarów i usług, ale na zasadach kredytowych. Konsumpcja na kredyt w Stanach Zjednoczonych ma trwałą tendencję, a jest możliwa, ponieważ dokonuje się w kraju, który jest światową potęgą gospodarczą. Historycznie królowie i książęta mieli prawo bicia pełnowartościowej waluty złotej. Obecnie ten przywilej przywłaszczczyły sobie Stany Zjednoczone, drukując papierowy pieniądz, jakim są dolary. A te dolary były i są walutą rezerwową świata, w której wszystkie banki centralne utrzymują ponad 60% swoich rezerw walutowych.

Procesy globalizacji ukształtowały – z historycznej perspektywy – paradoksalną sytuację, w której biedni pożyczają bogatym. Jak długo bogata Ameryka może żyć na kredyt i kreować nadmierny popyt niemający pokrycia w realnych możliwościach gospodarki? Ten nadmierny popyt³² był podstawową przyczyną ostatniego światowego kryzysu z lat 2008–2009.

Życie na kredyt jest finansowane długiem. Światowe zadłużenie do końca XX wieku było niewielkie i zaczęło szybko rosnąć w XXI: z 18,7 bln USD w 2000 roku do 40,0 bln USD w 2010 roku. Prognozy przewidują dalszy wzrost zadłużenia gospodarki światowej. Kraje bogate będą zwiększały swoje zadłużenie, a kraje biedne zmniejszały. W 2010 roku amerykański dług publiczny wynosił 11 bilionów dolarów, co stanowiło 27,5% światowego zadłużenia³³.

Redukcję zadłużenia można osiągnąć poprzez wzrost dochodów lub ograniczenie wydatków budżetowych. W praktyce ograniczenie zadłużenia osiąga się w wyniku cięć budżetowych. Ograniczają one dochody określonych grup społecznych, które często poprzez protesty wyrażają swoje niezadowolenie. Ograniczenie zadłużenia wpływa (spokojnie lub gwałtownie) na krajowe i międzynarodowe otoczenie ekonomiczne i społeczne. Istotny wpływ na zmiany w przyszłym międzynarodowym otoczeniu ekonomicznym i społecznym będą miały przyjęte przez Stany Zjednoczone sposoby ograniczenia dalszego zadłużania się, a następnie jego zmniejszenia.

³¹ Tamże, s. 51–56.

³² S. Marek, A. Wieczorek-Szymańska, *Przyczyny i przewidywane skutki kryzysu finansowego XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2011, nr 629, s. 226–232.

³³ J. Attali, *Zachód 10 lat przed totalnym bankructwem?*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2010, s. 99–112, 234–238.

6. Przyszłościowe zmiany otoczenia organizacji

Przyszłość przyniesie szybkie, głębokie i nieznane w dotychczasowej historii zmiany na wszystkich płaszczyznach otoczenia organizacji. Jako przykładowe zostaną jedynie zasygnalizowane zmiany demograficzne i polityczno-społeczne.

Zmiany demograficzne należą do ważnych elementów kształtowania otoczenia organizacji. W rozwoju cywilizacyjnym tempo przyrostu naturalnego było bardzo zróżnicowane. W rozwoju historycznym można je podzielić na następujące fazy: 1) wzrostu minimalnego (od zarania dziejów do początku Nowej Ery); 2) wzrostu bardzo wolnego (od 500 r. Nowej Ery do 1700); 3) wzrostu umiarkowanego (lata 1700–1900); 4) szybkiego wzrostu – od 1900 roku do 1950 roku; 5) bardzo szybkiego wzrostu (lata 1950–1980); 6) zwolnionego tempa wzrostu (z tendencją spadkową) – po 1980 roku i jak przewidują demografowie będzie ono utrzymane przez wiele lat.

W obszernej problematyce demograficznej ważne są dwa jej aspekty. Pierwszy dotyczy wzrostu populacji ludności świata, a drugi związany jest ze zmianami w strukturze wieku ludności i podziału społeczeństw na młode i stare oraz wynikające z tego zjawiska przyszłościowe problemy społeczno-ekonomiczne w wielu krajach świata.

W 2010 roku ludność świata liczyła ponad 6,8 mld, a w 2050 roku zwiększy się do około 9 mld. Najludniejszym kontynentem jest Azja, w której w 2010 roku mieszkało ponad 4,1 mld ludzi, a jej liczebność zwiększy się do ponad 5 mld w 2050 roku. Ilościowy przyrost ludności na poszczególnych kontynentach między rokiem 2010 a rokiem 2050 będzie kształtował się następująco: w Afryce wzrośnie z 984 mln do 1,8 mld; w Europie **spadnie** z niecałych 720 mln do około 650 mln (Europa jest jedynym kontynentem, na którym od 2000 roku obserwuje się spadek liczby ludności w liczbach absolutnych); w Ameryce Północnej wzrośnie z 595 mln do około 768 mln; wzrost wystąpi również w Ameryce Południowej – z 316 mln do około 480 mln i w Oceanii – z 33 mln do prawie 46 mln³⁴. Podobnie jak w Europie, liczba ludności w Polsce spadnie z ponad 38 mln w 2010 roku do niecałych 36 mln w 2035 roku³⁵.

W rozwoju cywilizacyjnym, demografia zawsze odgrywała istotną rolę w kształtowaniu otoczenia organizacji. Od zarania dziejów do czasów współczesnych ilościowy przyrost ludności determinował wiele ludzkich działań. To przyrost naturalny powodował, że otoczenie wioski lokalnej stawało się za ciasne dla zwiększającej się liczby jej mieszkańców i wymuszał, że określona ich

³⁴ Wikipedia.org, dostęp w Internecie: <http://pl.wikipedia.org/wiki/Demografia>, dostęp: 17 maja 2011 r.

³⁵ eGospodarka.pl, Kasat sp. z o.o., dostęp w Internecie: <http://www.egospodarka.pl/32746>, Prognoza-ludnosci-Polski-2008-2035, dostęp: 17 maja 2011 r.

część musiała zmienić miejsce zamieszkania. Dokonywały się one na zasadach dobrowolnych (migracja i emigracja zarobkowa, kolonizacja na zaproszenie), a często przymusowych (wędrowni ludów, wojny, najazdy, podboje kolonialne, deportacje, wysiedlenia i przesiedlenia).

Wymienione wyżej zjawiska i procesy będą również w przyszłości kształtowały otoczenie organizacji. Obecne i przyszłe zmiany demograficzne określane są mianem bomby populacyjnej, która jest produktem nie tylko wzrostu liczby ludności świata, ale i **zmiany jej rozmieszczenia, i profilu wiekowego**.

W bezprecedensowym tempie starzeje się ludność Europy, USA, Kanady, Japonii, Korei Południowej, a nawet Chin. Odsetek osób powyżej 60. roku życia wynosi obecnie: 12–15% w Chinach i Korei Południowej, 15–22% w UE, USA i Kanadzie, 30% w Japonii. Przewiduje się, że w 2050 roku wielkości te będą się kształtowały na poziomie: 30% dla USA, Kanady, Chin i Europy oraz ponad 40% dla Japonii i Korei Południowej. Do 2050 roku Europa straci 24% ludności w wieku produkcyjnym (120 mln), a populacja osób 60-letnich i starszych powiększy się o 47%, a Amerykanów powyżej 60 lat będzie dwa razy więcej niż obecnie³⁶.

W XXI wieku, równocześnie ze starzeniem się bogatych społeczeństw, ukształtują się wyjątkowo młode populacje krajów rozwijających się. Obecnie mniej więcej 9 na 10 dzieci poniżej 15. roku życia mieszka w krajach rozwijających się. Kraje te również w przyszłości będą notowały najwyższe wskaźniki urodzeń na całym świecie. Do 2050 roku 70% globalnego przyrostu demograficznego przypadnie na 24 biedne i bardzo biedne kraje świata³⁷.

Stare społeczeństwa w krajach wysoko rozwiniętych i młode społeczeństwa w krajach najslabiej rozwiniętych będą stwarzały wiele trudnych problemów na płaszczyźnie ekonomicznej, społecznej i politycznej, zarówno w skali krajowej, jak i międzynarodowej. Wśród problemów, z jakimi będą się borykały stare społeczeństwa wymienić można: spadek liczby producentów (i innowatorów), wydajności pracy, liczby nowych gospodarstw domowych i niespotykany w dotychczasowej historii wzrost zapotrzebowania na usługi dla ludzi starszych i związane z tym środki finansowe. Podstawowe przyszłościowe problemy społeczeństw młodych to: bardzo wysokie bezrobocie, niedostateczna infrastruktura ekonomiczna i edukacyjna. Wielkie ruchy migracyjne w tych krajach w bardzo szybkim tempie powiększają się i tak już obecnie duże miasta tworzą ciągnące się w nieskończoność megalopolie z ludnością liczoną w dziesiątkach milionów. Proces ten będzie kontynuowany, tworząc megamiasta, wokoło których już obecnie mieszka (Bombaj, Szanghaj) prawie po 100 mln ludzi. Szacuje się, że w Indiach w ciągu najbliższych dekad 275 mln ludzi przeniesie się do miast. Tak gwałtownie

³⁶ J.A. Goldstone, *Nowa bomba demograficzna*, „Europa” 2010, nr 3, s. 3–4, (Magazyn Idei „Newsweeka”).

³⁷ Tamże, s. 4.

ny wzrost miast stwarza niewyobrażalne problemy związane z ich funkcjonowaniem³⁸. Jednym z ważniejszych będzie zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony obywateli przed działalnością przestępczą gangów i mafii.

Z logiki wzrostu wykładniczego wynika, że przyszłość, będzie się charakteryzować wysoką dynamiką zmian. Ich charakterystyka zostanie przedstawiona na podstawie periodyzacji przyszłego rozwoju, opracowanej przez Attaliego³⁹.

Uważa on, że obecny rozwój cywilizacyjny znajduje się na etapie przejściowym, między Ładem Imperialnym a Ładem Rynkowym. Między nimi toczy się walka o władzę, w wyniku której systematycznie słabnie Ład Imperialny, reprezentowany przez Stany Zjednoczone⁴⁰, a rośnie w siłę Ład Rynkowy, który w przyszłości przejmie władzę i utworzy hiperimperium (rynkowe).

Hiperimperium – to pierwsza fala zmian przyszłości, a jej istotą jest zjadła walka geopolityczna między demokracjami rynkowymi a rynkiem. Rynek będzie systematycznie przejmował te sfery działalności, którymi dziś zajmuje się państwo, a więc edukację, służbę zdrowia, ochronę środowiska, bezpieczeństwo wewnętrzne i zabezpieczenie suwerenności. To będzie największa rewolucja, jaka dokona się w następnym półwieczu. Usługi publiczne staną się płatne, co odbije się niekorzystnie na najbiedniejszych. Sprywatyzowane usługi publiczne poddane zostaną dyktatowi rynkowemu, który wprowadzi **urządzenia nadzorcze**, by za ich pomocą kontrolować, czy dobra te są konsumowane zgodnie z normami (karani będą palacze, otyli, agresywni, marnotrawni itp.). **Nadzór** to słowo klucz do przyszłości. W pierwszym okresie jego rozwoju zostanie stworzony **hiper-nadzór**, a następnie **autonadzór** (odpowiednie urządzenia pozwolą kontrolować na bieżąco stan zdrowia, dobór odpowiednich składników odżywczych itp.).

Bezwzględna walka o władzę między rynkiem a demokracjami rynkowymi doprowadzi do powstania hiperimperium, co w efekcie przyniesie dekonstrukcję państw i ponowny rozwój miast-państw, które przeważały w początkach Ładu Rynkowego. W gospodarce będzie dominować działalność ubezpieczeniowa i rozrywkowa. W wyniku osłabienia i zaniku państw rozwiną się **przedsiębiorstwa pirackie i rozejmcze** oraz nastąpi polaryzacja społeczeństwa na dwie klasy. Jedna to nieliczna, bardzo dobrze sytuowana i zajmująca się zarządzaniem klasa zwana **hipernomadami**. Druga grupa to **infranomadzi** – ludzie żyjący w ubóstwie i pozbawieni pomocy ze strony zanikającego państwa. Ta bardzo liczna grupa będzie podatna na wpływy świata przestępczego i skłonna do protestów i wspierania konfliktów skierowanych przeciwko biedzie i patologiom społecznym.

³⁸ P. Khanna, *Narodziny nowej epoki, Nadchodzący porządek światowy zbudowany zostanie na bazie wielkich miast*, „Europa” 2010, nr 9, s. 4–5, (Magazyn Idei „Newsweeka”).

³⁹ Do opracowania przyszłych zmian społeczno-politycznych wykorzystano prace J. Attali, *Krótką historia przyszłości*, wyd. cyt.

⁴⁰ A. Lubowski, *Kontuzjowane mocarstwo. Siła i słabość Ameryki*, Świat Książki, Warszawa 2007.

Zwycięstwo rynku nad demokracją stworzy sytuację do tej pory niespotykaną – to jest rynek bez państwa. Funkcje państwa będą starały się przejąć przedsiębiorstwa ubezpieczeniowe i rozrywkowe (główne siły napędowe rynku). Banki oraz instytucje finansowe zapewnią sobie utworzenie ciał rozjemczych o zasięgu globalnym i ustalą reguły kontroli pochodzenia kapitałów. Wyspecjalizowane firmy zajmą się „rządzeniem”, które stanie się więc osobnym, wyjątkowo dochodowym sektorem gospodarki (przewagę uzyskają firmy posiadające własne siły policyjne równoważące słabość państwowych sił porządkowych). Attali przewiduje dwa scenariusze dalszego rozwoju instytucji zajmujących się sprawowaniem rządów. W pierwszym prognozuje, że firmy zajmujące się rządzeniem przejdą na stronę gospodarki kryminalnej i nadejdzie druga fala przyszłości – hiperkonflikt. W drugim, że te firmy połączą się w ramach budowy demokratycznego rządu światowego i rozpocznie się trzecia fala przyszłości – hiperdemokracja.

Dru ga fala przyszłości: hiperkonflikt. Wraz z rozwojem hiperimperium nastąpi wzrost liczebności i znaczenia grup przestępczych (mafie, gangi, ruchy terrorystyczne), którym J. Attali nadaje wspólną nazwę – piraci. Duże miasta opanują piraci, zaprowadzając w nich własne porządki⁴¹. Zachowania pirackie mogą wykazywać wędrujące masy infranomadów w poszukiwaniu lepszych warunków życia. Wzrost nierówności, jaki przyniesie dalszy rozwój Ładu Rynkowego, spowoduje wzrost gniewu społecznego skierowany przeciwko istniejącemu porządkowi, a przede wszystkim przeciwko Stanom Zjednoczonym.

Niezadowolenie społeczne będzie – znacznie intensywniej niż obecnie – wykorzystywane w działalności misyjnej przez dwie wielkie religie prozelickie – chrześcijaństwo i islam. Wzrośnie siła oddziaływania religijnego na zachowania społeczne. Skrajne odłamy islamu już obecnie otwierają głosząc konieczność walki z niewiernymi i światowej wojny, a po jej zwycięskim zakończeniu – powołania teologicznego hiperimperium. W wyniku kurczenia się potęgi ekonomicznej i militarnej Stanów Zjednoczonych wpływy Kościoła protestanckiego i ewangelickiego w tym kraju będą systematycznie wzrastały i budowały militarną atmosferę walki z islamem.

Wzrost przestępczości krajowej i międzynarodowej uruchomi szereg inicjatyw ograniczających i łagodzących jej negatywne skutki. Można tu wymienić rozbudowę istniejących i budowę nowych sojuszy, odstraszenie agresywnych reżimów, ataki prewencyjne i różne formy protestu i potępienia przemocy oraz wspierania działań, które ją ograniczają.

W końcowym etapie hiperkonfliktu świat stanie się wielkim polem bitwy, gdzie wszyscy będą walczyć ze wszystkimi. J. Attali uważa, że pesymistyczne

⁴¹ W dniu 8.04.2011 r. „Gazeta Wyborcza” podała informację, że w Meksyku setki, tysiące ludzi wyszło na ulice, by pokazać, że nie mogą już dłużej znieść rzezi wojny domowej i własnej bezradności.

wizje rozwoju są możliwe do spełnienia, ale wierzy, że nie zostaną urzeczywistnione. Koalicja sojuszu obrony demokracji odniesie zwycięstwo nad piratami i rozpocznie się trzecia fala przyszłości – hiperdemokracja.

Trzecia fala przyszłości: hiperdemokracja. W drugiej fali, obok narastającej hiperprzemocy, początkowo zaczną się pojawiać, a następnie narastać zjawiska zwalczania przemocy i zdobywania umiejętności konstruktywnego rozwiązywania konfliktów społecznych. Upowszechni się przekonanie, że w rozwiązywaniu konfliktów siła ducha winna zastąpić siłę militarną. Propagatorami tych rozwiązań będą grupy ludzi, których J. Attali nazywa transludźmi, działających w przedsiębiorstwach zajmujących się stosunkami międzyludzkimi, gdzie zysk będzie tylko ograniczeniem, a nie głównym celem aktywności⁴². Powstanie wiele nowych, nieznanych obecnie instytucji, które wspólnie z transludźmi będą budowały i rozwijały hiperdemokrację.

Czy hiperdemokracja jest utopią? J. Attali nie rozstrzyga kategorycznie, czy zwycięży fala druga, czyli hiperkonflikt, czy trzecia, czyli hiperdemokracja. Jednakże w przekonaniu autora tego artykułu, hiperdemokracja nie jest utopią. Jeszcze nie tak dawno mieszkańcy Europy mogli tylko marzyć, że będą żyli na kontynencie zintegrowanym i bez wojen. Praktyczna weryfikacja możliwości konstruktywnego rozwiązywania konfliktów oraz świadczenie pomocy krajom biednym przez kraje bogate (dla wspólnego dobra) jest historycznym osiągnięciem UE⁴³. Jest to dobry przykład. Udało się Europie, może się również udać reszcie świata.

7. Podsumowanie

Cywilizacyjne zmiany otoczenia organizacji są wynikiem działania określonych historycznych prawidłowości wynikających ze wzajemnego oddziaływania na siebie technicznej i społecznej strony produkcji. Zmiany te ulegają przyspieszeniu wraz z przechodzeniem społeczeństwa z niższych do wyższych faz rozwojowych. Z logiki historycznego rozwoju wynika, że w nadchodzącej przyszłości zmiany otoczenia będą jeszcze szybsze i gwałtowniejsze niż obecnie. Posługując się metaforą pogodową, można powiedzieć, że będą to często zmiany huraganowe.

⁴² Tego typu przedsiębiorstwa działają już obecnie, a ich produkcję szacuje się na 10% światowego PKB.

⁴³ S. Marek, *Unia Europejska i Polska w zmieniającym się świecie*, w: *Wybrane problemy współczesnej humanistyki*, Szczecińska Szkoła Wyższa Collegium Balticum, Szczecin 2010, s. 294–308.

Beata Milewska

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Logistyka po globalnym kryzysie

Streszczenie. Artykuł dotyczy wpływu globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego na sektor logistyki. Ukazuje logistykę przed, w czasie i po kryzysie. Spadek globalnego popytu spowodowany kryzysem, a także wzrost cen paliw, wpłynął znacząco na efektywność procesów logistycznych. Kryzys pokazał, że gospodarka jest bardziej niestabilna i nieprzewidywalna, niż sądzono. Stąd tendencją w logistyce po kryzysie będzie prawdopodobnie większy nacisk na elastyczność – możliwość szybkiego dostosowywania się do zmiennej sytuacji w otoczeniu. Elastyczność ta będzie dotyczyć nie tylko działań operacyjnych, ale i strukturalnych. Rozwiązania efektywne przy danych założeniach mogą się bowiem w zmienionych warunkach nie sprawdzić. Na przykład w sytuacji wzrostu cen paliw, strategie logistyczne, w których zmniejszają się np. koszty utrzymania zapasów, ale jednocześnie wzrasta zapotrzebowanie na transport, mogą się okazać nieefektywne. Tendencją w logistyce po kryzysie może być także w niektórych przypadkach odwrót od globalizacji na rzecz działań regionalnych lub lokalnych.

1. Wprowadzenie

Logistyka to zarówno teoria, jak i praktyka zarządzania strumieniami logistycznymi (strumieniem materiałów, wyrobów gotowych, ale też informacji i finansów) w sposób racjonalny. Obejmuje sferę zaopatrzenia i dystrybucji, a w pewnym zakresie także produkcji. Może być rozpatrywana z różnych punktów widzenia, np. jednego przedsiębiorstwa lub całego łańcucha dostaw. Żeby racjonalnie zarządzać zaopatrzeniem i dystrybucją oraz łańcuchami dostaw, trzeba brać pod uwagę sytuację w otoczeniu, m.in. sytuację gospodarczą. Bardzo istotny

jest tu stopień stabilności gospodarki, który jest ważny nie tylko ze strategicznego, ale i operacyjnego punktu widzenia. Sytuacja w otoczeniu systemu logistycznego ma wpływ na bieżącą działalność logistyczną (np. składanie i realizowanie zamówień, sterowanie zapasami) i koszty z tym związane. Wpływa także na strategiczne decyzje w logistyce, dotyczące m.in. kształtowania odpowiedniej infrastruktury logistycznej (np. magazynowej), wyboru dostawców strategicznych, podjęcia decyzji: dystrybucja własna czy obca, zawarcia długoterminowych kontraktów ze stałymi odbiorcami.

Obecnie ze względu na globalizację, wpływ otoczenia na procesy logistyczne jest coraz większy. W zglobalizowanym świecie większa jest podatność na rozprzestrzenianie się różnego rodzaju niekorzystnych zjawisk z jednego kraju do drugiego. Najważniejszym przykładem jest globalny kryzys finansowy, który rozpoczął się w USA w 2008 roku, a bardzo szybko okazało się, że w mniejszym lub większym stopniu ma wpływ na gospodarkę we wszystkich regionach świata.

Sytuacja gospodarcza nie mogła oczywiście nie dotknąć sektora logistyki, który również jest bardzo zglobalizowany. Chociaż diagnoza obecnej sytuacji i tym bardziej prognozy powinny być opracowywane ostrożnie, to jednak należy próbować odpowiedzieć sobie na pytanie: jak będzie wyglądała logistyka nie tylko w najbliższym okresie, ale i w dalszej przyszłości? Innymi słowy, czy powrót do wzrostu gospodarczego będzie oznaczał powrót do sytuacji sprzed kryzysu, czy też wchodzimy w nową erę, nową rzeczywistość, która będzie wymagała gruntownych zmian w strategiach firm i przemodelowania ich systemów logistycznych?

Celem artykułu jest przedstawienie sytuacji na rynku usług logistycznych przed, w czasie i po globalnym kryzysie oraz skromna próba wskazania możliwych kierunków rozwoju tego rynku i strategii logistycznych w przyszłości.

2. Logistyka przed kryzysem

W latach poprzedzających kryzys można było obserwować szybki rozwój logistyki, mierzony m.in. rozwojem rynku usług logistycznych. Były to dla operatorów logistycznych lata bardzo korzystne. Rynek rósł dynamicznie. Dobra koniunktura wpływała na wzrost produkcji, wzrastał więc popyt na usługi transportowe i logistyczne. Popyt na te usługi ma bowiem wtórny charakter – zależy w dużym stopniu od wielkości produkcji i od popytu na surowce, komponenty i wyroby gotowe, a więc od koniunktury w gospodarce.

Wielkość przewozów wzrastała jednak nie tylko z uwagi na wzrost produkcji i konsumpcji. Również dlatego, że strumienie materiałowo-towarowe stawały się coraz dłuższe i szersze. Szersze – z uwagi na rozszerzanie się asortymentu

spowodowane zwiększonymi wymaganiami odbiorców. Dłuższe – ze względu na globalizację i tendencje do lokalizowania produkcji, szukania źródeł zaopatrzenia i zbytu na odległych rynkach. Globalizacja w logistyce była w latach poprzedzających kryzys wyraźnie widoczną tendencją, wpływającą na znaczące wydłużanie strumieni materiałowo-towarowych, których przepływ mógł być następujący:

- zaopatrzenie i produkcja w jednym kraju, natomiast dystrybucja na terenie różnych państw na świecie,
- zaopatrzenie i dystrybucja na terenie różnych państw, natomiast produkcja w jednym kraju,
- zarówno zaopatrzenie, produkcja, jak i dystrybucja na terenie różnych państw świata.

Rozwój logistyki globalnej wynikał z możliwości techniczno-organizacyjnych (rozwój informatyki, technologii transportowych i koncepcji logistycznych pozwalających zarządzać długimi łańcuchami logistycznymi), a także z presji konkurencyjnej. Rozszerzanie rynków zbytu czy zaopatrywanie się i lokalizowanie produkcji poza granicami kraju pozwalało bowiem na przesuwanie zasobów i zaopatrywanie się tam, gdzie było to najbardziej racjonalne, dało też możliwość osiągania korzyści skali (w produkcji, magazynowaniu), a w efekcie – na ogół – przyczyniło się do obniżki kosztów. Globalizacja wpłynęła jednak także na wydłużenie drogi przewozu i zwiększenie się kosztów transportu.

Kolejną wyraźną tendencją w logistyce było dążenie do zmniejszania poziomu zapasów. Znaczące zmniejszanie zapasów osiągnięto przez wdrażanie wielu rozwiązań logistycznych, takich jak:

- just in time (JIT) – kojarzony z częstymi dostawami w małych partiach bezpośrednio do miejsca zużycia, bez tworzenia zapasów. Istotą JIT jest jednak przede wszystkim unikanie marnotrawstwa w każdej dziedzinie, a rezygnacja z magazynowania i utrzymywania zapasów jest tylko jednym z tego przejawów¹,
- ECR – efektywna obsługa konsumenta. Dotyczy dystrybucji artykułów częstego zakupu. Opiera się na integracji producentów i handlowców, bieżącym przepływie informacji o zapotrzebowaniu, synchronizacji produkcji i dostaw z zapotrzebowaniem, ciągłym uzupełnianiu towarów,
- zintegrowane łańcuchy dostaw – charakteryzują się zastąpieniem relacji zwycięzca–przegrany relacją zwycięzca–zwycięzca, długoterminowymi porozumieniami, zmniejszaniem liczby dostawców dla danego dobra, swobodnym przepływem informacji, koordynacją systemów planowania u dostawcy i odbiorcy,

¹ Por. B. Milewska, D. Milewski, *Just in time*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2001, s. 58–63.

– centralizacja zapasów – sieci magazynów dystrybucyjnych (magazyn centralny, regionalne, lokalne) są zastępowane przez jeden duży magazyn. Dzięki możliwości osiągnięcia efektu skali pozwala to na zmniejszenie kosztów utrzymania zapasów.

Przedstawione wyżej rozwiązania skutkują wieloma korzyściami, np. zmniejszeniem kosztów utrzymania zapasów, jednak ich efektywne stosowanie wymaga tzw. całościowego podejścia. Między kosztami utrzymania zapasów a innymi kosztami (zwłaszcza transportu) występuje bowiem często relacja trade-off, polegająca na tym, że podejmowane działania wpływają jednocześnie na spadek jednego kosztu a wzrost drugiego. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku np. JIT i ECR – dostawy w małych partiach obniżają poziom zapasów i związane z tym koszty, jednocześnie jednak powodują wzrost częstotliwości dostaw. Natomiast centralizacja zapasów sprawia, że zwiększa się odległość między magazynem a odbiorcami, w związku z czym wydłuża się droga przewozu. Opisane wyżej koncepcje logistyczne, mimo niewątpliwych i niezaprzeczalnych korzyści, pociągały więc jednocześnie za sobą zwiększenie kosztów transportu ze względu bądź na zwiększenie częstotliwości przewozów, bądź wydłużenie drogi przewozu.

Zarówno więc dobra koniunktura, jak i tendencje w logistyce przed kryzysem (takie jak globalizacja czy dążenie do obniżania poziomu zapasów) skutkowały zwiększonym zapotrzebowaniem na transport. Dopóki ceny paliw były stosunkowo niskie, zwiększanie kosztów transportu było stosunkowo łatwo rekompensowane obniżeniem innych kosztów, przede wszystkim kosztów utrzymania zapasów, ale też kosztów produkcji i zakupów.

3. Logistyka w czasie kryzysu

W stabilnych warunkach na podstawie danych z przeszłości można podejmować optymalne (lub zbliżone do optymalnych) decyzje dotyczące przyszłości. Tymczasem kryzys pokazał, jak poważnym ryzykiem są obarczone prognozy i planowanie długoterminowe oraz budowane na tej podstawie strategię. Dotyczy to także logistyki.

Kryzys spowodował zmniejszenie popytu i produkcji przemysłowej. Na przykład w Unii Europejskiej w latach 2008–2009 spadek produkcji samochodów oszacowano na około 20%². Kryzys wpłynął więc w znacznym stopniu na zmniejszenie popytu na usługi transportowe, spedycyjne i logistyczne, ponieważ, jak już wcześniej wspomniano, popyt na te usługi zależy w dużym stopniu od zapotrzebowania na surowce, komponenty i wyroby gotowe. Od połowy

² H. Woźniak, *Kryzys w światowym przemyśle motoryzacyjnym jako nowe wyzwanie dla logistyki*, cz. 1, „Logistyka” 2010, nr 4.

2008 roku zmniejszył się ogólny wolumen przewożonych towarów, na przykład wyraźnie malał handel morski (zarówno drobnicowy, jak i ładunkami masowymi), a w niektórych terminalach kontenerowych Europy przeładunki kontenerów spadły o 30%³. Na początku 2009 roku dysproporcja między podażą a popytem na usługi transportowe była bardzo zauważalna ze względu na 15–20% spadek liczby zleceń⁴. Kryzys na rynku usług TSL polegał także, oprócz zmniejszenia rozmiarów tego rynku, na spadku nakładów inwestycyjnych, obniżeniu dochodów, redukcji zatrudnienia i na silniejszej konkurencji cenowej⁵. Efektem tego było wypadnięcie z rynku części przewoźników⁶.

W Polsce kryzys w sferze logistyki miał charakter zróżnicowany. Duże firmy logistyczne, oferujące kompleksową obsługę logistyczną, odczuły zazwyczaj jego skutki w mniejszym stopniu niż mali przewoźnicy, najbardziej narażeni na skutki dekonstrukcji⁷.

Przyczyną trudności w branży TSL było jednak nie tylko zmniejszenie produkcji i konsumpcji, ale i wzrost cen paliw. Wzrost cen paliw powoduje wzrost kosztów transportu, co zmusza przedsiębiorstwa do przemyślenia zasadności swoich dotychczasowych logistycznych strategii. W takiej sytuacji nie zawsze opłaca się transport na duże odległości, w małych ilościach, zgodnie z zapotrzebowaniem. Niestabilność cen paliw ma więc poważne konsekwencje dla planowania logistycznego. Niektóre powszechnie stosowane dotąd strategie logistyczne mogą okazać się przy wysokich cenach paliw nieefektywne. Chodzi o rozwiązania opierające się na relacji trade-off między kosztami transportu a innymi kosztami (np. kosztami utrzymania zapasów). Do tej pory z uwagi na relację tych kosztów opłacało się zazwyczaj zmniejszać poziom zapasów kosztem zwiększania częstotliwości dostaw, jak to jest m.in. w just in time. Przy wysokich cenach paliwa taka strategia może się okazać nieefektywna.

Podobnie wzrost cen paliw może wpłynąć na zmniejszenie korzyści z globalizacji w logistyce, np. tam, gdzie występowała relacja trade-off między kosztami transportu a kosztami zakupu lub produkcji. Wydarzenia ostatnich lat zweryfikowały więc pogląd, że ze względu na swoje korzyści globalizacja jest stałym trendem w logistyce i że nie ma od niej odwrotu.

³ M. Grzybowski, *Transport morski w warunkach recesji gospodarczej*, „Logistyka” 2010, nr 1.

⁴ I. Nowak, *Rynek transportowy w 2009 roku*, „Logistyka” 2010, nr 1.

⁵ C. Mańkowski, *Krajowy rynek usług TSL w warunkach ogólnoświatowego kryzysu gospodarczego i finansowego*, „Logistyka” 2010, nr 1.

⁶ 2010–2011 w ocenie branży TSL, „Logistyka” 2011, nr 1.

⁷ C. Mańkowski, wyd. cyt.; 2010–2011 w ocenie branży TSL, wyd. cyt.

4. Logistyka po kryzysie

Po kryzysie sektor logistyczny będzie oczywiście czerpał korzyści z rozwoju gospodarczego. Wzrost popytu na wyroby gotowe i surowce oraz wzrost produkcji przyczyni się do zwiększenia zapotrzebowania na usługi transportowe i logistyczne. Rynek usług logistycznych będzie więc wzrastać.

Nie wiadomo jednak, czy wzrost gospodarczy będzie trwały i czy kryzys nie powróci. Przewidywania dotyczące rozwoju gospodarczego wydają się niepewne. Kryzys pokazał bowiem, że gospodarka jest bardziej niestabilna i nieprzewidywalna, niż sądzono, a prognozy bardzo często zawodzą.

Wydaje się więc, że jednym z efektów kryzysu powinna być większa świadomość niestabilności otoczenia gospodarczego. Ze zmiennością trzeba będzie nauczyć się funkcjonować, ponieważ cechą otoczenia w pokryzysowym świecie i globalnej gospodarce będzie właśnie zmienność⁸. W związku z tym zwiększy się dążenie do elastyczności rozwiązań, aby szybko reagować na zmienną sytuację w otoczeniu. Dotyczy to również logistyki, w której czynnikiem skłaniającym do większej elastyczności jest zarówno ryzyko wahań popytu, jak i zmian czynników kosztotwórczych, przede wszystkim cen paliw. Nawet w czasie kryzysu te firmy transportowe, które były elastyczne i potrafiły się szybko dostosować do konkretnych wymagań klientów, były w stanie skutecznie konkurować i osiągać dobre wyniki⁹. Raport PRTM Global Supply Trends 2010–2012 wymienia elastyczność łańcucha dostaw jako ważny czynnik, który pozwoli na wykorzystanie szansy, jaką niesie ze sobą obserwowane ożywienie gospodarcze¹⁰.

Oczywiście o elastyczności w logistyce mówiło się już na długo przed kryzysem. Obejmowała ona różne sfery, np. zaopatrzenie, produkcję, dystrybucję. Elastyczność ta dotyczyła jednak przede wszystkim bieżących działań logistycznych. Na przykład elastyczności w dostawach, która polega na szybkim dostosowaniu się do zmiennych wymogów pod względem np. czasu i wielkości dostawy; elastyczności w produkcji, polegającej na możliwości szybkiego przestawiania produkcji na inny asortyment, zgodnie z zapotrzebowaniem. Wydaje się jednak, że taka operacyjna elastyczność nie będzie w pokryzysowej rzeczywistości wystarczająca.

W logistyce zawsze dążono do optymalizacji rozwiązań. Ta optymalizacja dotyczyła nie tylko bieżącej działalności, ale i budowania optymalnego systemu

⁸ D. Lockridge, *After the Crisis: New Demands on Logistics*, „ENP Newswire”, Wednesday, June 23 2010, w: <http://www.breakingtravelnews.com/news/article/after-the-crisis-new-demands-on-logistics/>; M. Christopher, M. Holweg, „Supply Chain 2.0”: *managing supply chains in the era of turbulence*, „International Journal of Physical Distribution & Logistics Management”, Vol. 41, No. 1, 2011, s. 63–82.

⁹ 2010–2011 w ocenie branży TSL, wyd. cyt.

¹⁰ Tamże.

logistycznego, m.in. optymalnej infrastruktury logistycznej (np. magazynowej), sieci dostawców i odbiorców strategicznych. Jeśli jednak system logistyczny w firmie lub cały łańcuch dostaw jest optymalny w danych warunkach, to wcale nie musi okazać się optymalny, gdy warunki się zmieniają. Jeśli przy danej relacji kosztów utrzymania zapasów i transportu optymalna byłaby centralizacja zapasów, a więc system dystrybucji z jednym dużym magazynem, nie znaczy to, że takie rozwiązanie zawsze będzie najlepsze. Jeśli znacznie wzrosną koszty transportu ze względu np. na wzrost cen paliw, może się okazać, że lepszym rozwiązaniem będą mniejsze magazyny bliżej odbiorców. Rozwiązania logistyczne są więc optymalne w określonych warunkach, które jednak ulegają zmianie. Stąd postulat elastyczności strukturalnej, dzięki której będzie można efektywniej reagować na zmieniającą się sytuację w otoczeniu i którą łańcuchy dostaw będą mogły osiągnąć dzięki takim rozwiązaniom jak¹¹:

- podwójne źródło zaopatrzenia – alternatywne źródła kluczowych surowców i komponentów pozwalają zmniejszyć ryzyko zakłóceń w dostawach,
- podział aktywów – współużytkowanie zasobów, takich jak fabryki, centra dystrybucyjne lub środki transportu, z innymi firmami, w tym konkurentami. Dzięki dzieleniu się centrami dystrybucji i transportem można osiągnąć dodatkowe korzyści skali,
- oddzielenie „bazy” od „wzrostu” popytu – produkowanie i utrzymywanie zapasów wyrobów na podstawowym poziomie przewidywalnego popytu. Powyżej poziomu bazowego może być stosowana np. technika postponement,
- postponement – odwlekanie w czasie. Istnieje kilka odmian techniki postponement, np. montaż na zamówienie lub nadawanie ostatecznej postaci wyrobu na zamówienie. W obu tych przypadkach utrzymuje się zapasy podzespołów, modułów bądź wyrobów w stanie surowym, natomiast ich montaż i konfigurowanie produktów lub nadawanie ostatecznej postaci odwleka się do momentu nadejścia konkretnego zamówienia, co pozwala obniżyć koszty związane z utrzymaniem zapasów. Jednocześnie czas realizacji jest znacznie krótszy, niż gdyby wyrób był produkowany od początku dopiero po nadejściu zamówienia,
- elastyczne warunki pracy – wykorzystanie umów typu „roczne godziny” lub poprzez wykorzystanie agencji personalnej. Chodzi o to, żeby dostosować zatrudnienie do sezonowych wahań popytu lub do zmian w popycie w całym cyklu życia produktu,
- szybkie wytwarzanie – dzięki zastosowaniu nowych technologii, które pozwalają na efektywną produkcję wyrobów w krótkich partiach w stosunkowo niewielkich zakładach, co pozwala na bardziej elastyczną produkcję niż tradycyjnie,

¹¹ M. Christopher, M. Holweg, „Supply Chain...”, wyd. cyt.

– outsourcing – korzystanie z zasobów zewnętrznych, przekazanie na zewnątrz tego, co nie stanowi głównej działalności firmy (np. przekazanie logistyki operatorowi logistycznemu), dzięki czemu można zmienić strukturę kosztów (większy udział kosztów zmiennych zamiast stałych).

Oprócz nacisku na elastyczność, i to nie tylko operacyjną, ale i strukturalną, kolejną tendencją w logistyce po kryzysie może być powrót do regionalizacji działań, a nawet działań na skalę lokalną (np. zaopatrzenie u lokalnych dostawców). Globalny kryzys stał się czynnikiem zachęcającym do powrotu do regionalizacji. Wskazuje się na przykład, że modele „jedno globalne źródło zaopatrzenia” zostały zbudowane na założeniu niskiego kosztu pojedynczego zasobu – ceny ropy naftowej lub kosztu pracy, które w przeszłości pozwalały na przewóz towarów na bardzo duże odległości po konkurencyjnych cenach. Obecnie może się okazać, że w niektórych przypadkach należy przedkładać model „lokalny dla lokalnego”¹². Globalne łańcuchy dostaw, oprócz niewątpliwych zalet, mają bowiem wady. Należą do nich, oprócz wysokich kosztów transportu, również długi czas dostawy i reakcji na potrzeby rynku, duża niepewność związana z czasem oraz duże prawdopodobieństwo zakłóceń – podatność na kryzysy, naturalne katastrofy, strajki, a także, w przypadku wysokiego stopnia integracji, duży wpływ jednego ogniw łańcucha na inne.

5. Podsumowanie

W logistyce dąży się do optymalizacji działań i do poprawy efektywności. Duży wpływ na efektywność ma otoczenie, którego cechą, jak to pokazał kryzys, jest zmienność. Jeśli sytuacja w otoczeniu zmienia się w znacznym stopniu, może się okazać, że dotychczasowe rozwiązania nie sprzyjają efektywności. Z uwagi na niestabilność otoczenia w pokryzysowym świecie, zwiększy się więc prawdopodobnie nacisk na elastyczność w logistyce, i to na elastyczność strukturalną, aby nie tylko szybko reagować na potrzeby rynku, ale i dostosować infrastrukturę logistyczną i logistyczne strategie do zmieniającego się otoczenia. Rozwiązania efektywne przy danych założeniach (np. przy niskich cenach paliw), przy innych mogą się bowiem nie sprawdzić. Strategie logistyczne, w których zmniejszały się np. koszty utrzymania zapasów, ale jednocześnie zwiększało zapotrzebowanie na transport, mogą się okazać nieefektywne. W niektórych przypadkach może nastąpić odwrót od globalizacji działań na rzecz rozwiązań regionalnych czy lokalnych. Globalizacja jest bowiem powodem przemieszczania towarów na większe odległości, z czym związane są nie tylko wyższe koszty transportu, ale i większe ryzyko powstawania zakłóceń.

¹² Tamże.

Marta Rutowicz

Politechnika Łódzka

Sieć międzyorganizacyjna jako forma współdziałania przedsiębiorstw w dobie globalizacji

***Streszczenie.** Ostatnie dwie dekady przyniosły nasilenie się procesów globalizacyjnych w praktyce gospodarczej. W warunkach nieprzewidywalności rynku i nasilenia konkurencji, organizacje sieciowe zdają się przejmować dominującą rolę. Umożliwiają one bowiem opanowanie technologiczne sektora działalności i promowanie dominujących standardów technologicznych, uzyskanie największych efektów ekonomii skali produkcji i doświadczenia, a nowe technologie wytwarzają powiązania między sektorami dotychczas nieoddziałującymi na siebie. Dynamika nowej gospodarki w coraz większym stopniu polega na logice sieci. Zrozumienie sposobu funkcjonowania sieci będzie kluczem do zrozumienia sposobu funkcjonowania gospodarki.*

1. Wprowadzenie

Tempo przemian współczesnego świata, zauważalnych praktycznie w każdej sferze aktywności ludzkiej, wywołuje wiele problemów adaptacyjnych. Zmiany technologiczne, społeczne, polityczne i ekonomiczne w ciągu ostatnich dziesięcioleci skierowały gospodarkę światową na nowy kierunek rozwoju. Istotnym problemem wobec ciągłego wzrostu turbulencji otoczenia i konieczności działania w „globalnej wiosce” jest znalezienie nowych sposobów organizowania działalności gospodarczej i zarządzania nią.

Okazuje się, że obecnie niewystarczające są wypracowywane przez stulecia klasyczne sposoby pojmowania konkurencyjności i zarządzania organizacją, patrzenie na nią przez pryzmat uporządkowania i wewnętrznej równowagi syste-

mów, funkcji i tradycyjnych zasobów, jak ludzkie, finansowe i rzeczowe. Ich wykorzystanie w myśleniu i działaniu może prowadzić do wielu błędnych decyzji, stagnacji rozwojowej, a nawet upadku. Dlatego też przedsiębiorstwa redefiniują swoje sposoby działania i dążą do uzyskania wysokiego poziomu elastyczności. Większość organizacji chce rozszerzyć zakres swojego działania, stworzyć sieć międzynarodowych powiązań, przenosić aktywa poza granice kraju i dzięki temu zwiększać swoją zdolność do dodawania wartości przez wszystkich członków sieci.

Celem prezentowanych przeze mnie rozważań jest znalezienie odpowiedzi na pytanie dlaczego to właśnie sieć stała się tak cenionym rozwiązaniem problemów niedopasowania organizacji do otoczenia w dobie postępującej globalizacji?

2. Istota organizacji sieciowej

Archetypem charakteryzującym XX wiek jest atom jako metafora indywidualizmu. Stanowi to symbol przeszłości, gdyż reprezentuje klarowną prostotę, a obecnie przecież nie można analizować funkcjonowania poszczególnych organizacji w oderwaniu od ich środowiska, a przede wszystkim relacji, jakimi są powiązane z innymi aktorami biznesowymi. Dlatego też symbolem kolejnego stulecia staje się sieć jako struktura nieposiadająca centrum, orbit i żadnych stałych relacji, a będąca nieskończoną pajęczyną przyczyn¹. Nie bez powodu więc XXI wiek nazywany jest „erą sieci”, stanowi on bowiem swoiste przeciwieństwo minionej epoki. Współcześnie działające przedsiębiorstwa, w wyniku nasilającej się walki konkurencyjnej i wzrostu niepewności prowadzenia działalności gospodarczej, stawiają czoło potrzebie błyskawicznego i adekwatnego dostosowywania się do zmian zachodzących w otoczeniu, które są coraz szybsze i trudniejsze do przewidzenia, a tym samym do przeciwdziałania ich niekorzystnym konsekwencjom. Już w starożytności sam Hipokrates twierdził, iż: „Jedyną stałą rzeczą jest zmiana”. Choć od jego współczesności wiele się zmieniło, twierdzenie to, mimo iż naznaczone piętnem czasu, wciąż pozostaje aktualne. Co więcej, obecnie można mówić nie tyle o zmianach, ile o zmianach radykalnych, o znaczeniu rewolucyjnym. Każdy następny wiek stanowi podwojenie dokonań poprzedniego i proces ten wciąż przyśpiesza, a w otoczeniu przedsiębiorstw pojawiają się coraz to nowe i bardziej komplikujące ich funkcjonowanie sytuacje.

¹ K. Kelly, *Nowe reguły gospodarki. Dziesięć przełomowych strategii dla świata połączonych sieci*, WIG-Press, Warszawa 2001, s. 1.

Do podstawowych czynników zewnętrznych, oddziałujących na każdy z podmiotów otoczenia, należą²:

- globalizacja rynków zbytu;
- rozwój nowych technologii: Internet, telefonia komórkowa itp.;
- postępująca konsolidacja przedsiębiorstw: fuzje i przejęcia przedsiębiorstw;
- zmiany społeczne: zmiany stylu życia, większa mobilność, zmniejszenie rodzin;
- coraz większa uwaga zwracana na ekologię;
- wzrastające niepokoje gospodarcze;
- zmiany na mapie politycznej świata;
- spektakularne bankructwa dużych firm, np. koreańskiego Daewoo;
- światowy terroryzm: zwłaszcza po 11 września 2001 roku.

Analizując przedstawione czynniki destabilizujące otoczenie przedsiębiorstwa, można stwierdzić, iż znaczenie niektórych z nich jest szczególnie duże. Takim czynnikiem będzie z całą pewnością globalizacja. Tutaj miejsce rynków chronionych różnorodnymi barierami stopniowo zajął rynek globalny, umożliwiając dostęp do coraz lepszych produktów. Uważa się, iż liberalizacja handlu światowego (np. złagodzenie barier celnych, zmniejszenie interwencji państwa czy dążenie do ujednolicenia systemów norm i przepisów), będąca podstawowym czynnikiem procesów globalizacyjnych, została dodatkowo wzmocniona procesami integracji gospodarczej pewnych obszarów świata. Z pewnością możemy do nich zaliczyć: powstanie Unii Europejskiej oraz m.in. normalizację stosunków handlowych między USA i Japonią czy opadnięcie żelaznej kurtyny i co za tym idzie, włączenie byłych krajów ZSRR w obręb gospodarki światowej³. Oprócz wspomnianej globalizacji rynków, a także w jej następstwie, postępuje coraz szybsza globalizacja technologiczna. Rozwój technologii umożliwia usprawnienie procesów funkcjonowania przedsiębiorstw, ale wprowadza też pewne nowe warunki tego funkcjonowania. Coraz szybsze tempo zmian technologicznych, skracanie cyklu życia produktów i technologii wymaga ponoszenia wciąż większych nakładów na badania i rozwój, i oczywiście wprowadzenie nowych produktów ze zwiększonymi wymaganiami odnośnie do ochrony środowiska czy obsługi konsumenta. W związku z koniecznością ponoszenia zwiększonych wydatków m.in. na zaplecze badawczo-rozwojowe, sieci dystrybucji czy serwisu, przedsiębiorstwa starają się szukać oszczędności. Doskonałym rozwiązaniem staje się wówczas możliwość tworzenia związków o charakterze sieciowym, umożliwiających przedsiębiorcom nie tylko obniżenie kosztów

² D. Faulkner, C. Bosman, *Strategie konkurencji*, Gebethner & Ska, Warszawa 1996, s. 120–125; L. Clarke, *Zarządzanie zmianą*, Gebethner & Ska, Warszawa 1997, s. 6–9.

³ M. Romanowska, *Planowanie strategiczne w przedsiębiorstwie*, PWE, Warszawa 2004, s. 136.

produkcji czy oszczędności nakładów na zarządzanie, ale i poszerzenie rynków zbytu czy dostępu do nowszych technologii⁴. Stąd też wyzwaniem XXI wieku staje się kreowanie wzajemnych zależności międzyorganizacyjnych, najczęściej w postaci tworzenia struktur sieciowych, które reprezentują wszelkie połączenia, wszelką inteligencję, wzajemne zależności zagadnień ekonomicznych i społecznych, wszelką komunikację, systemy, niemal wszystko, co postrzegane jest jako interesujące i ważne⁵, a umożliwiają firmom funkcjonującym w coraz bardziej zglobalizowanej gospodarce – adekwatne reagowanie na zachodzące w otoczeniu zmiany. Takie powiązania, nazywane często sieciami, gronami, konstelacjami budzą, w ostatnich latach w naukach o zarządzaniu dość duże zainteresowanie. W sytuacji gdy istnieje między partnerami swoisty potencjał synergiczny, uzasadnione jest przekształcenie swojej organizacji w kierunku struktury sieciowej, umożliwiającej tworzenie wartości dodanej⁶. Synergia bowiem, jako czynnik generujący wzajemną atrakcyjność podmiotów współpracy, konstytuuje sieć międzyorganizacyjną.

W najbardziej ogólnym zarysie przez pojęcie międzyorganizacyjnej sieci należy rozumieć układ współpracy niezależnych pod względem organizacyjno-prawnym organizacji, powiązanych kapitałowo bądź też nie, lecz zawsze oparte na potencjale synergicznym podmiotów sieci w jednym obszarze funkcjonowania bądź ich większej liczbie oraz na współpracy szerszej niż jednorazowa wymiana. Z tego względu dla sieci międzyorganizacyjnych charakterystyczne są procesy wzajemnej koordynacji działań. Jeśli między podmiotami sieci występują zależności kapitałowe, to nie służą one budowaniu portfela inwestycji, lecz zabezpieczeniu efektywności współpracy. Z definicji tej wynika, iż do sieci międzyorganizacyjnych zaliczyć możemy wiele różnych form, np. alianse strategiczne, wspólne przedsięwzięcia badawczo-rozwojowe czy grona przemysłowe, lecz już nie ugrupowanie gospodarcze typu holdingowego czy koncernowego. Oprócz bowiem możliwej w ich ramach synergii udziały w spółkach zależnych są równolegle traktowane jako inwestycja finansowa, a sterowanie przepływami między spółkami służy optymalizacji wyniku finansowego z punktu widzenia centralnego właściciela (grupy właścicieli)⁷.

⁴ B. Jasiński, *Elastyczność organizacji jako odpowiedź na turbulencję otoczenia*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu*, red. R. Krupski, PWE, Warszawa 2005, s. 16–19.

⁵ K. Kelly, *Nowe reguły gospodarki...*, wyd. cyt., s. 1.

⁶ D.B. Holm, K. Eriksson, J. Johanson, *Business Networks and Cooperation in International Business Relationships*, w: *Cooperative Strategies. European Perspectives*, red. P.W. Beamish, J.P. Killing, The New Lexington Press, San Francisco 1997, s. 246–247.

⁷ K. Łobos, *Organizacje sieciowe*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu*, red. R. Krupski, PWE, Warszawa 2005, s. 163.

3. Klasyfikacja sieci międzyorganizacyjnej

Każda sieć ma dwa elementy – są nimi węzły i połączenia, a podstawową jej konstrukcją jest konstrukcja płaska. Węzły sieci stanowią wierzchołki będące elementami wyłaniającymi się i osobiowymi dla każdej struktury, a mogącymi przybrać różne rozmiary i formy organizacyjne. Połączenia natomiast mogą cechować się mniejszą lub większą jednorodnością czy też być bardziej lub mniej sformalizowane – przyjmują więc różnorodny charakter. Może być on natury⁸:

- biurokratycznej (polecenia, obowiązujące standardy, procedury),
- ekonomicznej (transakcje materialne, finansowe),
- operacyjnej (wspólne działanie, zbiorowe podejmowanie decyzji, wykorzystanie tych samych środków),
- kulturowej (podzielanie wartości, wspólnota szans i zagrożeń),
- informacyjnej (dostępność źródeł informacji, wymiana i dzielenie się informacjami).

W praktyce jednak specyfika powiązań węzłów w ramach struktury sieciowej identyfikowana jest na wiele różnych sposobów. Bazując na koncepcji łańcucha wartości jako teorii przedsiębiorstwa, wyróżniamy sieci pionowe oraz sieci poziome⁹. Sieci pionowe są to układy współpracy między podmiotami gospodarczymi realizującymi kolejne etapy procesu tworzenia wartości dla klienta, natomiast sieci poziome przedstawione są w postaci kooperacji między przedsiębiorstwami wykonującymi ten sam etap procesu tworzenia wartości dla klienta. Poziom integracji pionowej określa głębokość „uniezależnienia” się od kolejnych dostawców półsurowców, surowców itd., czyli od podstawowych materiałów do końcowego konsumenta. W sieci rozwijającej się w kierunku „pionowym” następuje połączenie poszczególnych ogniw kanału rynkowego, w którym wzajemne relacje i zależności pionowe dotyczą zwykle sfery technologicznej, produkcyjnej, sprzedażowej i logistycznej. Natomiast poziom integracji poziomej określa zakres kooperujących partnerów będących dostawcami określonych elementów, które składają się na produkt finalny. W sieci rozwijającej się „poziomo” jednostki łączą się na tym samym poziomie dystrybucji, a hierarchiczne zarządzanie ustępuje miejsca wertykalnym relacjom¹⁰.

Zgodnie z inną klasyfikacją sieć międzyorganizacyjna może przybrać formę sieci symetrycznej bądź niesymetrycznej. W przypadku układu symetrycznej

⁸ Strategor, *Zarządzanie firmą. Strategie, struktury, decyzje, tożsamość*, PWE, Warszawa 1995, s. 392.

⁹ W. Czakon, *Sieci międzyorganizacyjne w strategii konkurencji*, w: *Innowacyjność we współczesnych organizacjach*, red. A. Stabryła, WAE w Krakowie, Kraków 2005, s. 35–36.

¹⁰ J. Otto, A. Olczak, *Marketing w handlu i usługach*, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2007, s. 179–180.

go tworzy się struktura w postaci grona czy też organizacji modularnej, gdzie strategia jest wspólnie formułowana, a koordynacja opiera się na wzajemnych uzgodnieniach. Natomiast w odniesieniu do formuły niesymetrycznej – dominuje w niej podmiot centralny, formułujący strategię i koordynujący działalność całego układu. Pod wpływem specyficznych czynników każdy z tych układów może przybrać postać:

- sieci społecznej,
- sieci biurokratycznej,
- sieci opartej na prawach własności.

W tabeli 1 przedstawione zostały typy sieci międzyorganizacyjnych z uwagi na charakter więzi stanowiącej podstawę koordynacji całości układu.

Tabela 1. Typy sieci międzyorganizacyjnych

Typ sieci	Podtyp sieci	Charakterystyka
Sieć społeczna (<i>social network</i>)	Symetryczna – sieci społeczne w parkach technologicznych – uwspólnione zarządy (<i>interlocking directorates</i>) Niesymetryczna – powierzanie do przetworzenia (<i>putting off</i>) – grupy producenckie (<i>constellations</i>)	Cel: zdobywanie <i>know-how</i> Sytuacja niepewności i nieprzewidywalności realizacji nowych, wspólnych przedsięwzięć
Sieć biurokratyczna (formalizacja dotyczy sposobu organizacji oraz warunków współpracy)	Symetryczna – związki handlowe (<i>trade associations</i>), poziomy charakter – konsorcja Niesymetryczna – sieci agencyjne (<i>agency networks</i>) – sieci licencyjne – sieci franchisingowe	Uzgodnienia dotyczące zachowania się na rynku, kartele, świadczenie usług wspólnie dla wszystkich firm Wyższy poziom formalizacji, charakter wytwórczy, badawczy, finansowy Istnienie centralnego aktora sieci
Sieć oparta na prawach własności (własność pełni funkcję zabezpieczenia, a nie inwestycji kapitałowej)	Symetryczna – joint venture Niesymetryczna – capital venture	Działalność innowacyjna, badawczo-rozwojowa, udziały kapitałowe w nowym podmiocie nie muszą być równe Branże młode, innowacyjne, trudności z pozyskaniem kapitału i legitymacją otoczenia

Źródło: opracowanie na podstawie: K. Łobos, *Organizacje sieciowe*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu*, red. R. Krupski, PWE, Warszawa 2005, s. 172.

Reasumując, organizacje sieciowe jako układy współdziałania niezależnych pod względem prawno-organizacyjnym, powiązanych kapitałowo bądź też nie, lecz zawsze oparte na potencjale synergicznym podmiotów sieci posiadają następujące atrybuty¹¹:

- są układami strategicznego współdziałania, w ramach którego realizowany jest pewien zamysł strategiczny,
- są formami pośrednimi o cechach rynku i hierarchii organizacyjnych,
- ich formy organizacyjne są niezwykle zróżnicowane,
- zasadzają się na dążeniu do osiągnięcia wysokiego poziomu zaufania,
- zbudowane są na informacyjnych i informatycznych systemach funkcjonalnych,
- ich uczestnicy powiązani są złożonymi relacjami,
- podstawą ich sukcesu jest zdolność do samodzielnego kreowania własnej, oryginalnej wiedzy.

4. Warunki stosowalności organizacji sieciowej

Rozpatrując warunki stosowalności sieci międzyorganizacyjnych, należy odwołać się do jednej z dedukcyjnych teorii organizacji, znanej pod nazwą *resource dependence*, która formułuje wnioski w tym zakresie. Znana jest bowiem hipoteza, że intensywność więzi międzyorganizacyjnych, przejawiająca się w liczbie zawieranych *joint ventures*, zależy od stopnia koncentracji firm w danej branży gospodarki. Jest ona największa wówczas, gdy koncentracja przybiera średnie wielkości, a niższa w przypadku koncentracji niskich i wysokich¹². Wytlumaczenie na gruncie tej teorii jest następujące¹³: w przypadku niskiej koncentracji firm w branży ich siła oddziaływania na siebie jest stosunkowo niewielka i znaczenie tych oddziaływań nie jest większe niż innych czynników. Kiedy koncentracja rośnie i osiągnięta jest oligopolistyczna struktura rynku, wpływ dużych organizacji na inne jest bardzo silny, a niepewność wynikająca z tego wpływu ogromna. Skłania to podejmujących decyzje do wiązania się z potencjalnymi konkurentami i dezaktywowania w ten sposób zagrożenia z ich strony. Wówczas to liczba powiązań międzyorganizacyjnych gwałtownie się zwiększa. Wraz z dalszym wzrostem koncentracji w branży nie następuje przyrost, a wręcz notuje się spadek powiązań z uwagi na fakt, że niewielka liczba dużych firm

¹¹ A. Pietruszka-Ortyl, *Organizacja sieciowa...*, wyd. cyt., s. 59.

¹² J. Pfeffer, *Organisations and organisation theory*, Pitman Publishing, Marshfield 1982, s. 198.

¹³ K. Łobos, *Organizacja sieciowa*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości*, red. K. Perechuda, Placet, Warszawa 2000, s. 97–103.

operujących na rynku decyduje się na nieformalny podział wpływów. Przewidywalność takiego rynku jest bardzo znaczna, co zmniejsza znaczenie powiązań międzyorganizacyjnych¹⁴. Sieci międzyorganizacyjne powinny więc zyskiwać na znaczeniu, szczególnie w warunkach nasilonej konkurencji oraz dużej nieprzewidywalności zmian na rynku.

5. Podsumowanie

Postęp technologiczny, wzmagająca się konkurencja przedsiębiorstw, różne zdarzenia i efekty globalizacji powodują, że turbulencja otoczenia wzrasta w tempie coraz szybszym. Powstają coraz to nowe firmy, inne upadają lub zostają wchłonięte w procesach fuzji albo akwizycji. Te przedsiębiorstwa, które trwają i rozwijają się, dostosowują swoje działania w sferze regulacyjnej do burzliwego i coraz bardziej nieprzewidywalnego otoczenia, niekiedy bardzo odbiegając od kanonów klasycznego zarządzania¹⁵.

Współczesne przedsiębiorstwa to organizacje elastyczne w działaniu, gotowe do szybkiego tworzenia koniecznego potencjału i wykorzystujące go według bieżących wymogów, ale gotowe też do zawężania bądź poszerzania zakresu działalności. Jedną z form współpracy międzyorganizacyjnej przedsiębiorstw jest sieć międzyorganizacyjna. Stanowi ona zbiór więcej niż dwóch samodzielnych jednostek, które są powiązane więziami kooperacyjnymi. Sieć to obecnie nie tylko nowa ilość (większa liczba interakcji), ale i nowa jakość w zarządzaniu.

Reasumując można stwierdzić, iż znaczenie sieci jako osobnej formy organizacyjnej umożliwia organizacjom pozostawanie efektywnym producentem oraz utrzymywanie elastyczności strategicznej, pozwala również na znaczny stopień innowacyjności, przy jednoczesnym działaniu w ramach szerokiej domeny. Dzięki specyfice poszczególnych konstelacji organizacje sieciowe mogą efektywnie konkurować zarówno w skali lokalnej (krajowej), jak i światowej. Obserwacja ostatnich lat wskazuje na spadek znaczenia pojedynczych przedsiębiorstw w konkurencji globalnej na rzecz powiązań sieciowych. Oznacza to, że w najbliższej przyszłości będzie rosło zainteresowanie przedsiębiorstw tworzeniem różnego rodzaju ugrupowań i konstelacji w celu wzmocnienia swojej pozycji konkurencyjnej.

¹⁴ J. Pfeffer, G.R. Salancik, *The External Control of Organisations. A Resource Dependence Perspective*, Stanford University PR, New York 1978, s. 124–125.

¹⁵ R. Krupski, *Strategia bez celów*, „Przegląd Organizacji” 2003, nr 11, s. 8.

Konrad Salmonowicz

Akademia Morska w Szczecinie

Oprogramowanie Open Source jako alternatywa dla systemów komercyjnych w dobie kryzysu gospodarczego i oszczędności w przedsiębiorstwach

***Streszczenie.** Artykuł przedstawia obecną oraz postulowaną sytuację polskich przedsiębiorstw w zakresie projektowania infrastruktury informatycznej. Ukazuje dynamikę i rozwój odłamu wolnego oprogramowania, nieograniczonego komercyjnymi licencjami, uświadamia, jak bardzo w ostatnich latach rozwinął się rynek oprogramowania opartego na licencji Open Source. Wskazuje na elementy, jakie powinna wziąć pod uwagę kadra zarządzająca przedsiębiorstwem przy planowaniu infrastruktury informatycznej. Pokazuje błędy, jakie najczęściej są popełniane przy planowaniu zakupów związanych z oprogramowaniem w przedsiębiorstwie. Wskazuje na konkretne przykłady i ich zastosowanie w komercyjnych rozwiązaniach. Podpowiada, jak w dobie kryzysu sięgnąć po oszczędności w sektorze IT przedsiębiorstwa.*

1. Wprowadzenie

W dobie kryzysu gospodarczego wiele przedsiębiorstw coraz częściej szuka oszczędności na różnych płaszczyznach i w różnych sektorach swojej działalności. Jednym z takim sektorów, często pomijanym w planowaniu wydatków, jest dział IT. Przyczyną tego stanu rzeczy jest często niedostateczna wiedza kadry zarządzającej, dotycząca infrastruktury informatycznej w przedsiębiorstwie. Rzadko zdarza się, aby osoba odpowiedzialna za sprawy IT w przedsiębiorstwie, na równych prawach uczestniczyła w obradach zarządu. Tego typu częsta sytuacja w polskich przedsiębiorstwach prowadzi do powstawania nieuzasadnionych wydatków w obszarze IT. Nierzadko firmy informatyczne, bazując na niewiedzy

członków zarządu, sztucznie zawyżają koszty związane z wdrożeniem nowego systemu informatycznego lub modernizacją infrastruktury informatycznej. Kluczem do rozwiązania tego typu problemów jest przede wszystkim dobra analiza i ocena zapotrzebowania danego przedsiębiorstwa na określone systemy informatyczne. W wielu zarówno polskich, jak i zagranicznych przedsiębiorstwach nagminnie korzysta się z komercyjnego oprogramowania, generującego olbrzymie koszty dla firmy, nie dostrzegając potencjału drzemącego w alternatywnych bezpłatnych dystrybucjach oprogramowania.

Open Source (otwarte oprogramowanie, z ang. *open source movement*) to odłam ruchu wolnego oprogramowania, który dąży do tego, aby istniał swobodny i wolny dostęp do oprogramowania dla wszystkich użytkowników.

Open Source jest oprogramowaniem, którego licencja pozwala na legalne i darmowe kopiowanie kodu wynikowego, źródłowego oraz na dowolne jego modyfikacje. Istnieje kilka kryteriów, które musi spełnić oprogramowanie, by zakwalifikowało się jako otwarte. Najważniejsze z nich to: wolna dystrybucja, kod źródłowy rozpowszechniany z programem, integralność kodów źródłowych autora, rozpowszechnianie licencji, licencja nie musi być szczegółna dla produktu ani wpływać na inne oprogramowanie. Dzięki temu, że programy objęte licencją Open Source umożliwiają swobodny dostęp do kodów źródłowych (np. przez Internet), mogą być one udoskonalane i rozpowszechniane przez ludzi na całym świecie, co pociąga za sobą szybki rozwój programów oraz wysoką wykrywalność wszelkich błędów.

Ruch otwartego oprogramowania został zapoczątkowany w 1998 roku przez Johna Maddoga Halla, Larry'ego Augustina, Erica Raymonda, Bruce'a Perensa. Stanowią oni swobodną radę starszych, która zapoczątkowała nową erę w świecie informatycznym.

Programy na licencji Open Source są w stanie z powodzeniem zastąpić kosztowne, licencjonowane aplikacje. Dla wielu przedsiębiorstw jest to szansa na znaczną redukcję wydatków administracyjnych i problemów związanych z nieodpowiednim zarządzaniem i administrowaniem systemów informatycznych w przedsiębiorstwach. Na świecie istnieje wiele rodzajów licencji wolnego oprogramowania, wśród nich warto wyróżnić:

- BSD – jedna z licencji zgodnych z zasadami wolnego oprogramowania. Powstała na Uniwersytecie Kalifornijskim w Berkeley. Licencja typu BSD skupia się na prawach użytkownika. Jest bardzo liberalna, zezwala nie tylko na modyfikacje kodu i jego rozprowadzanie w takiej postaci, ale i na rozprowadzanie produktu bez postaci źródłowej czy wręcz włączenia do zamkniętego oprogramowania, pod warunkiem załączenia do produktu informacji o autorach oryginalnego kodu i treści licencji;

- GNU (General Public License) – licencja wolnego i otwartego oprogramowania stworzona w 1989 roku przez Richarda Stallmana i Ebena Moglena na po-

trzeby projektu GNU, zatwierdzona przez Open Source Initiative. Pierwowzorem licencji była licencja Emacs General Public License;

- licencja X11 – to jeden z najprostszych i najbardziej liberalnych typów licencji. Daje użytkownikom nieograniczone prawo do używania, kopiowania, modyfikowania i rozpowszechniania (w tym sprzedaży) oryginalnego lub zmodyfikowanego programu w postaci binarnej lub źródłowej. Jedynym wymaganiem jest, by we wszystkich wersjach zachowano warunki licencyjne i informacje o autorze;

- domena publiczna – w najwęższym znaczeniu jest to twórczość, z której można korzystać bez ograniczeń wynikających z uprawnień, jakie mają posiadacze autorskich praw majątkowych, gdyż prawa te wygasły lub twórczość ta nigdy nie była lub nie jest przedmiotem prawa autorskiego¹.

2. Open Source jako alternatywa dla systemów komercyjnych

Wzrost znaczenia i popularności oprogramowania Open Source w ostatniej dekadzie w podmiotach gospodarczych i administracji publicznej spowodowany był różnymi przyczynami. Do najważniejszych z nich zaliczyć niewątpliwie trzeba szansę na redukcję często ogromnych wydatków związanych z zakupem oprogramowania komercyjnego i licencjonowania.

Najlepszym przykładem takich redukcji kosztów w ostatnim czasie może być sytuacja, w której wolne oprogramowanie trafi do Pentagonu². Ponad 17 mld USD Pentagon wydał na integrację i uaktualnianie systemów informatycznych pochodzących od firm komercyjnych. To jest powód, że lepiej używać systemów opartych na wolnym oprogramowaniu (Open Source), umożliwiającym swobodny dostęp do stanowiącego podstawę programów kodu źródłowego, np. systemów linuksowych. Systemy informatyczne broni i uzbrojenia są najbardziej skomplikowane i najdroższe spośród rozwiązań teleinformatycznych. Wymiana systemów broni i rozwiązań informatycznych do nich na niszczycielu klasy Arleigh Burke, a więc podstawowym typie floty niszczycieli USA, zajmuje 60 tygodni, z czego najwięcej zabiera właśnie wymiana i integracja nowych systemów informatycznych. Jedynym wyjściem z tej sytuacji jest używanie nie oprogramowania komercyjnego, jakie jest obecnie stosowane, lecz systemów opartych na wolnym oprogramowaniu (Open Source). Jednym z najbardziej znanych przedstawicieli tego typu oprogramowania jest system Linux, już obecnie używany w armii USA m.in. w systemie sterowania bezpilotowych aparatów rozpoznawczych. W sytuacji, gdy wojskowi informatycy będą mogli korzystać nie tylko z istniejących

¹ Źródło: www.wikipedia.org.

² www.gospodarka.gazeta.pl.

rozwiązań, ale i pisać własne, odpadnie proces drogiej i pracochłonnej integracji systemów, pochłaniający najwięcej czasu. Zmniejszone zatem zostałyby koszty i skrócony okres przygotowania nowych jednostek i modernizacji starszych.

W ostatnim okresie coraz częściej możemy spotkać się z sytuacją migracji przedsiębiorstw państwowych i prywatnych z systemu operacyjnego Windows na konkurencyjny i tańszy w eksploatacji system Linux, który zrzesza od kilku lat coraz więcej zwolenników, dzielących się w sposób bezinteresowny swoją wiedzą i doświadczeniem w administrowaniu systemu. Przykładem takiego rozwiązania jest obszerny serwis poświęcony systemowi Linux: <http://www.linux.pl/>. Poza tym szereg różnorodnych dystrybucji systemu Linux, pozwala na elastyczne dostosowanie go do swoich potrzeb. Coraz częściej jest używany nie tylko w serwerach, ale i na stacjach roboczych. Zachęca do tego dostępność różnych środowisk graficznych oraz bezpłatnego pakietu biurowego OpenOffice, który z powodzeniem konkuruje z pakietem MS Office. Linux rozwija się bardzo szybko. Oblicze Linuksa bardzo się zmieniło, a to z powodu KDE 4.3 – najnowszego środowiska graficznego. Zmienił się też system zarządzania grafiką. We wszystkich zestawach dystrybucyjnych zaczęto stosować oprogramowanie X Windows z X.Org zamiast XFree86. Pojawienie się OpenOffice 3.3.0 było kolejnym krokiem w rozwoju narzędzi do pracy biurowej. Użytkownicy dostali oprogramowanie o większej funkcjonalności, łatwości użycia i z filtrami do dokumentów Microsoftu. Obsługa w Linuksie została znacznie ulepszona, a multimedia w tym systemie to klasa sama w sobie³.

Kolejną ciekawą alternatywą wykorzystania bardzo popularnego pakietu biurowego, występującego praktycznie w każdym przedsiębiorstwie, jest pakiet Office i jego bezpłatny odpowiednik OpenOffice, dostępny wraz z supportem i różnymi wersjami. W aplikacji znajdziemy tak popularne programy, jak: edytor tekstu, arkusz kalkulacyjny, narzędzie do tworzenia aplikacji multimedialnych, baz danych i wiele innych. Zasadne zatem stało się pytanie: dlaczego płacić monopolistom komercyjnego oprogramowania ogromne sumy, jeżeli w alternatywie możemy bezpłatnie pobrać i cieszyć się doskonałym darmowym oprogramowaniem? Przykłady oprogramowań komercyjnych i ich darmowych odpowiedników zawiera tabela 1.

Warto również wspomnieć o doskonałym, darmowym i wielokrotnie nagradzanym systemie zarządzania treścią (CMS), napisanym w języku PHP, który wykorzystuje bazę danych MySQL. Joomla! pozwala użytkownikom łatwo publikować i zarządzać dowolną zawartością w sieci Internet, Intranet czy Extranet. Joomla! wywodzi się od znanego systemu Mambo. Jako jeden z najpopularniejszych skryptów CMS w Internecie Joomla! stał się potężnym narzędziem, które

³ M. Gagné, *Jak przejść na system Linux – koniec z ekranami śmierci!*, Wydawnictwo Naukowo-Techniczne, Warszawa 2008.

Tabela 1. Przykłady oprogramowania komercyjnego i jego darmowego odpowiednika

Wersja komercyjna	Charakterystyka	Odpowiednik Open Source	Charakterystyka
1	2	3	4
Adobe After Effects	Zaawansowany program do tworzenia różnego rodzaju efektów wizualnych oraz efektywnych przejść między ujęciami. Aplikacja posiada setki prostych w obsłudze efektów wizualnych, przejść czy tekstu.	Jahshak	Darmowy program do edycji wideo, oferujący użytkownikom możliwość dodawania profesjonalnych efektów 3D, animacji, a także efektów przejścia.
Adobe Illustrator oraz Corel Draw	Jedne z najpopularniejszych i najbardziej cenionych programów do edycji grafiki wektorowej. Zostały zaprojektowane pod kątem projektowania i tworzenia ilustracji.	Xara Xtreme Inkscape	Zaawansowany program do tworzenia i obróbki grafiki wektorowej. W latach 1995–2000 program nazywał się CorelXARA, w 2005 roku przyjęto nazwę Xara Xtreme. Bezpłatny program do grafiki wektorowej stworzony przez część programistów tworzących wcześniej Sodipodi.
Adobe Photoshop	Jeden z najlepszych programów do obróbki graficznej. Pozwala tworzyć w bardzo dobrej jakości zdjęcia, gify i wiele innych.	GIMP	Darmowa aplikacja, która z powodzeniem może konkurować z Adobe Photoshop. Wykorzystywana zarówno do zaawansowanej obróbki fotografii, jak i do tworzenia grafik na potrzeby Internetu.
Autodesk AutoCAD	Program tworzony i rozpowszechniany przez firmę Autodesk, wykorzystywany do dwuwymiarowego (2D) i trójwymiarowego (3D) komputerowego wspomagania projektowania.	QCAD	Program do komputerowego wspomagania opracowań w dwóch wymiarach (2D). Z QCad można tworzyć rysunki techniczne, takie jak plany budynków, wnętrza, części mechanicznych lub schematy i diagramy. QCad działa na platformach Windows, Mac OS X, Linux i wielu systemach Unix. Kod źródłowy QCad Community Edition jest rozpowszechniany na licencji GPL.
Microsoft Publisher	Aplikacja DTP umożliwiająca przygotowanie drukowanych czy publikowanych on-line dokumentów, takich jak broszury, wizytówki, zaproszenia, dyplomy.	OpenOffice.org Draw	Program służący do tworzenia i obróbki grafiki wektorowej, wchodzący w skład bezpłatnego pakietu biurowego OpenOffice.org, dostępnego na platformach Microsoft Windows, Linux, Solaris oraz innych (w tym Mac OS).

cd. tabeli 1

1	2	3	4
Microsoft Exchange Server	To system pocztowy przeznaczony dla systemów Windows NT.	Zimbra	Serwer pocztowy Zimbra jest dostępny dla systemów Linux, Mac OS X, urządzeń i platform wirtualizacji. Zimbra Web klienta Ajax działa na Firefox, Safari i IE, oferuje łatwą integrację / mash-upy z portali internetowych, aplikacji biznesowych i VoIP korzystania z usług internetowych.
Symantec Norton Personal Firewall	Firewall zabezpiecza komputer przed atakami hakerskimi; obrona obejmuje wykrywanie włamań, kontrolę aplikacji, ochronę prywatności.	WIPFW	Program jest firewallem dla Windows, oparty na IPFW dla FreeBSD unix i zapewnia praktycznie te same funkcje, funkcjonalność i interfejs użytkownika.

Źródło: opracowanie własne.

ma rozległy zakres możliwości, a także wierną oddaną mu społeczność. Z tego popularnego systemu CMS korzystają tak wielkie i bogate przedsiębiorstwa, jak choćby firma produkująca samochody marki Porsche czy BMW. System spotkać można również pod nazwą WCMS – Web Content Management System, czyli system zarządzania zawartością serwisów internetowych. CMS to narzędzie, które umożliwia technicznym i nietechnicznym użytkownikom tworzenie, edytowanie, zarządzanie i ostateczne publikowanie w wielu formatach różnorodnej zawartości, takiej jak tekst, grafika, audio, wideo oraz dokumenty, w scentralizowanym systemie, z wykorzystaniem określonych procedur postępowania. Rozwiązania klasy CMS są już dostępne nie tylko dla korporacji. Stale rozwijający się rynek internetowy spowodował powstanie wielu rozwiązań o różnorodnym poziomie zaawansowania, przystosowanych do różnych realizacji, co znajduje przede wszystkim odzwierciedlenie w ich budowie, strukturze, wymaganiach technologicznych, a także w cenie⁴. Na dzień dzisiejszy jest kilka stabilnych wersji systemu Joomla!, prym ostatnio wiedzie doskonała stabilna wersja systemu 1.7, wzbogacona o wiele dodatków oraz zabezpieczona przed atakami hakerskimi.

Kolejną bardzo ciekawą alternatywą jest system FreeBSD. To rozbudowany system operacyjny podobny do Uniksa, wywodzący się z systemu BSD Unix. BSD Unix został opracowany na Uniwersytecie Kalifornijskim w Berkeley na początku lat 80. Choć w systemach tego typu wciąż pokutuje długa tradycja zło-

⁴ P. Frankowski, M. Szumański, *Joomla! Podręcznik administratora systemu*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2008.

zonych i nieujednoliconych procedur instalacji programów, FreeBSD upraszcza pracę administratora – kolekcja portów to duży krok naprzód. Kolekcja portów do systemu instalowania programów oparta na skryptach, które automatyzują proces kompilowania kodu źródłowego. Sukces tego rozwiązania przyczynił się do zaadaptowania go do innych systemów, w tym NetBSD, OpenBSD i Gentoo Linux⁵.

Nie sposób również pominąć sukcesu języka Java. Kiedy firma Sun zaprezentowała język Java zaimplementowany w przeglądarce sieciowej, spotkał się on z entuzjastycznym przyjęciem zdecydowanej większości odbiorców. Język Java początkowo był traktowany jako technologia umożliwiająca tworzenie bardziej wyrafinowanych stron i witryn WWW, na dzień dzisiejszy szacuje się, że z tego bezpłatnego oprogramowania korzysta około 13 mln użytkowników stron internetowych. Każda kolejna edycja tego oprogramowania posiada coraz lepsze mechanizmy pozwalające traktować ten język jako środowisko programistyczne ogólnego przeznaczenia, niekoniecznie mającego coś wspólnego z przeglądarkami internetowymi. Obecnie Java wykorzystywana jest do tworzenia aplikacji biurowych, serwerów sieci Internet, oprogramowania urządzeń przenośnych, organizatorów oraz wielu innych zastosowań⁶.

3. Zasady rozpowszechniania i udoskonalania oprogramowania Open Source

Aplikacje Open Source są w stanie z powodzeniem zastąpić kosztowne, licencjonowane aplikacje. Dla wielu przedsiębiorstw jest to szansa na znaczną redukcję wydatków administracyjnych. Nie jest to jedyna zaleta tzw. wolnego oprogramowania. Już od pewnego czasu można zauważyć rosnące zaufanie do otwartego oprogramowania. Jeszcze kilka lat temu przedsiębiorcy sceptycznie przyglądali się oprogramowaniu Open Source, wydając ogromne pieniądze na komercyjne oprogramowanie, które według pewnych standardów miało dać gwarancje wysokiej jakości i niezawodności. Tymczasem prawda bywa zgoła odmienna i często finalni użytkownicy systemów komercyjnych wcale o tym nie wiedząc, stają się końcowymi testerami oprogramowania. Znany na całym świecie system operacyjny co rusz wysyła dziesiątki lat aktualizacyjnych i tzw. service packów, dając dowód na to, iż nawet tak drogie oprogramowania, opuszczając „plac produkcyjny” nie są gotowe. W tym samym czasie gdzieś na uboczu klasycznej dystrybucji oprogramowania wyrósł niezwykle groźny konkurent, będący również całkowitą antytezą zmono-

⁵ B. J. Hong, *FreeBSD 7 – Instalacja i konfiguracja*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2009.

⁶ L. Lemay, R. Cadenhead, *Java 2 dla każdego*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2001.

polizowanego rynku programów komputerowych. Istnieją cztery główne zasady odpowiadające na pytanie, czym jest otwarte oprogramowanie⁷. A zatem jest to:

- wolność uruchamiania programu w dowolnym celu,
- wolność analizowania działania programu oraz personalizacji jego funkcji,
- wolność rozpowszechniania programu,
- wolność samodzielnego udoskonalania programu oraz udostępniania tych udoskonaleń wszystkim zainteresowanym użytkownikom.

Od kilku lat idea wolnego oprogramowania wcieliła się w życie wielu programistów na całym świecie, którzy wspólnie pracują nad jej potęgą. Podstawową zaletą oprogramowania Open Source, jest swobodny dostęp do kodu źródłowego programu, co zdecydowanie odróżnia tego typu oprogramowanie od pozycji komercyjnych. Dzięki Open Source wszelkie skomplikowane algorytmy, tajemnice i zasady działania mechanizmów ujrzały światło dzienne, umożliwiając jednocześnie wprowadzanie własnych udogodnień i udoskonaleń. Każdy administrator systemów linuksowych jest w stanie pod własne przedsiębiorstwo tak skonfigurować system operacyjny, że będzie on idealnie odpowiadał stawianym wymaganiom przez kadrę menedżerską.

Na internetowej witrynie www.opensource.ite.pl czytamy: „Istotą Open Source dla biznesu jest wysoka niezawodność. Otwarte oprogramowanie jest szczególnie sprawdzonym oprogramowaniem; jest bardziej niezawodne niż zamknięte, własnościowe programy. Dojrzały kod programu Open Source jest tak bardzo – nazwijmy go – kuloodporny, jak to tylko jest w przypadku oprogramowania możliwe”.

Zupełnie inaczej wygląda proces eliminacji błędów; w oprogramowaniu komercyjnym istotne błędy eliminowane są zazwyczaj poprzez doświadczenia użytkowników kolejnymi nakładkami bądź service packami. W przypadku oprogramowania Open Source ten problem nie występuje, każdy kto posiada wystarczającą wiedzę informatyczną, samodzielnie może modyfikować program tak, by odpowiadał jego wymaganiom.

4. Otwarty kod źródłowy systemów operacyjnych jako alternatywa dla rozwiązań komercyjnych

W dzisiejszych czasach, by sprawnie funkcjonowało nasze przedsiębiorstwo, nie jesteśmy zmuszeni do ponoszenia ogromnych wydatków związanych z zakupem licencjonowanego oprogramowania. Dzisiaj wystarczy przeglądarka inter-

⁷ J. Barta, R. Markiewicz, *Oprogramowanie Open Source w świetle prawa*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2005.

netowa, by nasze biuro wyposażać m.in. w system operacyjny naszego serwera, systemy operacyjne stacji roboczych oraz dodatkowo pełne pakiety biurowe, nieustępujące praktycznie w niczym w stosunku do oprogramowania komercyjnego. Otwarte narzędzia często mogą posłużyć do pracy nie gorzej niż komercyjne pakiety oprogramowania. Jeśli okażą się użyteczne, od pierwszej sekundy można pracować z pełną wersją danego programu i sprzedawać wytworzone w nim materiały, bez płacenia za żadne licencje. Ponadto instalacja narzędzi jest z reguły łatwa i szybka, gdyż są zwykle niewielkie i wykonują wyspecjalizowane funkcje, więc można je łatwo wypróbować. Ponadto otwarte oprogramowanie pozostaje na zawsze – gdy raz się czegoś nauczysz, będziesz mógł robić to w ten sam sposób, jak długo zechcesz.

Kupując nowy zestaw komputerowy dla firmy i wyposażając go w licencjonowane oprogramowanie, zmuszeni jesteśmy zawyżyć jego cenę o dodatkowo minimum 1500 zł netto (system operacyjny, pakiet biurowy, oprogramowanie antywirusowe). Jak łatwo wyliczyć, wartość zestawu komputerowego wyraźnie wzrasta przez licencjonowane oprogramowanie, podwajając niemalże cenę komputera. Dla wielu użytkowników jest to sytuacja ze wszech miar niewygodna. Brak realnej alternatywy (a raczej brak świadomości, że taka alternatywa istnieje) sprawia, że większość użytkowników godzi się na taką sytuację.

Tymczasem za oprogramowanie Open Source zapłacimy ułamek tej ceny lub wręcz nie zapłacimy ani grosza. Dzięki dołączonej do każdego programu licencji możemy być pewni, że oprogramowanie jest przez nas użytkowane legalnie. Co ważne, w przypadku oprogramowania Open Source nie ma znaczenia, czy użytkujemy je w domu czy firmie: umowa licencyjna nie zabrania bowiem wykorzystywania oprogramowania w warunkach komercyjnych.

Ogromną zaletą jest również możliwość swobodnego kopiowania i przenoszenia tych programów, dzięki czemu koszty nie rosną wprost proporcjonalnie do liczby stanowisk komputerowych w przedsiębiorstwie.

Wybór dostępnego w sieci oprogramowania Open Source jest praktycznie nieograniczony, począwszy od około dwustu dystrybucji systemów operacyjnych Linux.

Liczba aplikacji Open Source wdrażanych w firmach szybko wzrasta. Rośnie także szybko zapotrzebowanie na specjalistów zajmujących się oprogramowaniem Open Source. Poniżej kilka najpopularniejszych dystrybucji systemu Linux:

1. ALT Linux – to uniwersalna dystrybucja przeznaczona zarówno na desktop, jak i na serwer.
2. Dreamlinux – jest dystrybucją Linuksa typu livecd – z możliwością instalacji na twardym dysku – bazującą na Debianie i Morphiksie. Poprzez swoją modularność można dodawać nowe moduły z wybranymi aplikacjami, a za pomocą narzędzia MKDistro – stworzyć własną dystrybucję.

3. eAR OS – jest dystrybucją bazującą na Ubuntu, przynoszącą zaawansowany, lecz prosty w obsłudze eAR Media Centre. Specjalnie dostosowana do oglądania telewizji i płyt DVD, zrzucania płyt CD na dysk w jakości FLAC, słuchania internetowego radia, przeglądania zdjęć lub słuchania muzyki – wszystko z poziomu intuicyjnego interfejsu użytkownika.

4. Debian – jest projektem stworzenia wolnej dystrybucji systemu operacyjnego GNU/Linux przez ochotników na całym świecie. Debian używa jądra (jest to rdzeń systemu operacyjnego) Linux, ale większość podstawowych narzędzi systemu pochodzi z projektu GNU. Dlatego system nazywa się GNU/Linux. Debian to coś więcej niż sam system operacyjny, zawiera ponad 18 700 pakietów, które są skompilowanymi programami spakowanymi w sposób, który umożliwia łatwą instalację (ze strony Debian.org). Każda kolejna wersja Debiana nosi nazwę będącą imieniem bohatera z filmu Toy Story.

5. Knoppix – to dystrybucja Linuksa oparta na Debianie (większość oprogramowania pochodzi od edycji Sarge, choć kilka programów pochodzi od edycji Sid), możliwa do uruchomienia z CD-ROM-u, bez instalacji na twardym dysku (LiveCD). Jest ona rozwijana przez niemieckiego inżyniera Klausa Knoppera. Podczas pracy Knoppiksa wszystkie partycje na dysku twardym montowane są tylko do odczytu, nie ma zatem ryzyka przypadkowej utraty danych. Po uruchomieniu można go zainstalować na dysku za pomocą prostego w obsłudze instalatora Knoppix-installer.

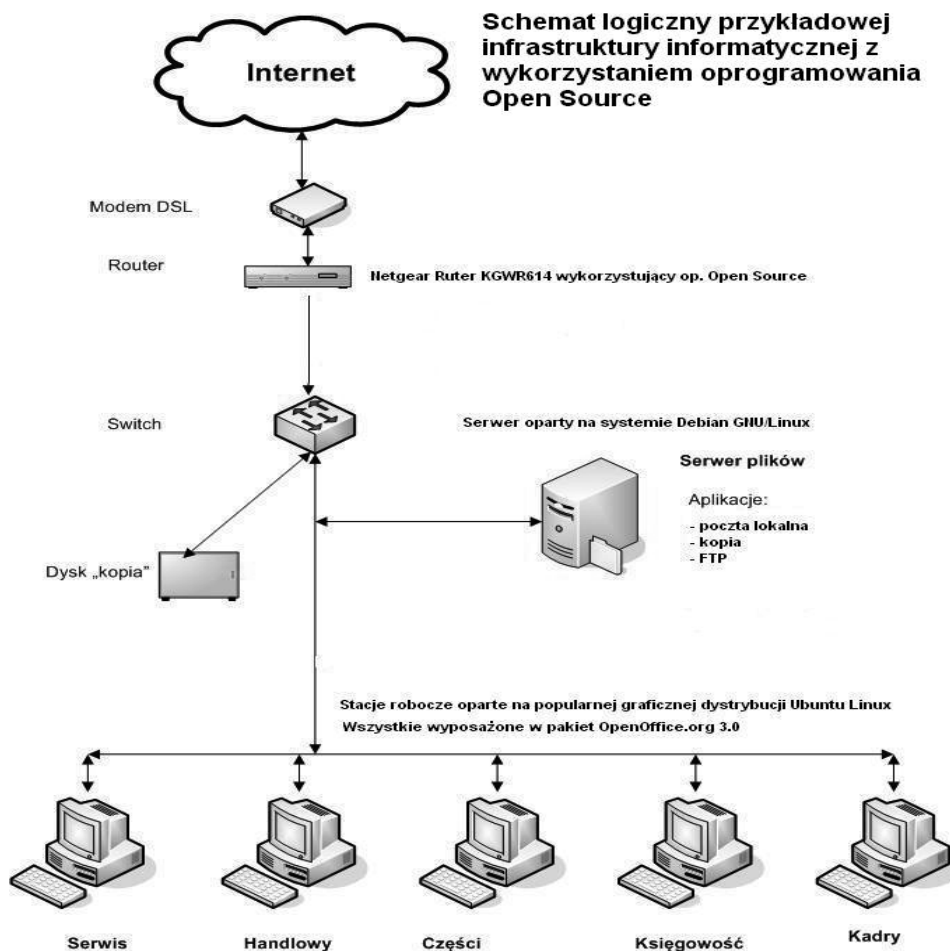
6. Ubuntu – dystrybucja systemu operacyjnego Linux oparta na Debianie. Domyślne środowisko graficzne w Ubuntu to Gnome. Popularność zdobyło głównie przez swoją prostotę, możliwości i łatwość w obsłudze⁸.

Systemy Open Source charakteryzują się czterema podstawowymi aspektami, które w czytelny sposób mogą konkurować z oprogramowaniem komercyjnym. Są to:

- *zdolność do ewolucji zgodnie z potrzebami klientów* – dzięki systemowi tzw. wtyczek do programów Open Source istnieje możliwość niemal natychmiastowego reagowania na zmieniające się potrzeby użytkowników; czas aktualizacji programów zamkniętych jest nieporównywalnie dłuższy;

- *efektywność* – od kilku już lat jest faktem, że systemy operacyjne firmy Microsoft wymagają niezwykle bogatych zasobów komputerowej pamięci i wolnej przestrzeni na dysku twardym: Windows Vista wraz z wgranymi niezbędnymi aktualizacjami pożera znacznie ponad standardowe 512 MB pamięci RAM, podczas gdy systemy oparte na konkurencyjnym Linuksie potrzebują około 50% tej wartości;

⁸ www.linux.pl.



Rys. 1. Schemat logiczny infrastruktury informatycznej

Źródło: opracowanie własne.

– *niezawodność i bezpieczeństwo* – według danych publikowanych na witrynie internetowej www.secunia.com, której twórcy uchodzą za światowych ekspertów w kwestii monitorowania bezpieczeństwa oprogramowania, w najnowszym systemie operacyjnym firmy Microsoft – Windows Vista – aż 14% wykrytych luk w zabezpieczeniach nie zostało do tej pory usuniętych – dla porównania najnowsza wersja opensourcowego systemu operacyjnego Linux – Ubuntu – nie posiada żadnych nieusuniętych dziur;

– *użyteczność* – dzięki ciągłym ulepszeniom obsługa wielu programów opensourcowych jest niezwykle prosta i intuicyjna – najlepszym przykładem jest tutaj przeglądarka Firefox; co więcej, wygląd poszczególnych aplikacji można z łatwością dostosować do indywidualnych wymagań użytkownika⁹.

Poniżej przykładowy schemat logiczny infrastruktury informatycznej z wykorzystaniem otwartego oprogramowania dla urządzeń takich jak router, serwer i stacje robocze.

Podobnie jak w przypadku systemów operacyjnych mamy możliwość wyboru z szeregu różnych dostępnych w sieci pakietów biurowych, wspomagających codzienną pracę, a przede wszystkim darmowych i dostępnych dla każdego.

Najbardziej popularna aplikacja OpenOffice jest już dostępna w nowej wersji 3.3.0, w której poprawiono wiele elementów, na które uskarżali się użytkownicy poprzednich wersji. Aplikacja OpenOffice to w pełni kompatybilne oprogramowanie z wieloma systemami operacyjnymi, takimi jak Linux, Linux 64bit, SolarisSparc, Solarisx86, Windows, MacOSXIntel Aqua. Pakiet wyposażony jest w narzędzia doskonale znane użytkownikom aplikacji Microsoft Office i w istocie praktycznie nieustępujące jej miejsca pod względem kompatybilności, stabilności i funkcjonalności.

5. Podsumowanie

Niestety nie można pominąć kwestii wad, jakie wiążą się z wykorzystaniem otwartego oprogramowania. Po stronie wad można bowiem zapisać brak rozbudowanego wsparcia technicznego (co jednak jest w pewien sposób rekompensowane przez dziesiątki branżowych witryn internetowych i fora dyskusyjne) oraz nikłe nakłady na rozwój, co sprawia, że programy Open Source częściej naśladują swe płatne pierwowzory, niż wprowadzają zupełnie nową jakość.

W rzeczywistości jednak zarówno alternatywne dla Windows systemy operacyjne, jak i pracujące w tym środowisku aplikacje nierzadko wykazują się ogromną innowacyjnością – w końcu są rozwijane przez niezliczoną grupę programistów.

Pewnym problemem jest również niekompatybilność plików generowanych przez programy Open Source z tymi, które są tworzone w programach zamkniętych. Na przykład zwykły plik tekstowy o rozszerzeniu .doc bez problemu otworzymy w programie zawartym w pakiecie OpenOffice.org, jednak w odwrotnym przypadku: kiedy wygenerujemy plik w formacie .odt, posiadacz pakietu biurowego Office w starszej wersji, tj. 2003 i niżej, nie będzie miał możliwości zapo-

⁹ D. Spinellis, *Czytanie kodu. Punkt widzenia twórców oprogramowania Open Source*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2008.

znania się z jego treścią. Jest to sytuacja o tyle paradoksalna, że Unia Europejska już od 2006 roku oficjalnie wspiera otwarte formaty dokumentów i posługuje się wyłącznie takimi plikami: ODF (Open Document File), PDF oraz HTML. Należy również dodać, że w przypadku pakietu OpenOffice.org generowanie niezwykle popularnego w ostatnim czasie formatu PDF jest znacznie łatwiejsze, niż ma to miejsce w konkurencyjnych, zamkniętych programach.

Jak się wydaje, największym wyzwaniem stojącym przed propagatorami oprogramowania Open Source jest bariera psychologiczna. Wielu przedsiębiorcom po prostu nie mieści się w głowie, że przy bardzo niewielkich kosztach ktoś zechce oddać w ich ręce pełnoprawne narzędzia do przeglądania stron internetowych, edycji wszelkich dokumentów biurowych oraz plików graficznych czy słuchania muzyki i oglądania filmów.

Należy jednak pamiętać, że nadrzędną ideą oprogramowania typu Open Source nie jest jego nieodpłatne rozpowszechnianie, ale raczej technologiczna swoboda modyfikacji i ulepszania pracy programistów. Dlatego na rynku można już spotkać firmy, które oferują odpłatne usługi wsparcia technicznego dla programów Open Source, a także sprzedają autorskie wersje aplikacji, zawierające wiele nowatorskich rozwiązań, które są niedostępne w wersjach udostępnianych za darmo. Jest to jednak ułamek ceny żądanej przez rynkowych monopolistów (np. niezwykle popularny pakiet biurowy OpenOffice.org – wraz z autorskimi dodatkami i poprawkami, także – co niezwykle istotne dla przedsiębiorstw – rocznym wsparciem technicznym – kosztuje niecałe 80 zł).

Ponadto nie każde oprogramowanie, które jest darmowe, jest udostępniane wraz z kodem źródłowym (przykładem może być choćby przeglądarka internetowa Opera czy słynny komunikator Skype). Istnieją bowiem firmy, które własnymi nakładami przygotowują wszelkie poprawki i uaktualnienia do swych programów, nie zezwalając na jakiejkolwiek manipulacje kodem osobom z zewnątrz. Warto zatem pamiętać, że otwarte oprogramowanie nie jest synonimem oprogramowania darmowego.

Open Source jest w opinii wielu ekspertów rozwiązaniem niezwykle rozwojowym, dającym ogromne korzyści zarówno twórcom, jak i użytkownikom. Wydaje się, że zarówno użytkownicy indywidualni, jak i biznesowi coraz chętniej będą sięgać po to rozwiązanie. Przemawia za nim nie tylko cena, ale i przede wszystkim jakość.

Marcin Surówka

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Oplącalność inwestycji na krakowskim rynku nieruchomości w okresie światowego kryzysu finansowego

***Streszczenie.** W artykule zostały poruszone problemy ekonomicznej efektywności inwestycji w komercyjne nieruchomości na krakowskim rynku mieszkaniowym. W części teoretycznej poruszono problematykę dotyczącą rodzajów inwestycji, przedstawiono wady i zalety inwestowania w nieruchomości oraz wpływ kryzysu finansowego na inwestycje w nieruchomości. W części empirycznej pokazano założenia badania efektywności inwestycji oraz obliczono stopy zwrotu z kapitału zainwestowanego w lokale mieszkaniowe we wszystkich dzielnicach Krakowa.*

1. Wprowadzenie

Wzrost zamożności społeczeństwa oraz nieustanny rozwój gospodarczy kraju skłaniają inwestorów do lokowania nadwyżek finansowych w różnych rynkach, w tym również w obszarach związanych z rynkiem nieruchomości. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wpływu światowego kryzysu finansowego na efektywność inwestycji na krakowskim rynku nieruchomości.

Opracowanie to pokazuje istotę inwestowania w nieruchomości oraz wpływ kryzysu finansowego na rynek nieruchomości. W części empirycznej pokazano zmienność stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału w nieruchomości. Przedmiotem badań były lokale mieszkalne zlokalizowane w poszczególnych dzielnicach Krakowa.

2. Inwestycje na rynku nieruchomości jako specyficzny rodzaj inwestowania

Z uwagi na cel inwestowania wyróżnia się w teorii i praktyce ekonomicznej inwestycje rzeczowe oraz inwestycje finansowe. Do inwestycji rzeczowych możemy zaliczyć m.in. metale szlachetne, przedmioty kolekcjonerskie, dzieła sztuki. Inwestycje finansowe to z kolei akcje, obligacje, bony skarbowe, lokaty bankowe, udziały w funduszach inwestycyjnych.

Specyficznym rodzajem inwestycji są inwestycje na rynku nieruchomości. Znajdują one swoje miejsce zarówno w pierwszej grupie (nie bezpośrednio, ale w postaci udziałów w funduszach inwestujących w nieruchomości), jak i w grupie drugiej (bezpośrednio poprzez zakup nieruchomości lub udziałów w nieruchomości)¹.

Inwestorzy w zależności od zasobności portfela wybierają różne formy aktywności, mające na celu podniesienie wartości posiadanego kapitału. Jednak spadające oprocentowanie lokat bankowych, trudna sytuacja na giełdzie jak również ciągle wahania kursów walut skłaniają potencjalnych inwestorów do szukania nowych możliwości powiększania swoich zasobów finansowych.

Literatura przedmiotu dzieli inwestycje w nieruchomości na dwie formy: pośrednią i bezpośrednią. Inwestycje bezpośrednie to inwestycje w nieruchomości dla celów produkcyjnych lub przedsięwzięcia mające służyć alokacji kapitału w celu aprecjacji, czyli wzrostu jego wartości. Te inwestycje są realizowane przez inwestorów prywatnych, którzy nabywają nieruchomości na potrzeby własne, oraz inwestorów instytucjonalnych w celach lokacyjnych do zakupu obiektów kapitałochłonnych, przy jednoczesnym zachowaniu zasady dywersyfikacji ryzyka inwestycyjnego². Pozostałe inwestycje to tzw. inwestycje pośrednie – charakteryzują się one tym, że inwestor nie ma bezpośredniej styczności z fizyczną postacią nieruchomości. Ten sposób inwestowania jest prostszy i bardziej dostępny dla inwestorów o mniejszym kapitale.

W tabeli 1 przedstawiono inwestorów na rynku nieruchomości.

Inwestując w nieruchomości należy rozróżniać nieruchomości kupowane w celu zapewnienia własnych potrzeb mieszkaniowych od tych, które mają służyć powiększeniu kapitału. W opracowaniu zostaną przedstawione tylko te nieruchomości mieszkaniowe, które zostały zakupione w celach inwestycyjnych. Zarówno inwestorzy indywidualni, jak i instytucjonalni w celu dywersyfikacji ryzyka w portfelu coraz chętniej inwestują na rynku nieruchomości. Lokowanie

¹ „Forum Rynku Nieruchomości – Inwestowanie w nieruchomości”, „Życie Warszawy”, 6 listopada 2006 r.

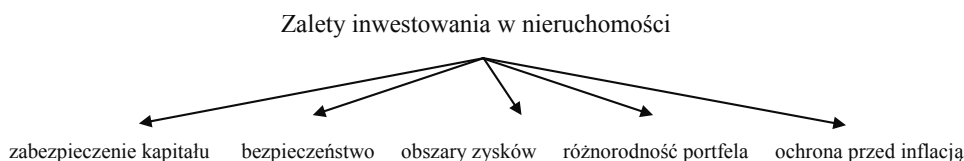
² K. Śmietana, *Nieruchomość jako składnik portfela inwestycyjnego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach” 2007, nr 44, s. 68.

środków pieniężnych w nieruchomości, podobnie jak inne sposoby pomnażania kapitału, posiada swoje zalety i wady. Najistotniejsze zalety tego rodzaju inwestycji przedstawia rysunek 1.

Tabela 1. Inwestorzy na rynku nieruchomości

Inwestorzy instytucjonalni	Inwestorzy indywidualni
To osoby lub instytucje finansowe, zajmujące się profesjonalnie lokowaniem środków finansowych. Niektóre z tych instytucji pełnią funkcję pośredników przyjmujących lokaty inwestorów indywidualnych.	Kapitał posiadany przez podmioty prywatne jest lokowany w większości w rynku mieszkaniowym, rzadziej w nieruchomościach komercyjnych.
Zaliczamy: – fundusze emerytalne, – instytucje ubezpieczeniowe, – banki, – fundusze powiernicze i inwestycyjne.	Zaliczamy: – podmioty prywatne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Inwestycje na rynku nieruchomości*, red. H. Henzel, Katowice 2004, s. 89.

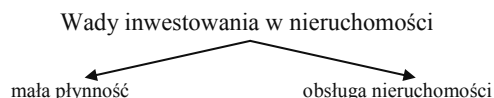


Rysunek 1. Zalety inwestowania w nieruchomości

Źródło: opracowanie własne.

Inwestowanie w nieruchomości jest bardzo pewnym zabezpieczeniem środków pieniężnych. Istotną zaletą tego rodzaju inwestycji jest również możliwość odmrożenia zainwestowanych kapitałów poprzez zaciągnięcie kredytów hipotecznych pod posiadaną nieruchomość. Wśród obszarów zysku, jakie przynosi nam nieruchomość, możemy wymienić nie tylko wpływy z czynszu, ale i wiele innych opłat pozaczynszowych. Warto zaznaczyć również, iż w czasach postępującej inflacji, nieruchomości to najbezpieczniejsze i pewne inwestycje zabezpieczające przed utratą wartości.

Inwestowanie w nieruchomości nie jest również wolne od wad. Najczęściej wymieniane wady przedstawia rysunek 2.



Rysunek 2. Wady inwestowania w nieruchomości

Źródło: opracowanie własne.

Wśród istotnych wad inwestowania w nieruchomości możemy zauważyć stunkowo małą płynność. Wycofanie ulokowanych środków pieniężnych wymaga pewnego czasu. Obsługa nieruchomości to drugi problem, z jakim muszą się zmierzyć inwestorzy. Każda nieruchomość potrzebuje wykwalifikowanej kadry do jej obsługi oraz podnoszenia jej wartości, co niewątpliwie wiąże się z koniecznością ponoszenia dodatkowych wydatków.

Rynek nieruchomości jest bardzo specyficzny. Wydawać by się mogło, że wiele nieruchomości jest podobnych, a w rzeczywistości nie znajdziemy dwóch takich samych. Mimo że będą występować podobne cechy fizyczne, istotne znaczenie będą miały pozostałe cechy, jak np. położenie nieruchomości. Pomimo iż każda nieruchomość jest inna, uważa się, że najistotniejszą charakterystyką nieruchomości jest jej lokalizacja³. Lokalizacja jest jednym z podstawowych czynników mających wpływ na nieruchomość i jej wartość. Problem lokalizacji nieruchomości dotyczy dwóch aspektów. Mianowicie: lokalizacji fizycznej, dotyczącej położenia geograficznego, oraz lokalizacji ekonomicznej – zdecydowanie bardziej istotnej z punktu widzenia inwestora. Obejmuje ona m.in. dostępność infrastruktury technicznej oraz infrastruktury socjalnej⁴. Trafność wyboru lokalizacji zostaje najczęściej zweryfikowana przez rynek. Jednak bez względu na położenie nieruchomości mieszkaniowej czy inne jej cechy, oczekiwania inwestorów są podobne. Wśród najczęściej wymienianych oczekiwań wyróżniamy:

- stabilny wzrost zainwestowanego kapitału, przy gwarancji bezpieczeństwa, jakie daje lokata bankowa,
- stały zysk o charakterze dochodowym,
- dochody w postaci czynszów i innych opłat pozaczynszowych,
- zabezpieczenie ulokowanego kapitału przed spadkiem jego realnej wartości,
- zabezpieczenie kapitału przed nadmierną konsumpcją,
- odmrożenie kapitału na skutek zaciągania nowych kredytów hipotecznych⁵.

³ E. Kucharska-Stasiak, *Nieruchomość a rynek*, Warszawa 1997, s. 17.

⁴ M. Bryx, R. Matkowski, *Inwestycje w nieruchomości*, Warszawa 2001, s. 73.

⁵ K. Śmietana, wyd. cyt., s. 71.

3. Wpływ kryzysu finansowego na inwestycje w nieruchomości

Każdy inwestor lokujący swoje zasoby finansowe zarówno w rynku nieruchomości, jak i w innych rynkach, np. finansowych, musi potrafić ocenić, jaka inwestycja jest w stanie przynieść mu relatywnie większy zysk z zainwestowanego kapitału, a których inwestycji lepiej unikać. Odpowiedzi na te pytania inwestorzy szukają, określając poziom ryzyka, jakie są skłonni ponieść w celu pomnożenia zainwestowanych środków. Ogólnoświatowy kryzys finansowy 2007–2009, obnażył chęć maksymalizacji zysku kosztem ogromnego ryzyka. Rozpoczął się on od załamania na rynku nieruchomości, poprzedzonego kilkuletnim nieracjonalnym wzrostem ich cen. Za początek kryzysu finansowego uważa się pęknięcie amerykańskiej banki kredytów hipotecznych w połowie 2007 roku. Kryzys ujawnił się z całą mocą na szerszą skalę znacznie później. Dopiero na przełomie sierpnia i września 2008 roku media niemal codziennie zaczęły informować o bankructwach lub zagrożeniu upadłością kolejnych ważnych dla międzynarodowych bądź krajowych systemów finansowych instytucji kredytowych. Skala zjawiska i jego rozprzestrzeniania się zachwiała w pierwszej kolejności gospodarką amerykańską, a następnie, dosłownie w ciągu kilku tygodni, innymi ważnymi gospodarkami światowymi (np. Hiszpanii, Japonii, Niemiec, Rosji, Wielkiej Brytanii, czy Włoch) oraz szeregiem innych gospodarek (np. Argentyny, Belgii, Holandii, Islandii, Ukrainy czy Węgier)⁶.

Dynamiczny rozwój kryzysu w Stanach Zjednoczonych był wynikiem następujących zjawisk:

- dużego niezaspokojonego popytu na nieruchomości ze strony mniej zamożnych obywateli USA,
- zmian legislacyjnych w USA przeprowadzonych jeszcze w latach 80. XX wieku, polegających m.in. na zezwoleniu pożyczkodawcom na udzielanie kredytów ze zmienną stopą procentową, które teoretycznie dawały możliwość lepszego dostosowania warunków kredytu do możliwości kredytobiorcy, zaś w praktyce ich duża część charakteryzowała się niskim stałym oprocentowaniem (nawet poniżej poziomu stóp rynkowych) w pierwszym okresie, a następnie oprocentowaniem zmiennym rynkowym,
- wysokiego poziomu konkurencji na rynku kredytów hipotecznych w USA, który przekładał się na niskie marże na standardowe produkty i wymuszał na instytucjach kredytowych poszukiwania nisz rynkowych⁷.

⁶ K. Borowski, *Kryzys na rynku kredytów subprime i jego skutki*, w: *Stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego*, red. J. Nowakowski, T. Famulska, Difin, Warszawa 2008.

⁷ M. Monkiewicz, *Globalny kryzys finansowy – przyczyny, działania naprawcze, ochrona konsumentów*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2008, nr 5.

Niskie oprocentowanie kredytów i łatwość ich uzyskania skłoniły konsumentów do zainwestowania posiadanego kapitału w rynek nieruchomości. Zwiększony popyt na domy i mieszkania spowodował wzrost cen. Coraz bardziej powszechne stało się zjawisko kupowania nieruchomości na kredyt celem ich szybkiej sprzedaży. Zyski z takich transakcji oscylowały w granicach od kilkunastu do kilkudziesięciu procent. Bardzo wiele osób, które w tamtym czasie kupiły mieszkanie, w rzeczywistości nie było na nie stać. Korzystały one jednak z tzw. kredytów subprime (oprocentowanie jest wyższe niż przy standardowym kredycie, ale jest udzielany nawet osobom niespełniającym warunków uzyskania kredytu, często gwarantowany przez instytucje państwowe).

Europejskie państwa, takie jak Hiszpania, Wielka Brytania czy Irlandia w równym stopniu jak Stany Zjednoczone musiały się zmierzyć ze zjawiskiem przeinwestowania na rynku nieruchomości, głównie mieszkaniowych. Spadek cen nieruchomości oraz wzrost bezrobocia w branży budowlanej przyczynił się do znacznego spowolnienia rozwoju gospodarczego. W tym okresie bezrobocie w Hiszpanii było najwyższe w całej Unii Europejskiej i oscylowało w granicach 17%. Państwem najbardziej dotkniętym kryzysem finansowym okazała się Islandia. Wpływ na to miał fakt, iż znaczna część PKB Islandii była wytwarzana przez sektor finansowy. Tylko w 2008 roku zbankrutowały 3 największe islandzkie banki, co było wynikiem odmowy refinansowania ich pożyczek krótkoterminowych. Brak zaufania do Islandii spowodował ogromną przecenę waluty tego kraju – islandzkiej korony – oraz spadek kapitalizacji giełdy w Reykjavíku o 90%. Następstwem jest trwająca cały czas recesja⁸.

Polska uważana była za kraj odporny na kryzys światowy. Jednak zmiany w gospodarce globalnej okazały się tak głębokie, że żaden kraj nie zdołał się przed nimi uchronić. Warto jednak zauważyć, że skutki kryzysu w Polsce są znacznie mniejsze niż w większości krajów uprzemysłowionych oraz w innych krajach naszego regionu. We współczesnych warunkach głębokiej współzależności gospodarek poszczególnych krajów żadne państwo nie może czuć się odporne na zachodzące w globalnej skali zjawiska. Na skutek przepływów kapitałowych przenikają one bezpośrednio i w natychmiastowy sposób do gospodarek poszczególnych krajów. Banki funkcjonujące w naszym kraju to w większości jednostki zależne banków działających na rynkach światowych. Muszą więc reagować w taki sam sposób, jak ich spółki „matki”⁹.

Niewątpliwym wpływ na znacznie łagodniejszy przebieg kryzysu finansowego w Polsce miały dwie instytucje: Komisja Nadzoru Bankowego oraz Rada Polityki Pieniężnej. To właśnie Rada Polityki Pieniężnej prowadziła bardziej restrykcyjną

⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/Subprime_mortgage_crisis.

⁹ J. Adamiec, P. Russel, *Kryzys finansowy – wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 10.

politykę pieniężną niż inne kraje, zaś udział Komisji Nadzoru Bankowego polegał na niedopuszczeniu do wytworzenia sektora kredytów subprime, choć była poddawana naciskom ze strony rządu. Instrumentem, który w znacznym stopniu przyczynił się do zahamowania kredytów subprime była tzw. rekomendacja S, która w znaczny sposób zaostrzyła procedury obliczania zdolności kredytowej klientów banków¹⁰.

W wyniku kryzysu finansowego w wielu gospodarkach światowych nastąpiło spowolnienie gospodarcze, a w niektórych wypadkach pojawiła się nawet recesja. Polska dzięki twardej polityce, której przejawem były racjonalne decyzje rządu, polegające na niewprowadzaniu zbędnych programów pomocowych, znacznie łagodniej odczuła skutki światowego kryzysu finansowego. Należy mieć nadzieję, że działania światowych przywódców i ekonomistów przyniosą pozytywne skutki, a zagadnienia związane ze światowym kryzysem finansowym staną się przesłanką dla podjęcia prac także w Polsce nad stworzeniem jasnych reguł i przejrzystych zasad w zakresie udzielania kredytów, zwłaszcza na rynku nieruchomości.

Globalny kryzys gospodarczy wywarł negatywny wpływ na rynek mieszkaniowy w Polsce. Zaostrzona polityka kredytowa banków, wysoki koszt kredytu, spadek dochodów gospodarstw domowych oraz niepewna sytuacja na rynku pracy to główne przyczyny spadku liczby zawieranych transakcji na rynku mieszkaniowym w Polsce.

Pomiędzy 2004 a 2006 rokiem liczba transakcji na rynku mieszkaniowym wzrastała bardzo dynamicznie. Po załamaniu rynku w 2007 roku ceny znacząco spadły. 2008 rok minął pod znakiem dalszych, znacznych spadków wielkości sprzedaży. Trend spadkowy był obserwowany w większości dużych miast w Polsce. Z kolei 2009 rok na rynku nieruchomości w Polsce był rokiem charakteryzującym się dużymi zmianami, bardzo trudnymi do przewidzenia. Początek roku to spory spadek popytu na nieruchomości, co bezpośrednio przełożyło się na spadek ich cen. W połowie roku na rynku mieszkaniowym nastąpiło ożywienie, a klienci coraz chętniej kupowali mieszkania – szczególnie te nieduże. Obecnie mamy do czynienia ze stabilizacją na rynku nieruchomości mieszkaniowych, a w niektórych miastach pojawiły się symptomy poprawy.

4. Poziom stopy zwrotu z inwestycji na rynku mieszkaniowym w Krakowie

Na krakowskim rynku nieruchomości lata 2006–2009 to okres przede wszystkim dużego spadku liczby zawieranych transakcji oraz spadku cen. Spadek cen

¹⁰ *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2008 r.*, red. P. Sobolewski, D. Tymoczko, NBP, Warszawa 2010.

lokali widoczny jest zarówno na rynku pierwotnym, jak i wtórnym. W niniejszym rozdziale zostanie przedstawiony poziom stopy zwrotu z inwestycji na rynku mieszkaniowym w Krakowie w ostatnich 4 latach.

Ceny ofertowe mieszkań ze względu na poszczególne dzielnice Krakowa przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Średnia cena za 1 m² mieszkania z rynku wtórnego w latach 2006–2009 (zł/m²)

Dzielnica	2006	2007	2008	2009
Stare Miasto	10 259	10 968	11 335	10 288
Grzegórzki	6 966	8 218	8 387	8 313
Zwierzyniec (Wola Justowska)	8 459	8 661	9 794	9 062
Bronowice	6 299	7 375	8 174	8 141
Prądnik Biały	6 104	7 442	7 540	7 413
Stare Podgórze	7 027	7 269	7 720	7 494
Łagiewniki	5 363	6 951	6 992	8 068
Wola Duchacka	4 815	6 202	6 407	6 215
Dębniki (Ruczaj, Zaborze)	6 121	7 636	7 687	7 319
Bieżanów, Prokocim	5 015	6 137	6 325	6 014
Mistrzejowice	4 525	5 593	6 321	6 572
Czyżyny	5 472	5 777	6 913	6 747

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miasta Krakowa przedstawionych w „Kra-kowskim Ryнку Nieruchomości”.

W pierwszych 2 latach badanego okresu, w zależności od dzielnicy średnie ceny mieszkań znacznie różniły się między sobą. W najtańszych lokalizacjach były one dwukrotnie mniejsze niż w najdroższych. Najtańsze mieszkania znajdują się w Mistrzejowicach, najdroższe zaś na Starym Mieście. Potwierdza to oczywisty fakt, że lokalizacja ma decydujący wpływ na wartość nieruchomości i nawet w obrębie jednego miasta różnice mogą wynosić nawet kilkaset tysięcy złotych przy jednakowym metrażu.

Trudno jednak jednoznacznie określić tendencje zmian cen mieszkań, ponieważ kształtują się różnorodnie, w zależności od dzielnicy. W latach 2008–2009 różnice pomiędzy cenami mieszkań uległy spłaszczeniu. Ceny na Starym Mieście były o około 30% wyższe od najtańszych Mistrzejowic. Dwa ostatnie lata z badanego okresu to stopniowe spadki cen mieszkań w najdroższych dzielnicach Krakowa i nieznaczny wzrost w pozostałych. Zmniejszają się zatem różnice w średnich cenach mieszkań na obszarze poszczególnych dzielnic.

Po zainwestowaniu w zakup mieszkania dwupokojowego w Krakowie, o powierzchni 50 m², oprócz planowanego wzrostu wartości nieruchomości, założono, iż wynajem w danym okresie będzie dodatkowym źródłem dochodu dla inwesto-

ra. Ceny wynajmu mieszkania dwupokojowego w badanym okresie przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Średnia cena wynajmu mieszkania dwupokojowego w latach 2006–2009

Dzielnica	2006	2007	2008	2009
Stare Miasto	1822	1983	2052	1907
Grzegórzki	1651	1445	1712	1753
Zwierzyniec (Wola Justowska)	1450	1691	1825	1616
Bronowice	1355	1476	1607	1686
Prądnik Biały	1311	1481	1565	1429
Stare Podgórze	1316	1425	1546	1414
Łagiewniki	1063	1438	1484	1390
Wola Duchacka	1174	1352	1405	1628
Dębniki (Ruczaj, Zaborze)	1500	1579	1473	1454
Bieżanów, Prokocim	1000	1300	1305	1191
Mistrzejowice	1283	1211	1416	1286
Czyżyny	1108	1087	1413	1352

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miasta Krakowa przedstawionych w „Krakowskim Rynku Nieruchomości”.

Stawki za wynajem mieszkań nie zmieniały się aż tak radykalnie. Nie oznacza to jednak, że ceny wynajmu w Krakowie nie ulegały wahaniom i zaburzeniom. Z analizy wynika, że najdroższe do wynajęcia były lokale położone w centrum. Należy przy tym zwrócić uwagę, że ceny najmu w latach 2006–2008 wzrastały nieznacznie, a w 2009 roku spadły o blisko 8%. Na kolejnych miejscach znalazły się dzielnice: Grzegórzki, Zwierzyniec i Bronowice. W badanym okresie osiedle Wola Duchacka charakteryzowało się wysokim rocznym wzrostem ceny wynajmu. Ceny najmu mieszkań położonych w tej dzielnicy wzrastały o 12% rocznie. Najtaniej można było wynająć mieszkania w dzielnicach Bieżanów oraz Prokocim.

W dalszej części opracowania wyznaczono stopy zwrotu z inwestycji w nieruchomość mieszkaniową o powierzchni 50 m². W tym celu oprócz kosztu zakupu mieszkania i przychodów z jego najmu (w całym badanym okresie) dodatkowo uwzględniono:

- podatek od najmu mieszkania, zgodnie ze stawkami obowiązującymi w badanym okresie (podatek ryczałtowy 8,5% do kwoty stanowiącej równowartość 4000 euro oraz 20% powyżej tej kwoty),
- stopę amortyzacji w wysokości 1,5% wartości nieruchomości (utrata wartości na skutek jej eksploatacji oraz postępu technicznego).

Zgodnie z definicją, stopa zwrotu jest to stosunek rocznego zysku z projektu inwestycyjnego do nakładów poniesionych na jego realizację. Wskaźnik ten wyraża rentowność określonej inwestycji jako procent przewidywanego zysku do kwoty zaangażowanego kapitału.

Na podstawie powyższej definicji opracowano wzór¹¹:

$$r = \frac{\Delta V + (R - T) - aV}{V},$$

gdzie:

- r – stopa zwrotu z inwestycji w nieruchomości,
- ΔV – zmiana wartości rynkowej nieruchomości,
- R – roczny przychód z tytułu wynajmu nieruchomości,
- T – ryczałt od wynajmu nieruchomości,
- a – stawka amortyzacji,
- V – początkowa wartość rynkowa nieruchomości.

Stopy zwrotu z inwestycji w nieruchomości mieszkaniowe ze względu na poszczególne dzielnice Krakowa przedstawiają tabela 4 i rysunek 3.

Tabela 4. Stopy zwrotu z nieruchomości na krakowskim rynku nieruchomości w latach 2006–2009 (%)

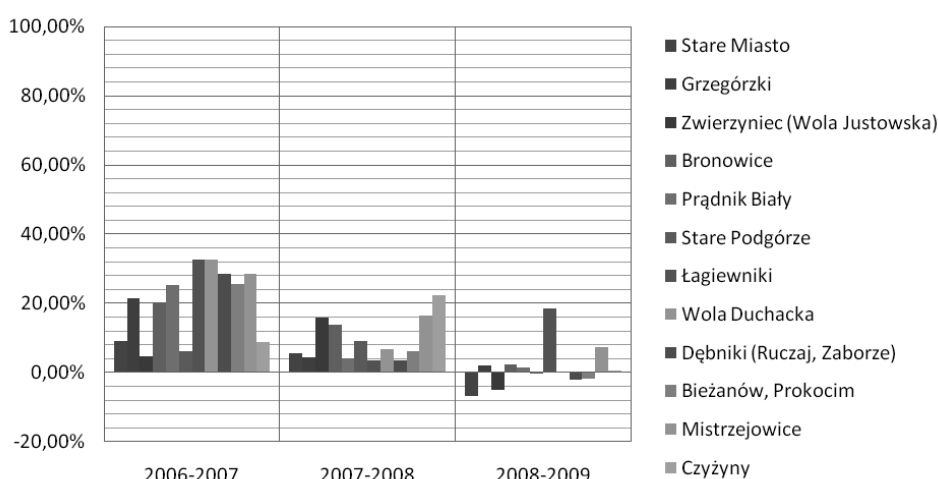
Dzielnica	2006–2007	2007–2008	2008–2009
Stare Miasto	9,18	5,65	–6,94
Grzegórzki	21,55	4,38	1,98
Zwierzyniec (Wola Justowska)	4,61	15,76	–5,02
Bronowice	20,30	13,68	2,32
Prądnik Biały	25,15	4,13	1,29
Stare Podgórze	6,06	8,97	–0,11
Łagiewniki	32,60	3,59	18,49
Wola Duchacka	32,75	6,58	0,29
Dębники (Ruczaj, Zaborze)	28,56	3,62	–2,13
Bieżanów, Prokocim	25,44	6,23	–1,87
Mistrzejowice	28,36	16,33	7,35
Czyżyny	8,63	22,41	0,56

Źródło: opracowanie własne.

Lata 2006–2007 to wyraźne wzrosty stopy zwrotu z inwestycji w nieruchomości na krakowskim rynku mieszkaniowym. Opłacalne okazały się inwestycje

¹¹ Opracowano na podstawie wzoru na stopy zwrotu z pozycji: W. Rogowski, *Rachunek efektywności przedsięwzięć inwestycyjnych*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004, s. 93.

w lokale mieszkalne położone we wszystkich krakowskich dzielnicach. Najefektywniejsze wzrosty można było uzyskać w dzielnicy Wola Duchacka i Łągiewniki. Tam stopy zwrotu oscylowały w granicach 30%. Dzielnice Dębni, Bieżanów-Prokocim, Grzegórzki oraz Mistrzejowice przyniosły stopy zwrotu na poziomie ponad 20%. Na mniejsze stopy zwrotu z inwestycji mogli liczyć inwestorzy lokujący swoje środki w takich lokalizacjach, jak: Bronowice, Stare Miasto, Czyżyny. Inwestycjami przynoszącymi najmniejsze stopy zwrotu z inwestycji okazały się Stare Podgórze i Zwierzyniec.



Rysunek 3. Stopy zwrotu z nieruchomości
na krakowskim rynku mieszkaniowym w latach 2006–2009

Źródło: opracowanie własne.

Kolejny badany okres to lata 2007–2008. W tym okresie stopy zwrotu z inwestycji w lokale mieszkalne były dodatnie we wszystkich badanych dzielnicach. Największą, bo blisko 23% stopę zwrotu można było uzyskać w dzielnicy Czyżyny. Ponad 10% stopy zwrotu inwestorzy osiągnęli w dzielnicach: Mistrzejowice, Zwierzyniec oraz Bronowice. Kolejne miejsca w zestawieniu zajmowały Stare Podgórze i Wola Duchacka. Stopa zwrotu z inwestycji w tych rejonach oscylowała w przedziałach 6–9%. Najmniej opłacalne, chociaż przynoszące ponad 3,5% zwrotu, były inwestycje w mieszkania zlokalizowane w krakowskich Łągiewnikach. Warto zauważyć, że stopy zwrotu z inwestycji w lokale mieszkalne nie różniły się już tak istotnie, jak w poprzednim badanym okresie.

Ostatni badany okres to zarówno niewielkie wzrosty, jak i spadki stóp zwrotu z inwestycji w lokale mieszkalne. Najwyższą wartość stopy zwrotu: 18,59% inwe-

storzy mogli osiągnąć inwestując swoje środki pieniężne w dzielnicy Łagiewniki. Stopę zwrotu na poziomie bliskim 8% przynosiły inwestycje w Mistrzejowicach. Dzielnice: Bronowice, Grzegórzki, Prądnik Biały, Czyżyny oraz Wola Duchacka również przynosiły zyski, choć ich wartość była znikoma. Lata 2008–2009 to znaczny spadek, bo blisko 7%, inwestycji w mieszkania na krakowskim Starym Mieście. Sporą, bo ponad 5% utratę wartości odnotowano również w renomowanej dzielnicy Krakowa – Zwierzyńiec. Inwestycje dokonane w dzielnicach Dębniki, Bieżanów, Prokocim oraz Stare Podgórze również nie przyniosły oczekiwanych zysków. Inwestorzy lokujący swoje środki pieniężne w tych lokalizacjach musieli liczyć się ze stratami rzędu 0,1–2%.

Obliczenia zawarte w tabeli 4 oraz powyższe analizy przedstawia rysunek 3.

5. Podsumowanie

Kryzys finansowy stał się przyczyną spowolnienia gospodarek w wielu państwach świata, a w niektórych doprowadził nawet do głębokiej recesji. Polska, jako jedna z nielicznych państw, opiera się jego wpływom. Dzięki racjonalnej polityce rządu dotyczącej programów pomocowych, skutki kryzysu nie są tak mocno odczuwalne.

Światowy kryzys finansowy obecny na krakowskim rynku mieszkaniowym uwidocznił problem przeszacowania wartości nieruchomości w dzielnicach uważanych dotychczas za najatrakcyjniejsze dla inwestorów. Stopy zwrotu z inwestycji zlokalizowanych na Starym Mieście oraz Woli Justowskiej charakteryzowały się znacznymi wahaniami. Jest to bezpośrednio związane z utratą wartości nieruchomości zlokalizowanych w tych dzielnicach Krakowa. Natomiast zakup mieszkania w dzielnicach oddalonych od centrum okazał się inwestycją przynoszącą oczekiwane zyski.

Spośród dostępnych metod pomnażania kapitału, wielu profesjonalnych inwestorów chętnie wybiera lokowanie swoich aktywów finansowych w rynku nieruchomości. Pomimo iż to właśnie ten rynek najbardziej ucierpiał na skutek kryzysu finansowego, należy pamiętać, iż w długiej perspektywie czasu to inwestycja w nieruchomości jest jedną z najbezpieczniejszych lokat środków pieniężnych. Inwestując posiadany kapitał w rynek nieruchomości, należy pamiętać, że ceny nieruchomości nie zawsze opierają się na obiektywnych kryteriach. Ta świadomość może uchronić potencjalnych inwestorów przed zakupem po zawyżonej cenie.

Finanse publiczne w zmiennym otoczeniu

Marek Czyż

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Rozwój rynku obligacji komunalnych w Polsce

***Streszczenie.** Jednostki samorządowe, jak powiaty, gminy i województwa samorządowe, mają do dyspozycji wiele źródeł pieniędzy na finansowanie własnych potrzeb zarówno bieżących, jak i inwestycyjnych. Oprócz źródeł bezzwrotnych wykorzystują też dług w postaci obligacji komunalnych. Celem artykułu jest analiza rynku obligacji komunalnych w Polsce od roku 1997 do 2011. Zostanie dokonane badanie wielkości rynku, liczby emitentów, wielkości emisji. Zostanie przebadany zarówno rynek niepubliczny, jak i publiczny obligacji samorządowych.*

1. Wprowadzenie

Jednostki samorządowe, jak powiaty, gminy i województwa samorządowe, mają do dyspozycji wiele źródeł pieniędzy na finansowanie własnych potrzeb zarówno bieżących, jak i inwestycyjnych. Oczywiście na pierwszym miejscu stawia się źródła bezzwrotne, jak podatki i opłaty na rzecz jednostek samorządu terytorialnego oraz subwencje i dotacje z budżetu centralnego, jednakże w sytuacji zwiększonych wydatków i istnienia deficytu budżetu samorządowego trzeba szukać innych źródeł finansowania. Podstawowym źródłem finansowania deficytu pozostają kredyty bankowe, jednakże prawo daje samorządom jeszcze jeden element – są nim dłużne papiery wartościowe – obligacje komunalne¹.

¹ Por. G. Kozuń-Cieślak, *Obligacje komunalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 55, 56.

Ich niewątpliwą zaletą jest to, że są traktowane przez potencjalnych inwestorów jako papiery wartościowe o dużej wiarygodności, nieco tylko niższej niż obligacje skarbowe. Wysoka wiarygodność i małe ryzyko kredytowe w inwestycjach w obligacje komunalne wynika ze szczególnej pozycji jednostek samorządu terytorialnego, który nie angażuje się w ryzykowne przedsięwzięcia, a jego poziom zadłużenia jest precyzyjnie regulowany w przepisach prawnych. Dzięki temu emisja obligacji komunalnych jest szczególnie atrakcyjna – zarówno dla emitenta, jak i dla posiadacza – w porównaniu z innymi źródłami finansowania deficytu budżetowego.

Finansowanie deficytów budżetowych samorządów lokalnych to zresztą nie jedyny motyw, który powinien stymulować emisję obligacji komunalnych. Drugim motywem są bowiem inwestycje unijne. Aby skorzystać ze środków europejskich, konieczne jest zaangażowanie własnych środków. W dzisiejszych realiach gospodarczych niezwykle trudne będzie znalezienie odpowiednich środków w budżetach. Zwiększone wydatki przy zmniejszonych dochodach budżetowych nie sprzyjają wygospodarowywaniu wolnych środków. W zdobyciu wkładu własnego często opcją też nie jest uzyskanie kredytu bankowego. Banki są obecnie bardzo ostrożne w udzielaniu kredytów, i to zarówno firmom, jak i samorządom. W takiej sytuacji dogodnym i możliwym sposobem zdobycia środków finansowych jest emisja obligacji. Biorąc pod uwagę fakt, że sprzedawane obligacje są zabezpieczone majątkiem jednostki samorządu terytorialnego, są one bezpieczne dla inwestorów.

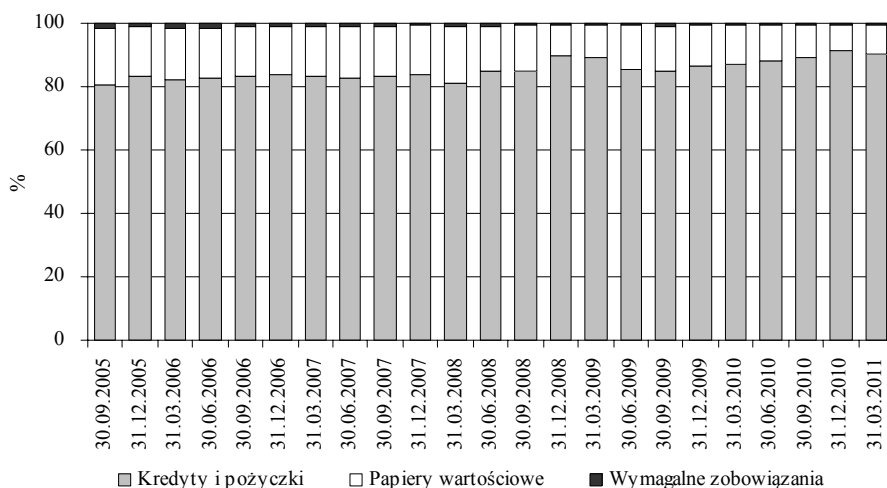
Celem artykułu jest analiza rynku obligacji komunalnych w Polsce od 1997 roku do 2011. Zostanie dokonane badanie wielkości rynku, liczby emitentów, wielkości emisji. Zostanie przebadany zarówno rynek niepubliczny, jak i publiczny obligacji samorządowych.

2. Obligacje komunalne w finansowaniu rozwoju

Za obligacje komunalne uważa się dłużne papiery wartościowe, które są emitowane przez jednostki samorządu terytorialnego w celu finansowania projektów inwestycyjnych, realizowanych w ramach zadań własnych JST². Uważane są za instrument finansowy o małym ryzyku kredytowym, co wynika głównie z charakteru ich emitenta. Są to bowiem jednostki posiadające stałe i stabilne dochody, o bardzo małym ryzyku niewypłacalności. JST zaciągać więc mogą dług na bardzo atrakcyjnych warunkach. Jednym z głównych źródeł finansowania defi-

² K. Boratyńska, *Finanse samorządowe 2008: 410 pytań i odpowiedzi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 290.

cytów jednostek samorządu terytorialnego jest jednakże kredyt bankowy. Udział poszczególnych źródeł finansowania prezentuje rysunek 1.



Rysunek 1. Struktura zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2005 (3. kw.) – 2011 (1. kw.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z wykonania budżetów JST, www.mf.gov.pl.

Papiery wartościowe, w tym obligacje komunalne, stanowiły w okresie od 2005 do 2011 roku od maks. 18% do min. 8% całości zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, przy czym tendencja jest spadkowa (rys. 2). Bardzo dużą część zadłużenia (ok. 90% w 1. kw. 2011) stanowią kredyty bankowe.

Za spadek udziału papierów wartościowych w ogólnej kwocie zadłużenia JST odpowiedzialna jest głównie duża dynamika kredytów i pożyczek zaciąganych przez JST.

Można jednak wskazać wiele różnic pomiędzy kredytem a emisją obligacji komunalnych, jako instrumentem finansowania, które w zasadzie faworyzują obligacje. Należą do nich m.in.³:

- elastyczność – obligacje są bardziej elastyczne niż kredyt, emitent sam ustala warunki spłaty, terminy emisji, terminy wykupu itp.;
- długi okres zapadalności – co do zasady emisja obligacji może oznaczać zaciągnięcie długu na dłuższy termin niż kredyt. Powoduje to lepsze dopasowanie struktury i harmonogramu spłat do możliwości budżetu. Obligacje nie podle-

³ Por. S. Huczek, *Obligacje komunalne na rynku Catalyst*, Giełda Papierów Wartościowych SA w Warszawie, Warszawa 2009, s. 9–10.

gają spłacie zaraz po emisji (spłacane są jedynie odsetki i to najczęściej w okresach rocznych);

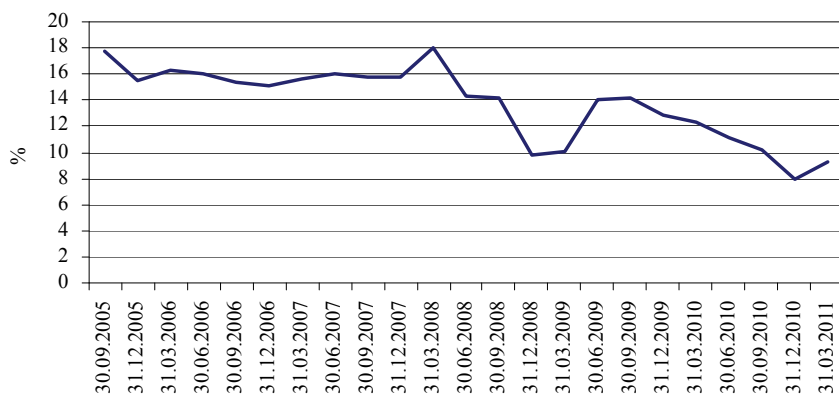
- procedura – nie ma konieczności stosowania przepisów prawa o zamówieniach publicznych, inaczej niż w przypadku kredytu, przez co emitent uzyskuje dużą swobodę i elastyczność;

- aspekty marketingowe – emisja obligacji to zdecydowanie nowocześniejsza forma finansowania niż kredyt bankowy. Umożliwia to promocję danej jednostki samorządowej jako atrakcyjnej i nowoczesnej;

- koszt pieniądza – w przypadku obligacji odsetki płacone są zwykle raz lub dwa razy w roku (w odróżnieniu od typowego kredytu spłacanego co miesiąc lub co kwartał), co oznacza, że przy tej samej nominalnej stopie procentowej, płacona przez emitenta stopa efektywna jest niższa. Prawidłowością jest jednak, że nominalne oprocentowanie jest niższe niż stopa procentowa kredytu;

- dywersyfikacja źródeł finansowania;

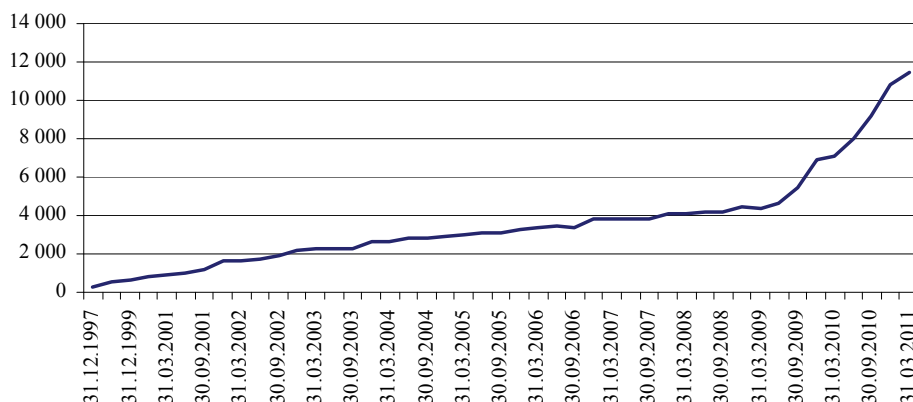
- brak konieczności zabezpieczenia – obligacje pozostawiają aktywa trwałe wolne od zabezpieczeń, z możliwością ich wykorzystania przy innych rodzajach długu.



Rysunek 2. Udział papierów wartościowych w zadłużeniu JST w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z wykonania budżetów JST, www.mf.gov.pl.

Wydaje się więc, że emisja obligacji przez samorządy lokalne powinna być stale i często wykorzystywanym źródłem finansowania rozwoju. Patrząc na dynamikę wzrostu rynku obligacyjnego w Polsce (rys. 3), można dojść do wniosku, że jest to niewątpliwie rynek wzrostowy, przynajmniej pod względem wartości rynku.



Rysunek 3. Wielkość rynku obligacji komunalnych w Polsce (w mln zł)

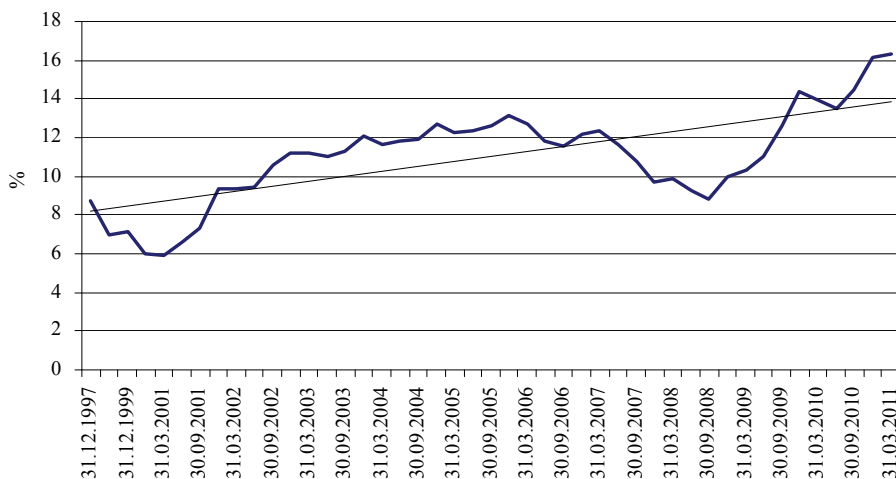
Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów o rynku nieskarbowych instrumentów dłużnych w Polsce, www.fitchpolska.com.pl.

Począwszy od 1997 roku, kiedy wartość wyemitowanych obligacji jednostek samorządu terytorialnego wyniosła 270 mln zł, do 1. kw. 2011 roku wartości te wzrosły do 11,5 mld zł. Rynek w tym okresie wzrósł więc o 3765%. Dość silny wzrost odnotowano przy tym od 4. kwartału 2009 roku.

Obligacje komunalne stanowią część rynku pozaskarbowych papierów dłużnych. Do tego segmentu rynku finansowego zaliczane są ponadto: krótkoterminowe papiery dłużne, obligacje przedsiębiorstw oraz obligacje banków. O rozwoju rynku obligacji komunalnych świadczy fakt, że zwiększa się udział tego rynku w wartości rynku pozaskarbowych papierów dłużnych (rys. 4). O ile bowiem odnotowywano spadki tego udziału, o tyle ogólna tendencja jest rosnąca, co obrazuje długoterminowa linia trendu.

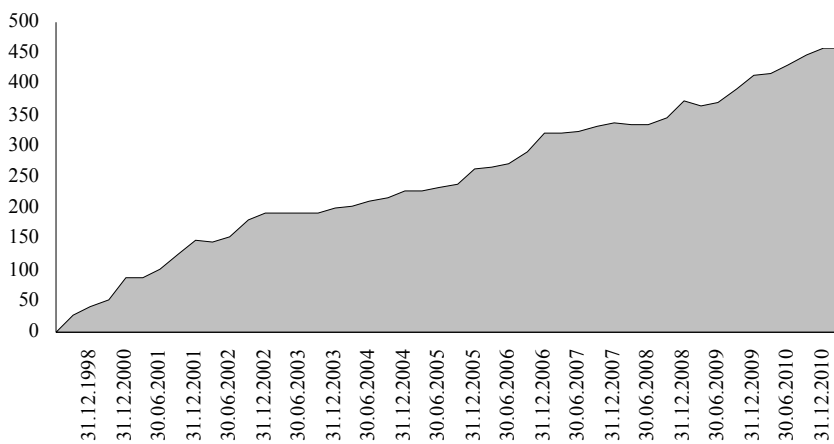
Podmioty na rynku obligacji komunalnych to gminy, powiaty, miasta na prawach powiatu i województwa. W Polsce w wyniku reformy podziału administracyjnego funkcjonuje obecnie 16 województw, 379 powiatów (w tym 65 miast na prawach powiatu) oraz 2479 gmin. Daje to łącznie 2874 jednostki samorządu terytorialnego. Wszystkie podmioty to potencjalni emitenci obligacji komunalnych. W kontekście tych danych warto ocenić liczbę faktycznych emitentów obligacji municypalnych. Obrazuje to rysunek 5.

Na koniec 1. kw. 2011 roku było 458 emitentów, co w porównaniu z 1. kw. poprzedniego roku oznacza wzrost o 9,83% (41 podmiotów). W porównaniu z 1997 rokiem liczba emitentów wzrosła o 1535% (430 emitentów). Średnioroczne tempo wzrostu wyniosło w badanym okresie 23,98%. Wzrost taki świadczy o silnym rozwoju rynku obligacji komunalnych. Jednakże liczba emitentów w porównaniu z liczbą JST wskazuje, że jest to rynek wciąż mało zagospodarowa-



Rysunek 4. Udział rynku obligacji komunalnych w rynku pozaskarbowych papierów dłużnych w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów o rynku nieskarbowych instrumentów dłużnych w Polsce, www.fitchpolska.com.pl.

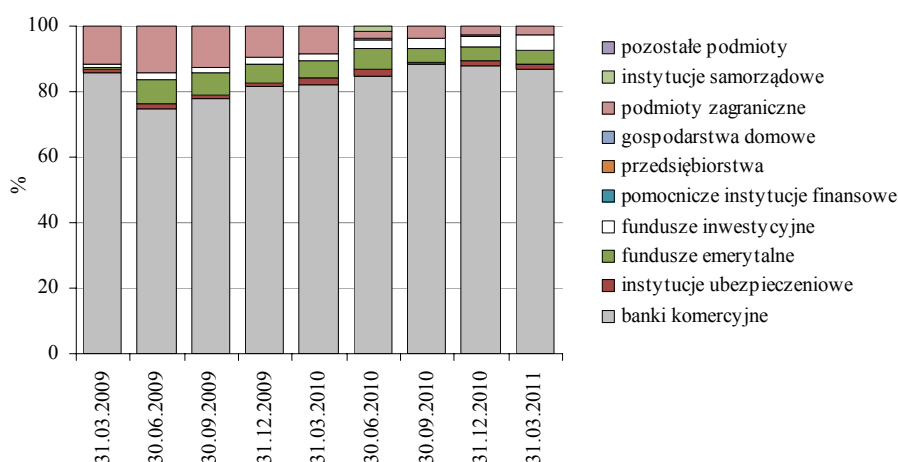


Rysunek 5. Liczba emitentów obligacji komunalnych w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów o rynku nieskarbowych instrumentów dłużnych w Polsce, www.fitchpolska.com.pl.

ny. Okazuje się bowiem, że w ostatnim kwartale obligacje komunalne emitowało jedynie 15,94% ogółu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Wskazywać to może na duże perspektywy rynku, ale też na istnienie barier utrudniających dostęp do rynku obligacyjnego.

Na rynku obligacji komunalnych obok emitentów występują też inwestorzy. Wykres na rysunku 6 przedstawia strukturę inwestorów na polskim rynku obligacji (wg danych NBP ze sprawozdawczości banków pełniących funkcję dealera rynku pieniężnego).



Rysunek 6. Struktura inwestorów na rynku obligacji komunalnych w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP ze sprawozdawczości dealerów rynku pieniężnego.

Największy udział w rynku obligacji samorządowych mają krajowe banki komercyjne. Ich udział waha się od 75% do 88,5%, przy czym od drugiej połowy 2009 roku można zaobserwować wzrost udziału, głównie kosztem inwestorów zagranicznych.

3. Zorganizowany rynek obligacji komunalnych

W rozwiniętych gospodarkach funkcjonują od dawna zorganizowane rynki obligacji komunalnych. W Polsce 30 września 2009 roku Giełda Papierów Wartościowych SA w Warszawie uruchomiła rynek obligacji o nazwie Catalyst. Ma on w założeniu dać dostęp do kapitału i inwestorów do tej pory nieosiągalnych

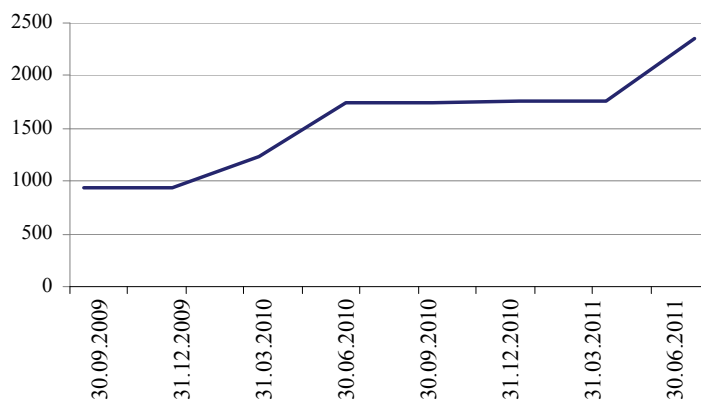
dla emitentów obligacji korporacyjnych i komunalnych. Do czasu uruchomienia nowego rynku głównymi inwestorami na rynku tych papierów wartościowych były banki oraz przedsiębiorstwa. W latach 2006–2007 banki posiadały w swoich portfelach ponad 75% wszystkich emisji komunalnych, a wraz z innymi instytucjami finansowymi – ponad 47% wyemitowanych obligacji korporacyjnych⁴. W sytuacji niskiej płynności systemu bankowego, a także w sytuacji kryzysu gospodarczego i unikania przez banki ryzykownych inwestycji (jak np. w obligacje korporacyjne), takie uzależnienie emisji od instytucji finansowych może być niebezpieczne. Rynek publiczny papierów dłużnych może tę niedogodność wyeliminować. Nie tylko dlatego, że otworzy rynek obligacji dla szerszego grona odbiorców, w szczególności dla inwestorów indywidualnych, ale i pozwoli przezwyciężyć inne bariery, jak wysoki do tej pory nominal obligacji oraz ich niewielką płynność.

Plasując emisję na rynku regulowanym trzeba spełnić szereg obowiązków, z których dosyć istotny jest obowiązek informacyjny. Podstawą bowiem rynku publicznego jest przejrzystość i równy dostęp inwestorów do informacji o emittencie. Emitent, upubliczniając swoją emisję i realizując obowiązki informacyjne, buduje swoją wiarygodność jako dłużnika na rynku finansowym. Zwiększona wiarygodność z kolei może ułatwić dostęp do inwestorów i kapitału w przyszłości.

Rynek obligacji Catalyst prowadzony jest na platformach transakcyjnych Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie i BondSpot. Jest tworzony przez 4 platformy obrotu: dwie prowadzone przez GWP w ramach rynku regulowanego oraz alternatywnego systemu obrotu dla klientów detalicznych i dwie analogiczne na hurtowym rynku BondSpot. Taki podział ma sprawiać, że Catalyst jest dostosowany do emisji o różnej charakterystyce i różnej wielkości, dla odmiennych grup inwestorów. Od początku swojego istnienia dynamicznie się rozwija. Wartości wyemitowanych za pośrednictwem rynku Catalyst obligacji komunalnych prezentuje rysunek 7.

W porównaniu z początkiem swojego istnienia wartość emisji wzrosła z 930 mln zł (na koniec 3. kw. 2009) do kwoty 2 353 mln zł (na koniec 2. kw. 2011), co stanowi wzrost o 153%. Należy jednak zaznaczyć, że w przypadku tego rynku za bardzo dużą część emisji odpowiada praktycznie jeden podmiot samorządowy. Na koniec czerwca 2011 roku obligacje na łączną wartość 2 100 mln zł wyemitowała Warszawa. Stanowi to 89,25% całości emisji na rynku Catalyst.

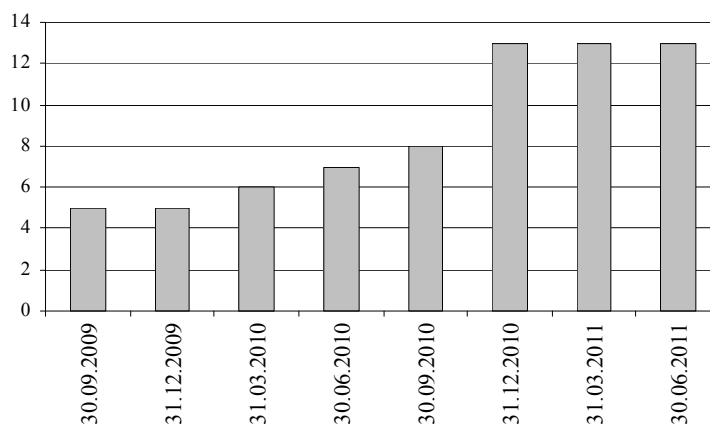
⁴ M. Jendra, *Obligacje komunalne nadal atrakcyjne dla samorządów*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, 20 sierpnia 2007 r.; Podsumowanie IV kwartału 2006 oraz roku 2006 na rynku nieskarbowych instrumentów dłużnych w Polsce, Fitch Polska SA.



Rysunek 7. Wartość emisji obligacji na koniec kwartału na rynku Catalystr (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie statystyk rynku Catalystr, www.gpwcatalystr.pl.

Liczba emitentów, którzy dokonali emisji przez rynek Catalystr, to na koniec czerwca 2011 roku 13 podmiotów samorządowych (rys. 8).



Rysunek 8. Liczba emitentów na rynku Catalystr

Źródło: opracowanie własne na podstawie statystyk rynku Catalystr, www.gpwcatalystr.pl.

Liczba emitentów, w porównaniu z początkiem funkcjonowania rynku, wzrosła z 5 do 13 podmiotów (wzrost o 160%), przy czym w 2011 roku nie pojawiła

się na regulowanym rynku obligacji żadna nowa jednostka samorządu terytorialnego.

Istnienie rynku publicznego obligacji municypalnych daje samorządom szereg korzyści. Należy do nich zaliczyć m.in. zwiększoną dostępność inwestorów do obligacji, wpływanie na poziom zainteresowania inwestorów obligacjami samorządowymi, przejrzystość i równy dostęp inwestorów, większą wiarygodność JST, korzyści marketingowe wynikające z emisji obligacji, w efekcie szybsze i efektywniejsze pozyskiwanie kapitału.

4. Bariery w rozwoju rynku obligacji komunalnych

Pomimo dynamicznego rozwoju rynku obligacji emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, należy stwierdzić, że stopień jego wykorzystania przez samorządy jest niski. Porównanie liczby emitentów z liczbą JST – potencjalnych podmiotów – daje obraz małego wykorzystania emisji długu w postaci obligacji do finansowania zadłużenia JST. Za takim wnioskiem przemawia też analiza struktury zadłużenia JST w Polsce. Wniosek z tego, że emisja obligacji komunalnych, mimo swoich niewątpliwych zalet, napotyka wiele barier.

Główne bariery hamujące rozwój obligacji samorządowych to⁵:

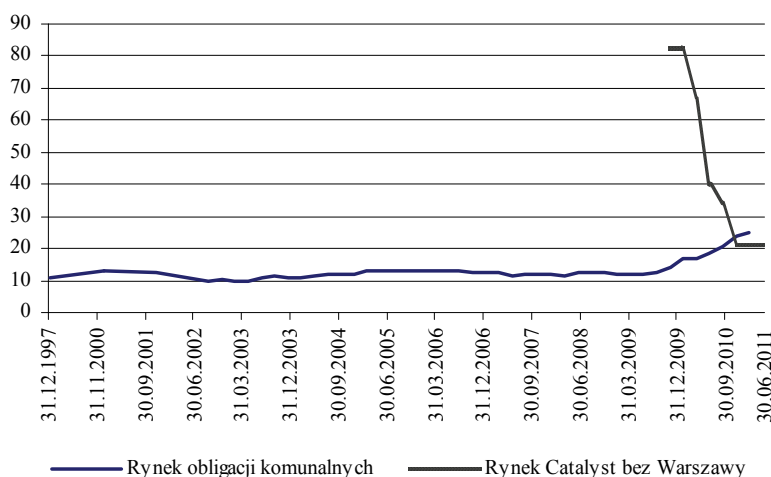
- mała znajomość administracji samorządowej tego instrumentu finansowania,
- niewielkie rozmiary emisji,
- małe zainteresowanie wśród inwestorów, niska płynność.
- mała popularność stosowania ratingów.

Śród wymienionych czynników istotne znaczenie mają z pewnością niewielkie rozmiary emisji. Rysunek 9 prezentuje średnie zadłużenie emitenta w obligacjach komunalnych zarówno na całym rynku, jak i na rynku Catalyst.

Średnie zadłużenie na całym rynku obligacji komunalnych w Polsce aż do 2009 roku pozostawało na względnie stałym poziomie ok. 12 mln zł, po czym w ostatnich 2 latach wzrosło do 25 mln zł. Na rynku Catalyst wielkość ta osiąga obecnie ok. 21 mln zł (nie licząc Warszawy jako największego emitenta). Należy jednak dodać, że są to wielkości średnie. Rynek obligacji komunalnych jest silnie skoncentrowany. Za dużą część rynku odpowiada kilka największych samorządów, jak Warszawa czy Poznań. Poza tym w wielu przypadkach jeden emitent organizuje więcej niż jedną emisję. Wniosek z tego, że wielkość emisji jest niska.

⁵ Por. M. Noel, J. Brzeski, *Rynek obligacji samorządowych w Polsce. Stan, podstawowe problemy i największe wyzwania*, w: *Obligacje komunalne w Polsce*, red. E. Balcerowicz, „Zeszyty BRE-CASE” 2006, nr 84, s. 15; M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 152–153.

Powoduje to, że wzrastają jednostkowe koszty emisji, przez co zadłużanie się w formie obligacji komunalnych jest nieefektywne. Poza tym mała wartość emisji uniemożliwia emisję publiczną.



Rysunek 9. Średnie zadłużenie emitenta w obligacjach komunalnych (w mln zł)

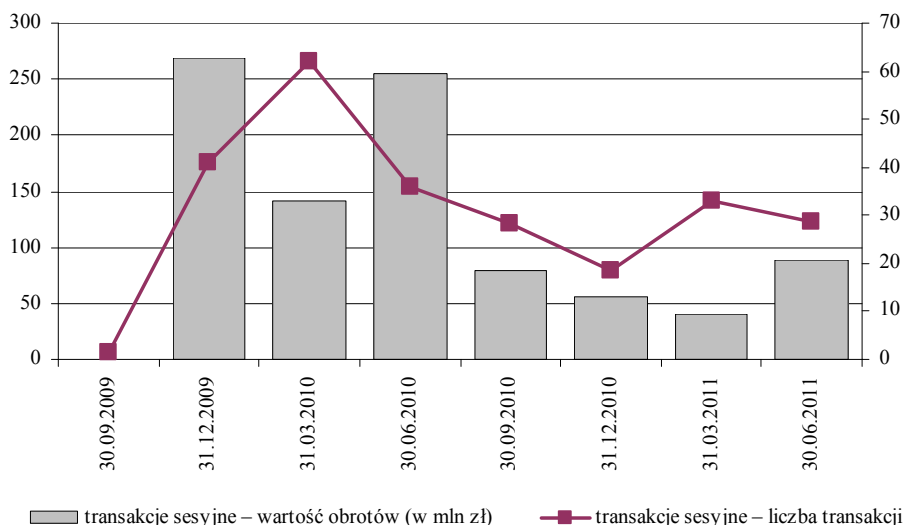
Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów o rynku nieskarbowych instrumentów dłużnych w Polsce, www.fitchpolska.com.pl oraz statystyk rynku Catalyst, www.gpwcatalyst.pl.

Innym czynnikiem wpływającym na rynek obligacji jest niskie zainteresowanie ze strony inwestorów. Najważniejszym inwestorem są banki komercyjne, w większości przypadków organizujące emisję. Praktycznie jedyną grupą inwestorów na rynku obligacji komunalnych w Polsce są instytucje finansowe. O niskim zainteresowaniu świadczą obroty na rynku obligacji (rys. 10).

W ostatnim kwartale zarejestrowano 123 transakcje sesyjne, o łącznej wartości 20,5 mln zł. Daje to średnio około dwóch transakcji na dzień, co jest wynikiem bardzo niskim. Zdarzają się sytuacje, że na obligacjach komunalnych konkretnego emitenta nie ma żadnej transakcji w ciągu roku. Dla porównania: w segmencie obligacji korporacyjnych w ostatnim kwartale zanotowano 3232 transakcje na łączną kwotę 111 mln zł⁶.

Popularność stosowania ratingów kredytowych, wystawianych samorządom przez zewnętrzne agencje ratingowe, jest w Polsce niska. Na przykład agencja

⁶ Biuletyn statystyczny CATALYST, II kwartał 2011, www.gpwcatalyst.pl.



Rysunek 10. Statystyka rynku Catalyst

Źródło: opracowanie własne na podstawie statystyk rynku Catalyst, www.gpwcatalyst.pl.

Fitch Ratings sporządziła ratingi dla 31 polskich podmiotów samorządowych⁷. Na fakt niskiego zainteresowania ratingami mogą wpływać następujące czynniki⁸:

- brak emisji lub mała liczba emisji publicznych,
- inwestorzy uważają JST za bezpieczne i za wystarczające do ich oceny uważają ogólnie dostępne informacje budżetowe,
- niska wartość emisji w obcych walutach ogranicza popyt na raporty ratingowe,
- mała zależność lub brak zależności pomiędzy uzyskanym ratingiem a ceną obligacji.

⁷ Białystok, Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Częstochowa, Gdańsk, Gliwice, Jarocin, Katowice, Kielce, Koszalin, Łódź, Myślenice, Olsztyn, Opole, Ostrów Wielkopolski, Płock, Ruda Śląska, Rybnik, Rzeszów, Sochaczew, Szczecin, Toruń, Warszawa, województwo łódzkie, województwo dolnośląskie, województwo małopolskie, województwo mazowieckie, województwo wielkopolskie, Wrocław, Zabrze, Zielona Góra. http://www.fitchpolska.com.pl/finanse_publiczne_podmioty.htm.

⁸ Por. A. Kopańska, Communal bond market in Poland, [on-line], <http://unpan1.un.org/intra-doc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN025602.pdf>.

5. Podsumowanie

Polski rynek obligacji samorządowych mimo licznych przeszkód rozwija się dynamicznie. Począwszy od 1997 roku, kiedy wartość wszystkich emisji wynosiła ok. 300 mln zł, do 2011 roku rynek росł średnio o 31,89% rocznie. Obecnie wartość rynku to 11,5 mld zł. Pozytywne jest również to, że dynamicznie wzrasta liczba emitentów. I chociaż wzrost ten należy uznać za duży, to z badań wynika, że większość samorządów emitujących obligacje, traktuje je jako uzupełniające źródło finansowania inwestycji. Na pierwszym miejscu pozostają kredyty bankowe. W sytuacji coraz większej konkurencji bankowej, kredyty stają się przy tym coraz bardziej atrakcyjne. Niemniej jednak rynek obligacji komunalnych ma w Polsce duży potencjał rozwojowy.

Zofia Dolewka

Urząd Miasta Łodzi

Sprawna administracja publiczna

***Streszczenie.** Rola, jaką odgrywa administracja publiczna w rozwoju każdego kraju jest bardzo duża. Decyzje podejmowane przez urzędników mają nierzadko bezpośrednie przełożenie na życie obywateli. Urzędy administracyjne są częścią systemu społecznego. Sprawna i efektywna administracja publiczna wpływa na wzrost gospodarczy i rozwój państwa. Stąd potrzeba jej modernizowania i przebudowy w kierunku administracji nowoczesnej, przyjaznej i służebnej w stosunku do obywatela.*

1. Wprowadzenie

Punktem wyjścia do rozważań jest kategoria sprawności. Istnieje wiele aspektów pojęcia „sprawność”, np. skuteczność, ekonomiczność, korzystność, odpowiedniość środków, legalność, fachowość osób. Ogólnie sprawność może się odnosić do działania jakiegoś zespołu (organizacji, jednostki) bądź jednej osoby i jest stopniowalna¹. Sprawność powinna odnosić się do ciągu działań zmierzających do wykonania określonego zadania (zadań) lub realizacji celu (celów). Czynniki wyznaczające sprawność określonej osoby to m.in. wiedza, wola, umiejętności.

Celem artykułu jest ogólne zarysowanie charakteru zmian w administracji publicznej na rzecz jej sprawnego funkcjonowania w bardzo zmiennym otocze-

¹ Działanie niesprawne lub sprawne.

niu. Rozważania mają charakter sygnałny i podnoszą wagę podejmowanych kwestii. Szczegółowe uwagi, sugestie wykraczają poza ramy opracowania i wymagają bardziej pogłębionych studiów oraz analiz.

2. Współczesna administracja publiczna

Rola, jaką odgrywa administracja publiczna w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju jest bardzo duża. Można powiedzieć, że administracja publiczna jest „kręgosłupem” lub „infrastrukturą” każdego państwa. Od sprawności jej działania zależy sprawność całego kraju. Decyzje podejmowane przez pracowników administracji publicznej mają bezpośrednie przełożenie na warunki i jakość naszego życia. Każdy urzędnik powinien mieć świadomość, że niejednokrotnie jego decyzja może mieć fundamentalne znaczenie nie tylko dla konkretnej sprawy, którą się zajmuje, ale i dla wielu spraw z nią powiązanych. Od sprawności działania szeregu instytucji publicznych (policja, straż miejska, służba zdrowia, szkoły, transport itd.) zależy nie tylko zadowolenie społeczeństwa, ale i bezpieczeństwo, zdrowie, życie obywateli i ich rodzin. Prawo do dobrej administracji to podstawowe prawo obywatela, które zostało zawarte w katalogu praw Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (art. 41)². Administracja „dobra” to w rozumieniu autorów Karty administracja, która jest sprawiedliwa, bezstronna oraz uczciwa, działa w sposób terminowy, sprawny i uprzejmy³. Jednakże wymagania prawa do dobrej administracji nie zostaną spełnione, mimo ich zapisania w dokumentach unijnych⁴, bez faktycznych działań w tym zakresie.

Otoczenie, w którym funkcjonuje administracja publiczna jest zmienne. Staje się ono coraz bardziej złożone oraz dynamiczne. Jak wiadomo, podstawą prowadzenia każdej działalności jest względna stałość warunków, w tym przede wszystkim stabilność prawa. Przez długi czas mieliśmy do czynienia z ciągłością zmian, ułatwiającą przewidywalność skutków podjętych decyzji. Szybkość zmian, ich wzrastająca częstotliwość oraz skokowość prowadzi do nieciągłości warunków gospodarowania i funkcjonowania. Nieprzewidywalność obarcza coraz silniej również procesy zarządzania publicznego cechą niepewności i wyższego ryzyka. Administracja publiczna musi być wobec tego otwarta

² Każda osoba ma prawo do tego, aby jej sprawy zostały załatwione przez organy i instytucje Unii bezstronnie, sprawiedliwie i w odpowiednim terminie.

³ P. Devolve, *Raport końcowy*, w: *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn Rady Europy” nr 4, Warszawa 2003, s. 123 i n.

⁴ Wspomniana Karta Praw Podstawowych, Europejski Kodeks Dobrej Administracji, Kodeks Dobrej Administracji Rady Europy.

na szeroko pojmowane zmiany i wykorzystywać różne elementy niepewności tkwiące w otoczeniu.

Zdaniem M. Kuleszy, źle działające urzędy to jedna z największych słabości Polski. Państwa, które mają niewydolną administrację, słabną i tracą suwerenność. Przy czym dobra administracja nie oznacza administracji wielkiej, lecz administrację sprawną⁵. Sprawna administracja jest skłonna i zdolna dostosowywać się do zmiennych warunków oraz możliwości. Poszukiwanie sprawności w działaniu administracji oznacza konieczność otwarcia się na inicjowanie, kreowanie i adaptowanie takich rozwiązań, które służą zaspokojeniu zarówno obecnych, jak i przyszłych potrzeb obywateli. O wyborze określonych rozwiązań, instrumentów czy narzędzi decyduje służebna rola administracji publicznej wobec obywateli i wspólnego dobra.

Administracja realizuje szereg zadań publicznych. Im więcej wykonuje zadań, tym więcej znaczy w życiu obywateli. Z obliczeń OECD wynika, że Polska jest liderem krajów o najbardziej regulowanej gospodarce⁶. Istnieje ok. 5 tys. różnego typu obciążeń biurokratycznych (sprawozdań, kontroli, badań, deklaracji, oświadczeń, podań, wniosków i zaświadczeń), które muszą realizować przedsiębiorcy. Obecne metody załatwiania spraw w urzędach to przede wszystkim osobisty kontakt, poprzez telefon, serwis www, za pomocą maila. Aktualnie podmioty gospodarcze określiły zapotrzebowanie na 6 e-usług dla przedsiębiorców, których informatyzacja jest kluczowa z ich punktu widzenia. Należą do nich: rozliczenie podatku VAT i podatku dochodowego, rejestracja działalności gospodarczej oraz rozliczenie ZUS, przekazanie danych statystycznych, udział w zamówieniach publicznych. Z kolei e-usług dla obywateli wyspecyfikowano ponad 10 i powinny być wdrażane w następującej kolejności: rejestracja pojazdu, uzyskanie prawa jazdy, paszportu, komunikacja z urzędem stanu cywilnego, zapisywanie się na wizytę lekarską, uzyskanie dowodu osobistego, zmiana zameldowania, pomoc w znalezieniu pracy, powiadomienie policji, pozwolenie na budowę, rejestracja kandydatów na uczelnie wyższe⁷.

⁵ Zob. A. Koziński, *Reforma administracji jest równie ważna jak finansów publicznych* (rozmowa z prof. M. Kuleszą), „Polska The Times”, 1 lutego 2010 r.

⁶ Specjalny wskaźnik liczony jest na podstawie znacznego udziału własności skarbu państwa w sektorze przedsiębiorstw, nieefektywnej administracji publicznej, barier w tworzeniu przedsiębiorstw oraz barier handlowych i inwestycyjnych, zob. A. Fandrejewska, *Za dużo zakazów, za mało wolności*, „Rzeczpospolita”, 28 stycznia 2010 r.

⁷ Należy zaznaczyć, że warunkiem koniecznym do funkcjonowania usług elektronicznych jest wprowadzenie dla odbiorców usług publicznych ułatwień w dostępie do podpisu elektronicznego. Ponadto świadczenie usług publicznych on-line wiąże się m.in. z koniecznością wdrożenia przez administrację wewnętrznych systemów obiegu dokumentów. Zaawansowanie prac w tym względzie jest wciąż niezadowolające.

3. Potrzeba zmian w administracji publicznej

Każdy podmiot administracyjny działa za pośrednictwem swoich organów (polityków). Polska administracja publiczna powinna zostać przebudowana. Potrzebna jest zmiana struktur, a nade wszystko gruntowna zmiana sposobów działania poszczególnych instytucji⁸. Do słabych punktów polskiej administracji należy przede wszystkim brak wypracowanych standardów w zakresie: zarządzania zasobami ludzkimi, podnoszenia kwalifikacji zawodowych, profesjonalnej obsługi interesantów (w tym przedsiębiorców), planowania strategicznego, współpracy pomiędzy poszczególnymi urzędami. Banałem jest stwierdzenie, że administracja publiczna to przede wszystkim ludzie. Nie nowoczesne technologie ani procedury administracyjne, lecz dobrze wyszkoleni i doświadczeni urzędnicy oraz decydenci stanowią o sile i potencjale administracji publicznej⁹.

Literatura przedmiotu ciągle nie dostarcza w pełni zadowalającego zestawu zasad, metod ani narzędzi przebudowy administracji publicznej. Polskie urzędy podejmując działania modernizacyjne najczęściej stosują metodę CAF, EFQM lub normę ISO. Jednakże wdrażane zmiany są często fragmentaryczne, wycinkowe i brak między nimi spójności. Najczęściej są one dokonywane w sposób mechaniczny, akcyjny i doraźny, bez głębszej refleksji, przemyśleń nad ich przydatnością. Nadto warto w tym miejscu zaznaczyć, że w ostatnich latach (tj. od 2002 r.) szereg zmian organizacyjnych było podejmowanych ze względów politycznych¹⁰. Tego typu zmiany (reorganizacje) odbywają się niejednokrotnie kosztem profesjonalnych urzędników.

Coraz częstszy jest pogląd, że administracja publiczna powinna działać jak sprawny przedsiębiorca na wolnym rynku, który świadczy usługi dla szczególnej grupy odbiorców (podatników, wyborców). Głównym celem funkcjonowania administracji publicznej jest zaspokajanie potrzeb społecznych. Wymaga to sprawnego i efektywnego działania na każdym szczeblu, tj. lokalnym, regionalnym i krajowym. Ocena poszczególnych instytucji publicznych pod kątem efektywności działania nie jest prosta. W Polsce nikt nie bada struktur urzędów w stosunku do

⁸ T.G. Grosse, *Polska w Unii Europejskiej: wyzwanie dla polskiej administracji*, Instytut Spraw Publicznych, „Analizy i Opinie” 2003, nr 14.

⁹ W urzędach pracuje coraz więcej młodych ludzi, ale często są oni niezbyt dobrze wykształceni. Do pracy w urzędzie przychodzą politolodzy, historycy, filolodzy czy pedagodzy, którzy nie znaleźli zatrudnienia w szkole. Rzadko zdarza się, by warunkiem dalszej pracy urzędnika było zobowiązanie do podniesienia własnych kwalifikacji, np. ukończenia dodatkowych studiów. Na Zachodzie to norma, tam ludzie uczą się cały czas. U nas cały czas presja samorządowców, by podnosić kwalifikacje urzędników, jest zbyt mała. Zob. *Dlaczego urzędnicy boją się podejmować decyzje*, L. Dziewięcka-Bokun (rozmowa), „Gazeta Wyborcza”, wydanie internetowe, 20 marca 2009 r.

¹⁰ Ich ukrytym celem było przejęcie poszczególnych instytucji od poprzedniej ekipy rządzącej.

zadań, jakie te urzędy realizują. W praktyce jest tak, że w jednej komórce organizacyjnej (czy też instytucji) jest za dużo zatrudnionych osób, a w innej za mało, bowiem nie ma żadnych zobiektywizowanych kryteriów. W administracji publicznej nie ma ustandaryzowanych mierników wydajności, stąd zdarza się, że zasoby ludzkie nie są wykorzystywane efektywnie. To samo można odnieść do kwestii wydatków ponoszonych na utrzymanie administracji publicznej¹¹. Nie wiadomo, czy są one za niskie czy może za wysokie? A przecież to wszystko można zmierzyć, skwantyfikować, porównać i poddać analizie – po to, by na bieżąco i w sposób ciągły modernizować administrację publiczną, racjonalizować jej zatrudnienie i koszty na nią ponoszone. Jednakże takie podejście wymaga kompetencji, wiedzy, zaangażowania i konsekwencji, natomiast bieżące administrowanie daje poczucie władzy oraz minimalizuje ryzyko porażki podjętych reform czy zmian.

Skoro administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach, to rola i znaczenie administracji zmienia się wraz ze zmieniającymi się oczekiwaniami społecznymi, nowymi wyzwaniem oraz potrzebami¹². Obraz społecznych oczekiwań wobec administracji publicznej wynika m.in. z badań opinii na temat funkcjonowania urzędów w Polsce. Administracja publiczna najgorzej oceniana jest pod względem sprawnego, szybkiego i terminowego działania¹³. Sprawne i skuteczne funkcjonowanie administracji publicznej zależy od wielu czynników. W znacznej mierze wpływ na jej pracę ma system komunikacji wewnętrznej. Jakość tego systemu przekłada się bezpośrednio na efektywność pracy urzędników, a pośrednio na jakość obsługi obywateli.

Administracja publiczna nie posiada swobody w decydowaniu o tym, co ma być jej zadaniami¹⁴, ale posiada pewną swobodę co do sposobu realizacji przypisanych jej zadań. Przekształcenia w administracji publicznej mogą mieć charakter powierzchowny lub gruntowny, fragmentaryczny (odcinkowy) lub całościowy. Zmiany mogą być inicjowane „od góry” lub „od dołu”, wywoływać opór bądź być pozytywnie odbierane. W zależności od treści i konsekwencji, zmiany w administracji publicznej mogą mieć charakter zachowawczy (bierny) lub rozwojowy (aktywny), nakierowany na nowoczesne przekształcenia struktur, funkcji, procedur i jakości. Ich wspólnym elementem jest poprawa efektywności funk-

¹¹ Każdy kolejny urzędnik to większy wydatek publiczny, który jest finansowany ze środków podatnika, dlatego polityka kadrowa w instytucjach publicznych winna być jak najbardziej efektywna.

¹² J. Boć, A. Błaś, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 214.

¹³ Raport z badania sondażowego dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2007.

¹⁴ Określone jest to w Konstytucji RP i ustawach stanowionych przez parlament.

cjonowania i rozwoju administracji publicznej. Według E. Wojciechowskiego, administracja publiczna jest lepszym polem zastosowania filozofii przekształceń powolnych i ostrożnych, bowiem są one bardziej bezpieczne i umożliwiają ewentualną „naprawę” przeprowadzonych posunięć¹⁵.

Warunkiem sprawności administracji publicznej jest zdolność do adaptacji, innowacyjności, a nie nadmierna sztywność i nieradzenie sobie z problemami zarówno z bieżącymi, jak i z tymi starymi¹⁶. Niewątpliwie istotną kwestią w działalności administracji publicznej jest m.in. ustalenie personalnej odpowiedzialności, czyli wskazanie, kto za co i wobec kogo odpowiada. Ponadto administracja publiczna nie powinna być tak silnie podporządkowana czynnikowi politycznemu. Zasadniczą rolą administracji jest obsługa obywateli i w tym celu potrzebuje ona specyficznych oraz sprawdzonych i dobrze działających rozwiązań. Urząd wydający różnego rodzaju dokumenty świadczy usługi, których jakość powinna być na jak największym poziomie. Zastosowanie pojedynczo lub w pewnych kombinacjach, w sekwencjach – koncepcji i metod nowoczesnego zarządzania jest uznawane za źródło i sposób usprawnienia działań administracji publicznej. Nie istnieje jednak jedno doskonałe rozwiązanie na poprawę efektywności czy sprawności funkcjonowania urzędu. Metody sprawdzające się w biznesie nie zawsze przynoszą oczekiwane korzyści w sektorze publicznym (np. norma ISO). Często proste kopiowanie zachodnich doświadczeń może się okazać mało przydatne w warunkach polskich. Jest tak dlatego, że wykazujemy nadmierną wiarę w trafność tych rozwiązań, abstrahując od konieczności zastosowania podejścia sytuacyjnego¹⁷. Nie ulega wątpliwości, że sprawnie funkcjonujące urzędy muszą się opierać na wyszkolonej kadrze, dobrze motywowanej.

W praktyce zauważalne są dwa stanowiska, z jednej strony szukanie oszczędności w wydatkach na administrację publiczną, z drugiej zaś – wzrost efektywności jej działania. Obywatele również oczekują, aby administracja publiczna była tańsza, mniej liczna, a nade wszystko skuteczna. Duże nadzieje pokłada się w e-administracji, dzięki której poprzez wykorzystanie narzędzi elektronicznych

¹⁵ E. Wojciechowski, *Problem elastyczności w administracji publicznej*, w: *Polityka społeczno-ekonomiczna w dobie przemian*, red. E. Kryńska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006.

¹⁶ Każdy urząd powinien opracować i wdrażać dostosowany indywidualnie do swoich potrzeb program zmian, modernizacji, usprawnień. Zaleca się, aby wprowadzane działania nie powodowały wzrostu biurokracji i ilości papierów ani zmniejszenia elastyczności danej jednostki, organizacji.

¹⁷ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2007.

ułatwiona będzie komunikacja obywatela z urzędem, a tym samym optymalizacja usług prowadząca do obniżenia wydatków¹⁸.

Istnieje szereg argumentów na rzecz wyjątkowości (pewnej specyfiki) administracji publicznej. W tym przypadku nie istnieje konkurencja, więc nie ma mechanizmów wymuszających działania efektywnościowe, prorynkowe. Urzędy administracyjne generują wiele usług, które dla poszczególnych odbiorców mają określoną wartość. Rozpisanie działalności urzędów na produkty administracyjne wpływa na przejrzystość i większą otwartość tych instytucji. Jednakże cele działań poszczególnych urzędów administracji są często niemierzalne, stąd trudno stwierdzić precyzyjnie, czy działają one efektywnie. Możliwości finansowe są zazwyczaj bardzo ograniczone, co z kolei przekłada się na jakość świadczonych usług publicznych. Wszystko to sprawia, że można zaobserwować znaczny opór przed działaniami usprawniającymi funkcjonowanie polskich urzędów¹⁹. Generalnie celami działalności administracji publicznej są m.in.: interes publiczny, interes indywidualny, interes państwowy, interes zbiorowy, interes ogólnospołeczny, interes ogólnonarodowy, dobro publiczne, dobro powszechne, użyteczność publiczna, słuszny interes obywateli. Zdaniem J. Bocia, ponieważ nie ma przedsięwziąć państwa i samorządów nieadresowanych w ostateczności do człowieka, uznać trzeba, iż dobro człowieka jest podstawowym celem działania administracji²⁰.

Praktyka dowodzi, że administracja publiczna w niewystarczającym stopniu dokonuje (lub w ogóle nie dokonuje) monitoringu procesów zachodzących wewnątrz urzędu czy analizy potencjału ludzkiego w zakresie np. obciążeń, efektywności, predyspozycji, umiejętności. Dodatkowym problemem jest brak bądź nikła umiejętność opracowywania długofalowych strategii, programów w obszarze modernizacji urzędów administracyjnych. Rozproszenie celów prowadzi w konsekwencji do nieefektywnego wykorzystania środków publicznych, a także małej skuteczności realizowanych polityk czy zamierzonych przedsięwzięć. Kluczowym problemem są małe (wręcz nikłe) umiejętności dokonywania analiz kosztów jednostkowych oraz określenia parametrów jakościowych (pozostających w związku z tymi kosztami) świadczonych usług, np. administracyjnych. Niska zdolność administracji do analizowania m.in. kosztów i jakości tych usług skutkuje ograniczonymi możliwościami w obszarze ustanawiania oraz podno-

¹⁸ W Polsce były i są podejmowane działania zmierzające do organizowania sprawnej i przyjaznej administracji, wykorzystującej nowoczesne narzędzia informatyczne. Służy temu m.in. realizacja działań wynikających z dokumentów rządowych, np. projekt „Wrota”, „Strategia informatyzacji RP – ePolska”, Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego.

¹⁹ Por. J. Duda, A. Jeżowski, W. Misiąg, B. Nowak, J. Szlachta, J. Zalewski, *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element programu rozwoju regionalnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2004, s. 70.

²⁰ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 16.

szenia standardów usług publicznych w ogóle. Świadczenie usług przez urzędy administracyjne nie przebiega według jednego, uniwersalnego wzorca. Proces ten jest złożony i wieloaspektowy, wymagający uwzględnienia obok ekonomicznych, także społecznych, politycznych i kulturowych aspektów, przy solidnym wsparciu dobrego prawa²¹.

3. Podsumowanie

W opinii społecznej oraz zdaniem wielu ekspertów w tej dziedzinie, do sprawnej i racjonalnej administracji publicznej, pozytywnie nastawionej do obywatela czy przedsiębiorcy, jest wciąż bardzo daleko. Modernizacja administracji publicznej jest niewątpliwie procesem złożonym i długotrwałym. Wymaga woli i determinacji politycznej. W polskich realiach bardzo potrzeba takich działań, aby administracja publiczna była służebna wobec obywatela, profesjonalna i nowoczesna, a także przejrzysta i etyczna. Administracja publiczna nie może zapominać, że pełni funkcję usługową wobec społeczeństwa i głównym weryfikatorem jej skuteczności oraz jakości realizowanych przez nią działań są obywatele (społeczeństwo). Truizmem jest stwierdzenie, że to nie obywatel jest dla urzędu, ale urząd dla obywatela – to praktyczna realizacja zasady służebności aparatu administracyjnego. Poza tym potrzebne jest silne ukierunkowanie na sprawność działania urzędów administracji publicznej. W XXI wieku, w dobie ciągłych zmian (dużego tempa życia), nie można tego wymogu lekceważyć, mimo monopolistycznej pozycji administracji na rynku usług publicznych.

Główne zastrzeżenia wobec administracji publicznej można sformułować następująco:

- w pracy urzędników przeważa formalistyka, oparta na literalnej wykładni prawa, czego skutkiem jest rozbudowanie, a przez to skomplikowanie procedur administracyjnych (często w sprawach drobnych) i przewlekłość postępowania,
- nadmierne upolitycznienie urzędników,
- brak odpowiedzialności wobec społecznego otoczenia urzędu, sprowadzenie odpowiedzialności urzędniczej tylko do swoich przełożonych,
- słabość egzekwowania prawa w stosunku do obywateli, instytucji, przedsiębiorców itd.,
- brak koordynacji działań oraz niechęć do współpracy,
- brak polityki kadrowej, w tym brak zachęt do pracy dla dobrze wykształconych pracowników administracji publicznej,

²¹ Często zmiana przepisów, spowodowana niejednokrotnie słabościami procesu legislacyjnego, nie wpływa korzystnie na pracę administracji publicznej, która w swych działaniach musi się kierować przede wszystkim obowiązującym prawem.

- braki w zakresie zasobów ludzkich i technologicznych służących procesom analitycznym, a także niska świadomość w zakresie użyteczności tych procesów w projektowaniu, wprowadzaniu i realizowaniu określonych polityk publicznych,
- nadmierny nacisk na procedury, a zdecydowanie mniejszy na efekt,
- ogólna słabość w nadzorze,
- brak przepływu wiedzy: nauka – administracja.

Modernizowanie administracji publicznej wymaga przede wszystkim woli i determinacji politycznej zarówno ze strony władzy wykonawczej, jak i stanowiącej prawo. Dopiero potem aktywnego zaangażowania urzędników i ich gotowości do akceptacji zmian związanych z budowaniem sprawnej administracji publicznej. Jak już wspomniano, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej zawiera w katalogu praw, prawo do dobrej administracji (art. 41), co oznacza, że prawem każdego obywatela UE jest domaganie się od organów i instytucji Unii bezstronnego, zgodnego z prawem rozpatrzenia, bez zbędnej zwłoki, wniesionej sprawy. Wobec tego nie powinna istnieć rozbieżność pomiędzy praktyką funkcjonowania administracji publicznej a wymienioną powinnością. W tym celu został uchwalony Europejski kodeks dobrej administracji, który należy traktować jako zbiór dyrektyw powszechnie obowiązujących urzędników oraz zbiór standardów, wedle których można dokonywać oceny działania administracji publicznej w zakresie relacji obywatela z administracją.

Myślenie w kategoriach nowoczesnej i sprawnej instytucji wciąż nie należy do kanonu działania administracji publicznej w Polsce. Podstawowa trudność we wdrażaniu zmian wynika z mentalności oraz nawyków kadry urzędniczej (duży opór), a także informacji o sprawdzonych wzorcach. Praktyka dowodzi, że nie-rzadko spotykamy się z sytuacją, w której urzędnicy zamiast koncentrować się na obywatelach, służyć im, większą wagę przykładają do obsługi własnej struktury i wykonywania rutynowych zadań administracyjnych czy też służenia określonym opcjom politycznym. Brak skutecznych instrumentów wymuszających zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej stanowią istotną barierę w jej modernizowaniu. Wielu specjalistów w dziedzinie administracji publicznej uważa, że rozwój administracji publicznej, a szczególnie jej sprawności, możliwy jest poprzez „administrację wiedzy”. Jednakże w reformie administracji najbardziej liczą się ludzie, wiedza, profesjonalizm, wola, zmiana mentalności. Nadto należy pamiętać, że dbałość o doskonalenie sposobów świadczenia usług przez administrację publiczną jest powinnością władzy publicznej.

Ewa Gąsiorek

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Rozwój lokalny i regionalny w aspekcie ograniczeń zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego

***Streszczenie.** Status samorządu zakłada jego decydującą rolę w gospodarce lokalnej i regionalnej. Wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w ostatnich 2 latach sięgały 45 mld zł rocznie, podczas gdy budżet państwa inwestował 15 mld zł rocznie. Pakiet przepisów ograniczających możliwość zadłużania się przez samorządy, uderzy w plany inwestycyjne i rozwój lokalny. W artykule podjęto próbę prezentacji aktualnej sytuacji finansowo-ekonomicznej jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie nałożonych i planowanych obostrzeń w zakresie zaciągania zobowiązań generujących dług publiczny.*

1. Wprowadzenie

Zapoczątkowane w Polsce w latach 90. minionego wieku procesy decentralizacyjne systematycznie ugruntowują pozycję samorządu terytorialnego w dziedzinie kształtowania warunków rozwoju społeczno-gospodarczego w wymiarze lokalnym i regionalnym. Istotą funkcjonowania samorządu terytorialnego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców poprzez realizację zadań publicznych. Zakres polskiej decentralizacji powoduje, że w polskim sektorze publicznym to samorząd jest głównym inwestorem. Wydatki majątkowe, identyfikowane jako wydatki ponoszone na kreowanie rozwoju lokalnego i regionalnego, budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2009–2010 sięgały 45 mld zł rocznie, podczas gdy w tym samym okresie budżet państwa inwestował 15 mld zł rocznie.

Celem artykułu jest prezentacja aktualnej sytuacji finansowo-ekonomicznej jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie nałożonych i planowanych przez ustawodawcę ograniczeń w zakresie zaciągania zobowiązań generujących dług publiczny i minimalizujących deficyt budżetowy do 1% dochodów. W pierwszej części wskazano kierunki wydatkowania środków publicznych w polskim samorządzie w okresie przed ujawnieniem się i w początkowej fazie kryzysu finansowo-gospodarczego na świecie. Następnie omówiono status samorządu w kreowaniu rozwoju lokalnego. Po czym wskazano na ustawowe ograniczenia z zakresu zobowiązań dłużnych, jako istotnie wpływające na możliwości dalszego rozwoju lokalnego i regionalnego, oraz zaproponowano dostępne instrumenty do wykorzystania w realizacji wydatków majątkowych kreujących rozwój, wyłączonych z długu publicznego.

2. Kierunki wydatkowania środków publicznych w okresie przed ujawnieniem się kryzysu – w latach 2003–2008

Samorząd terytorialny jest formą samoorganizacji społeczeństwa, przybierającą postać wyodrębnionego związku publicznoprawnego, korporacji prawa publicznego¹. Oznacza to, że jednostka samorządu terytorialnego działa samodzielnie, ale w granicach wyznaczonych przez prawo. Wpisanie do ustaw określonych zadań nałożonych na samorząd wiąże się z ponoszeniem na ten cel wydatków². Realizacja wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego opiera się na trzech podstawowych zasadach:

- wydatki dokonywane są w granicach określonych kwot w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonywanych przeniesień,
- przeniesienia planowanych w budżecie wydatków mogą być dokonywane według reguł określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych,
- zadania zlecane są na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty.

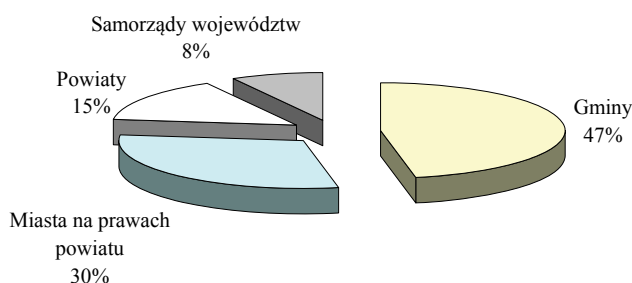
W większości przypadków wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego poprzedzone są zaciągnięciem zobowiązania przez jednostkę. Zgodnie z zapisami ustawy o finansach publicznych, gminy mogą zaciągać zobowiązania w zakresie finansowania wydatków do wysokości kwoty wynikającej z planu finansowego, pomniejszonej o kwotę na wynagrodzenia i uposażenia pracowni-

¹ J. Ostaszewski, *Finanse*, Difin, Warszawa 2005, s. 133.

² *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Pogański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 249.

ków, składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy oraz płatności wynikające ze zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich³.

W strukturze poniesionych w latach 2003–2008 wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w podziale na szczeble samorządu terytorialnego, mimo pewnego spadku udziału procentowego, spowodowanego wzrostem udziału województw w związku z realizacją zadań regionalnych dotowanych z Unii Europejskiej, dominują gminy. Prezentację udziału poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego w wydatkach samorządowych ogółem, ilustruje rysunek 1.



Rysunek 1. Struktura wydatków w podziale na szczeble samorządu w latach 2003–2008

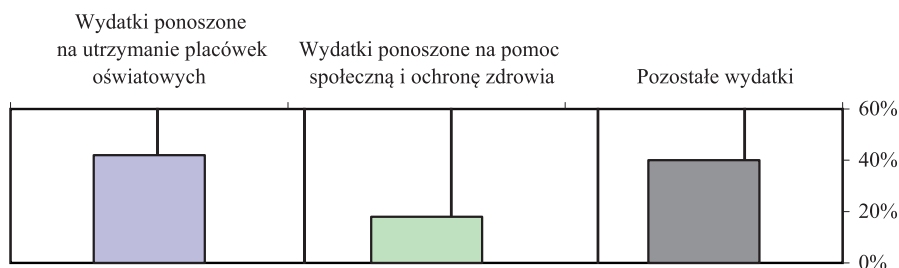
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Ministerstwa Finansów.

Działowa struktura wydatków jest różna w poszczególnych rodzajach jednostek samorządu terytorialnego. Procentowy udział wydatków poniesionych w latach 2003–2008 w polskich gminach łącznie, w podziale na kategorie: oświata, pomoc społeczna i pozostałe wydatki, prezentuje rysunek 2.

W gminach, realizujących głównie zadania na rzecz społeczności lokalnej, dominują wydatki na oświatę i wychowanie oraz opiekę społeczną. W strukturach wydatków realizowanych przez gminy, wydatki ponoszone na utrzymanie placówek oświatowo-wychowawczych stanowią średnio aż 41,5%⁴ i stale rosną, mimo niekorzystnych zmian demograficznych. Nie bez znaczenia są tutaj ustawowe wymogi w zakresie podwyżek płac dla nauczycieli, nawet w czasie kryzysu. Na marginesie warto w tym miejscu wskazać pewną niekonsekwencję ustawodawcy: z jednej strony ustawowe uzależnienie wpływów własnych od koniunktury gospodarczej, z drugiej zaś narzucenie rygorów bezwzględnego wzrostu wydatków

³ B. Ciupek, T. Famulska, A. Walasik, *Finanse publiczne*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2006, s. 127.

⁴ Dane uzyskane z Ministerstwa Finansów (niepublikowane).



Rysunek 2. Struktura wydatków realizowanych przez gminy w latach 2003–2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Ministerstwa Finansów.

własnych bez zabezpieczenia pokrycia na ich realizację. Jednostka samorządu terytorialnego, stanowiąca podmiot w gospodarce rynkowej, w czasie kryzysu narażona jest na ryzyko uzyskania zdecydowanie niższych wpływów, chociażby z tytułu udziałów w PIT czy CIT. Zgodnie z danymi ministra finansów, wpływy z tego tytułu zrealizowane w 2009 roku w gminach były niższe w stosunku do roku poprzedniego średnio o 9%.

Dodatkowo kryzys wpłynął na wzrost wydatków z zakresu opieki społecznej w związku z wyższym zapotrzebowaniem na osłony socjalne (zasiłki, dodatki mieszkaniowe). Wydatki ponoszone na pomoc społeczną i ochronę zdrowia w gminach stanowią drugą grupę w strukturze realizowanych wydatków budżetowych ogółem. W latach 2003–2008 średnio w gminach wykorzystano na realizację zadań z tego zakresu 18,0% ogółu poniesionych wydatków. W 2009 roku zrealizowany wzrost wydatków w tym zakresie wyniósł aż 5%.

3. Status samorządu a konieczność rozwoju lokalnego i regionalnego

Status samorządu zakłada jego decydującą rolę w gospodarce lokalnej i regionalnej, która wyraża się w aktywnych działaniach planistycznych i realizacyjnych na rzecz tworzenia możliwie najlepszego środowiska życia dla mieszkańców i możliwie najdogodniejszych warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości lokalnej⁵. W tej sytuacji samorządy terytorialne stoją obecnie przed koniecznością skutecznego rozwiązania problemów w zakresie:

⁵ *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2006, s. 97.

- wykorzystania szans wynikających z procesów integracji Polski z Unią Europejską,
- zapewnienia jak najwyższego poziomu świadczonych usług komunalnych,
- stymulowania procesu rozwoju gospodarczego, poprzez stwarzanie dogodnych warunków dla lokalizowania w granicach samorządu podmiotów przedsiębiorczości,
- ochrony walorów i zasobów dziedzictwa kulturowego,
- pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych na realizację projektów rozwojowych, w tym środków pomocowych ze źródeł zagranicznych.

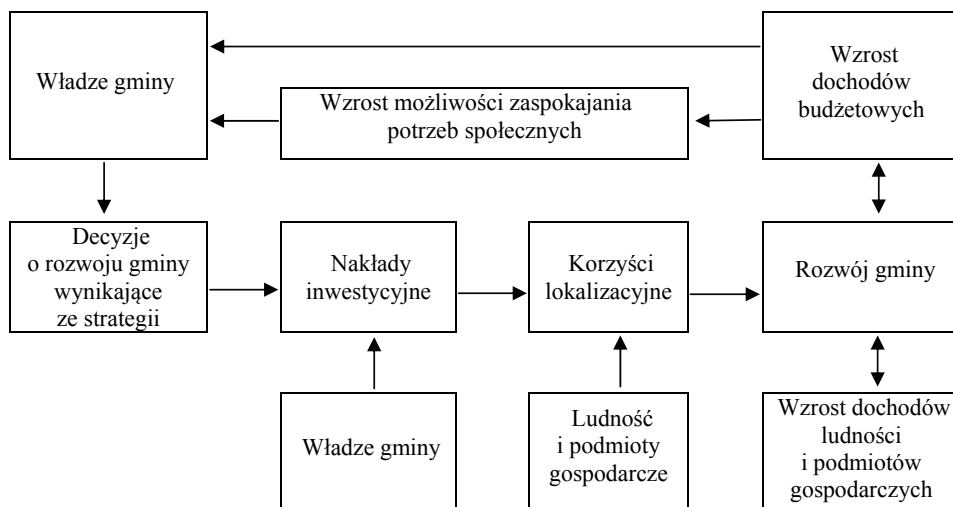
Wykonanie zadań zarówno bieżących, jak i inwestycyjnych zdeterminowane jest możliwością pozyskania środków finansowych. O roli poszczególnych jednostek w realizacji zadań na rzecz społeczności lokalnej decydują kwoty zrealizowanych dochodów oraz umiejętności w zakresie pozyskiwania dotacji i przychodów zwrotnych. Uzyskane dochody wyznaczają potencjalne możliwości wykonania zadań o charakterze obligatoryjnym, wpływają na ich jakość i zakres. Przychody uzyskiwane ze źródeł zewnętrznych najczęściej finansują zadania majątkowe. 63,4% ogółu pozyskanych w 2008 roku przez jednostki samorządu terytorialnego bezzwrotnych środków ze źródeł zagranicznych stanowiły dotacje uzyskane na realizację inwestycji gminnych. Obszar ten jest szczególnie istotny w kreowaniu rozwoju lokalnej społeczności, którą swoim oddziaływaniem obejmuje jednostka samorządu terytorialnego. O rozwoju gminy świadczą bowiem zwiększające się nakłady inwestycyjne w czasie, wpływające na jakość oraz zakres realizowanych zadań, wyrażane poprzez zwiększanie się udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem⁶. W wyniku zrealizowanych przez gminę przedsięwzięć inwestycyjnych w sferze infrastruktury technicznej, powstaje określony potencjał rozwojowy oraz dyskontowane z tego tytułu korzyści dla społeczności lokalnej: spadek rozmiarów bezrobocia, wzrost dochodów mieszkańców gminy, zyski podmiotów gospodarczych. W efekcie wydatkowane dzisiaj na rozwój lokalny nakłady finansowe skutkują w przyszłości wzrostem dochodów budżetowych gminy, które następnie są przeznaczane na zaspokajanie potrzeb społecznych, w tym na kreowanie i stymulowanie dalszego rozwoju lokalnego⁷. Mechanizm rozwoju gminy prezentuje rysunek 3.

Budżetowanie, z założenia przyczyniać się ma do koordynacji i integracji wszystkich obszarów działalności jednostki samorządu terytorialnego⁸. Sformu-

⁶ J.E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, Princeton University Press, Princeton 2000, s. 683.

⁷ M. Ziółkowski, *Rola samorządu gminy w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, SGH, Warszawa 2003, s. 54.

⁸ M. Dylewski, *Budżetowanie w sektorze komercyjnym i samorządowym*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 23.



Rysunek 3. Mechanizm rozwoju gminy

Źródło: M. Ziółkowski, *Rola samorządu gminy w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, SGH, Warszawa 2003, s. 54.

łowane w strategii rozwoju gminy cele i zdania realizacyjne w znacznym stopniu są związane z inwestycjami, a więc przedsięwzięciami mającymi na celu stworzenie nowego lub udoskonalenie istniejącego majątku trwałego. Ponieważ potrzeby w zakresie realizacji inwestycji niejednokrotnie znacznie przekraczają możliwości finansowe gminy oraz wiele zadań, w tym zwłaszcza przedsięwzięcia w zakresie budowy infrastruktury charakteryzują się ponadrocznym cyklem realizacji – zachodzi konieczność poszukiwania zewnętrznych źródeł finansowania⁹.

4. Sytuacja finansowo-ekonomiczna jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie ustawowo nałożonych rygorów

Wymiernym efektem wejścia Polski do Unii Europejskiej jest odnotowany w latach 2008–2009 wzrost o 33,7% wydatków poniesionych na realizację inwestycji (w przypadku miast na prawach powiatu odnotowany wzrost stanowi aż o 66,1%). Warto zauważyć, że w tym samym czasie wzrost ogólnej kwoty wydatków realizowanych przez jednostki wyniósł 25,3%¹⁰. Na uwagę zasługuje fakt,

⁹ B. Sypień, *Wieloletnie planowanie i budżetowanie inwestycji*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1997, s. 26.

¹⁰ Dane uzyskane z Ministerstwa Finansów (niepublikowane).

iz najmniejszą dynamikę w zakresie wydatków bieżących w latach 2003–2008 wykazywały wynagrodzenia wraz z pochodnymi (wzrost o 5%) i to z uwzględnieniem obligatoryjnych podwyżek płac wynikających z zapisów w Karcie nauczyciela.

Poziom inwestycji samorządu zależy od jego zamożności, a ściślej rzecz biorąc: stanu lokalnej gospodarki. Im więcej na terenie jest firm, im więcej tworzą one miejsc pracy, tym większe dochody budżetowe. Ponieważ zasoby w kraju rozkładają się nierównomiernie, nie wszystkie samorządy mogą sobie pozwolić na wysokie inwestycje. Średnio w 2010 roku inwestycje gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły około 1 tysiąca zł. Przy czym poniżej średniej znalazło się 60% jednostek samorządu terytorialnego. W 482 gminach (19,5%) wskaźnik per capita za 2010 rok stanowi wielkość niższą nawet niż 500 zł. Niestety w kilkunastu gminach samorządy mogły wydatkować na rozwój mniej niż 1 mln zł. W zakresie wydatkowanych środków na realizację inwestycji, z pominięciem dotacji w przeliczeniu na jedną osobę, w rankingu miast na prawach powiatu przoduje Sopot (4815 zł), Żory (2347), Przemyśl (2023 zł); gmin miejskich i miejsko-wiejskich: Nowe Warno (24 212 zł), Skarżysko Kamienna (9211 zł), Krynica Morska (7948 zł); gmin wiejskich: Kleszczów (14 799 zł), Rewal (13 224 zł), Stepnica (6387 zł)¹¹.

Planowane dochody samorządów na 2011 rok wynoszą 175,1 mld zł, inwestycje – 56,9 mld zł, deficyt 20 mld zł. Zwykle jednak wykonanie budżetów jest niższe niż zamierzenia. Uzyskane przez jednostki samorządu terytorialnego dochody ogółem w 2010 roku wyniosły blisko 163 mld zł, przy deficycie rządu 15 mld zł, co stanowi 9,2% zrealizowanych dochodów. W 2010 roku łącznie jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na rozwój przeznaczyły 44 mld zł, co stanowi aż 15,8% wszystkich inwestycji publicznych i biznesowych w kraju, przyczyniając się do szybszego tempa rozwoju gospodarki o 0,2–0,3 punkty procentowe. Na uwagę zasługuje również fakt, że wskazane wydatki są mało importochłonne, to znaczy generują popyt na dobra wyprodukowane w kraju. Udział inwestycji w wydatkach ogółem, w podziale na województwa, przedstawia tabela 1 i rysunek 4.

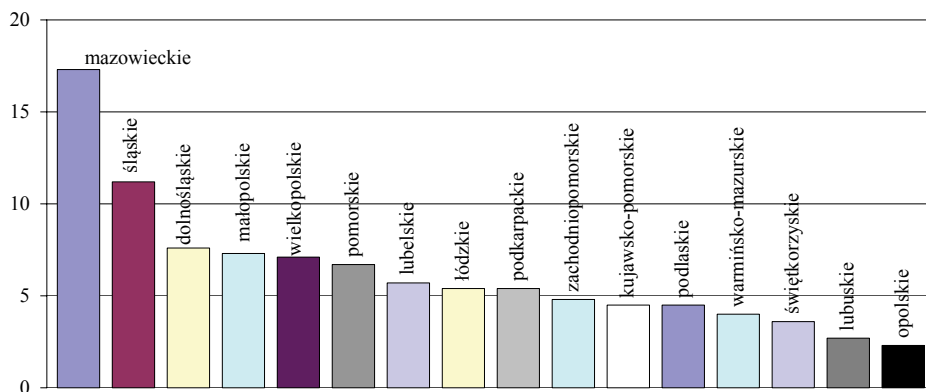
W tej sytuacji pakiet przepisów ograniczających możliwość zadłużania się przez samorządy, forsowany przez Ministerstwo Finansów, uderzy w plany inwestycyjne samorządów. Od stycznia 2011 roku wykup wierzytelności, niektóre formy leasingu czy partnerstwa publiczno-prywatnego zwiększają dług publiczny. Oprócz tego zgodnie z założeniami resortu finansów ograniczeniom też podlegać będą roczne deficyty – do 4% dochodów w 2012 roku i do 1% w 2015 roku, co oznacza silne ograniczenia w możliwości zaciągania kredytów i pożyczek. W tym stanie rzeczy władze lokalne, aby kontynuować inwestycje, nie zwięk-

¹¹ *Ranking Rzeczypospolitej* (artykuł redakcyjny), „Rzeczpospolita”, 17 maja 2011 r., s. B11.

Tabela 1. Wysokość poniesionych w 2010 roku nakładów na realizację inwestycji samorządowych w podziale na województwa

Lp.	Województwo	Inwestycje w mln zł	Udział inwestycji w wydatkach ogółem	Lp.	Województwo	Inwestycje w mln zł	Udział inwestycji w wydatkach ogółem
1.	Mazowieckie	6627	17,30	9.	Podkarpackie	2070	5,40
2.	Śląskie	4317	11,20	10.	Zachodniopomorskie	1838	4,80
3.	Dolnośląskie	2930	7,60	11.	Kujawsko-pomorskie	1718	4,50
4.	Małopolskie	2797	7,30	12.	Podlaskie	1713	4,50
5.	Wielkopolskie	2739	7,10	13.	Warmińsko-mazurskie	1525	4,00
6.	Pomorskie	2585	6,70	14.	Świętokrzyskie	1386	3,60
7.	Lubelskie	2183	5,70	15.	Lubuskie	1019	2,70
8.	Łódzkie	2081	5,40	16.	Opolskie	885	2,30

Źródło: *Ranking Rzeczpospolitej* (artykuł redakcyjny), „Rzeczpospolita”, 17 maja 2011 r., s. B11.



Rysunek 4. Wysokość poniesionych w 2010 roku nakładów (%) na realizację inwestycji samorządowych w podziale na województwa

Źródło: *Ranking Rzeczpospolitej*, „Rzeczpospolita”, 17 maja 2011 r., s. B11.

szając jednocześnie długu publicznego i swoich deficytów, muszą poszukiwać nowych rozwiązań.

Zgodnie z wyjaśnieniami resortu finansów i definicją Eurostatu, do długu publicznego nie zaliczają się te przedsięwzięcia z partnerem prywatnym, w których on przejmie na siebie dwa z trzech głównych rodzajów ryzyka związanego z realizacją inwestycji. W przypadku inwestycji, gdy partner prywatny pojawia

się już na etapie budowy, strona prywatna zawsze bierze na siebie ryzyko budowy. Ponadto powinna też przyjąć ryzyko popytu lub ryzyko dostępności. W tej kategorii mogą być realizowane projekty, w których stosunkowo łatwo można ustalić podział ryzyka. Najprościej można dokonać podziału ryzyka w przypadku usług publicznych, które z założenia są bezpłatne (drogi, szkoły, placówki pomocy społecznej i ochrony zdrowia). Strona publiczna musi wziąć na siebie ryzyko popytu, natomiast ryzyko dostępności, czyli utrzymania danej infrastruktury w należytym stanie i standardzie, powinien przyjąć partner prywatny¹².

Samorządy mogą podtrzymywać aktywność poprzez spółki zależne. Większość jednostek ma już takie przedsiębiorstwa, np. z zakresu gospodarki odpadami, kanalizacji czy komunikacji. Spółki mogą zaciągać zobowiązania, które nie obciążają budżetu samorządu. To naturalny kierunek rozwoju. Należy jednak zauważyć, że w ten sposób możliwe jest realizowanie wyłącznie przedsięwzięć dochodowych, których koszty pokryją przychody od użytkowników (np. wodociągi). W przeciwnym razie banki finansujące takie przedsięwzięcia będą żądać gwarancji od właściciela spółki – co obciążać będzie dług samorządu. Warto także zauważyć, iż tzw. umowy wsparcia finansowego, rzeczowego nie są zaliczane do długu.

Na uwagę również zasługuje instrument obligacji przychodowych. W odróżnieniu od obligacji komunalnych, zobowiązania wynikające z obligacji przychodowych są realizowane z dochodów przynoszonych z realizowanego z nich przedsięwzięcia (np. budowa linii tramwajowej czy oczyszczalni ścieków). Niestety nie jest to rozwiązanie tanie.

Zapewne część samorządów, aby umożliwić realizację kosztownych inwestycji, w świetle powstałych rygorów, podejmie decyzję o rolowaniu długu i przekształci zadłużenie, wymieniając kredyty na obligacje z długoterminowym wykupem.

5. Podsumowanie

Minione lata, w tym także okres kryzysu, dowodzą, że w warunkach stałego niedostatku środków w stosunku do zgłaszanych potrzeb, jednostki samorządu terytorialnego realizują swoje zadania bardziej efektywnie niż administracja rządowa, oszczędnie gospodarując swoimi zasobami. Świadczą o tym rzeczowe efekty działań, a w szczególności znaczny rozwój infrastruktury lokalnej i regionalnej. W 2010 roku łącznie jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na rozwój przeznaczyły 44 mld zł, co stanowi aż 15,8% wszystkich inwestycji publicznych i biznesowych w kraju, przyczyniając się do szybszego tempa rozwoju

¹² *Przechytrzyć Rostowskiego* (artykuł redakcyjny), „Rzeczpospolita”, 17 maja 2011 r., s. B9.

gospodarki o 0,2–0,3 punkty procentowe, co wymiennie wpłynęło na wielkość produktu krajowego brutto.

Nałożone i planowane przez ustawodawcę rygory w zakresie zaciągania zobowiązań generujących dług publiczny i drastycznego ograniczania deficytu budżetowego znacznie utrudnią, a niektórym jednostkom samorządowym wręcz uniemożliwią dalszy rozwój. Większość samorządów przychody uzyskane z zadłużenia przeznacza na inwestycje – przedsięwzięcia, które kreują rozwój lokalny i regionalny, podnoszą jakość życia mieszkańców i napędzają gospodarkę kraju. Ponadto zachodzi uzasadniona obawa, że ustawowe ograniczenia mogą negatywnie wpłynąć na możliwość pozyskania środków unijnych, planowanych w ramach funduszy strukturalnych.

Proponowane rozwiązania problemu ograniczeń stawianych przez resort finansów, często mylnie kojarzone z obchodzeniem prawa lub skomplikowaną inżynierią finansową, w związku z możliwościami, jakie daje członkostwo Polski w Unii Europejskiej i jednocześnie potrzebą posiłkowania się zewnętrznymi przychodami w celu kreowania rozwoju lokalnego, powinny znaleźć zastosowanie. Trafność decyzji rozstrzyga o skuteczności i ekonomiczności podejmowanych działań oraz o stopniu realizacji zadań postawionych przed jednostkami samorządu terytorialnego. Działania władz terytorialnych i profesjonalizm determinują rozwój lokalny.

Tomasz Maziakowski

Uniwersytet Szczeciński

Inicjatywa wspólnotowa JEREMIE jako nowy instrument zwiększający dostępność do zewnętrznych źródeł finansowania dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw

Streszczenie. *W krajach gospodarek wolnorynkowych, w tym także i w Polsce, sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorstw uważany jest za stymulant gospodarczego rozwoju. Obecnie o roli mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce mówi się tylko dobrze. To właśnie one tworzą nowe miejsca pracy, wprowadzają innowacje i pobudzają rozwój konkurencji w gospodarce. Jednocześnie mikro, małe i średnie firmy napotykają wiele trudności i barier. Za jedną z najważniejszych należy uznać ograniczenia kapitałowe, które dotyczą trudności w dostępie do finansowania zewnętrznego. Ograniczenia kapitałowe są jednym z czynników hamujących nie tylko rozwój, ale i samo pojawienie się, i utrzymanie się przedsiębiorstwa na rynku czy też rozbudowanie jego pozycji konkurencyjnej. Banki niechętnie finansują firmy z sektora MSP. Inwestycje tych firm są postrzegane przez banki jako ryzykowne, kłopotliwe w obsłudze, co wpływa na niską wiarygodność firmy i w konsekwencji na odmowę zawarcia umowy kredytowej.*

W takiej sytuacji inicjatywa JEREMIE wychodzi naprzeciw kapitałowym barierom. Inicjatywa JEREMIE to wspólne europejskie zasoby dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw i oferuje ona państwom członkowskim UE możliwość korzystania z części swoich funduszy europejskich na wsparcie przedsiębiorstw poprzez stworzenie mechanizmów inżynierii finansowej, poprawiającej dostęp do finansowania zewnętrznego. Inicjatywa JEREMIE zapewnia przedsiębiorcom takie instrumenty finansowe, jak: poręczenia, pożyczki czy wejścia kapitałowe.

1. Wprowadzenie

Kryzys finansowy 2008 roku, którego symbolicznym początkiem był upadek banku Lehman Brothers, początkowo uderzył w kraje rozwinięte, a następ-

nie w zastraszającym tempie przerodził się w globalny krach gospodarczy, powodując utratę zaufania do sprawnie funkcjonujących instytucji. Polska należy wprawdzie do krajów, które stosunkowo łagodnie przeszły fale kryzysu, jednak w przedsiębiorstwach narastają problemy z płynnością finansową, mniejszym popytem na produkty i usługi oraz ograniczeniem dostępności do zewnętrznych źródeł finansowania z uwagi na m.in. zwiększone ryzyko kredytowe.

Celem artykułu jest przedstawienie idei stworzonej przez Komisję Europejską: inicjatywy JEREMIE, dzięki której możliwe jest uruchomienie dodatkowych źródeł finansowania MSP, poprzez wzmocnienie kapitału i przejście przez Fundusz Powierniczy JEREMIE części ryzyka, którego instytucje finansowe nie byłyby skłonne ponieść w normalnych warunkach.

2. Charakterystyka sektora MSP w Polsce

Od ponad 20 lat jesteśmy świadkami zmian zachodzących zarówno w sferze społecznej, jak i szeroko rozumianej sferze gospodarczej.

Zmiany te wywarły ogromny wpływ na strukturę polskiej gospodarki oraz zapoczątkowały rywalizację przedsiębiorstw w otoczeniu, w którym rządzi „nie-widzialna ręka rynku”. W warunkach stale nasilającej się konkurencji, ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej stało się nieodzownym elementem tej gry rynkowej. Transformacja ustrojowa to także początek rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). Sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorstw tworzy specyfikę funkcjonowania sektora przedsiębiorstw zarówno w Polsce, jak i pozostałych krajach Unii Europejskiej.

Z danych GUS wynika, że w Polsce jest już zarejestrowanych prawie 3,909 mln podmiotów gospodarczych, z czego na sektor MSP przypada aż 99,8% ogółu zarejestrowanych podmiotów. W tej grupie 94,2% stanowią przedsiębiorstwa mikro (zatrudniające mniej niż 10 pracowników), przedsiębiorstwa małe (10–49 pracowników) stanowią 4,9%, a średnie (50–249 pracujących) – 0,9% liczby przedsiębiorstw w sektorze¹.

W krajach gospodarek wolnorynkowych, w tym także i w Polsce, sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorstw uważany jest za koło zamachowe gospodarki i za stymulant jej rozwoju. Potwierdzeniem tego jest fakt, że sektor ten ma około 50-procentowy udział w tworzeniu produktu krajowego brutto.

O roli mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce mówi się obecnie tylko dobrze, a jako ich atuty wymienia się najczęściej to, że:

¹ Por. *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej wpisanych do rejestru REGON w województwie zachodniopomorskim w 2010 r.* Informacje i opracowania statystyczne: Urząd Statystyczny w Szczecinie, Szczecin 2011.

- tworzą nowe miejsca pracy – zwykle dużo taniej i szybciej niż duże firmy,
- wypełniają nisze rynkowe, którymi duże firmy się nie interesują,
- wprowadzają innowacje i przez to wyzwalają potencjał innowacyjny,
- stymulują rozwój konkurencji w gospodarce, podczas gdy duże firmy raczej tę konkurencję ograniczają,
- współtworzą sukcesy dużych firm, przejmując od nich funkcje, które dla nich są mało atrakcyjne².

Jednocześnie w rozwijających się gospodarkach, mikro, małe i średnie firmy napotykać wiele trudności i nieudogodnień. Ograniczenia, na które najczęściej uskarżają się mali i średni przedsiębiorcy to:

- uregulowania prawne – brak stabilizacji przejawiający się częstą i niełatwą do przewidzenia zmianą przepisów,
- administracyjne ograniczenia w podejmowaniu niektórych rodzajów działalności gospodarczej – koncesjonowanie działalności, które godzi w zasadę swobody gospodarczej i jest instrumentem korupcyjnym,
- długotrwałe i kosztowne postępowania sądowe w sprawach gospodarczych i rejestrowych,
- bariery o charakterze fiskalnym – utrzymywanie wysokich obciążeń podatkowych, częste zmiany przepisów prawa podatkowego oraz swobodna ich interpretacja przez urzędy skarbowe,
- niedostateczny dostęp do informacji gospodarczej,

i wreszcie:

- ograniczenia kapitałowe³.

To właśnie ograniczenia kapitałowe są jednym z czynników hamujących nie tylko rozwój, ale i samo pojawienie się, i utrzymanie się na rynku czy też rozbudowanie pozycji konkurencyjnej. Wiąże się z tym utrudniony dostęp do finansowania zewnętrznego.

A przecież realizowanie przez mikro, małe i średnie firmy podstawowych funkcji gospodarczych jest możliwe wówczas, gdy przedsiębiorstwa te mają ułatwiony dostęp do zewnętrznych źródeł pozyskiwania kapitału. Kiedy kapitał własny i wypracowane nadwyżki finansowe nie są wystarczające, aby finansować inwestycje i innowacje, przedsiębiorcy na ogół sięgają po finansowanie w formie kredytu czy pożyczki.

Inwestycje sektora MSP postrzegane są przez kapitałodawców – głównie banki – jako przedsięwzięcia ryzykowne i kłopotliwe w obsłudze, przy uwzględ-

² A. Kopczuk, *Kształtowanie struktury kapitału w procesie wzrostu małego przedsiębiorstwa*, w: *Finansowe aspekty funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw*, red. E. Orechwa-Maliszewska, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2003, s. 90.

³ Por. http://www.univ.rzeszow.pl/ekonomia/Zeszyt5/18_janas.pdf.

nieniu relatywnie wysokiego kosztu weryfikacji i monitorowania klienta w stosunku do generowanych zysków. Taka sytuacja przekłada się niestety na mniej korzystne warunki, na jakich jest udzielany kredyt, czyli głównie wysokie oprocentowanie i znaczne wymagania w kwestii zabezpieczenia kredytu, których początkujący przedsiębiorca często nie może spełnić.

Ponadto przedsiębiorcy wymieniają następujące utrudnienia stwarzane przez przedsiębiorstwa bankowe⁴:

- przecenianie znaczenia analizy wskaźnikowej, która nie zawsze jest wiarygodna,
- nieelastyczna oferta kredytowa niedostosowana do specyfiki sektora MSP,
- koncentrowanie się na przeszłości klienta,
- zbyt rygorystyczne egzekwowane zabezpieczeń,
- zbyt urzędowy stosunek do klientów,
- zbiurokratyzowane i długotrwałe procedury związane z wypełnieniem i złożeniem wniosków kredytowych,
- niekorzystne, w porównaniu z dużymi jednostkami, ogólne warunki udzielania kredytów (dyskryminacja sektora MSP).

Kryzys światowy, którego skutki co raz bardziej odczuwa polska gospodarka, powoduje, że polityka kredytowa banków w zakresie finansowania przedsiębiorców stała się nad wyraz ostrożna. Można wskazać przynajmniej kilka powodów takiego zachowania: wyhamowanie gospodarki, którego skutkiem są trudniejsze warunki prowadzenia biznesu, kłopoty finansowe części zagranicznych banków, polityka ograniczania akcji kredytowej, brak płynności na rynku międzybankowym.

3. Inicjatywa wspólnotowa JEREMIE w Polsce

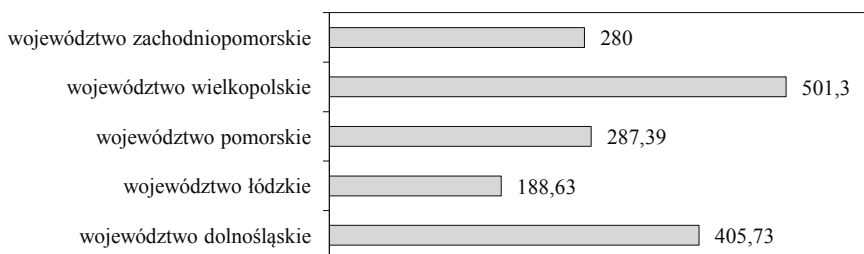
Inicjatywa JEREMIE – *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* (wspólne europejskie zasoby dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw) – to wspólna inicjatywa Komisji Europejskiej, Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, która wpisuje się w założenia strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia i ma na celu poprawę dostępu do finansowania rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w regionach UE. Inicjatywa ta ma pomóc przezwyciężyć trudności w dostępie do

⁴ A. Adamiuk, *Rola funduszy poręczeń kredytowych w zwiększaniu wiarygodności ekonomicznej przedsiębiorstwa*, w: *Wiarygodność ekonomiczna przedsiębiorstwa – ocena i kształtowanie*, red. A. Kopczuk, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2004, s. 94.

finansowania, w szczególności poprzez zapewnienie dostępu do mikrokredytów, pożyczek, kapitału podwyższonego ryzyka, kredytów i gwarancji, a także innych innowacyjnych form finansowania dla sektora MSP⁵.

Zastosowanie inicjatywy JEREMIE ma na celu wspieranie rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorstw poprzez poprawę ich dostępności do kapitału, polegającą na zaoferowaniu im kompleksowego, elastycznego i skutecznego systemu instrumentów inżynierii finansowej.

Bank Gospodarstwa Krajowego, pełniący funkcję menadżera funduszy powierniczych JEREMIE w wybranych województwach w Polsce w ramach regionalnych programów operacyjnych i programu *Rozwój Polski wschodniej*, jest zobowiązany do alokowania środków funduszu w sposób zwrotny w działające lub uruchamiane na rynku instrumenty zewnętrznego finansowania przedsiębiorczości, udostępniane dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw przez pośredników finansowych⁶.



Rysunek 1. Środki inicjatywy JEREMIE w poszczególnych województwach (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.jeremie.com.pl.

Środki wydatkowane na rzecz MSP i zwrócone do Funduszu Powierniczego JEREMIE będą udostępnione do powtórnego inwestowania na wsparcie sektora MSP.

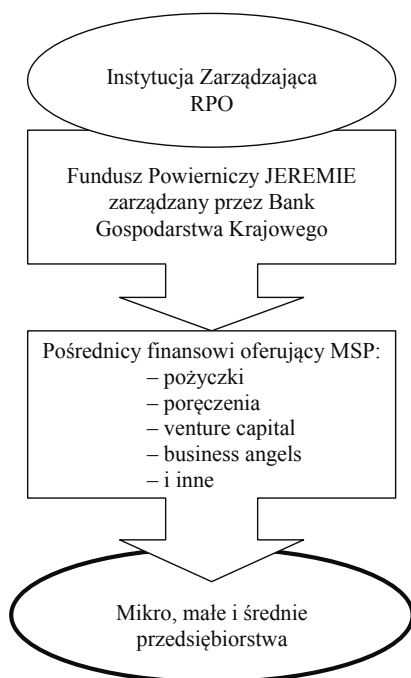
Mechanizm działania inicjatywy JEREMIE opiera się na utworzeniu specjalnych funduszy powierniczych JEREMIE, do którego z góry zostały przekazane środki z regionalnych programów operacyjnych, które następnie w postaci

⁵ www.cie.gov.pl.

⁶ Obecnie inicjatywa JEREMIE realizowana jest w ramach regionalnych programów operacyjnych w pięciu województwach: zachodniopomorskim, wielkopolskim, pomorskim, łódzkim i dolnośląskim oraz w województwach objętych programem *Rozwój Polski wschodniej*.

instrumentów inżynierii finansowej będą trafiać do mikro, małych i średnich przedsiębiorstw działających w regionach⁷.

Do podmiotów z sektora MSP środki finansowe trafiają poprzez pośredników finansowych, takich jak fundusze pożyczkowe, poręczeniowe, banki i inne instytucje finansowe finansujące sektor MSP, np. spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Schemat działania inicjatywy JEREMIE w Polsce przedstawia rysunek 2.



Rysunek 2. Schemat działania inicjatywy JEREMIE w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

Pośrednicy finansowi, wybierani w drodze konkursów, są zobowiązani do oferowania MSP produktów finansowych dostosowanych do potrzeb finansowania działalności i rozwoju MSP. Wszystkie instrumenty finansowe, w przeciwieństwie do jednorazowych grantów, będą odnawialne. Powstały w ten sposób efekt mnożnikowy ma przynieść o wiele większe korzyści dla przedsiębiorstw niż system dotacyjny, gwarantując ciągłość i stabilność systemu wsparcia. Środ-

⁷ www.rpo.wzp.pl/rpo/inicjatywa_jeremie/inicjatywa_jeremie.htm.

ki wydatkowane na rzecz MSP i zwrócone do funduszu powierniczego są udostępnione do powtórnego inwestowania we wsparcie sektora MSP. Tym samym opracowany mechanizm transferowy pozwoli na zwiększenie absorpcji środków z RPO WZ przez sektor MSP⁸.

Wsparcie ma na celu wypełnienie luki finansowej istniejącej w regionie w zakresie instrumentów inżynierii finansowej, tzn., że działanie Funduszu Powierniczego JEREMIE jest ukierunkowane na obszar „niesprawności” rynku. Oznacza to, że instrumenty finansowe wspierane w ramach funduszu powierniczego mają się pojawiać tam, gdzie tradycyjny sektor bankowy odmawia przedsiębiorcom udzielania kredytów na rozwój prowadzonej przez nich działalności lub wymaga spełnienia dodatkowych warunków.

Ponadto zastosowanie inicjatywy JEREMIE zwiększa efektywność instytucji oferujących sektorowi MSP instrumenty inżynierii finansowej poprzez:

- rozwój ich oferty produktowej,
- lepsze ukierunkowanie wsparcia ze względu na lokalizację, profil przedsiębiorcy oraz rodzaj/charakter prowadzonej działalności,
- podnoszenie standardów zarządzania instrumentami finansowymi,
- stworzenie i realizację wspólnej polityki działania funduszy.

Należy także mieć na uwadze, iż często oprócz braku kapitału przyczyną problemów przedsiębiorstwa jest także brak doświadczenia i umiejętności efektywnego zarządzania firmą, brak dobrych praktyk czy ograniczony dostęp do specjalistycznych szkoleń lub usług doradczych w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej. Problem ten dotyczy głównie firm w początkowej fazie rozwoju, a także powstających w gminach o niskiej aktywności gospodarczej czy na terenach wiejskich itp. Dąży się zatem do zapewnienia MSP kompleksowego wsparcia, które pozwoli na lepsze wykorzystanie środków, które trafią do przedsiębiorstw w formie określonego instrumentu finansowego⁹.

Każdorazowe wsparcie przekazywane w ramach Funduszu Powierniczego JEREMIE ma na celu wspieranie rozwoju przedsiębiorstwa oraz przynoszenie przedsiębiorstwu długofalowych korzyści. W związku z tym preferowane jest ukierunkowanie finansowania przede wszystkim na działalność inwestycyjną firm. Przekazywanie przedsiębiorstwom poprzez instrumenty finansowe wsparcia na działalność bieżącą jest możliwe, jednakże niewskazane jest tworzenie produktów finansowych przeznaczonych wyłącznie na kapitał pracujący przedsiębiorstwa, tzn. dany instrument finansowy nie może być tworzony jedynie w celu zapewnienia przedsiębiorstwom środków finansowych na działalność bieżącą. Możliwe jest natomiast stosowanie instrumentów finansowych, w ramach których wsparcie udzielone na kapitał pracujący będzie towarzyszyć wsparciu na

⁸ Tamże.

⁹ Tamże.

działalność inwestycyjną firm, pod warunkiem, iż będzie to służyć rozwojowi przedsiębiorstwa.

W ramach inicjatywy JEREMIE istnieje także możliwość zastosowania wsparcia typu venture capital, transfer technologii, business angels itp.

Reasumując, inicjatywa JEREMIE stanowi odpowiedź na zwiększone zapotrzebowanie mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w zakresie poprawy dostępu do funduszy wspierających ich rozwój. Inicjatywa JEREMIE, dzięki zastosowaniu mechanizmów inżynierii finansowej, pozwala na redukcję ekspozycji na ryzyko kredytowe banków i innych instytucji finansowych i tym samym na zmniejszenie bariery dostępności do zewnętrznych źródeł finansowania dla sektora MSP.

4. Podsumowanie

W ocenie banków udzielanie finansowania mikro, małym i średnim przedsiębiorcom o charakterystycznych cechach, takich jak niski kapitał własny, brak majątku pod zabezpieczenie kredytu, brak historii kredytowej, wiąże się z dużym ryzykiem. Istotną rolę odgrywa w tym momencie inicjatywa JEREMIE, która poprzez konstrukcję oferowanych produktów przejmuje na siebie część ryzyka związanego z finansowaniem działalności przedsiębiorstwa. W rezultacie umożliwi to zaciągnięcie kredytu przez przedsiębiorstwo i stworzy szansę na dalszy jego rozwój.

Obecnie wdrażanie inicjatywy JEREMIE w Polsce znajduje się w fazie początkowej. Widać już jednak pierwsze oznaki powodzenia tego programu. W pierwszych konkursach ogłoszonych przez menadżera funduszy powierniczych, czyli Bank Gospodarstwa Krajowego, wzięły udział fundusze pożyczkowe i poręczeniowe. Łączna kwota wsparcia, jaką otrzymały, wyniosła ponad 430 mln zł. Tym samym kwotę tę po powiększeniu o wkład własny przekazą do przedsiębiorców z sektora MSP w Polsce, skutecznie ograniczając barierę dostępności do zewnętrznych źródeł finansowania.

Wojciech Misterek

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Potencjał tworzenia bankowości komunalnej w Polsce

***Streszczenie.** Przedmiotem artykułu jest analiza możliwości wykreowania w polskim systemie finansowym banku komunalnego, czyli podmiotu oferującego swoje usługi głównie do jednostek samorządu terytorialnego. Jak zostało to przedstawione w artykule, istnieją podstawy ekonomiczne, aby taka instytucja mogła efektywnie funkcjonować. Oprócz tego przytoczone badania przeprowadzone wśród JST z województwa lubelskiego pokazują znaczny potencjał popytu na usługi takiego podmiotu. Rola tej instytucji może być szczególnie istotna w okresach spowolnienia gospodarczego, kiedy zmniejsza się dostępność gmin i powiatów do środków oferowanych przez banki komercyjne. Tym samym obecna inicjatywa Związku Powiatów Polskich i BGK utworzenia banku komunalnego może się urzeczywistnić i przyczynić się do poprawy wykorzystania kapitału w sektorze publicznym.*

1. Wprowadzenie

Kilkanaście lat funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce pokazało ich wysokie umiejętności w gospodarowaniu ograniczonymi środkami, przy skutecznym wywiązywaniu się z powierzonych zadań. Niestety, trudna sytuacja budżetu państwa sprawia, że wielkość środków finansowych, która trafia do samorządów nie jest adekwatna do wagi przekazanych im obowiązków. Zjawisko to zostało znacznie zdynamizowane w okresie spowolnienia gospodarczego, którego efektem są zwiększające problemy deficytu budżetowego oraz całego długu publicznego. W konsekwencji redukowane są środki kierowane do samorządów, co przy utrzymaniu zakresu nałożonych na nie odpowiedzialności

wpływa na mniejsze możliwości generowania wolnych środków finansowych zarówno na działalność bieżącą, jak i inwestycyjną. Dlatego wiele gmin, powiatów czy województw, chcąc właściwie realizować zadania o charakterze użyteczności publicznej, musi się zadłużać. Dodatkowo znaczna część samorządów podjęła ryzyko inwestycji infrastrukturalnych, co – chociaż zaowocowało poprawą środowiska bytowego mieszkańców oraz stworzyło szansę rozwoju gospodarczego – zmusiło je do zaciągania wieloletnich zobowiązań. Często dodatkowym bodźcem do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, a tym samym wzrostu zadłużenia, są programy pomocowe Unii Europejskiej, które w znacznej mierze wspierają finansowo inwestycje infrastrukturalne, wymagają jednak współfinansowania, na które często brakuje środków w budżecie gminy, powiatu czy województwa. Potwierdzeniem tego zjawiska jest stale wzrastające zadłużenie JST, co przy systematycznym wzroście samej wartości dochodów przekłada się na olbrzymi wzrost wartości długu samorządowego.

Chociaż polskie prawodawstwo daje szerokie spektrum instrumentów, dzięki którym samorządy mogą pożyczać pieniądze¹, to jednak najczęściej stosowanym narzędziem jest kredyt bankowy. Należy spodziewać się, że w najbliższych latach utrzyma się dominacja tego instrumentu w finansowaniu samorządowych projektów infrastrukturalnych. Jest to bowiem źródło o znacznie prostszej procedurze pozyskania środków niż obligacje komunalne i mniejsze jednostki, a zwłaszcza gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, wciąż będą z niego najchętniej korzystać. Czynnikiem, który dodatkowo może wpłynąć na ugruntowanie się roli kredytów komercyjnych, będą środki pomocowe Unii Europejskiej. Rozdysponowywane obecne programy wsparcia na lata 2007–2013 przewidują bardzo duże dofinansowanie projektów na rozbudowę infrastruktury i chociaż w kolejnym okresie programowania środków finansowych będzie mniej, to prawdopodobnie skala inwestycji wciąż będzie znacząca. Należy pamiętać, że tak jak to ma miejsce teraz, konieczne będzie partycypowanie jednostki w pewnej części inwestycji. Tym samym nieodzowne stanie się pozyskanie zewnętrznego kapitału, który w takiej sytuacji znacznie korzystniej i łatwiej będzie zdobyć w banku, niż bezpośrednio na rynku poprzez emisję dłużnych papierów wartościowych.

I chociaż obecny system wsparcia finansowego, głównie ze względu na funkcjonowanie sektora banków komercyjnych i spółdzielczych, należy uznać za efektywny, to jednak często pojawiają się opinie o możliwości zmniejszenia kosztu kapitału poprzez utworzenie banku skupiającego swoją działalność na obsłudze gmin, powiatów i województw samorządowych, czyli tzw. banku komunalnego. Rozważania te nabrały szczególnego znaczenia w okresie spowolnienia

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

gospodarczego, które z jednej wpływa na spadek dochodów budżetowych JST, a z drugiej stało się przyczynkiem do zaostrzenia polityki zadłużenia samorządów. W związku z tym głównym celem opracowania jest określenie potencjalnych możliwości tworzenia bankowości komunalnej w Polsce.

2. Rozwój współpracy jednostek samorządu terytorialnego i instytucji finansowych

Obecnie funkcjonujące banki komercyjne i spółdzielcze powinny być i są bardzo zainteresowane współpracą z jednostkami samorządu terytorialnego. Wynika to z kilku powodów.

Po pierwsze, są to podmioty, które w różnych okresach roku budżetowego dysponują znacznymi nadwyżkami środków płynnych, które powinny być bezpiecznie i efektywnie inwestowane. Badania przeprowadzone wśród jednostek samorządu terytorialnego z województwa zachodniopomorskiego wykazały, że blisko 90% z nich korzysta z instrumentów lokacyjnych, a średni czas trwania lokaty wynosi 7 tygodni, przy czym najczęściej spotykane są lokaty 9-tygodniowe. Analiza inwestowanych środków pokazuje, że są to podmioty generujące krótkoterminowe, znaczne nadwyżki gotówkowe. W przypadku lokat standardowych gminy, powiaty i samorządowe województwa najczęściej inwestują środki w wysokości od 101 do 500 tys. zł, przy czym nierzadkie są lokaty większe. Potwierdza to fakt, że ponad 60% lokat standardowych jest większa od 101 tys. zł. Dla lokat niestandardowych te wartości są jeszcze większe, gdyż ponad połowa inwestycji tego typu przekracza wartość pół miliona zł. Należy więc zauważyć, że jednostki samorządu terytorialnego są doskonałą grupą klientów, która dostarcza względnie stabilny kapitał o dużej wartości i relatywnie niskich kosztach dla banku².

Po drugie, samorządy realizując szereg funkcji powierzonych przez państwo i współpracując z licznymi podmiotami, zarządzają znacznymi budżetami i realizują szereg transakcji płatniczych. W konsekwencji korzystają z licznych usług rozliczeniowych, które dla banku są podstawą do generowania przychodów z prowizji. Nie chodzi tu tylko o ilość dokonywanych operacji, ale także o ich różnorodność. Tym samym w zakresie obsługi bankowej samorządy systematycznie upodabniają się do dużych korporacji. Potwierdzeniem tego jest analiza ofert banków, która pokazuje, że badanej grupie podmiotów oferowane są nie tylko standardowe rachunki bieżące i pomocnicze, ale i liczne narzędzia uzupełniają-

² *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, S. Flejterski, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 166–167.

ce, stosowane dotychczas przez duże podmioty gospodarcze. Do tych narzędzi należy zaliczyć³:

- tworzenie informatycznych systemów komunikacji i realizacji transakcji dedykowanych dla danej jednostki, z możliwością integracji z używanym w samorządzie systemem zarządzania,
- możliwość dokonywania rozliczeń w systemie on-line i bieżącego raportowania transakcji oraz możliwość eksportu/importu danych do pliku tekstowego w odpowiednim formacie,
- pełną informację o procesie autoryzacji zleceń, poprzez podanie daty i godziny zlecenia przez każdą z osób,
- generowanie wyciągów niewymagających stempla bankowego,
- możliwości integracji wielu rachunków bankowych, zarówno w kontekście równoczesnego wykonywania operacji na różnych rachunkach jednostki, jak i dokonywania konsolidacji środków,
- *cash management* – dzięki niemu samorząd może wykorzystywać płatności masowe lub inne systemy zarządzania należnościami, konsolidację środków z różnych rachunków bankowych, automatyczne systemy lokacyjne lub automatyczne systemy zaciągania zobowiązań kredytowych,
- umożliwienie użytkownikowi dysponowania podpisem elektronicznym.

Oprócz tego jednostki samorządu terytorialnego na rachunkach bankowych utrzymują systematycznie wysokie saldo środków pieniężnych, które jest źródłem bardzo taniego kapitału, jeżeli w ogóle w tym przypadku możemy mówić o kosztach. W przypadku rachunków podstawowych około 80% jednostek samorządu terytorialnego utrzymywało saldo na poziomie przekraczającym 101 tys. zł. Choć w tej grupie dominowały jednostki, które posiadały w banku wolne środki na poziomie od 101 do 500 tys. zł, to jednak dość liczna była też grupa, dla której saldo na rachunku podstawowym było bardzo duże i przekraczało kwotę 1 mln zł. Na rachunkach pomocniczych środki pieniężne są znacznie mniejsze, jednak także na nich blisko 20% podmiotów utrzymuje saldo na poziomie przekraczającym 1 mln zł⁴. Potwierdzają się więc wcześniejsze spostrzeżenia dotyczące wykorzystania instrumentów lokacyjnych, które pokazały, że analizowane podmioty mogą generować znaczne nadwyżki finansowe, które mogą być źródłem taniego kapitału.

Kapitał ten w łatwy i bezpieczny sposób może zostać zagospodarowany przez same jednostki samorządu terytorialnego, gdyż brak adekwatności środków na realizację zadań ustawowych oraz konieczność rozbudowy infrastruktury systematycznie skłania jednostki do zaciągania zobowiązań. I to właśnie w tym obsza-

³ Analiza została przeprowadzona na podstawie oferty wybranych banków oraz zapytań przetargowych na obsługę bankową jednostek samorządu terytorialnego.

⁴ *Bankowo-finansowa...*, wyd. cyt., s. 166–167.

rze należy poszukiwać kluczowej roli banku komunalnego. Wzrost zadłużenia przekłada się na powolny, lecz systematyczny spadek zdolności kredytowej. Ponadto spowolnienie gospodarcze wpłynęło na zmniejszenie się wolnych środków płynnych w samym sektorze bankowym, w konsekwencji wrasta koszt kapitału. Oznacza to, że dla wielu jednostek coraz trudniejsze stanie się pozyskanie go w bankach komercyjnych lub spółdzielczych, dlatego zasadne jest zastanowienie się nad możliwością powołania instytucji finansowej obsługującej wyłącznie sektor samorządowy.

3. Pojęcie i rola banku komunalnego

Sektor banków komunalnych nie jest rozwiązaniem w Polsce nowym, w okresie 20-lecia międzywojennego funkcjonowały w Polsce trzy banki komunalne i zrzeszone w nich kasy komunalne. Przy czym ówczesne instytucje obsługiwały nie tylko jednostki samorządu terytorialnego, kierowały także swoją ofertą do podmiotów gospodarczych oraz gospodarstw domowych.

Po II wojnie światowej ze względu na sytuację polityczno-gospodarczą Polski inicjatywy tego typu zostały całkowicie zawieszone. Jednak po zmianach ustrojowych, jakie nastąpiły w naszym kraju po 1989 roku oraz na kanwie wzrostu znaczenia sektora samorządowego pomysł powołania instytucji finansowej obsługującej sektor jednostek samorządu terytorialnego ponownie stał się aktualny.

W 1992 roku z inicjatywy Urzędu Miasta w Gdyni został założony Bank Komunalny SA w Gdyni, a od września 1996 roku akcje banku były nawet notowane na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie. Była to jednak instytucja o charakterze lokalnym i niewielkim zakresie oddziaływania na sektor samorządowy, gdyż znaczna część działalności była realizowana w sektorze niekomunalnym. W konsekwencji w lipcu 1999 roku została podpisana umowa subskrypcyjno-inwestycyjna z Nordbanken AB (obecnie Nordea Bank Sweden AB)⁵. Tym samym największa skandynawska grupa bankowa Nordea stała się strategicznym inwestorem Banku Komunalnego i systematycznie zaczęła upodabniać ten podmiot do klasycznego banku uniwersalnego.

Wśród specjalistów z dziedziny finansów samorządowych idea tego typu instytucji była jednak stale aktualna. D. Korenik w swojej publikacji wyróżnia kilka możliwych modeli pojawienia się na rynku banku komunalnego: model tradycyjny bankowości komunalnej, współczesny model bankowości spółdzielczej, uwzględniający w swojej ofercie także usługi sektora ubezpieczeniowego oraz model organizacji *bankasurance*, wzorujący się na banku komercyjnym specjali-

⁵ <http://www.nordea.pl/o-banku/nordea/wiecej-o-nordea.html>.

stycznym. Zdaniem autorki najbardziej prawdopodobny jest model ostatni, który w praktyce polegałby na stworzeniu ścisłego powiązania różnych pośredników finansowych z bankiem i ubezpieczycielem na czele, specjalizujących się w obsłudze finansowej sektora użyteczności publicznej⁶. Przykładem takiej instytucji jest grupa kapitałowo-finansowa Dexia.

Nieco inaczej tę instytucję wyobrażają sobie twórcy ostatniej inicjatywy, jaka zrodziła się na XIV Zgromadzeniu Ogólnego Związku Powiatów Polskich, którzy w celu zwiększenia dostępności do szerokiej gamy instrumentów finansowych planują powołanie banku komunalnego przez samorządowe organizacje zrzeszeniowe oraz Bank Gospodarstwa Krajowego.⁷ Wydaje się więc, że byłaby to instytucja upodabniająca się do klasycznego modelu bankowości komunalnej, który pozyskiwałby tani kapitał od samorządów generujących nadwyżki gotówkowe i transformowałby te środki w tanie kredyty dla gmin, powiatów i województw samorządowych, głównie o charakterze inwestycyjnym.

4. Możliwości reaktywowania w Polsce banków komunalnych w świetle badań

Powyższe analizy wskazują, że jednostki samorządu terytorialnego powinny być dla instytucji finansowych klientami kluczowymi. Rzeczywistość jest jednak zupełnie inna. W badaniach ankietowych, aż 33% badanych banków wskazało, że są to klienci nieatrakcyjni⁸. Tym samym są gorzej traktowani, niż wynikałoby to z ich roli i bezpieczeństwa.

Widać więc, że istnieją przesłanki do stworzenia banku komunalnego, który zwiększyłby efektywność i bezpieczeństwo środków zarządzanych w sektorze publicznym.

Ponadto, jak zostało wcześniej udowodnione, istnieje duży potencjał, aby taka instytucja mogła efektywnie funkcjonować na rynku i wspierać rozwój regionalny. Samorządy generują bowiem znaczne nadwyżki środków pieniężnych, inwestując je w instrumenty lokacyjne lub pozostawiając na rachunkach bieżących lub pomocniczych. W konsekwencji nowo powoływana instytucja miałaby dostęp do znacznego kapitału o względnie niskim koszcie. Poza tym gminy, powiaty i województwa samorządowe należą do najbezpieczniejszych dłużników, w konsekwencji pieniądze samorządów byłyby inwestowane w bezpieczne kre-

⁶ D. Korenik, S. Korenik, *Stosunki samorządowo-bankowe a rozwój społeczno-ekonomiczny w przestrzeni*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 78–79.

⁷ Stanowisko XIV Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich w sprawie utworzenia banku komunalnego, Warszawa 25 marca 2011 roku.

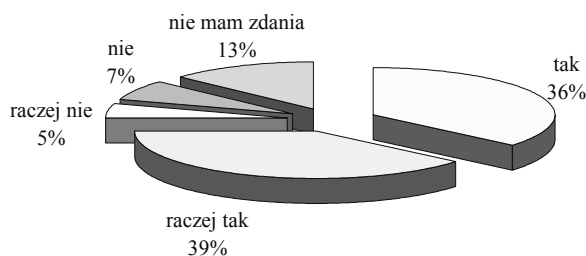
⁸ *Bankowo-finansowa...*, wyd. cyt., s. 154.

dyty komunalne. Problemem jest jednak niedopasowanie aktywów do pasywów. Depozyty, z których korzystają samorządy są krótkoterminowe, a zapadalność kredytów sięga kilkunastu lat. Ten problem mógłby zostać rozwiązany poprzez odpowiednie zarządzanie finansami oraz właściwe dokapitalizowanie tej instytucji, głównie w ramach współpracy z BGK⁹.

Obecnie należy się zastanowić, czy rzeczywiście same jednostki samorządu terytorialnego są zainteresowane powołaniem tego typu instytucji.

Badanie przeprowadzone wśród jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim, w ramach realizacji grantu badawczego MNiSW nr N N113 240836, pt. „Uwarunkowania wykorzystania funduszy Unii Europejskiej przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie lubelskim”, pozwalają na identyfikację znacznego zainteresowania powołaniem banku komunalnego. W badaniu, w tym zakresie, uczestniczyły 94 samorządy z regionu, co stanowi 40% całej populacji.

Czy Państwa zdaniem zasadne jest pojawienie się na rynku instytucji finansowej, która kierowałaby swoją ofertę wyłącznie do JST?



Rysunek 1. Zainteresowanie jednostek samorządu terytorialnego utworzeniem banku komunalnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

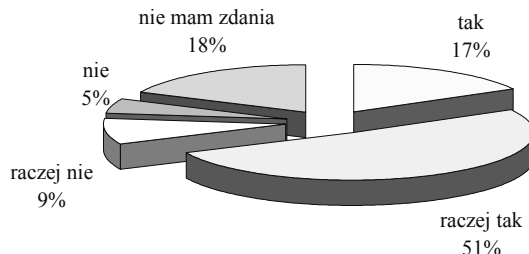
Na pytanie związane z zasadnością pojawienia się instytucji finansowej kierującej swoją ofertę wyłącznie do jednostek samorządu terytorialnego pozytywnie odpowiedziało 3/4 respondentów, a zaledwie 12% ankietowanych uznało taką inicjatywę za niepotrzebną. Ponadto warto zauważyć, że wśród podmiotów, które pozytywnie oceniły taką inicjatywę, znalazły się przedstawicielstwa wszystkich szczebli samorządowych, zaś w grupie niechętniej dla tworzenia banku komunalnego były wyłącznie gminy wiejskie i miejskie.

⁹ E. Twaróg, M Bellon, *BGK chce zostać swatem*, „Puls Biznesu”, 5 kwietnia 2011 r.

Nieznacznie mniej jednostek samorządu terytorialnego z województwa lubelskiego zadeklarowało chęć skorzystania z usług takiej instytucji. Odpowiedź jednoznacznie „tak” zaznaczyło 17% ankietowanych, zaś na odpowiedź „raczej tak” wskazała ponad połowa badanych podmiotów. Wyniki te potwierdzają znaczne zainteresowanie pojawieniem się banku komunalnego w Polsce, a oprócz tego pokazują istotny popyt na jego usługi. Jest to o tyle ważne, że aby tego typu instytucja mogła prawidłowo funkcjonować na rynku, musi mieć odpowiednią skalę działania, mierzoną głównie dostępem do kapitału. W konsekwencji duże zainteresowanie usługami powinno przełożyć się na możliwość nagromadzenia odpowiedniej ilości środków pieniężnych, które następnie będą mogły być transformowane w instrumenty pożyczkowe.

W grupie jednostek sceptycznych dla oferty usługowej banku komunalnego znalazło się łącznie 12% podmiotów, z czego część uważała, że inicjatywa powołania banku komunalnego jest niezasadna, a część – że tego typu instytucja powinna istnieć, ale ich jednostka nie będzie korzystała z jej usług (2 powiaty ziemskie: parczewski i świdnicki). Drugą grupę stanowiły podmioty najprawdopodobniej zadowolone z obecnej współpracy z wybraną instytucją finansową.

Czy Państwa zdaniem JST skorzystałyby z usług tego typu instytucji finansowej?



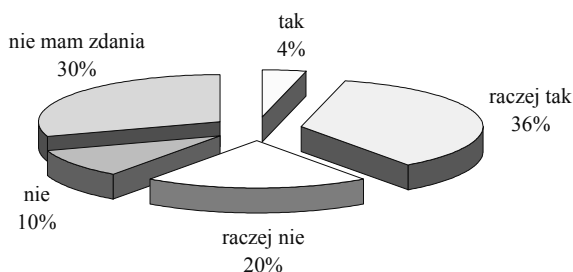
Rysunek 2. Zainteresowanie jednostek samorządu terytorialnego skorzystaniem z usług banku komunalnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Znacznie mniej jednoznaczne są wyniki badań związanych z możliwością współuczestniczenia poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w powołaniu banku komunalnego i ewentualnym jego dokapitalizowaniu. Na takie działanie zdecydowałoby się zaledwie 4% podmiotów, zaś raczej uczestniczyłoby w takim procesie 36% ankietowanych. Warto podkreślić, że w grupie, która wyraziła gotowość wsparcia finansowego powoływanej instytucji, znalazły się zarówno bogate miasta na prawach powiatów i gminy miejskie, jak i znacznie uboższe gminy wiejskie oraz powiaty ziemskie. W przypadku tej drugiej grupy

chęć uczestniczenia w takiej inicjatywie może być następstwem obawy o możliwość pozyskania kapitału na inwestycje w kolejnych latach, która dodatkowo jest wzmacniana spadkiem wpływów budżetowych, będącym rezultatem spowolnienia gospodarczego w naszym kraju. Tym samym powstanie omawianej instytucji finansowej byłoby dla nich szansą zabezpieczenia dostępności do źródeł zwrotnych w kolejnych latach.

Czy JST powinny być współwłaścicielami tego typu instytucji finansowej?



Rysunek 3. Zainteresowanie jednostek samorządu terytorialnego dokapitalizowaniem powstania banku komunalnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W grupie podmiotów, które nie są zainteresowane współuczestniczeniem w powołaniu banku komunalnego i ewentualnym jego dokapitalizowaniu znalazło się 30% ankietowanych. Wśród nich pojawiły się zarówno podmioty niezainteresowane istnieniem takiej instytucji, jak i podmioty, które uważają taką instytucję za potrzebną i chętnie korzystałyby z jej usług. W tej drugiej grupie znalazły się więc jednostki, które uważają, że inicjatywa powołania banku komunalnego jest właściwa, jednak źródłem kapitału powinny być środki spoza budżetów samorządowych.

5. Podsumowanie

Jak pokazały wcześniejsze analizy, powołanie banku komunalnego, chociaż trudne w obecnych realiach rynkowych, ma swoje podstawy ekonomiczne. Wynikają one z jednej strony z tego, że samorządy mogą generować odpowiednie nadwyżki kapitałowe, które mogłyby zasilać bank w tani i bezpieczny kapitał, z drugiej zaś, że gminy, powiaty i województwa są bezpiecznymi pożyczkobiorcami, którzy gwarantowaliby bezpieczeństwo tych środków. Badania ankietowe

pokazały także znaczny potencjał popytu, który jest szczególnie istotny dla prawidłowego funkcjonowania takiej instytucji. Tylko bowiem odpowiednia skala działalności zagwarantuje samorządom możliwość pożyczania taniego kapitału na planowane inwestycje infrastrukturalne i pozwoli pokryć koszty bieżącego funkcjonowania banku. Potwierdzeniem potencjału płynącego z powołania podmiotu oferującego usługi finansowe wyłącznie dla JST są badania, które wskazały, że 40% samorządów jest zainteresowanych dokapitalizowaniem takiej instytucji poprzez współudział w jej zarządzaniu. Oznacza to, że gminy, powiaty i województwa są w stanie wygospodarować środki finansowe z własnych budżetów, aby tak istotny dla ich rozwoju podmiot mógł się pojawić na rynku.

Wydaje się więc, że nowa inicjatywa samorządów i BGK jest racjonalna i szczególnie aktualna obecnie, kiedy jednostki samorządu terytorialnego borykają się ze spadkiem wpływów budżetowych, wynikającym ze spowolnienia gospodarczego. Rodzi się bowiem zagrożenie, że banki komercyjne mając mniej wolnych środków płynnych, będą ograniczać finansowanie inwestycji samorządowych, a powodem do takich decyzji może być chwilowy spadek zdolności kredytowej poszczególnych gmin, powiatów i województw samorządowych.

Dariusz Sobolewski

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Rola funduszy pożyczkowych w ograniczaniu luki kapitałowej poprzez wykorzystanie instrumentów inżynierii finansowej dostępnych w ramach inicjatywy JEREMIE (przykład województwa wielkopolskiego)

***Streszczenie.** Wzrost gospodarczy Unii Europejskiej opiera się na rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, które stanowią blisko 100% wszystkich działających firm. Jak pokazują wyniki badań empirycznych, pewna część tych przedsiębiorstw, pomimo posiadania potencjału do wykorzystania instrumentów finansowych, z powodu określonych cech i uwarunkowań formalnego rynku finansowego nie ma dostępu do odpowiednich środków finansowych. Powoduje to powstawanie tzw. luki kapitałowej, której ograniczenie jest jednym z kluczowych celów unijnej polityki rozwoju regionalnego.*

Jednym z dotychczasowych źródeł zmniejszających poziom luki kapitałowej są fundusze strukturalne opierające się na bezzwrotnych dotacjach dla małych i średnich przedsiębiorstw. Jednakże ten dominujący do tej pory strumień finansowy jest coraz częściej zastępowany przez długookresowe wsparcie w postaci instrumentów inżynierii finansowej. Przykładem mechanizmu inżynierii finansowej, opierającego się na zwrotnych pożyczkach, kredytach i instrumentach kapitału ryzyka, jest realizowana obecnie w Polsce inicjatywa JEREMIE. Założenia teoretyczne inicjatywy stawiają ją w czołówce nowoczesnych mechanizmów finansowych zwiększających dostęp do zewnętrznego finansowania zwrotnego. Do rozstrzygnięcia pozostaje jednakże problem, czy funkcjonujący na rynku pośrednicy finansowi oraz instytucja zarządzająca tzw. Funduszem Powierniczym JEREMIE są właściwie przygotowani do realizacji projektu, czy posiadają odpowiednie procedury i profesjonalną wiedzę umożliwiającą właściwą rekrutację i dotarcie do tych małych i średnich przedsiębiorstw, których cechy działalności (okres funkcjonowania na rynku, lokalizacja geograficzna, branża, poziom zabezpieczenia) pozwalają im skorzystać z oferowanych narzędzi finansowych.

1. Wprowadzenie

Celem artykułu jest prezentacja korzyści, jakie niesie ze sobą wdrożenie na poziomie regionalnym (wojewódzkim) inicjatywy JEREMIE, w ramach której oferowane są instrumenty zwrotne umożliwiające finansowanie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). W związku ze zbyt krótkim okresem realizacji inicjatywy w Polsce i co za tym idzie, brakiem danych empirycznych na ten temat, aktualnie nie jest możliwa ocena rzeczywistych efektów realizacji JEREMIE w obszarze instrumentów zwrotnych, jakimi są pożyczki. Niniejszy artykuł ogranicza się zatem do próby podjęcia teoretycznych rozważań dotyczących potencjalnego wpływu wybranych instrumentów finansowania zwrotnego (pożyczek) na ograniczenie (zmniejszenie) hipotetycznej luki kapitałowej powstałej w wyniku rozbieżności między popytem a podażą na kapitał dłużny.

W pierwszej części artykułu została przedstawiona problematyka związana z definicją luki kapitałowej oraz metodologią umożliwiającą jej oszacowanie. Druga część artykułu dotyczy krótkiego przeglądu dostępnych instrumentów inżynierii finansowej wraz z porównaniem mechanizmów finansowania zwrotnego i dotacji. W dalszej kolejności została opisana inicjatywa JEREMIE jako przykład pozadotacyjnego instrumentu inżynierii finansowej przeznaczonego dla małych i średnich przedsiębiorstw. Ostatnia część artykułu podejmuje próbę określenia roli funduszy pożyczkowych w realizacji inicjatywy JEREMIE. W tym celu zostały przedstawione dane dotyczące realizacji projektu JEREMIE w województwie wielkopolskim

W artykule zostały wykorzystane dane statystyczne publikowane przez EUROSTAT oraz EUROBAROMETR (Instytut Gallupa) oraz informacje z artykułów polsko- i angielskich dotyczących poruszanej problematyki.

2. Pojęcie luki kapitałowej

Jak wynika z danych Eurostatu (2007), w Unii Europejskiej funkcjonuje około 20,9 mln przedsiębiorstw, z czego zaledwie 0,2% stanowią duże przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 250 pracowników, a ponad 91% to mikrofirmy zatrudniające od 1 do 9 pracowników¹. Wszystkie grupy przedsiębiorstw stale potrzebują kapitału na rozwój swojej działalności, a popyt na ten kapitał systematycznie rośnie. Jedną z przyczyn zwiększającego się zapotrzebowania na kapitał jest dynamika wzrostu zarejestrowanych przedsiębiorstw (w Polsce liczba zarejestrowanych firm w 2010 roku zwiększyła się o 4,5%, co oznacza najwyższą dynamikę od

¹ EUROSTAT, Key figures on European business, 2007.

2002 r.)². Natomiast w 2. kw. 2011 roku wzrósł popyt na kredyty, w szczególności ze strony MSP³. W tradycji europejskiej finansowanie przedsiębiorstw długiem realizowane jest głównie za pośrednictwem sektora banków komercyjnych i spółdzielczych, a także firm finansowych (leasingowych i factoringowych). Uzupełnieniem systemu bankowego są fundusze pożyczkowe oraz fundusze kapitałowe, które oferują finansowanie tzw. kapitałem ryzyka (fundusze venture capital i private equity). Trzeba zaznaczyć, że posiadane zasoby kapitałowe banków oraz warunki regulacyjne wskazują na właściwą sprawność alokacyjną tego rynku, która wyraża się dynamiką przyrostu kredytów komercyjnych. Należy jednak zauważyć, że pomimo funkcjonowania sprawnego, zróżnicowanego i rozwojowego sektora bankowego występuje sytuacja, w której potrzeby finansowe pewnej grupy przedsiębiorstw mogą nie natrafiać na odpowiednią podaż. Sytuacja taka jest wywoływana przez zjawisko nazywane **asymetrią informacji** (bank kredytujący nie dysponuje wiarygodną informacją o planach i możliwościach potencjalnego kredytobiorcy) i z reguły dotyczy firm nowo założonych, pozbawionych historii kredytowej oraz nieposiadających wymaganych przez banki zabezpieczeń. Oferta produktów bankowych dla tej kategorii przedsiębiorstw jest dopasowana do skali wysokiego ryzyka, co oznacza, że proponowane instrumenty kredytowe są albo bardzo drogie, albo – co ma miejsce zdecydowanie częściej – po prostu niedostępne. Jeżeli zestawia się podaż produktów kredytowych i oczekiwania potencjalnych kredytobiorców, może wystąpić zjawisko subiektywnie postrzeganej luki kapitałowej.

Zjawisko to potwierdza raport Eurobarometru z września 2009 roku, który wskazuje, że ponad 20% małych i średnich przedsiębiorstw (ponad 4 mln) napotyka bariery związane z możliwością pozyskania finansowania na swoją działalność gospodarczą⁴. Pojawia się zatem sytuacja, w której występuje niedopasowanie popytu na kapitał do jego rzeczywistej podaży. Zjawisko to nazywane jest **luką kapitałową** (to luka finansowa lub luka Macmillana). Przez pojęcie luki kapitałowej rozumie się sytuację, w której ekonomicznie wiarygodne przedsiębiorstwa nie mają dostępu do źródeł finansowania oferowanych na rynku komercyjnym. Jednocześnie przedsiębiorstwa te mają potencjał do wykorzystania instrumentów finansowych w celu zwiększania sprzedaży, konkurencyjności, wprowadzenia innowacji, jednakże z powodu określonych cech i uwarunkowań formalnego rynku finansowego (poziom stóp procentowych, regulacje ostrożnościowe nadzoru finansowego, brak odpowiedniej oferty banków, polityka

² A. Fandrejewska, A. Cieślak-Wróblewska, *Rekordowy wysyp firm*, „Rzeczpospolita” nr 8856, 18 lutego 2011 r.

³ Narodowy Bank Polski, *Raport: Sytuacja na rynku kredytowym, wyniki ankiety do przewodniczących komitetów kredytowych, II kwartał 2011*, NBP, Warszawa 2011.

⁴ EUROBAROMETER, Access to finance. Analytical report, Flash Eurobarometer 271, 2009.

państwa itp.) środki te nie są dostępne⁵. Problem luki kapitałowej został po raz pierwszy zidentyfikowany w latach 30. XX w. przez Harolda Macmillana, który podkreślał, że wszystkie przedsiębiorstwa w Wielkiej Brytanii mają dostęp do kapitału krótkoterminowego, natomiast dostęp do kapitału średnio- i długoterminowego jest ograniczony. Macmillan zaobserwował, że największym problemem jest pozyskanie kwot w wysokości od 5 tys. GBP (funtów brytyjskich) do 200 tys. GBP. Kwoty niższe od 5 tys. GBP były dostępne np. w lokalnych bankach, kwoty wyższe od 200 tys. GBP można było uzyskać dzięki emisji papierów wartościowych. Kwoty pomiędzy tymi wielkościami były zbyt duże, aby uzyskać je bez większych problemów z banków, a zbyt małe, aby organizować kosztowne procesy emisyjne⁶.

Jak podaje w swoim artykule M. Mikita, problem luki kapitałowej obserwowany obecnie w Unii Europejskiej przybiera inne wielkości niż w przykładzie zaobserwowanym przez Macmillana, co więcej, w poszczególnych krajach wielkości te mogą być różne. Wielkość luki kapitałowej jest jednak trudna do określenia, gdyż brak jest wskaźnika pozwalającego precyzyjnie określić jej rozmiary⁷. Jednakże podejmowane są próby określenia hipotetycznej luki kapitałowej w celu oszacowania rzeczywistych potrzeb kapitałowych wybranych segmentów małych i średnich przedsiębiorstw. Przykładem takich obliczeń jest analiza luki kapitałowej (finansowej) w województwie pomorskim w zakresie dostępu przedsiębiorców do zwrotnych instrumentów finansowych⁸. W swojej analizie P. Tamowicz proponuje następujący algorytm szacowania luki kapitałowej: niezaspokojony popyt (hipotetyczna luka finansowa) = populacja przedsiębiorstw o krótkiej historii kredytowej (cała populacja lub jej fragment) $\times$ wskaźnik liczby firm potencjalnie dopuszczających skorzystanie z kredytu $\times$ szacunkowe jednostkowe zapotrzebowanie na kapitał dłużny⁹. Należy jednak zaznaczyć, że tak sformułowany algorytm szacowania luki kapitałowej może prowadzić do uzyskania różnych danych w zależności, jak zostaną zdefiniowane jego poszczególne elementy. Obliczenie populacji docelowej (firmy o krótkiej historii kredytowej) może zależeć od wieku firmy, jej rozmiaru i lokalizacji (np. nierówne rozłożenie nowo powstających

⁵ The SME Financing Gap. Theory and Evidence. Volume 1, OECD 2006, s. 16.

⁶ *Report of Committee on Finance and Industry*, Macmillan Committee, HMSO, London 1931.

⁷ M. Mikita, *Inicjatywa JEREMIE i jej wpływ na rozwój przedsiębiorstw w krajach Unii Europejskiej*, Kraków, 17–18 stycznia 2008 r., s. 4 (referat na IV Konferencji Naukowej, z serii „Wiedza i Innowacje”, pt. „Fundusze unijne i przedsiębiorstwa w rozwoju nauki i gospodarki”), Uniwersytet Jagielloński.

⁸ P. Tamowicz, *Analiza luki finansowej w województwie pomorskim w zakresie dostępu przedsiębiorców do zwrotnych instrumentów finansowych w kontekście realizacji Działania 1.3 Pozadotacyjne instrumenty wsparcia MSP w ramach regionalnego programu operacyjnego dla województwa pomorskiego na lata 2007-2013 w drodze inicjatywy JEREMIE*, Gdańsk 2008.

⁹ Tamże, s. 44.

firm w poszczególnych regionach kraju czy województwa). Jeszcze większym problemem jest precyzyjne określenie poziomu stopy korzystania z kredytu przez nowo powstałe przedsiębiorstwa. W zależności od źródła, stopa ta wynosi od 4 do nawet 20%. W celu określenia wielkości luki kapitałowej niezbędne jest także przyjęcie uśrednionej kwoty długu, który zaciągają MSP na początku swojej działalności gospodarczej. Wydaje się, że najbardziej właściwą do przyjęcia w obliczeniach wartością jest średnia kwota pożyczki udzielona MSP w ramach systemu funduszy pożyczkowych. Z danych Polskiego Stowarzyszenia Funduszy Pożyczkowych wynika, że średnia wartość pożyczek liczona narastająco na dzień 30 czerwca 2009 roku wynosiła w całym kraju ok. 16,6 tys. zł (a z pominięciem największego funduszu pożyczkowego, tj. Funduszu Mikro, prawie 36 tys. zł)¹⁰.

Pomimo trudności w oszacowaniu wielkości luki kapitałowej, obserwuje się, że małe i średnie przedsiębiorstwa będące na wczesnych etapach rozwoju (określanych jako okres preinkubacji, inkubacji oraz start-up) mają problemy z pozyskaniem niezbędnych kwot kapitału długoterminowego na rozwój swojej działalności gospodarczej. Popyt na kapitał wyraźnie przewyższa jego podaż. Sytuacja ulega zmianie dopiero gdy przedsiębiorstwo wchodzi w fazę wzrostu i rozwoju. Problem dotyczący pozyskania kapitału długoterminowego wówczas nie występuje. Zjawisko luki kapitałowej przedstawia rysunek 1.

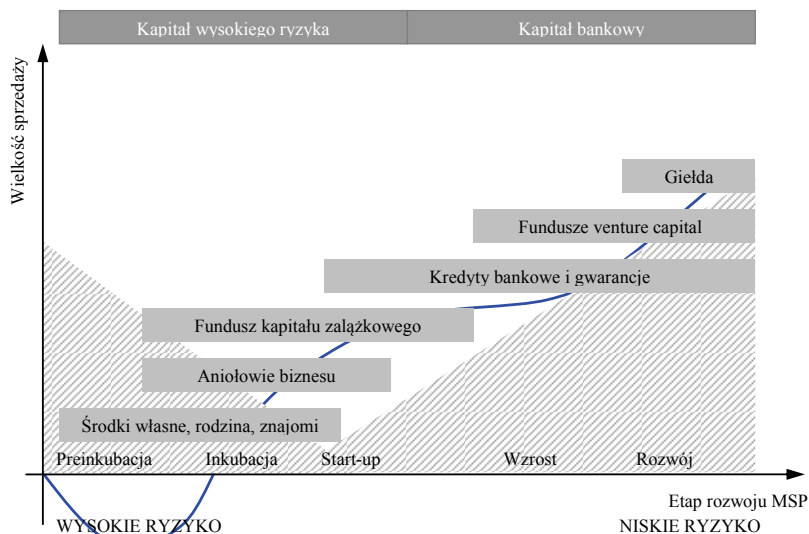
Istnienie luki kapitałowej jest rezultatem niedopasowania oferowanych na rynku instrumentów finansowych do różnych potrzeb przedsiębiorstw, wynikających z okresu oraz skali prowadzenia działalności gospodarczej. Ponadto przyczyną luki finansowej są rozbieżności pomiędzy zwiększającym się popytem na kapitał a rzeczywistą podażą dostępnych instrumentów finansowych (dotacji, kredytów, finansowania załączkowego i venture capital).

Konsekwencją istniejącej luki kapitałowej jest ograniczenie podaży produktów finansowych dla kilku grup przedsiębiorstw:

- przedsiębiorstw, które ze względu na skalę oraz okres prowadzonej działalności nie mogą skorzystać z kapitału załączkowego,
- przedsiębiorstw, które ze względu na okres funkcjonowania na rynku nie mogą uzyskać dofinansowania w ramach pomocy publicznej (dotacje),
- przedsiębiorstw, które działają zbyt krótko, aby mogły skorzystać z finansowania bankowego,
- przedsiębiorstw, które mają utrudniony dostęp do finansowania bankowego ze względu na wyższe ryzyko realizowanych inwestycji (inwestycje w innowacje, nowe produkty, rynki itp.),

¹⁰ Polskie Stowarzyszenie Funduszy Pożyczkowych, *Raport o funduszach pożyczkowych w Polsce*, stan na 30.06.2009 r.

– przedsiębiorstw, których profil działalności (sektor, branża) nie zapewnia odpowiednio wysokiej rentowności, tak aby mogłyby być nimi zainteresowane fundusze kapitałowe (venture capital) czy sieci aniołów biznesu¹¹.



Rysunek 1. Luka kapitałowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie portalu Komisji Europejskiej „Przedsiębiorstwa i przemysł”, http://ec.europa.eu/enterprise/index_pl.htm.

Jak pisze W. Pełka, w Polsce luka kapitałowa przejawia się przede wszystkim w niedostosowaniu podaży środków finansowych do popytu na nie w początkowych fazach rozwoju przedsiębiorstw i dotyczy w pierwszej kolejności grupy innowacyjnych przedsiębiorstw z sektora zaawansowanych technologii, które niedawno powstały i posiadają potencjał szybkiego wzrostu¹². W. Pełka zauważa także, że luka kapitałowa oddziałuje niekorzystnie na przedsiębiorstwa reprezentujące inne sektory, które posiadają mniejszy potencjał rozwoju i nie są w stanie pozyskać źródeł finansowania dla realizacji swoich projektów.¹³ Zatem występo-

¹¹ Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, *Badanie rynku wybranych usług wspierających rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności w Polsce, obszar – finansowanie zwrotne*, Raport końcowy, Warszawa 2010.

¹² W. Pełka, *Finansowe uwarunkowania innowacji w Polsce*, Wyższa Szkoła Handlu i Finansów Międzynarodowych w Warszawie, s. 3, <http://www.instytut.info/IIIkonf/referaty/3d2/art-tykul-Wpelka.pdf>.

¹³ Tamże.

wanie luki kapitałowej we wczesnych etapach rozwoju działalności gospodarczej jest niezależne od sektora, w którym dane przedsiębiorstwo funkcjonuje. Problem niedoboru kapitału dotyczy kwot w przedziale od 0,1–2 mln zł do 8–10 mln zł¹⁴.

Ograniczanie luki kapitałowej jest możliwe dzięki realizowaniu dwóch rodzajów działań polegających na dostarczaniu do małych i średnich przedsiębiorstw instrumentów finansowych. Pierwszy z nich to bezzwrotne dotacje przyznawane w ramach różnych krajowych i regionalnych programów pomocy. Drugi rodzaj działań jest związany z tzw. inżynierią finansową, która obejmuje szereg instrumentów finansowych i kapitałowych, przyczyniających się do ograniczenia luki kapitałowej w gospodarce dzięki poprawie dostępności małych i średnich przedsiębiorstw do kapitału i to na wszystkich etapach rozwoju firmy. Inżynieria finansowa będzie stopniowo wypierać mechanizmy bezzwrotnej pomocy publicznej (dotacje). Prognozowany wzrost znaczenia instrumentów zwrotnych wynika z faktu, że w kolejnym okresie budżetowania Polska musi się liczyć z ograniczeniem wielkości środków unijnych. Mechanizmy inżynierii finansowej umożliwiają znaczne wydłużenie cyrkulacji środków w gospodarce, w przeciwieństwie do mechanizmu dotacyjnego. Ponadto warto zwrócić uwagę na to, że mechanizm bezzwrotnych dotacji, funkcjonujący w Polsce już od 6 lat, może prowadzić do zakłócenia konkurencji rynkowej. Przedsiębiorstwa, które znalazły się na liście rankingowej i otrzymały dotację, mogą eliminować z rynku firmy, które tego wsparcia nie otrzymały.

3. Instrumenty inżynierii finansowej jako mechanizm finansowania zwrotnego

Mechanizmy inżynierii finansowej definiuje się jako zwrotne instrumenty finansowe, w których pośredniczeniu uczestniczą różnego typu instytucje finansowe (banki, fundusze pożyczkowe i poręczeniowe, fundusze venture capital, fundusze na rzecz rozwoju obszarów miejskich czy fundusze inwestujące, m.in. w partnerstwo publiczno-prywatne)¹⁵. Głównym zadaniem instrumentów inżynierii finansowej jest zwiększenie możliwości rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz jednostek samorządu terytorialnego poprzez zapewnienie im dostępu do kapitału. Cechą charakterystyczną **instrumentów inżynierii finansowej** jest ich odnawialność dla kolejnych beneficjentów, poprzez rewolwingowy

¹⁴ Ministerstwo Gospodarki i Pracy, MGiP, Dep. Przedsiębiorczości, *Venture capital – szansa dla przedsiębiorczych*, Warszawa 2005, s. 27.

¹⁵ Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, *Mechanizmy inżynierii finansowej w podnoszeniu efektywności absorpcji środków UE i ich znaczenie w polityce spójności po 2010 roku*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Gdańsk 2010, s. 9.

system wsparcia. W odróżnieniu zatem od obowiązującego dotychczas dotacyjnego systemu wsparcia, ostateczny beneficjent nie może liczyć na bezzwrotną pomoc, ale raczej na uzyskanie łatwiejszego dostępu do usług finansowych, oferowanych na bardziej korzystnych warunkach niż standardowo. Otrzymane środki muszą być jednak zwrócone, a następnie będą ponownie redystrybuowane przez pośrednika finansowego do małych i średnich przedsiębiorstw lub jednostek samorządu terytorialnego.

Dominujące do tej pory fundusze strukturalne, wspierające rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw poprzez bezzwrotne dotacje, będą zastępowane przez długookresowe wsparcie właśnie w postaci instrumentów inżynierii finansowej i oferowanych w ich ramach pożyczek i poręczeń. B. Bartkowiak stwierdza, że instrumenty te będą mogły być używane w sposób ciągły i odnawialny (na bazie ich finansowego recyklingu) w gospodarce regionu/państwa, zamiast zostać użyte tylko raz w formie grantu dla indywidualnych firm. Bartkowiak zauważa także, że mechanizm ten pozwoli na zwiększenie nie tylko zakresu instrumentów finansowych dostępnych dla przedsiębiorstw oraz realnego budżetu przeznaczonego na ich finansowanie, ale i efektywności wsparcia sektora MSP poprzez wykorzystanie tzw. efektu dźwigni dla wsparcia MSP¹⁶.

Z uwagi na efekt mnożnikowy wykorzystanie instrumentów pozadotacyjnych może się przyczynić do podniesienia efektywności absorpcji środków unijnych, a w związku z tym środki te mogłyby w większym stopniu niż do tej pory sprzyjać rozwojowi Polski oraz jej poszczególnych regionów (województw). Z szacunków Komisji Europejskiej wynika, że na bazie każdego 1 euro mogą powstać instrumenty finansowe o wartości od 2 do 10 euro¹⁷. Instrumenty te mogą teoretycznie przyczynić się do rozwoju działalności małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, zwłaszcza że należy się liczyć z tym, że wielkość środków bezzwrotnych (dotacji) przyznawanych Polsce z budżetu Unii Europejskiej będzie stopniowo ograniczana.

Kolejnym elementem odróżniającym mechanizm dotacyjny od zwrotnego jest rodzaj podmiotu, który aplikuje o środki z pomocy unijnej. W przypadku mechanizmu dotacyjnego bezzwrotnego, to przedsiębiorcy muszą złożyć wnioski aplikacyjne, jeśli chcą otrzymać wsparcie finansowe. Natomiast o instrumenty inżynierii finansowej aplikują pośrednicy finansowi, tj. banki, fundusze pożyczkowe i poręczeniowe, które następnie będą dystrybuować środki w postaci kredytów i poręczeń do MSP¹⁸. Kwestia popularyzacji instrumentów inżynierii finansowej jest o tyle istotna, że – jak pisze K. Niklewicz – prawdopodobnie

¹⁶ B. Bartkowiak, *Fundusze pożyczkowe i poręczeniowe w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 228.

¹⁷ M. Mikita, wyd. cyt., s. 5.

¹⁸ Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, wyd. cyt., s. 12.

w kolejnej perspektywie finansowej na lata 2014–2020, w mechanizmach zwrotnych ulokowana będzie większość pomocy unijnej przewidzianej dla Polski¹⁹.

Nie ulega wątpliwości, że instrumenty inżynierii finansowej mają przyczyniać się do eliminowania odmowy finansowania przez banki i fundusze pożyczkowe poprzez zwiększenie podaży instrumentów zwrotnych na rynku i dywersyfikację ryzyka pomiędzy pośredników finansowych a instytucje pośredniczące w alokacji mechanizmów zwrotnych²⁰.

Jednym z przykładów instrumentów inżynierii finansowej, realizowanym na poziomie krajowym (ogólnokrajowym, ponadregionalnym i regionalnym) jest inicjatywa JEREMIE, której zasadniczym celem jest poprawa wykorzystania oraz zwiększenie efektywności środków przeznaczanych na wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw w ramach funduszy unijnych w Polsce.

4. Inicjatywa JEREMIE jako pozadotacyjny instrument inżynierii finansowej

Inicjatywa JEREMIE (ang. Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises), oznaczająca wspólne europejskie zasoby dla małych i średnich przedsiębiorstw, zrodziła się w 2005 roku ze wspólnych działań Komisji Europejskiej i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego/Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Inicjatywa ta określa mechanizm pozadotacyjnego wspierania małych i średnich przedsiębiorstw za pomocą odpowiednich rynkowych (komercyjnych) instrumentów finansowych, takich jak pożyczki, poręczenia i gwarancje spłaty pożyczek zaciąganych przez MSP oraz zasilanie przedsiębiorstw kapitałem wysokiego ryzyka. Instrumenty inżynierii finansowej, które obejmuje inicjatywa JEREMIE są dostępne od 2007 roku w ramach unijnej polityki spójności. Należy podkreślić, że środki unijne związane z tą inicjatywą nie są dostarczane bezpośrednio do małych i średnich przedsiębiorstw, ale do pośredników finansowych, którymi mogą być banki, fundusze pożyczkowe, fundusze poręczeniowe, firmy leasingowe, fundusze venture capital, sieci aniołów biznesu, firmy factoringowe i inne. Zadaniem pośredników finansowych, dysponujących odpowiednim kapitałem i narzędziami finansowymi, jest zapewnienie MSP dostępu do finansowania ich rozwoju.

Jako pierwsze do inicjatywy JEREMIE przystąpiły słabiej rozwinięte kraje członkowskie, takie jak Grecja, Rumunia, Łotwa i Litwa, a w dalszej kolejności Węgry, Włochy, Słowacja i Bułgaria. Warto zaznaczyć, że realizacja inicjatywy JEREMIE nie pociągnęła za sobą wydatkowania dodatkowych środków z budżetu.

¹⁹ K. Niklewicz, *Koniec dotacji. Euro ma pracować*, „Gazeta Wyborcza”, 19 września 2010 r.

²⁰ Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, wyd. cyt., s. 14.

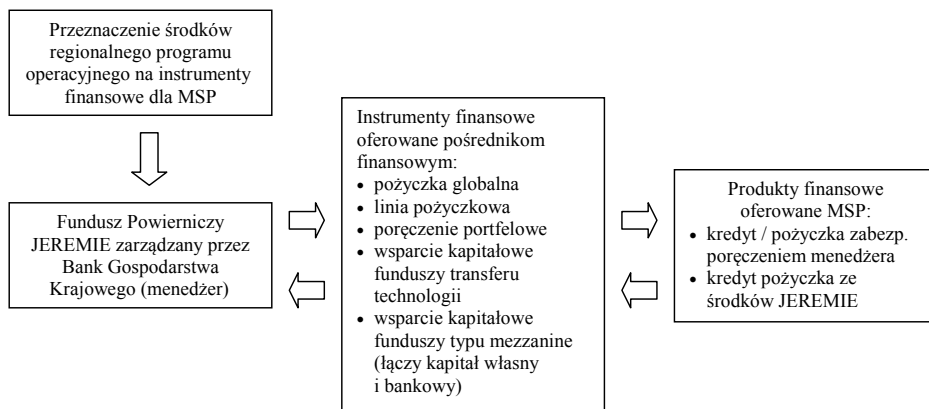
tu Unii Europejskiej. Przyjęto bowiem zasadę, że kraj lub region, który zdecydował się na wdrożenie projektu, musi przeznaczyć na cele związane z JEREMIE część środków (nie więcej niż 5%) przyznanych mu w ramach polityki spójności na lata 2007–2013.

W Polsce na realizację inicjatywy zostały przeznaczone środki w wysokości 1663 mln zł. Projekt jest wdrażany na poziomie krajowym (program „Rozwój Polski wschodniej”) oraz na poziomie regionalnym (w ramach pięciu regionalnych programów operacyjnych w województwach: wielkopolskim, dolnośląskim, pomorskim, łódzkim i zachodniopomorskim).

JEREMIE ma na celu przede wszystkim pomoc w kreowaniu aktywności gospodarczej mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, znajdujących się w początkowej fazie działalności. Instrumenty finansowe dostępne w ramach projektu pojawiają się tam, gdzie tradycyjny sektor bankowy nie jest w stanie finansować rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorców lub wymaga spełnienia dodatkowych warunków, trudnych do realizacji przez te przedsiębiorstwa. Inicjatywa realizowana jest za pomocą następujących produktów finansowych:

- pożyczki globalnej dla funduszy pożyczkowych,
- reporeczenia dla funduszy poręczeniowych,
- poręczenia portfelowego dla banków (sieciowych, spółdzielczych),
- pożyczki globalnej dla banków (sieciowych, spółdzielczych),
- wsparcia kapitałowego funduszy transferu technologii,
- wsparcia kapitałowego funduszy typu mezzanine.

Schemat struktury inicjatywy JEREMIE na poziomie regionalnym (wojewódzkim) przedstawia rysunek 2.



Rysunek 2. Schemat struktury inicjatywy JEREMIE

Źródło: BGK.

Bezpośrednimi beneficjentami środków finansowych z inicjatywy JEREMIE są małe i średnie przedsiębiorstwa. Środki o charakterze zwrotnym są przekazywane do MSP z Funduszu Powierniczego JEREMIE, zarządzanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego, który pełni funkcję menedżera funduszu, przez pośredników finansowych. Za realizację projektu pośrednicy finansowi mogą otrzymać określone premie (tzw. zachęty) oraz refundować część swoich kosztów kwalifikowanych, związanych z realizacją projektu (koszty wynagrodzeń, podróży służbowych, koszty administracyjne i biurowe).

5. Rola funduszy pożyczkowych w realizacji inicjatywy JEREMIE na przykładzie województwa wielkopolskiego

W pierwszej kolejności inicjatywa JEREMIE została wdrożona w województwie wielkopolskim (pierwsza umowa operacyjna I stopnia została podpisana w lipcu 2010 r.). Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego (instytucja zarządzająca) wyodrębnił pulę środków na wsparcie pozadotacyjnych instrumentów finansowych dla MSP, w ramach inicjatywy JEREMIE, na poziomie 500 mln zł. Po wyborze Banku Gospodarstwa Krajowego na menedżera, utworzony został Fundusz Powierniczy. W dalszej kolejności Fundusz Powierniczy uruchomił zwrotne wsparcie, dla pośredników finansowych, w postaci tzw. pożyczki globalnej, zgodnie z przyjętą strategią inwestycyjną. Pośrednicy finansowi redystrybuują uzyskane środki w postaci zwrotnych instrumentów finansowych (pożyczki podporządkowane, drugorzędne) skierowanych do MSP. Środki zwrócone do Funduszu Powierniczego są ponownie wykorzystywane na wsparcie dla kolejnych pośredników finansowych. Na koniec okresu programowania instytucja zarządzająca podejmuje decyzję o wycofaniu środków z Funduszu Powierniczego lub też o kontynuacji funkcjonowania Funduszu Powierniczego w dotychczasowej lub zmienionej formie.

Tabela 1. Lista funduszy pożyczkowych w województwie wielkopolskim realizujących inicjatywę JEREMIE

Lp.	Nazwa pośrednika finansowego	Kwota pożyczki globalnej [zł]	Kwota pożyczki dla MSP [zł]
1.	Wielkopolska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	35 mln	1 mln
2.	Polska Fundacja Przedsiębiorczości	5 mln	250 tys.
3.	Stowarzyszenie Ostrzeszowskie Centrum Przedsiębiorczości	2 mln	100 tys.
4.	Fundacja Kaliski Inkubator Przedsiębiorczości	2 mln	100 tys.
5.	Stowarzyszenie Ostrowskie Centrum Przedsiębiorczości	2 mln	100 tys.

Źródło: Inicjatywa JEREMIE w Wielkopolsce, Bank Gospodarstwa Krajowego, Kalisz, 26.11.2011 r.

Jak już wcześniej wspomniano, bezpośrednimi beneficjentami inicjatywy JEREMIE są mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa (w rozumieniu przepisów załącznika nr I do Rozporządzenia Komisji 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r.) niebędące w trudnej sytuacji ekonomicznej w rozumieniu pkt 9-11 komunikatu Komisji Europejskiej w sprawie wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz.U. UE C 244 z 1.10.2004 r.), na których nie ciąży obowiązek zwrotu pomocy, wynikający z decyzji Komisji Europejskiej, uznającej pomoc za niezgodną z prawem oraz ze wspólnym rynkiem. Beneficjenci muszą być osobami fizycznymi, prawnymi, jednostkami organizacyjnymi niebędącymi osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, zarejestrowanymi i posiadającymi siedzibę lub prowadzącymi działalność gospodarczą na terenie województwa wielkopolskiego. Warto podkreślić, że z pożyczek nie mogą skorzystać przedsiębiorstwa, które są wykluczone stosownie do przepisów o tzw. pomocy de minimis. Na uwagę zasługuje fakt, że beneficjentami projektu teoretycznie mogą być także osoby bezrobotne i absolwenci, którzy przed podpisaniem umowy pożyczki rozpoczęli prowadzenie działalności gospodarczej.

Pożyczki udzielane w ramach inicjatywy JEREMIE muszą być przeznaczone na finansowanie działalności gospodarczej MSP w zakresie budowy, rozbudowy lub rozszerzania działalności gospodarczej, w szczególności na:

- realizację zasadniczych zmian procesu produkcyjnego, obejmującego wdrażanie nowych rozwiązań technicznych lub technologicznych,
- unowocześnienie składników majątku trwałego, tj. zakup maszyn, urządzeń, aparatów, w tym także zakup środków transportu bezpośrednio związanych z celem realizowanego przedsięwzięcia,
- budowę instalacji i urządzeń sprzyjających oszczędności surowców i energii,
- informatyzację,
- dostosowanie przedsiębiorstwa do standardów i norm krajowych i unijnych,
- tworzenie nowych, trwałych miejsc pracy,
- inne cele gospodarcze, przyczyniające się do rozwoju przedsiębiorstwa.

Pośrednicy finansowi realizujący inicjatywę JEREMIE w województwie wielkopolskim przygotowali ofertę pożyczkową (produktową) dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, poszukujących możliwości sfinansowania swoich przedsięwzięć gospodarczych. Na przykład Wielkopolska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości w Poznaniu, w sierpniu 2010 roku wprowadziła do oferty dwa nowe produkty pożyczkowe udzielane ze środków pozyskanych z inicjatywy JEREMIE. Maksymalna kwota pożyczki wynosi 1 mln zł (z tym, że od 21.12.2010 r. zawieszono przyjmowanie wniosków o pożyczki przekraczające kwotę 300 tys. zł). Stopa procentowa pożyczek składa się ze stopy bazowej, usta-

lanej przez Komisję Europejską, oraz marży. Na dzień 1.01.2011 roku wysokość stopy bazowej dla Polski wynosi 4,26% w stosunku rocznym, natomiast minimalna wysokość marży wynosi 1%. Wysokość marży ustalana jest w oparciu o Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (Dz.Urz. UE C 14 z 19.01.2008 r., s. 6)²¹.

W tabeli 2 przedstawiono najważniejsze parametry oferowanych produktów pożyczkowych.

Tabela 2. Rodzaje pożyczek oferowanych w ramach inicjatywy JEREMIE

Nazwa pożyczki	Start-up	Standard
Okres prowadzenia firmy	od 0 do 12 miesięcy	powyżej 12 miesięcy
Kwota pożyczki	od 10 tys. zł do 300 tys. zł	od 10 tys. zł do 1 mln zł
Długość trwania pożyczki	do 60 miesięcy	do 60 miesięcy
Karencja	do 6 miesięcy	do 6 miesięcy
Oprocentowanie nominalne w skali roku	od 8,26%	od 5,26%
Wkład własny	minimum 10%	minimum 15%
Prowizja	1%	1%
Kaucja za rozpatrzenie wniosku (naliczana na poczet prowizji przygotowawczej)	200 zł	200 zł
Model spłaty	• raty stałe • raty malejące • pożyczka balonowa	• raty stałe • raty malejące • pożyczka balonowa

Źródło: Wielkopolska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości w Poznaniu.

Analizując założenia inicjatywy JEREMIE, można odnieść wrażenie, że zostały spełnione postulaty wzmocnienia funduszy pożyczkowych dzięki bardziej efektywnemu wykorzystaniu środków publicznych (w przeciwieństwie do dotacji udzielona pożyczka wraca do pośrednika finansowego, który może ją wykorzystać na kolejne pożyczki) oraz podbudowaniu systemu finansowania zwrotnego na wczesnych etapach powstawania i rozwoju MSP²². Jednakże warto zastanowić się, czy stworzone na bazie założeń inicjatywy JEREMIE produkty finansowe (pożyczki) rzeczywiście spełniają swoje zadania, które powinny polegać nie tylko na odpowiednim przygotowaniu parametrów (warunków) oferty, ale i na opracowaniu i wdrożeniu efektywnych procesów i procedur umożliwiających pozyskanie odpowiednich klientów, ocenę ich zdolności kredytowej oraz przyznawanie

²¹ <http://www.warp.org.pl/fundusz-poyczkowy/rodzaje-poyczek.html>, 23.05.2011 r.

²² Por. B. Bartkowiak, S. Flejterski, P. Pluskota, *Fundusze i usługi pożyczkowe dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 2006.

jak największej liczby **dobrych pożyczek**²³. Opracowanie właściwych rozwiązań proceduralnych i technicznych zwiększających dostępność pożyczek dla grup docelowych przedsiębiorstw funkcjonujących w obszarze luki kapitałowej, jest również zadaniem menedżera Funduszu Powierniczego JEREMIE, tj. Banku Gospodarstwa Krajowego. Oferta w ramach inicjatywy JEREMIE jest pozycjonowana na rynku jako rozwiązanie dedykowane mikro, małym i średnim przedsiębiorstwom, które mają utrudniony dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania, rozpoczynających działalność, start-upów (w tym również absolwentów), nieposiadających historii kredytowej czy zabezpieczeń o wystarczającej wartości²⁴. Wydaje się więc, że podstawowe założenia oferty są zgodne z wymogami określonymi przez inicjatywę JEREMIE. Jednakże, nawet bez przeprowadzenia pogłębionej analizy (np. obejmującej badanie MSP korzystających z oferty), można zaobserwować, że bilans zalet i wad proponowanych rozwiązań produktowych, wynikających z indywidualnych (subiektywnych) ustaleń pośredników finansowych oraz wymogów określonych przez menedżera Funduszu Powierniczego, wypada dość niekorzystnie. W tabeli 3 zostały przedstawione zalety i wady instrumentów zwrotnych (pożyczek) dostępnych w ramach inicjatywy JEREMIE, będące wynikiem analizy dostępnych dokumentów projektu, opracowanych przez menedżera Funduszu Powierniczego (BKG) oraz oferty pośredników finansowych (funduszy pożyczkowych). Analiza ta ma charakter teoretyczny, jednak wskazuje na podstawowe ograniczenia oferty pożyczkowej, które powodują, że oferowane na rynku produkty pożyczkowe pełnią raczej **funkcję substytucyjną** wobec kredytów bankowych, zwiększającą konkurencyjność oferty i tym samym możliwości wyboru przez MSP najbardziej atrakcyjnego rozwiązania. Należy podkreślić, że oferta pożyczkowa powinna pełnić głównie **funkcję komplementarną** w stosunku do komercyjnej propozycji banków. W praktyce funkcja ta nie jest jednak pełniona ze względu na liczne ograniczenia formalne oferty, wynikające z warunków konkursów dla pośredników finansowych, ogłaszanych przez menedżera Funduszu Powierniczego. Ograniczenia te są także wprowadzane przez samych pośredników finansowych, którzy są zobligowani do zapewnienia zwrotu środków publicznych redystrybuowanych w postaci pożyczek. W konsekwencji pośrednicy wprowadzają wysokie wymagania dotyczące zdolności do spłaty pożyczek w okresach bieżących i prognozowanych, oczekując odpowiedniego zabezpieczenia pożyczek w postaci hipotek na nieruchomościach o wartości nawet dwukrotnie przekraczającej kwotę kapitału udzielonej pożyczki. Prowadzi to

²³ Przez pojęcie „dobra pożyczka” należy rozumieć pożyczkę przyznaną przedsiębiorstwu funkcjonującemu w obszarze luki kapitałowej ze względu na jeden lub kilka czynników ograniczających lub wykluczających możliwość uzyskania finansowania bankowego, przy jednoczesnym takim określeniu parametrów (warunków) produktu, że zapewnione jest bezpieczeństwo całkowitego zwrotu pożyczki w celu redystrybucji zwróconego kapitału do kolejnych beneficjentów.

²⁴ <http://www.bkg.com.pl/do-kogo-jest-skierowana-inicjatywa-jeremie>, dostęp: 23 maja 2011 r.

ostatecznie do wytworzenia sytuacji, w której pośrednicy finansowi pozyskują klientów, którzy z powodzeniem mogliby korzystać z finansowania bankowego, a dzięki posiadaniu atrakcyjnej cenowo oferty (pożyczki z reguły są niżej oprocentowane od kredytów bankowych) konkurują z bankami. Zatem realizacja założeń inicjatywy JEREMIE odbywa się nie dzięki faktycznemu wypełnianiu luki kapitałowej, ale na skutek bądź to zwiększania zadłużenia dotychczasowych klientów kredytowych banków, bądź zamiany bankowego finansowania dłużnego na finansowanie dostarczane przez fundusze pożyczkowe.

Tabela 3. Zalety i wady instrumentów zwrotnych (pożyczek) dostępnych w ramach inicjatywy JEREMIE z punktu widzenia małych i średnich przedsiębiorstw

Zalety	Wady
• pomoc publiczna (dotacje) jest zastąpiona przez rynkowy, ale tańszy instrument zwrotny • koszty finansowania (odsetki, prowizje) pojawiają się w miejsce kosztów uzyskania dotacji (cena za usługę sporządzenia wniosku o dotację) • nie występuje ryzyko operacyjne wynikające z konieczności zwrotu dotacji w przypadku niewypełnienia warunków umowy dotacji • w finansowaniu zwrotnym nie występują typowe dla mechanizmu dotacyjnego koszty kwalifikowane przedsięwzięcia • przedsiębiorstwo nie musi wykazywać i utrzymywać rezultatów projektu (wskaźnik zatrudnienia, wprowadzenie nowych produktów itp.) • kluczowe znaczenie dla przyznania instrumentu zwrotnego ma zdolność kredytowa, a nie innowacyjność przedsięwzięcia (rozumiana jako innowacyjność procesowa, produktowa i organizacyjna) • wkład własny w realizowanym przedsięwzięciu jest obniżony do poziomu 10% (standardowo 20%) • pośrednik finansowy jako beneficjent bierze na siebie konieczność raportowania i rozliczania projektu	• przedsiębiorstwo musi posiadać zdolność do spłaty pożyczki, z tym, że zdolność ta może zostać określona w oparciu o prognozowane wyniki finansowe • przedsiębiorstwo musi posiadać odpowiednie zabezpieczenie spłaty pożyczki • pożyczki nie mogą być przeznaczone na finansowanie pomostowe przedsięwzięć objętych pomocą de minimis, co oznacza, że pożyczka nie może być udzielona na projekt objęty wcześniej mechanizmem pomocy bezzwrotnej (dotacje) • pożyczki nie mogą być przeznaczone na finansowanie bieżących potrzeb związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej* • maksymalny okres finansowania MSP jest ograniczony do maksymalnego okresu, na jaki została udzielona pożyczka globalna (udzielona pośrednikowi finansowemu) • poziom przyjmowanych zabezpieczeń wynosi od 130% do nawet 200% wartości kapitału pożyczki

* Należy zauważyć, że w 2. kw. 2011 r. (analogicznie jak w 1 kw.) wzrost popytu na kredyty dla przedsiębiorstw był związany przede wszystkim ze wzrostem zapotrzebowania na finansowanie zapasów i kapitału obrotowego. Odpowiedzi takiej udzieliło ponad trzy czwarte banków, przy czym około 7% ogółu banków oceniło wpływ tego czynnika jako znaczny, Narodowy Bank Polski, *Raport: Sytuacja na rynku kredytowym...*, wyd. cyt., s. 5.

6. Podsumowanie

Podstawowym wnioskiem płynącym z analizy tematu jest stwierdzenie, że w założeniach teoretycznych inicjatywa JEREMIE stanowi szansę na zmniejszenie luki kapitałowej w zakresie finansowania małych i średnich przedsiębiorstw na szczeblu krajowym oraz regionalnym (wojewódzkim). Praktyka dotychczasowej działalności pośredników finansowych (funduszy pożyczkowych) oraz wymogi formalne dotyczące konkursów na pośredników, określone przez menedżera Funduszu Powierniczego, w dużym stopniu ograniczają efektywność projektu, nie tyle w rozumieniu liczby czy wartości udzielanych pożyczek, ile w takim sparametryzowaniu warunków oferty, że nadal nie mogą z niej korzystać MSP funkcjonujące w obszarze luki kapitałowej.

Najważniejsze proponowane kierunki i obszary zmian dotychczasowych rozwiązań formalnych i technicznych podejmowanych z poziomu menedżera Funduszu Powierniczego oraz pośredników finansowych zostały przedstawione w tabeli 4.

Tabela 4. Kierunki i obszary zmian w realizacji inicjatywy JEREMIE na poziomie menedżera Funduszu Powierniczego i pośredników finansowych

Menedżer Funduszu Powierniczego	Pośrednicy finansowi
• przyjęcie na szczeblu menedżera Funduszu Powierniczego wyższego dopuszczalnego poziomu strat, tj. łącznej kwot pożyczek drugorzędnych (udzielanych przez pośredników finansowych), które nie zostaną spłacone • zwiększenie skłonności menedżera Funduszu Powierniczego do przejścia ryzyka pożyczek drugorzędnych • rozszerzenie celu pożyczkowego na finansowanie kapitału obrotowego oraz zwiększanie zapasów (zakup towarów handlowych) • zmiana charakteru pożyczek drugorzędnych z pomocy publicznej na instrumenty komercyjne • włączenie do finansowania projektów objętych pomocą publiczną • wydłużenie dopuszczalnego okresu finansowania • zmniejszenie wymogu dotyczącego procentowego udziału środków własnych pośredników finansowych	• stworzenie metodologii oceny kredytowej przedsiębiorstw znajdujących się w obszarze luki kapitałowej obejmującej rozwiązania technologiczne i proceduralne (oparte na analizie statystycznej model finansowy) • wydłużenie dopuszczalnego okresu finansowania • rozszerzenie oferty o większą liczbę produktów pożyczkowych dopasowanych do działalności przedsiębiorstw z różnych branż • włączenie do oferty elementów doradztwa oraz szkoleń (tzw. coachingu) w celu zwiększenia poziomu kompetencji oraz umiejętności osób prowadzących działalność gospodarczą • budowanie partnerstwa pomiędzy MSP a instytucjami z otoczenia biznesu w celu zwiększenia transferu wiedzy i wykorzystania jej do rozwoju działalności gospodarczej

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując, realizacja pierwszej rundy aplikacyjnej w ramach inicjatywy JEREMIE może się stać przyczynkiem do przeprowadzenia pogłębionej analizy efektywności oraz celowości wykorzystania dostępnych środków finansowych. Ewaluacja projektu wraz z wprowadzeniem koniecznych zmian w założeniach instrumentów finansowych oraz strategii i polityce pożyczkowej pośredników finansowych powinna się przyczynić w przyszłości do dalszego ograniczania luki kapitałowej, przy jednoczesnym wspieraniu rozwoju przedsiębiorczości i konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw w województwie wielkopolskim.

Paulina Urbanowicz

Uniwersytet Szczeciński

Wpływ konstrukcji podatków dochodowych na decyzje kapitałowe przedsiębiorstw w dobie kryzysu i na moment po kryzysie

***Streszczenie.** Ulgi podatkowe oraz stawki podatków dochodowych mogą stanowić główne czynniki kształtujące strukturę kapitału polskich przedsiębiorstw. Oddziaływanie to jest szczególnie ważne na moment po kryzysie finansowym, gdyż stymulując zachowania przedsiębiorstw, państwo może w szybki sposób reaktywować gospodarkę. Istotne jest, aby przedsiębiorstwa szybko odzyskały kondycję sprzed kryzysu finansowego oraz pozyskały większe perspektywy na rozwój.*

1. Wprowadzenie

Jednym z elementów otoczenia makroekonomicznego przedsiębiorstw, istotnie determinującym ich zachowania, są podatki. Stanowią one permanentną cechę gospodarki rynkowej, od której przedsiębiorstwa nie są w stanie uciec. Podatki są również jednym z instrumentów oddziaływania na wzrost gospodarczy. Poprzez ich konstrukcję państwo może wpływać na decyzje podmiotów gospodarczych. Oddziaływanie na decyzje podmiotów gospodarczych może mieć charakter ogólny lub selektywny¹. Oddziaływanie selektywne dotyczy rozwoju przedsiębiorstw w określonych kierunkach, np. mogą być stosowane specjalne preferencje podatkowe w zakresie eksportu, ochrony środowiska czy zakupu nowych technologii. Natomiast celem oddziaływania ogólnego jest pobudzanie podatnika do zwięk-

¹ Por. O. Jacobs, Ch. Spengel, *European Tax Analyze*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1996, s. 16.

szania efektywności prowadzonej działalności, bez szczegółowego określania kierunków rozwoju. Oddziaływanie o charakterze ogólnym może być realizowane poprzez względnie niskie podatki, czasowe zwolnienia z obciążeń podatkowych czy też odpowiednie ukształtowanie podstawy opodatkowania².

Można uznać, iż oddziaływanie to jest szczególnie ważne na moment po kryzysie finansowym, gdyż stymulując zachowania przedsiębiorstw, państwo może w szybki sposób reaktywować gospodarkę. Istotne jest, aby przedsiębiorstwa szybko odzyskały kondycję sprzed kryzysu finansowego oraz pozyskały większe perspektywy na rozwój.

Zaznaczyć należy również, iż szczególną rolę w opodatkowaniu przedsiębiorstw odgrywa sposób opodatkowania ich dochodów, gdyż to właśnie wysokość odprowadzonego podatku dochodowego decyduje o wysokości dochodu, jaki pozostał w dyspozycji przedsiębiorcy, co z kolei wpływa na możliwości rozwojowe przedsiębiorstwa.

W niniejszym artykule poszukuje się uzasadnienia dla przekonania, iż konstrukcja podatków dochodowych powinna pobudzać aktywność decyzyjną w zakresie kształtowania pożądanej struktury kapitału. Ocenie poddano znaczenie ulg podatkowych i stawek podatków dochodowych, jako tych elementów konstrukcji podatków dochodowych, które mają największe znaczenie przy podejmowaniu decyzji kapitałowych.

2. Znaczenie stawki jako elementu konstrukcji podatku dochodowego, wpływającego na podejmowanie decyzji kapitałowych przedsiębiorstw

Niewątpliwie w ostatnich latach można było zauważyć wyraźną tendencję obniżania stawek podatków dochodowych. Wydawać by się mogło, iż zauważalne są również pozytywne zmiany zachowań przedsiębiorców. Z roku na rok bowiem, począwszy od 2000 roku do 2009 roku, wyraźnie wzrastała wartość rzeczowych aktywów trwałych przedsiębiorstw³. Wzrastały również z roku na rok wydatki na inwestycje długoterminowe i krótkoterminowe, co wyraźnie widać w tabeli 1, w zestawieniu ze stawkami podatków dochodowych.

Ponadto w zachowaniach przedsiębiorstw można było zaobserwować takie kierunki inwestycji, jak nieruchomości oraz wartości niematerialne i prawne, na-

² J. Sokołowski, *Zarządzanie przez podatki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 171.

³ Dane dotyczą przedsiębiorstw z sektora prywatnego, prowadzących księgi rachunkowe, zatrudniających 10 osób i więcej – według danych GUS sporządzonych na podstawie sprawozdań statystycznych SP oraz F-02.

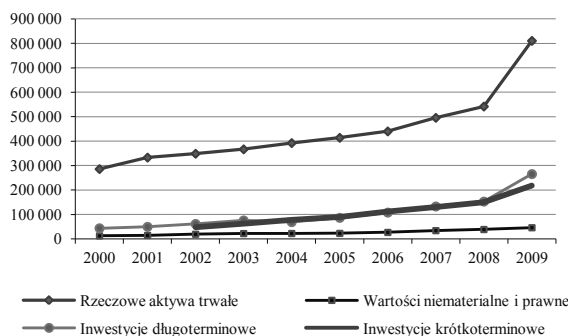
Tabela 1. Wartość aktywów trwałych i obrotowych przedsiębiorstw w latach 2001–2009 w zestawieniu z wysokościami stawek podatków dochodowych

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Stawka podatku dochodowego od osób prawnych	28%	28%	27%	19%	19%	19%	19%	19%	19%
Liniowa stawka podatku dochodowego od osób fizycznych	–	–	–	19%	19%	19%	19%	19%	19%
Progresywna stawka podatku dochodowego od osób fizycznych	19% 30% 40%	19% 30% 40%	19% 30% 40%	19% 30% 40%	19% 30% 40%	19% 30% 40%	19% 30% 40%	19% 30% 40%	18% 32%
Rzeczowe aktywa trwałe	333 179,7	348 853,2	366 864,9	392 566,9	414 054,6	440 240,8	495 821,9	541 898,2	810 630,1
Wartości niematerialne i prawne	14 759,7	19 583,5	22 224,8	22 534,3	22 979,8	26 957	34 325,6	38 908,8	46 265,0
Inwestycje długoterminowe, w tym:	49 865,3	61 743,4	76 008,1	68 989,8	86 582,0	108 098,3	133 084,1	153 108,8	265 722,6
nieruchomości	–	2 337,6	6 914,5	6 227,8	7 428,5	8 567,9	9 841,6	11 294,4	16 940,2
długoterminowe aktywa finansowe	–	59 002,9	68 824,4	62 455,2	78 829,3	99 092,6	122 576,2	140 523,1	246 341,1
Inwestycje krótkoterminowe, w tym:	–	47 238,9	61 917,0	78 316,6	89 654,6	112 174,6	129 765,4	150 478,8	218 038,4
krótkoterminowe aktywa finansowe, w tym:	–	46 709,6	61 212,4	77 622,3	88 841,9	111 174,4	128 840,8	149 244,3	216 054,7
środki pieniężne i inne aktywa pieniężne	35 676,1	35 168,3	47 386,0	58 602,7	68 071,7	81 239,7	93 217,4	107 243,2	159 825,8
udziały lub akcje i inne papiery wartościowe	8 060,8	4 663,1	4 881,2	8 729,8	7 900,9	13 030,5	13 631	9 719,3	14 758,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS dostępnych na stronie internetowej www.stat.gov.pl, dostęp: 29 kwietnia 2011 r.

byte w celu osiągnięcia korzyści ekonomicznych wynikających z przyrostu ich wartości, a nie w celu użytkowania przez jednostkę. Dużym zainteresowaniem inwestorów instytucjonalnych cieszyły się długoterminowe aktywa finansowe, czyli nieprzeznaczone do obrotu akcje, udziały, inne papiery wartościowe, udzielone pożyczki oraz inne długoterminowe aktywa finansowe płatne i wymagalne w okresie dłuższym niż 12 miesięcy od dnia bilansowego, a także inne inwestycje długoterminowe, co wyrażało się w systematycznym, zwiększającym się z roku na rok przyroście wartości tych inwestycji.

Zauważyć można także, iż wartość inwestycji krótkoterminowych – obejmujących: krótkoterminowe aktywa finansowe, w szczególności udziały i akcje, inne papiery wartościowe, udzielone pożyczki, inne krótkoterminowe aktywa finansowe, środki pieniężne i inne aktywa pieniężne oraz inne inwestycje krótkoterminowe – również wzrastała z roku na rok. Podkreślenia wymaga fakt, iż inwestycje w rzeczowe aktywa trwałe cieszyły się najszybszym tempem wzrostu



Rysunek 1. Wartość aktywów trwałych i obrotowych w latach 2000–2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS dostępnych na stronie internetowej www.stat.gov.pl, dostęp: 29 kwietnia 2011 r.

i zdecydowanie największą wartością inwestycji, co widać na rysunku 1. Dodać też należy, że obniżanie stawek podatków dochodowych może również pozytywnie wpłynąć na ograniczenie zjawiska ucieczki przed opodatkowaniem i tym samym na zgodne ze stanem faktycznym ewidencjonowanie dochodów.

3. Znaczenie ulgi jako elementu konstrukcji podatku dochodowego, wpływającego na decyzje kapitałowe przedsiębiorstw

Zapisy ustawy⁴ definiują ulgi podatkowe jako przewidziane w przepisach prawa podatkowego zwolnienia, odliczenia, obniżki albo zmniejszenia, których zastosowanie powoduje obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku, z wyjątkiem obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, w rozumieniu przepisów o podatku od towarów i usług, oraz innych odliczeń stanowiących element konstrukcji tego podatku. Zatem poprzez ulgę podatkową należy rozumieć zarówno zwolnienia przedmiotowe, jak i podmiotowe, możliwość odliczenia określonych wydatków od podstawy opodatkowania oraz od podatku, jak również możliwość zastosowania w określonych przypadkach niższej, preferencyjnej stawki podatku.

Podkreślenia wymaga stanowisko Unii Europejskiej wobec ulg podatkowych. Zauważalna jest bowiem tendencja obniżania stawek i progów podatkowych oraz spłaszczanie skali kosztem ograniczania ulg podatkowych. Związane jest to ściśle

⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. nr 137, poz. 926 z późn. zm.

z koniecznością upraszczania systemów podatkowych. Nadmierna ilość ulg podatkowych powoduje chaos i niejasności w kwestii tego, komu przysługuje prawo do korzystania z ulg i w jaki sposób nabyć to prawo. Stanowi to również wysokie koszty dla aparatów skarbowych ze względu na system poboru podatków.

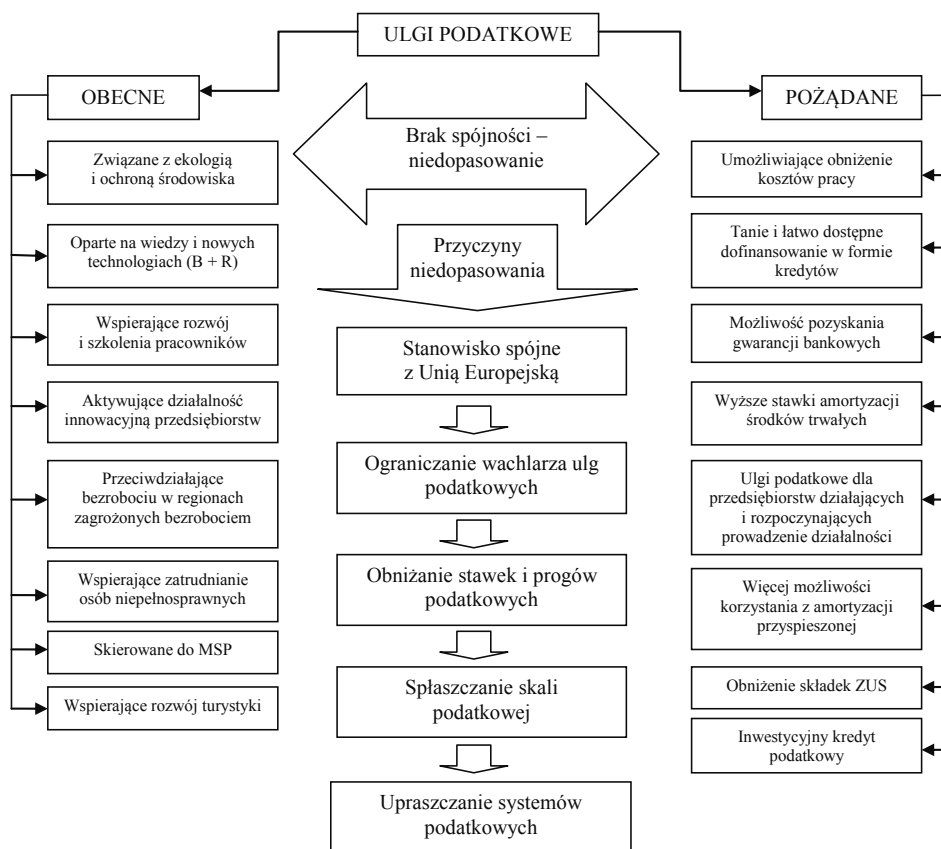
Obecnie Unia Europejska kładzie nacisk na to, by aktywować działalność innowacyjną przedsiębiorstw, opartą na nowych technologiach i wiedzy. Zachęca się przedsiębiorstwa do udziału w programach związanych z ekologią, przeciwdziałających bezrobociu czy wspierających osoby niepełnosprawne. Poprzez dostępny zakres preferencji podkreśla się znaczenie małych i średnich przedsiębiorstw, konieczność szkolenia pracowników i rozwoju turystyki.

W polskim prawie podatkowym ulgi inwestycyjne, jako element konstrukcji podatku dochodowego, nie są nowością. Planowanie nowej inwestycji, prowadzenie prac badawczo-rozwojowych, wdrożenie nowych technologii to terminy znane praktycznie każdemu przedsiębiorcy. Znane jednak bardziej ze słyszenia niż z własnej praktyki gospodarczej. Można uznać, iż w polskiej praktyce gospodarczej ulgi podatkowe są elementem konstrukcji podatków dochodowych słabo wykorzystywanym. Rysunek 2 prezentuje zestawienie obecnych i pożądanych przez przedsiębiorców ulg podatkowych oraz przyczyny niespójności pomiędzy nimi.

Znaczącym problemem w Polsce, wpływającym na tempo rozwoju gospodarczego, może być nieodpowiednie dostosowanie ulg podatkowych do sytuacji gospodarczej polskich przedsiębiorstw. Obecnie Polska przychyliła się do stanowiska Unii Europejskiej i wspiera inwestycje dotyczące ochrony środowiska, pozyskiwania alternatywnych źródeł energii, rozwoju innowacji technicznych, szkolenia pracowników, powstawania nowych przedsiębiorstw. Tymczasem polscy przedsiębiorcy prędejmby skorzystać z ulg wspomagających ich obecną złą sytuację gospodarczą. Nasila się problem bezrobocia i bardzo wysokich kosztów pracy. Znaczącą i bardziej dostosowaną do potrzeb przedsiębiorców ulgą, byłaby dla przedsiębiorstw możliwość tańszego zatrudniania pracowników, a nie obecna ulga na szkolenie pracowników.

Na gruncie powyższych rozważań podkreślenia wymaga fakt, iż właściwe dobranie wachlarza ulg inwestycyjnych do potrzeb przedsiębiorstw mogłoby wpłynąć na wzrost inwestycji w gospodarce i tym samym szybsze tempo rozwoju gospodarczego. Państwo stosując ulgi, jako instrument oddziaływania na procesy gospodarcze, mogłoby aktywować rynek pracy poprzez pobudzenie rozwoju określonych rodzajów działalności i tym samym określonych branż. Jest to nierozzerwalnie związane z faktem, iż ulgi podatkowe są jednym z wielu czynników silnie oddziałujących na decyzje kapitałowe przedsiębiorstw.

W Polsce istotnym problemem powodującym wykorzystywanie ulg podatkowych przez przedsiębiorstwa na tak niskim poziomie, może być również niestabilność i niejasność prawa. Nie pozwala ona między innymi na precyzyjne określenie adresatów ulg podatkowych bądź warunków uprawniających do ko-



Rysunek 2. Przyczyny niespójności pomiędzy obecnymi i pożądanymi przez przedsiębiorców ulgami podatkowymi

Źródło: opracowanie własne

rzystania z ulg. Częste zmiany w przepisach dotyczących ulg podatkowych nie sprzyjają większemu zainteresowaniu przedsiębiorstw ulgami, a warunki, jakie muszą spełniać przedsiębiorstwa, by nabyć prawo do skorzystania z ulg, wydają się zbyt wygórowane. Podkreślenia wymaga również fakt, iż dla przedsiębiorców skuteczną zachętą do podjęcia działań inwestycyjnych może być ekonomiczny wymiar ulgi, wyrażający się w empirycznym jej określeniu. Tymczasem polscy przedsiębiorcy napotykają głównie mnogie i skomplikowane akty prawne, utrudniające określenie warunków koniecznych i tytułów uprawniających do skorzystania z ulgi.

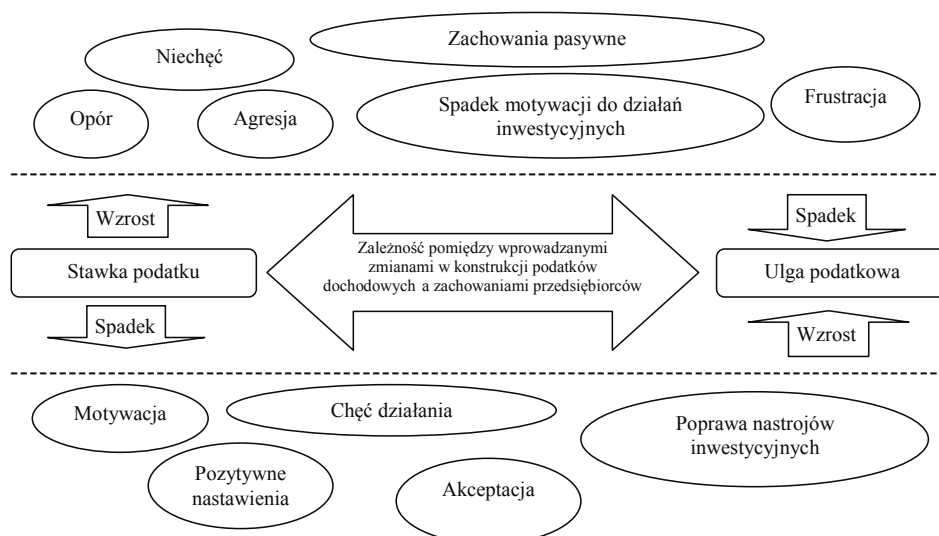
4. Psychologiczne aspekty płacenia podatków

Mając na uwadze powyższe rozważania, szczególnie istotne i warte przeanalizowania staje się zwrócenie uwagi na psychologiczne aspekty płacenia podatków. Podatki bowiem wywołują u podatników opór i niechęć do ich płacenia. Opór ten jest szczególnie silny u osób samodzielnie odprowadzających podatki, a wyraża się on niechęcią, zachowaniami pasywnymi, a nawet agresją.

Problemem może być podświadomość przedsiębiorców. Zarówno w życiu, jak i rzeczywistości gospodarczej lubimy widzieć sens tego, co robimy, chcemy znać korzyści naszych działań, cenimy sobie poczucie bezpieczeństwa. Tymczasem gdy mnożą się akty prawne, a system podatkowy wykazuje się brakiem stabilności, przedsiębiorcy już podświadomie nastawiają się negatywnie do płacenia podatków i uważają system podatkowy za niesprawiedliwy. Istotne jest również to, żeby informacja o zmianie była kompleksowa, pełna i kompletna. Orientacja przedsiębiorców we wszystkich aspektach zmiany pozwala im na łatwiejsze dostosowanie się do niej i wybranie właściwej koncepcji działania.

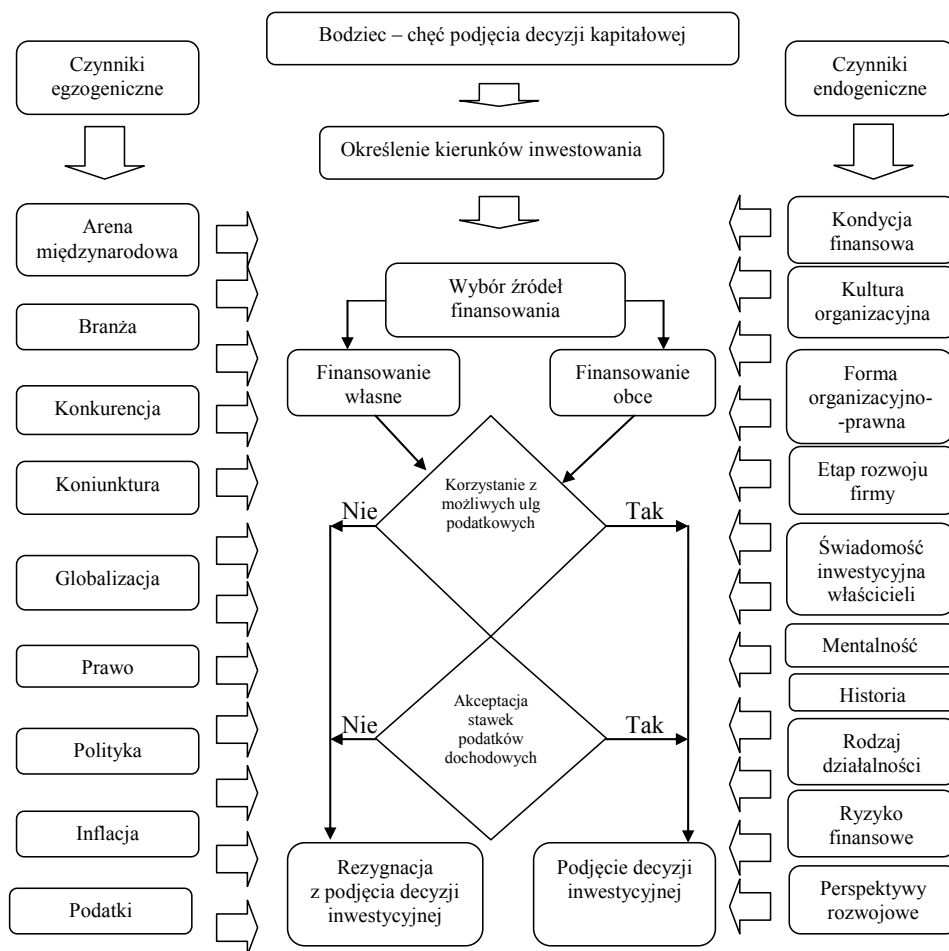
Biorąc pod uwagę psychologiczne aspekty płacenia podatków, można zauważyć pewną zależność pomiędzy wprowadzanymi zmianami w konstrukcji podatków dochodowych a zachowaniami przedsiębiorców, co widać wyraźnie na rysunku 3:

1. Poszerzanie pakietu ulg podatkowych i ich mnożenie jak najbardziej zachęca przedsiębiorców do działań inwestycyjnych.



Rysunek 3. Zależność pomiędzy wprowadzanymi zmianami w konstrukcji podatków dochodowych a zachowaniami przedsiębiorców

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 4. Schemat podjęcia decyzji kapitałowej

Źródło: opracowanie własne.

2. Ograniczanie pakietu ulg podatkowych i ich redukowanie jak najbardziej zniechęca przedsiębiorców do działań inwestycyjnych.

3. Wzrost stawek podatków dochodowych powoduje spadek motywacji do działań inwestycyjnych, frustrację i zniechęcenie.

4. Obniżanie stawek podatków dochodowych powoduje wzrost motywacji do działań inwestycyjnych.

Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, iż decyzje kapitałowe przedsiębiorstw zależne są od wielu czynników makro- i mikroekonomicznych, bez uwzględnienia których nie można rozpatrywać procesu decyzyjnego, co wyraźnie widać na

rysunku 4. Jednakże podkreślenia wymaga fakt, iż ulgi podatkowe są właśnie jednym z tych czynników, które silnie i znacząco wpływają na decyzje kapitałowe przedsiębiorstw. Wprowadzanie szerokiego wachlarza ulg podatkowych, odpowiednio dostosowanego do potrzeb przedsiębiorstw, jest zdecydowanym bodźcem inwestycyjnym dla przedsiębiorców i zwiększa atrakcyjność inwestycyjną danego państwa.

Można również zaryzykować tezę, iż obniżanie stawek podatków dochodowych wywiera istotny wpływ na rozwój i strukturę kapitału przedsiębiorstw. Jest to nierozdzielnie związane z faktem, że stawka podatku dochodowego ostatecznie decyduje o wysokości obciążenia fiskalnego oraz o wysokości dochodu pozostałego do dyspozycji podatnika. Wydawać by się mogło również, iż opodatkowanie dochodów osób fizycznych według 19% stawki liniowej jest znaczącym elementem przy podejmowaniu decyzji kapitałowych przedsiębiorstw. Świadczyć o tym może nie tylko większa liczba podatników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowanych w ten sposób, ale również fakt, iż w latach 2000–2009 wraz z obniżaniem stawek podatków dochodowych rosły wydatki na inwestycje przedsiębiorstw.

4. Podsumowanie

Spośród elementów konstrukcji podatków dochodowych, zarówno ulgi podatkowe, jak i stawki stanowią silny bodziec determinujący zachowania przedsiębiorców. Każdy kraj bowiem, w zależności od tradycji społecznych, historycznych i osiągniętego poziomu rozwoju, wykształcił sobie właściwy system poboru świadczeń. Fiskalizm jest więc immanentną cechą współczesnej gospodarki rynkowej. Tworzy on fragment otoczenia rynkowego przedsiębiorstw, które określamy jako otoczenie fiskalne, będące dla przedsiębiorstw czynnikiem ograniczenia budżetowego. Zachowanie neutralności polityki fiskalnej względem przedsiębiorstw jest praktycznie niemożliwe, dlatego też bez względu na podejmowane próby reform, czynnik ten zawsze będzie wymuszał określone dostosowania przedsiębiorstw⁵.

Owe dostosowania w dłuższym okresie przekładają się na politykę wobec opodatkowania przedsiębiorstwa, która jest częścią polityki przedsiębiorstwa w ogóle. Każdy podmiot gospodarczy na swój sposób reaguje na oddziaływanie systemu podatkowego i przy podejmowaniu decyzji kapitałowych kieruje się głównie minimalizacją obciążeń podatkowych. Należy podkreślić przy tym

⁵ W. Szczęsny, *Firma w otoczeniu fiskalnym*, Difin, Warszawa 2001, s. 9–10

szczególną rolę inwestowania w zarządzaniu finansami przedsiębiorstw, gdyż to właśnie od niego zależy ich funkcjonowanie, przetrwanie i rozwój.

W określaniu znaczenia obciążeń fiskalnych dochodów przedsiębiorstw dla ich decyzji gospodarczych istotne jest to, że opodatkowanie dochodu z jednej strony wywiera wpływ na decyzje inwestycyjne, czyli elementy warunkujące rozwój przedsiębiorstwa, z drugiej zaś na sposoby ich finansowania. Znając wpływ opodatkowania dochodu na podejmowane decyzje, a tym samym na przedsiębiorstwo, można podjąć takie decyzje (lub tak ukształtować rzeczywistość), aby przy realizacji określonych celów wywołać określone skutki podatkowe lub też ich uniknąć⁶.

Należy zastanowić się, jaka jest rola państwa w stymulowaniu określonych zachowań przedsiębiorstw. Skoro przedsiębiorstwa wykazują się wrażliwością na działanie takich czynników, jak ulgi i stawki podatków dochodowych, wskazaniami dla państwa winno być wprowadzanie szerokiego wachlarza ulg podatkowych, odpowiednio dostosowanego do potrzeb przedsiębiorców, oraz obniżanie stawek podatków dochodowych. Mogą one stanowić najważniejsze podatkowe czynniki stymulujące rozwój przedsiębiorstw, szczególnie w dobie kryzysu i na moment po kryzysie. Zmiany w konstrukcji tych elementów podatków dochodowych mogą pozytywnie wpływać na zachowania przedsiębiorstw i tym samym na reaktywację gospodarki.

⁶ *Kapitałowa strategia przedsiębiorstwa*, red. J. Sobiech, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2002, s. 578.

Włodzimierz Zasadzki

Wyższa Szkoła Bankowa w Szczecinie

Zarządzanie strategiczne w realizacji zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego

***Streszczenie.** Artykuł porusza kwestie zarządzania strategicznego w realizacji zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego. Jedną z istotnych kwestii, która osłabia znaczenie strategii rozwoju i zarządzania strategicznego w działalności samorządu terytorialnego jest zbyt słabe powiązanie bieżącej działalności z celami długofalowymi. Wypracowanie więc w tym zakresie właściwych metod i procedur postępowania pozwoli na zwiększenie skuteczności planowania długofalowego. Istotną i pozytywną rolę w tym zakresie może odegrać budżet zadaniowy, który wraz z wieloletnim programem inwestycyjnym oraz długoterminową prognozą finansową pozwoli na powiązanie bieżących zadań z celami długoterminowymi i przyjętą strategią rozwoju.*

1. Wprowadzenie

Zarządzanie gminą w warunkach niestabilnego otoczenia, charakteryzującego się gwałtownymi, nieciągłymi i chaotycznymi zmianami w przekrojach społecznych, ekonomicznych i politycznych, musi mieć charakter strategiczny (podejmowanie bieżących decyzji z myślą o przyszłości). Oddziaływanie na rozwój lokalny wymaga posługiwania się instrumentami z dziedziny zarządzania. Ewolucja dotycząca rozwoju lokalnego coraz bardziej będzie dążyć w kierunku oddziaływania na ten rozwój poprzez zarządzanie strategiczne.

2. Zarządzanie strategiczne i strategia rozwoju

Istotnym elementem zarządzania strategicznego, a jednocześnie istotnym warunkiem harmonijnego funkcjonowania w skali lokalnej jest wykorzystanie w procesie decyzyjnym systemu programowania i planowania lokalnego. Zapewnienia ono wyeliminowanie wielu sprzecznych, różnokierunkowych poczynań oraz koncentrację wysiłków i środków na realizację wybranych celów. Proces programowania i planowania lokalnego powinien posiadać twórczy i koncepcyjny charakter. Dzięki temu pozwala on na aktywne kształtowanie rzeczywistości w wymiarze gospodarczym, społecznym, infrastrukturalnym, ekologicznym i przestrzennym. Dokumentem, który winien być podstawą programowania i planowania lokalnego jest strategia rozwoju, przez którą rozumie się systemowe działanie polegające na formułowaniu długookresowych celów organizacji, w tym przypadku samorządów, i ich modyfikacji w zależności od zmian zachodzących w jej otoczeniu, na określaniu zasobów i środków niezbędnych do realizacji tych celów oraz sposobów postępowania zapewniających optymalne jej wykorzystanie i zapewniających korzystne warunki egzystencji i rozwoju. Strategia ma sprawić, aby działania niezależnych od siebie podmiotów i środowisk były koordynowane i łączone¹.

W Polsce nie ma jeszcze ukształtowanej tradycji planowania strategicznego na szczeblu lokalnym. Istnieją już w tym zakresie liczne opracowania i dość bogata literatura przedmiotu, jednak nie zostały one jeszcze zweryfikowane w praktyce.

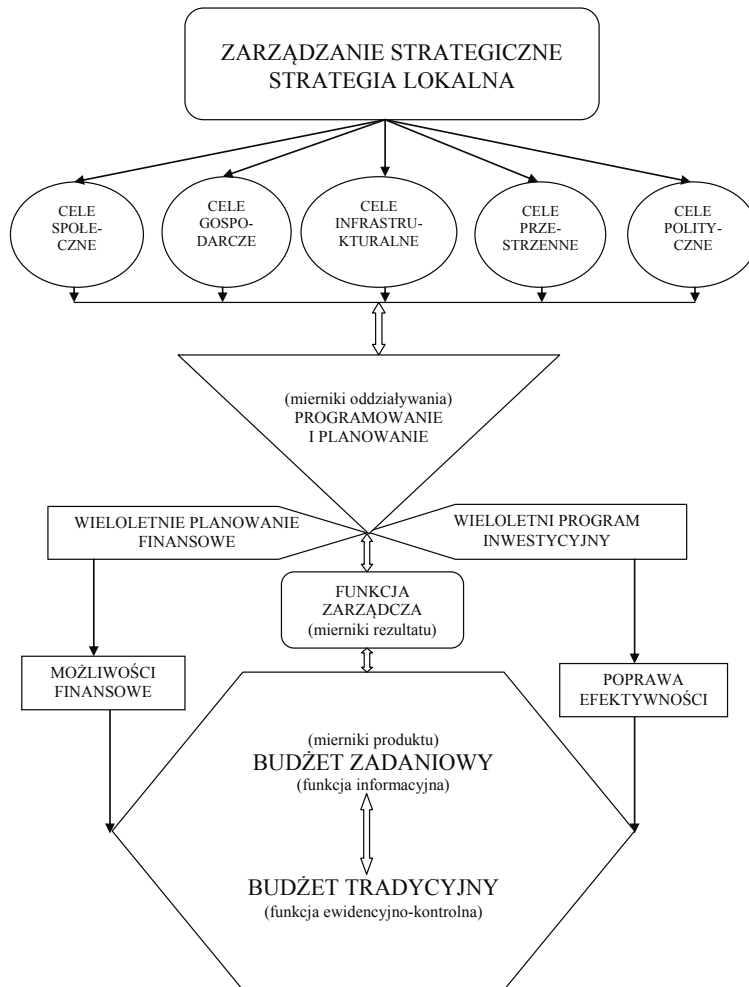
Proces jej tworzenia powinien być możliwie zobiektywizowany, wykorzystujący procedury, analizy, oceny i prognozy oraz metody, zarówno ilościowe, jak i jakościowe, opisujące otaczającą nas rzeczywistość.

Proces ten pełni następujące funkcje:

- umożliwia rozpoznanie teraźniejszych i przyszłych warunków działania, barier i możliwości rozwojowych oraz przestrzennie zróżnicowanej sytuacji społeczno-gospodarczej,
- pozwala na projektowanie pożądanej przyszłości i dróg jej osiągnięcia,
- umożliwia koordynację w czasie, a zwłaszcza w przestrzeni, zamierzeń polityki regionalnej,
- ułatwia kontrolę, przez organy samorządu terytorialnego, prowadzonej działalności i stopnia realizacji zamierzeń rozwojowych.

Strategiczne myślenie zmusza do wielowymiarowego ujmowania rozwoju lokalnego i regionalnego. Lokalność i regionalność może być postrzegana w pięciu kluczowych wymiarach: społeczno-kulturowym, politycznym (przez co należy

¹ Por. E. Wysocka, J. Koziński, *Strategia rozwoju województw i gmin, teoria i praktyka*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa–Zielona Góra 1998.



Rysunek 1. Zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne.

rozumieć wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, tworzenie warunków działania jednostek pomocniczych, pobudzanie aktywności obywatelskiej, współpracę z organizacjami pozarządowymi, współpracę z samorządami innych krajów), infrastrukturalnym, gospodarczym i przestrzenno-przyrodniczym².

² A. Klasik, F. Kuźnik, *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, t. 2, red. S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 395–396.

Stworzenie strategii rozwoju dla danego obszaru terytorialnego jest procesem złożonym i pracochłonnym, ponieważ jest to zadanie interdyscyplinarne, w którym powinni uczestniczyć specjaliści zarówno z zakresu ekonomii (różnych specjalności), ekologii i demografii, jak i polityki i planowania przestrzennego oraz socjologii. Jednym z kluczowych elementów każdej tworzonej strategii rozwoju lokalnego jest rozpoznanie i diagnoza aktualnej sytuacji oraz – na podstawie przewidywania przebiegu i prognozy danych zjawisk – analiza możliwości i szans rozwoju danego obszaru.

Wypracowanie w tym zakresie właściwych metod i procedur postępowania, odpowiadających przedmiotowi badawczemu, stanowi podstawowe wyzwanie planowania strategicznego. Elementy te są również istotnym czynnikiem wariantowania rozwoju i formułowania modeli rozwoju.

Strategiczna metoda planowania lokalnego oferuje spójne i logiczne podejście do rozwoju społeczno-ekonomicznego i z tego powodu tego typu procedury są szeroko stosowane w Unii Europejskiej, stanowiąc w rzeczywistości warunek wstępny otrzymania jakiegokolwiek pomocy w ramach funduszy Unii Europejskiej. W tym kontekście proces planowania strategicznego staje się znaczącym elementem reformy instytucjonalnej, której celem powinno być dostosowanie pewnych praktyk i procedur, również w zakresie planowania strategicznego, do tych istniejących i wykorzystywanych w Unii Europejskiej.

3. Finansowanie zadań rozwojowych

Należy podkreślić, że strategia jest punktem wyjścia do opracowania planu finansowo-rzeczowego, czyli ustalenia, na co i w jakiej ilości będą wydawane publiczne pieniądze, którymi dysponuje samorząd. Dzięki opracowanej strategii wydatki te są podporządkowane wspólnemu zamysłowi, służą osiągnięciu tych celów, które są dla gospodarki regionalnej bądź lokalnej najważniejsze. W związku z powyższym jedną z najistotniejszych spraw jest ustalenie priorytetów zarówno w zakresie potrzeb rozwojowych, jak i możliwości finansowych samorządu terytorialnego. Niezbędnym zadaniem jest więc oszacowanie wielkości długofalowych wydatków inwestycyjnych, na które stać daną jednostkę samorządu terytorialnego. Finansowanie zamierzeń rozwojowych może odbywać się poprzez wykorzystanie własnych środków bądź zewnętrznych źródeł finansowania zadań inwestycyjnych. Możliwość korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania uzależniona jest od zdolności kredytowej, to znaczy zdolności do terminowej spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami przez jednostkę samorządu terytorialnego, oraz od wiarygodności finansowej. Pojęcie wiarygodności finansowej jest pojęciem szerszym od zdolności kredytowej i oznacza stałą zdolność do obsługi wszelkich zobowiązań finansowych jednostki samorządu terytorialnego.

Na wiarygodność finansową wpływ mają zarówno czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Ocena zdolności i wiarygodności finansowej wymaga zgromadzenia szeregu informacji oraz przeprowadzenia niezbędnych diagnoz, analiz i prognoz. Ocena ta przebiegać powinna w następujących etapach:

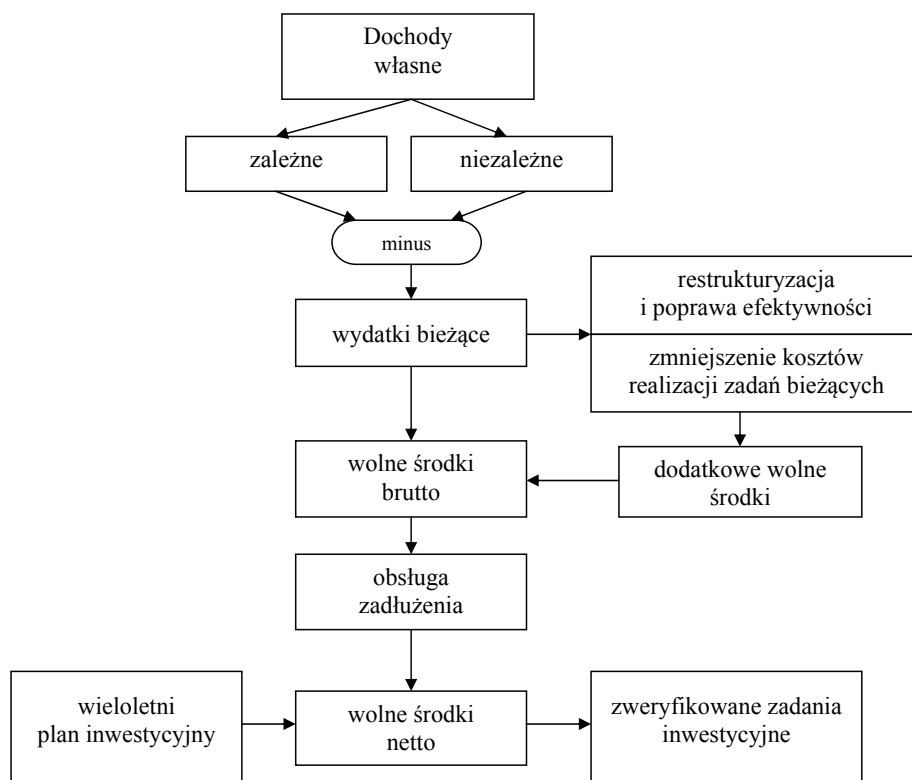
1. Ocena sytuacji finansowej.
2. Analiza uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych.
3. Prognoza sytuacji finansowej, w tym zwłaszcza:
 - a) prognoza dochodów i wydatków bieżących,
 - b) wieloletni plan inwestycyjny w ujęciu finansowym,
 - c) prognoza wolnych środków brutto i netto,
 - d) prognoza zapotrzebowania na środki zewnętrzne i wybór form finansowania,
 - e) ocena zdolności kredytowej i wiarygodności finansowej oraz weryfikacja planowanych zadań inwestycyjnych.

Ocena sytuacji finansowej jest nie tylko etapem w ocenie zdolności i wiarygodności finansowej samorządu terytorialnego, ale i jednym z koniecznych narzędzi nowoczesnego zarządzania, wpływających na efektywność działalności samorządu. Ocenę należy odnieść do kształtowania się, w ostatnich kilku latach, struktury dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów.

Analiza uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych sprowadza się do identyfikacji słabych i mocnych stron budżetu oraz analizy zagrożeń i szans tkwiących w otoczeniu, a wynikających zwłaszcza z uwarunkowań makroekonomicznych.

Etap prognozy sytuacji finansowej zmierza do określenia wielkości wolnych środków brutto i netto, jakimi będzie dysponować samorząd w okresie objętym prognozą. Na rysunku 2 przedstawiono procedurę określania wolnych środków brutto i netto. Wymaga ona sporządzenia prognozy dochodów i wydatków budżetowych oraz rozchodów związanych ze spłatą zaciągniętych kredytów, pożyczek i wykupem wyemitowanych obligacji. Prognoza dochodów odnosi się zwłaszcza do dochodów własnych i obejmuje wszystkie kategorie tych dochodów. Z uwagi na ich zróżnicowany charakter, mamy do czynienia z różnym stopniem trudności ich szacowania oraz ze zróżnicowaną metodologią prognozowania. Prognozowanie wydatków natomiast wymaga ich podziału na wydatki bieżące i inwestycyjne. Prognoza wydatków powinna uwzględniać całokształt czynników, które mogą mieć wpływ na ich poziom. Dotyczy to zwłaszcza zmiany popytu na usługi o charakterze publicznym świadczone przez samorząd, przedsięwzięć poprawiających efektywność gospodarowania i zmniejszających koszty realizacji zadań bieżących.

Należy podkreślić, że oparcie oceny zdolności kredytowej JST na budżecie zadaniowym, a nie tylko tradycyjnym, pozwala na uzyskanie obrazu finansów



Rysunek 2. Prognoza wolnych środków brutto i netto

Źródło: opracowanie własne.

JST sprzed ubiegania się o środki zwrotne aż do ich spłaty oraz umożliwia łatwiejsze przeprowadzenie diagnozy przyczyny trudności finansowych w JST³.

4. Budżet zadaniowy

Gmina dysponuje wieloma instrumentami finansowymi, za pomocą których może oddziaływać na życie gospodarcze w swoim regionie. Instrumenty te traktowane oddzielnie są raczej skromne. Zastosowane jednak kompleksowo, zgod-

³ W. Gonet, *Zastosowanie budżetu zadaniowego do oceny zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego*, <http://finanse-publiczne.pl/artukul.php?view=345>, dostęp: 20 lipca 2011 r.

nie z konsekwentnie realizowanym planem, mogą przynieść duże rezultaty. Najpoważniejszym instrumentem finansowym gminy jest budżet, który może stać się wygodnym narzędziem oddziaływania na zjawiska gospodarcze. W każdej gminie, nawet niewielkiej, podejmowanych jest codziennie przynajmniej kilka decyzji mających wpływ na życie gospodarcze. Planując wykorzystanie instrumentu w postaci budżetu dla pobudzenia rozwoju lokalnego, należy równocześnie pamiętać, iż w znacznym stopniu ogranicza on pole manewru. Budżet jest bowiem uchwalany przez radę według ściśle określonych procedur i nawet rada nie zawsze jest władna zmienić go w trakcie roku budżetowego. Najczęściej nie można wydatkować środków pieniężnych na nowe zadania. Nie można bowiem zmniejszyć środków na zadania, wcześniej ujęte w budżecie, bez ograniczenia zakresu wykonania tych zadań. Budżet tworzony w tradycyjny sposób bazuje przede wszystkim na informacjach historycznych, ekstrapolując wszystkie wady podejmowanych – w sposób często subiektywny – decyzji. Dominuje więc uznaniowość i niewielkie zainteresowanie zaawansowanymi metodami planowania budżetowego. Ponadto brak jest powiązania i zgodności podejmowanych decyzji z celami długoterminowymi, co ma niewątpliwie wpływ na skuteczność i efektywność ponoszonych wydatków na realizację zadań publicznych.

Wykorzystanie budżetu jako instrumentu oddziaływania na rozwój gospodarczy danego obszaru może być jeszcze większe, jeśli jednostka samorządu terytorialnego oprócz budżetu w ujęciu tradycyjnym sporządzać będzie budżet zadaniowy, który wraz z wieloletnim programem inwestycyjnym oraz długoterminową prognozą finansową pozwoli na powiązanie bieżących zadań z celami długoterminowymi i przyjętą strategią rozwoju.

Należy wówczas wyodrębnić w budżecie wydatki na finansowanie każdego z programów inwestycyjnych, ujętych w wykazie stanowiącym załącznik do uchwały budżetowej. Wydatki te dotyczą łącznej kwoty przewidzianej na sfinansowanie zadań programu w danym roku budżetowym oraz w 2 kolejnych latach objętych programem. Planowanie i dokonywanie wydatków na realizację każdego kolejnego etapu programu wieloletniego należy poprzedzić analizą i oceną efektów uzyskanych w poprzednich etapach.

Tak więc wieloletnie programy inwestycyjne powinny być nie tylko zgodne z założeniami strategii rozwoju, ale i powinny stanowić element łączący bieżące zarządzanie z celami strategicznymi. Podstawową funkcją tych programów jest umożliwienie władzy samorządowej planowanie i finansowanie potrzeb w zakresie rozwoju w sposób uporządkowany. W związku z powyższym jedną z najistotniejszych spraw jest ustalenie zarówno priorytetów w zakresie potrzeb rozwojowych, jak i możliwości finansowych samorządu terytorialnego. Niezbędnym zadaniem jest więc oszacowanie wielkości długofalowych wydatków inwestycyjnych, na które stać daną jednostkę samorządu terytorialnego. W tym celu jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek sporządzania wieloletniej prognozy

finansowej. Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Okres objęty wieloletnią prognozą finansową nie może być jednak krótszy niż okres, na jaki przyjęto limity wydatków odrębnie dla każdego planowanego przedsięwzięcia. Wydaje się słuszny postulat sporządzania wieloletniego planu finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego, wraz z wieloletnim planem inwestycyjnym, na okres co najmniej kadencji. Wieloletni plan finansowy umożliwia realizację długookresowych celów, koncepcji i programów operacyjnych zawartych w strategii poprzez zapewnienie źródeł ich finansowania, przy jednoczesnym zabezpieczeniu realizacji zadań statutowych⁴. Należy więc podkreślić, że długoterminowe planowanie finansowe jest niezbędne, aby:

- stworzyć podstawę konieczną do rozdziału ograniczonych środków pomiędzy różne zadania,
- zredukować lub zminimalizować stopień niepewności (ryzyka),
- wykorzystać środki w sposób skuteczny i efektywny,
- unikać kosztów oraz działań skazanych na niepowodzenie,
- efektywnie realizować nowe projekty i inwestycje,
- zagwarantować samorządowi długoterminową płynność finansową.

Jednostki samorządu terytorialnego nie mają obowiązku sporządzania i uchwalania budżetu zadaniowego. Dążąc jednak do optymalizacji zarządzania publicznego i racjonalizacji wydatków publicznych oraz powiązania ich z celami długookresowymi, samorządy powinny sporządzać budżet w układzie zadaniowym. Co więcej, tak sporządzony budżet musi mieć charakter wiążący zarówno co do rozmiarów, jak i czasu dokonywania wydatków⁵. Należy podkreślić, że zastosowanie budżetu zadaniowego ma sens tylko wtedy, gdy w jednostce samorządu terytorialnego istnieją wieloletnie programy i plany strategiczne.

Budżet zadaniowy to metoda, w której wydatki ujmuje się w zadania, dla których formułuje się cele i mierniki oraz określa się skutki, jakie ma przynieść realizacja założonych celów. Pozwala to na zwiększenie skuteczności realizacji zadań publicznych i efektywności wydatkowania środków publicznych oraz osiągnięcie większej przejrzystości finansów publicznych i dostarczenie obywatelom (radnym) bardziej czytelnej informacji nt. podejmowanych działań i ich kosztów.

Metoda budżetowania zadaniowego oparta jest na czterech zasadach⁶:

- zasadzie przejrzystości, która sprowadza się do wprowadzenia klasyfikacji zadaniowej o charakterze podmiotowo-rezultatowym,

⁴ M. Bitner, K.S. Cichocki, *Efektywność zarządzania długiem w samorządach*, Ernst and Young Polska, Warszawa 2008, s. 11.

⁵ *Nowe zarządzanie publiczne*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2011, s. 215.

⁶ *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2011, s. 62 i n.

- zasadzie skuteczności, która wynika z określenia celów i mierników efektów im przypisanych oraz porównania efektów z wydatkowanymi środkami publicznymi,
- zasadzie wieloletniości, która pozwala na powiązanie realizacji bieżących zadań i mierników produktów i rezultatów z celami długofalowymi i miernikami oddziaływania,
- zasadzie konsolidacji, polegającej na konsolidacji wydatków z różnych zadań i różnych dysponentów dla realizacji wspólnych celów i osiągania efektów synergii w zarządzaniu zadaniami.

Należy podkreślić, że budżet zadaniowy dostarcza niezbędnych informacji do zarządzania zarówno operacyjnego, jak i strategicznego, dzięki czemu jest dużo skuteczniejszym narzędziem realizacji celów rozwojowych aniżeli budżet tradycyjny.

5. Podsumowanie

Tylko tak rozumiane kompleksowe działanie w zakresie długofalowej polityki gospodarczej, obejmujące przygotowanie strategii rozwoju i długofalowe planowanie finansowe oraz powiązanie ich z budżetem zadaniowym, który pozwala na transformację strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego na konkretne działania, umożliwia skuteczną realizację wieloletnich programów rozwoju i przedsięwzięć inwestycyjnych, a tym samym osiągnięcie zamierzonych celów strategicznych rozwoju samorządu terytorialnego.

Recenzja książki prof. nadzw. dr hab. Wiesławy Ziółkowskiej
„Finanse publiczne – teoria i zastosowania”,
Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 2010, ss. 281

Książka *Finanse publiczne – teoria i zastosowania* podejmuje szczególną tematykę związaną z przepływem strumieni dochodów i wydatków publicznych i wywołanymi przez nie zjawiskami i procesami oraz ich przyczynami i skutkami. Cechą charakterystyczną recenzowanej książki jest jej interdyscyplinarność, gdyż wiąże się ściśle z ekonomią, prawem, naukami społecznymi i o polityce. Prezentowane zagadnienia mają charakter złożony, ale przenikają się, stanowiąc całość składającą się z piętnastu rozdziałów i przedmowy. Każda część książki zawiera zagadnienia kontrolne, co dodatkowo przyczynia się do rozszerzenia kręgu odbiorców książki.

Rozdział pierwszy prezentuje podstawowe pojęcia określające miejsce finansów publicznych w nauce i gospodarce. Przedstawia strukturę sektora finansów publicznych oraz wskazuje na pojęcia i zakres finansów publicznych w ustawodawstwie polskim. Rozdział ma charakter wprowadzający i pozwala czytelnikowi zapoznać się z umiejscowieniem finansów publicznych i podmiotów sektora finansów publicznych w gospodarce rynkowej.

Rozdział drugi obejmuje zagadnienia teoretyczne finansów publicznych. Autorka prezentuje założenia nurtu interwencjonistycznego oraz doktrynę neutralności finansów publicznych. Zaprezentowane treści pozwalają zapoznać się dogłębnie z powiązaniami finansów publicznych z funkcjonowaniem całej gospodarki oraz ustalić ich wpływ na procesy w niej zachodzące - na tle ogólnej teorii ekonomii. Rozdział stanowi przegląd poglądów teoretycznych od starożytności do czasów najnowszych.

W rozdziale trzecim zaprezentowano czynniki określające funkcje finansów publicznych oraz ich charakterystykę. Kolejny rozdział prezentuje wpływ zagregowanego popytu władz publicznych na wzrost gospodarczy. Autorka odnosi się również do zagadnień polityki pieniężnej oraz formułuje postulaty dotyczące skuteczności polityki stabilizacyjnej.

Kolejne cztery rozdziały zostały poświęcone zasadom gospodarowania finansami publicznymi. Autorka określa najpierw zasady *sensu stricte* w odniesieniu do teorii i rozwiązań ustawowych, a następnie przenosi te zasady na kwestie dochodów (w tym podatków) i wydatków.

Dziewiąty rozdział został poświęcony formom organizacyjnym jednostek sektora finansów publicznych, funduszom celowym oraz funkcjonowaniu pozostałych podmiotów gospodarujących środkami publicznymi.

W kolejnych rozdziałach książki są zaprezentowane podstawowe instrumenty gospodarowania finansami publicznymi, a mianowicie: budżet i wieloletni plan finansowy państwa (rozdział dziesiąty) oraz instrumenty kontroli (rozdział czternasty).

Czytelnik znajdzie w książce także kwestie dotyczące decentralizacji finansów publicznych, finansów jednostek samorządu terytorialnego, deficytu oraz długu publicznego. Książkę kończą zagadnienia ukazujące powiązanie finansów publicznych Polski z Unią Europejską.

Z punktu widzenia czytelnika, który zajmuje się problematyką finansów publicznych, szczególnie wartościowe są rozważania metodologiczne oraz wskazanie na skutki i wpływ decyzji finansowych, które są podejmowane na podstawie dochodów, wydatków, długu, deficytu i decentralizacji finansów publicznych. Cenne jest również ukazanie skutków powiązań finansów publicznych Polski z Unią Europejską.

Na podkreślenie zasługuje przystępne zaprezentowanie bardzo złożonej problematyki oraz przedstawienie analizy gospodarki finansowej za pomocą dokumentacji liczbowej. Czytelnik może zatem nie tylko zrozumieć zawile problemy przedstawione w książce, ale i uzyskać jasne wyjaśnienia dotyczące przyczyn kształtowania się zjawisk finansowych, może także odwołać się do przykładów, co stanowi dodatkowy walor tej książki.

Autorka sygnalizuje, że oddana do rąk czytelnika książka jest podręcznikiem. Polecenie ta może być jednak zaliczana do monografii, a o jej podręcznikowym charakterze świadczy umieszczenie po każdym rozdziale pytań kontrolnych, pozwalających czytelnikowi (często studentowi) usystematyzować wiedzę. O charakterze monografii świadczą takie cechy, jak: poświęcenie tego opracowania finansom publicznym, czyli jednemu zagadnieniu, prowadzenie wywodu w taki sposób, aby przedstawić problematykę finansów publicznych wielostronnie i wyczerpująco, ujmując ich wieloaspektowość i złożoność. Książka niewątpliwie w sposób gruntowny zbiera i omawia wszystkie dostępne informacje dotyczące bezpośrednio zagadnienia finansów publicznych.

Osoba, która zajmuje się w pracy zawodowej finansami publicznymi, uzyskuje liczne informacje i odpowiedzi. Tym samym może zarówno usystematyzować swoją wiedzę, jak i zdobyć wskazówki, jak postępować i z czego to postępowanie powinno wynikać (wskazania natury prawnej). Książka może stanowić również literaturę uzupełniającą dla samorządowców lub doradców specjalizujących się w kwestiach podatkowych czy finansowych.

Polecam wszystkim zainteresowanym książkę *Finanse publiczne – teoria i zastosowania* jako ciekawą lekturę uzupełniającą czy też podręcznik. Książka powinna się znaleźć w bibliotekach zarówno uczelni, władz publicznych, jak i tych wszystkich, których interesują tajniki finansów publicznych i skutki gospodarowania środkami publicznymi – w ujęciu krajowym i europejskim.

Prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Katedra Finansów Publicznych
(licencjonowany doradca podatkowy)

Abstracts

The Economy During the Slowdown and Financial Market Crisis

Katarzyna Brzychcy

The Labor Market as an Area of the Relationship – an Attempt to Identify the Problem

The article presents labor market participants: employers, employees and the unemployed and the other institutions, based on a law on promotion of employment and labor market institutions and the definition of the labor market. Then this article shows the labor market as a complex system dependencies and relationships. This paper aims to present examples of the relationships in the labor market and their importance.

Rafał Koczkodaj, Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj

Auswirkung der Finanzkrise auf den Schuldenstand in Polnischen Haushalten

Die Gewährung von Krediten gehört zu den grundlegenden Funktionen von Banken, aufgrund der Tatsache, dass diese Art der Tätigkeit bestimmte Profite bringt. Die Bank trägt während des Zeitraums des Darlehens das Ausfallrisiko, in Form von unregelmässigen oder verspäteten Rückzahlungen oder gar einem Totalausfall des verliehenen Kapitals. Die Finanzkrise kann direkten Einfluss auf den Bankensektor haben, wie dies in den USA in den Jahren 2007–2009 der Fall war. Dies kann auch zu Problemen in anderen Bereichen der Wirtschaft führen, in denen sich einzelne Haushalte in finanziellen Schwierigkeiten befinden. Eine solche Situation kann sich indirekt auf die Tätigkeit der Banken auswirken, da es eine signifikante Gruppe von Kunden des Bankensystems beeinflusst. Der Artikel wird versuchen, die Fragen zu beantworten: Hat die Krise der letzten Jahre Einfluss auf die Finanzierung der polnischen Haushalte? Wenn ja, hat das Problem die Möglichkeiten der polnischen Banken oder ihrer Kunden betroffen?

Lukasz Makowski

The Condition of Latvia's Economy from 1991 to 2011

It has already been pointed out in the introductory chapter that the economic transformation in the Baltic states took off two years after it began in Poland. It seems that these countries, being former member states of the USSR and maintaining firm links with the Soviet radical variety of centrally planned economy, should therefore have experienced greater difficulties in transiting toward a different economic system. Yet, their growth rate was generally higher than in Poland. Furthermore, the Baltic states were soon given the label of “Baltic Tigers”, designating a group of countries where economic growth was particularly explosive and which were, as a result, held up as a model for other transiting countries.

This paper investigates the drivers of the Baltic states' economic boom and attempts to answer the question of why these countries were able to complete their economic transformation so quickly and effectively. The paper describes the condition of Latvia's economy over the period from 1990 to 2011. It is focused on highlighting the strengths and weaknesses of its economy, alongside the opportunities and threats it has been facing. It also outlines major current developments, including the upshot of the global financial crisis.

Maria Marciniak

The Role of the Tourism Sector in Shaping Regional Competitiveness in the Light of the Regional Operational Programs

Regional Operational Programmes provide an example of decentralization of management development processes which allow to adjust individual development plans to the needs of each territorial unit. The article aims to present the assumptions made by the governments of voivodships: podkarpackie, pomorskie and mazowieckie in the Regional Operational Programmes in the field of tourism. The author also focuses on the importance of the analyzed documents in the European Union's cohesion policy and factors determining concentration of tourism in the regions.

Stanisław Marek

Civilisation Determinants of Changes in Organisation Environment

The metaphor – from **the local village environment** (natural world environment) to **the global village environment** (machine world environment) is the leading theme of the article. The exponential shape of civilisation changes has been illustrated with reference to technical and social progress. The foundations for these changes are permanent disintegration and integration processes occurring in all fields of socio-economic life. The historical process of shaping the organisation environment has been depicted against the background of changing civilisation eras. Origins and development of the contemporary environment of organisations and its future determinants and direction changes have been discussed.

Beata Milewska

Logistics after global crisis

This article applies to the impact of the global financial-economic crisis on the sector of logistics. It describes logistics before, during and after the crisis. The decline in global demand caused by the crisis, and rising fuel prices, contributed significantly to the reduction of efficiency of logistics processes. The crisis showed that the economy is more unstable and unpredictable than previously thought. Hence the trend in logistics after the crisis is likely to be greater emphasis on flexibility – the ability to quickly adapt to the changing situation in the environment. This flexibility will cover not only operational, but also structural flexibility. Efficient solutions under given assumptions, in the changed circumstances may not be effective. For example, in a situation of rising fuel prices, logistics strategies, which reduce the costs of maintaining stocks, but also increase demand for transport, may prove to be ineffective. Trend in the logistics after the crisis may be in some cases retreat from globalization for the benefit of regional or local action.

Marta Rutowicz

**Inter-Organizational Network as a form of Cooperation Between Companies
in the Time of Globalization**

The aim of the article titled: Network organization as a form of cooperation between companies in globalizing world is to show the importance of network organization in our fast-moving world. Nowadays, stronger than ever, companies need to build the strategic competences based on creating network connections between companies to survive on globalizing market. The dynamics of the new economy increasingly relies on the network organization. Understanding the importance of network organization will be a key to understanding how the economy functions.

Konrad Salmonowicz

**Open Source Software as an Alternative to Commercial Systems
in the Times of Economic Crisis and Savings Companies**

The article presents the current and postulated the situation of Polish companies in the design of infrastructure. Shows the dynamics and development wing of the free software, unlimited commercial licenses, It show how strong way in recent years the market has developed software based on Open Source license. Indicates the elements that should take into account the business managers in the planning of infrastructure. I show that most errors are committing when planning purchases of software in the enterprise. Pointing to specific examples and their use in commercial solutions. It suggests a solution, as in times of crisis reach for savings in the IT sector companies.

Marcin Surówka

**Efficiency of Investment in Residential Real Estate Market in Cracow
During the Global Financial Crisis**

The article discusses the problems of economic efficiency of investments in residential property market in Cracow. The theoretical part deals with types of investment, presents the advantages and disadvantages of investing in real estate and the impact of financial crisis on investments in real estate. The empirical part presents the methodology of the research and the estimation of rates of return of residential investments in all districts of Cracow.

Public Finance in a Variable Environment

Marek Czyż

The Development of the Municipal Bond Market in Poland

Local governments in Poland have multiple sources of money to finance their own needs, both current and investment. In addition to the use of non-repayable sources of debt, they may use the form of municipal bond. This article aims to analyze the municipal bond market in Poland from

1997 to 2011. It is done through market size analysis, the number of issuers, size of the emissions. Both public and non-public municipal bond market is examined.

Zofia Dolewka

Efficiency of Public Administration

The public administration figures in economic development of each country. All decisions made by officials influence direct on citizens life. Administration services are the essential part of civil system. Efficiency and effectiveness of public administration affects the economical growth and development. Due to this, there is a deep need to convert and modernize the public administration into modern and amicable towards the citizens.

Ewa Gąsiorek

Local and Regional Development within the Confines of Restrictions of Local Government Indebtedness

The status of local government plays a crucial role in local and regional economy. The asset expenses of local governments within the last two years were estimated on the level of 45 milliard zlotys annually, and the national budget has invested 15 milliard zlotys per year. The package of regulations restricting local government indebtedness will influence on investment plans and local development. In the article, there was presented a current financial and economical situation of local governments within the confines of existing and planned restrictions within contracting the obligations generating public debt.

Tomasz Maziakowski

JEREMIE Initiative as a New Instrument for Increasing Access to External Funding Sources for Micro, Small and Medium Enterprises

Sector of micro-, small and medium enterprises is considered to be the flywheel of the free market economy and a stimulating factor of its development, and people now only say well about these companies' role in the economy. It is them that, among others, create new jobs, introduce innovations and stimulate development of competition in the economy.

At the same time they are faced with a number of difficulties. As one of the major ones one should consider capital limitations which involve difficult access to external financing.

Banks are reluctant to finance companies from SME sector. These firms' investments are perceived by banks as risky undertakings, troublesome in service, what affects low credibility of a company and in consequence refusal to contract a credit.

In such a situation JEREMIE initiative give their "helping hand". The JEREMIE initiative (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*) offers EU member states the opportunity to use part of their European Funds to support micro, small and medium sized enterprises through the creation of mechanisms for improving access to external financing. The JEREMIE initiative can provide SME financial instruments including gyarantees, co-guarantees, loans, venture capital, business angels.

Wojciech Misterek

Potential for Municipal Banking in Poland

The aim of the article is to analyze the possibility of creating in the Polish financial system - municipal bank, the entity offering its services mainly to local government units. As stated in the article, there are economic grounds for such an institution to function effectively. In addition, the studies of Lubelskie municipal units show significant potential demand for such an entity. The role of this institution may be particularly important during periods of economic downturn when reduced availability of municipalities and counties to those offered by commercial banks. Thus, the current initiative –creation of municipal bank by the Association of Polish Counties and bank BGK can become a reality and contribute to a better use of capital in the public sector.

Dariusz Sobolewski

The Role of Loan fFunds in Limitation of the Financial Gap by Making Use of Financial Engineering Instruments Available Under the JERMIE Initiative, Exemplified by Wielkopolska Region

The economic development of EU is the result of the growth of Small to Medium Enterprises (SMEs). As the market research reports confirm that part of active SMEs have problems in getting the appropriate amount of financing which can be crucial to continue their current and potential growth.

The situation of limited access to debt financing can be defined as the financial gap which is the difference in total funding needed for a proposal and the amount of funding already made available. The reduction of the financial gap is one of the key deliverables of EU Regional Policies.

The EU Structural Funds including not repayable grants used to be the most important financial instruments which helped to limit the level of SMEs' financial gap. However this prevailing source of financing SMEs is going to be replaced by the financial engineering instruments (which include: guarantees, co-guarantees and counter-guarantees, equity guarantees, loans, venture capital, etc.). The JEREMIE Initiative is one of the common example of financial engineering mechanism which provides SME-focused financial instruments including micro loans, bank loans and venture (risk) capital. The JEREMIE Initiative was established as key and leading financial mechanism delivering modern instruments focused on SMEs and extending their access to loans.

Although there are several problems to be discussed in terms to ensure the effective implementation and development of new financial engineering instruments which are now available in Poland:

- 1) the relevant credentials of financial intermediaries and the Holding Fund Manager operating on the Polish market,
- 2) appropriate procedures and loan processing to target selected SMEs which operate among the financial gap,
- 3) implementation of SME-focused financial instruments delivered as a result of sustainable funds available within the framework of JEREMIE Initiative.

Paulina Urbanowicz

**Company Income Tax and Its Impact on Business Capital Decisions
in Times of Crisis and the Moment after**

Tax credits and income tax rates may constitute the main factors shaping the capital structure of Polish businesses. This interaction is especially important at the moment after the financial crisis because by stimulating the businesses' behaviour the state may quickly revive the economy. It is essential that the company quickly regains its pre-crisis condition and acquires a better perspective for the development.

Włodzimierz Zasadzki

Strategic Management in Municipalities' Public Tasks Realization

The article covers issues on strategic management of carrying out public tasks of local government units. One of crucial issues which lowers the importance of strategic development and strategic management in the activities of a self-government unit is too weak a relation between current activity and long-term goals. Therefore devising proper proceeding methods and procedures in this field shall allow to improve long-term planning efficacy. Both critical and positive role in this field may play a performance budget, which along with a multi-year investment program and a long-term financial projection shall allow to relate current assignments with long-term goals and assumed development strategy.