

**STUDIA I PRACE
KOLEGIUM
ZARZĄDZANIA
I FINANSÓW**

ZESZYT NAUKOWY 60



Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

RADA PROGRAMOWA
STUDIÓW I PRAC KOLEGIUM ZARZĄDZANIA I FINANSÓW

Jerzy Nowakowski (przewodniczący)
Anna Skowronek-Mielczarek (sekretarz)
Jan Adamczyk, Stefan Doroszewicz, Jan Kaja, Jan Komorowski
Tomasz Michalski, Janusz Ostaszewski, Piotr Płoszajski
Maria Romanowska, Lech Szyszko, Wojciech Wrzosek

Recenzenci

Agnieszka Cenkier
Paweł Felis
Marek Garbicz
Jacek Grzywacz
Robert Jagiełło
Andrzej Kaźmierczak
Piotr Miller
Urszula Ornarowicz
Anna Skowronek-Mielczarek

Redaktor

Ewa Tomkiewicz

© Copyright by Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2005

ISSN 1234-8872

Nakład 320 egzemplarzy



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA,
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 635 03 01, 635 17 85, e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

SPIS TREŚCI

Od Komitetu Redakcyjnego	5
CZEŚĆ PIERWSZA	
ARTYKUŁY Z ZAKRESU FINANSÓW I BANKOWOŚCI	7
Pakt Stabilności i Wzrostu – cz. I Sławomir Miklaszewicz	9
Modele instytucji i audytu zarządzania długiem publicznym – ocena polskich rozwiązań Grzegorz Gołębiowski, Kamilla Marchewka-Bartkowiak	22
Zarządzanie rezerwami dewizowymi w bankach centralnych Carlos Jorge Lenczewski Martins	33
Problemy ilościowej wyceny niektórych korzyści z inwestycji w zintegrowany system informatyczny (ZSI) Banku Pekao S.A. Agnieszka Ścisło	42
Zmiany sytuacji na rynkach dóbr inwestycyjnych jako prognostyk tendencji w gospodarce Rafał Urbanowicz, Małgorzata Zaleska	56
Problem podwójnego opodatkowania w stosunkach międzynarodowych – cz. II Edyta Madej	75
Zastosowanie systemu wskaźników ekonomiczno-finansowych w przedsiębiorstwach – wybrane wyniki badań Anna Skowronek-Mielczarek	84
CZEŚĆ DRUGA	
ARTYKUŁY Z ZAKRESU ZARZĄDZANIA I EKONOMII	95
Reforma regulacji funkcjonowania rynku cukru w Europie – geneza podjęcia prac nad reformą i ich stan obecny w świetle propozycji Komisji Europejskiej z dnia 14 lipca 2004 roku Zbigniew Siatkowski	97
Podstawowe czynniki ograniczające efektywność restrukturyzacji i prywatyzacji w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa Piotr Szczurowski	109
Wpływ małych i średnich przedsiębiorstw na rynek pracy w Polsce Maciej Drejka	139
Postawy studentów wobec rynku pracy i stosowane przez nich metody poszukiwania zarobkowego zajęcia Beata Malinowska	151
Ryzyko – wytyczne norm ISO/IEC dotyczących technologii informatycznych Radosław Mikurenda	161
Podpis elektroniczny w Polsce – teoria i praktyka Artur Banach	178

OD KOMITETU REDAKCYJNEGO

Oddajemy do rąk Czytelników kolejny, 60 zeszyt naukowy z serii „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” Szkoły Głównej Handlowej.

W zeszycie zamieszczono artykuły pracowników Kolegium Zarządzania i Finansów oraz osób współpracujących z Kolegium – głównie doktorantów oraz pracowników innych uczelni. Prezentowane materiały są efektem prac naukowych prowadzonych w ramach badań statutowych, własnych oraz przygotowywanych rozpraw naukowych na stopień doktora i doktora habilitowanego. Wszystkie przedstawione Państwu artykuły uzyskały pozytywne recenzje.

Prezentowane wydawnictwo, podobnie jak poprzednie zeszyty z tej serii, ma zasięg europejski, gdyż wysyłane jest nie tylko do wszystkich bibliotek ekonomicznych w Polsce, ale również do ośrodków naukowych w Europie współpracujących z Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

CZĘŚĆ PIERWSZA

**ARTYKUŁY Z ZAKRESU
FINANSÓW I BANKOWOŚCI**

Pakt Stabilności i Wzrostu – cz. I

1. Wprowadzenie

W Unii Europejskiej narodowe budżety Krajów Członkowskich zostały poddane ograniczeniom Paktu Stabilności i Wzrostu (ang. *Stability and Growth Pact*, SGP). W szczególności kontrolą Paktu objęte są deficyty finansów publicznych i długi publiczne.

W swojej krótkiej historii Pakt uległ ostrej krytyce, a w ostatnim czasie przestał być przestrzegany przez kilka dużych państw Unii. W związku z tym, że najważniejsze – z ekonomicznego punktu widzenia – przepisy Paktu stały się martwą literą prawa, rozgorzała dyskusja na temat zmian tych przepisów.

W poniższym opracowaniu zostanie przedstawiony Pakt Stabilności i Wzrostu. Analizę skoncentruję na przepisach wywierających wpływ na polityki gospodarcze Krajów Członkowski Unii Gospodarczej i Walutowej (ang. *Economic and Monetary Union*, EMU). Największą uwagę zaś poświęcę tym normom, które w pierwszej kolejności miałyby być zmienione w przypadku rewizji SGP. W drugiej części opracowania skoncentruję się na propozycjach zmian i skutkach ich wprowadzenia.

2. Czym jest Pakt Stabilności i Wzrostu?

Przepisy Paktu Stabilności i Wzrostu tworzą strukturę, wokół której Kraje Członkowskie zgodziły się koordynować swoje polityki fiskalne. Podczas, gdy polityka pieniężna w obszarze euro została skupiona w jednym ręku i obecnie prowadzona jest przez Europejski Bank Centralny we Frankfurcie nad Menem, polityki fiskalne nadal pozostają pod kontrolą rządów Krajów Członkowskich. Są jednak przedmiotem silnych ograniczeń SGP. Procedura Nadmiernego Deficytu (ang. *the Excessive Deficit Procedure*, EDP), na którą składa się monitorowanie sytuacji budżetowych w strefie euro, ma na celu zapewnienie dyscypliny fiskalnej w krajach Unii¹.

¹ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe*, Lexis Nexis, Warszawa 2003, s. 52.

Pakt Stabilności i Wzrostu został przyjęty w Amsterdamie w lipcu 1997 roku na spotkaniu Rady Europejskiej jako uzupełnienie i wzmocnienie przepisów Traktatu o Unii Europejskiej dotyczących dyscypliny budżetowej. W celu stworzenia pełnego obrazu uregulowań Paktu należy wcześniej przedstawić odpowiednie przepisy Tytułu VII Traktatu „Polityka gospodarcza i walutowa”.

3. Przepisy Traktatu o Unii Europejskiej

Zapisy traktatowe odnoszące się do polityki gospodarczej tworzą spójną całość i charakteryzują się ekonomiczną logiką. Wprowadzając w tematykę polityki fiskalnej, w pierwszej kolejności chcę pokazać zadania, jakie Unia Europejska postawiła przed polityką gospodarczą. Następnie zaś metody, jakimi cele mają być osiągnięte.

Podstawowe cele i funkcje Wspólnoty Europejskiej zostały zapisane w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z tym przepisem, fundamentalnym celem Wspólnoty jest m.in. *popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej, wysokiego poziomu zatrudnienia (...), stałego i nieinflacyjnego wzrostu, wysokiego stopnia konkurencyjności i konwergencji dokonań gospodarczych (...), podwyższania poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między Państwami Członkowskimi*². Artykuł ten podkreśla, że cele wyżej wymienione zostaną osiągnięte przez ustanowienie wspólnego rynku (ang. *common market*), ustanowienie Unii Gospodarczej i Walutowej oraz realizację wspólnych polityk lub działań określonych w kolejnych dwóch artykułach.

Ogólne cele i metody wskazane w artykule 2 zostały bliżej określone w artykule 3 i 4 Traktatu. W szczególności artykuł 4 określa działania obszaru polityki gospodarczej, poprzez które realizowana ma być Unia Gospodarcza i Walutowa.

Ustęp 1 tego artykułu stwierdza, że działania obejmują *przyjęcie, zgodnie z Traktatem i harmonogramem w nim określonym, polityki gospodarczej, która jest oparta na ścisłej koordynacji polityk gospodarczych Państw Członkowskich, na wewnętrznym rynku oraz na zdefiniowaniu wspólnych celów*. Przepis ten dodaje, że działania te muszą być zgodne z *zasadą otwartej gospodarki rynkowej i wolnej konkurencji*.

W ustępie 2 artykułu 4 Traktatu o Unii Europejskiej postanowiono, że zgodnie z harmonogramem oraz procedurami, działania Wspólnoty oraz Państw Członkowskich obejmą:

² A. Nowak-Far, Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie, C.H. Beck, Warszawa 2001, s. 92.

- nieodwołalne zamrożenie kursów walutowych, prowadzące do wprowadzenia jednolitej waluty oraz
- zdefiniowanie i prowadzenie jednolitej polityki pieniężnej i walutowej.

Wyznaczono pewne granice tych dwóch obszarów działań. Przewidziano mianowicie, że nadrzędnym celem polityki pieniężnej i walutowej musi być stabilizacja cen. Zachowując ten priorytet celu obu rodzajów polityk, muszą – zgodnie z zasadą otwartej gospodarki z wolną konkurencją – także wspierać ogólne polityki gospodarcze Wspólnoty.

Kolejny ustęp omawianego artykułu zawiera dalsze uściślenie zakresu i wytycznych wspólnej polityki fiskalnej, pieniężnej i walutowej Państw Członkowskich i Wspólnoty. Wymienione wcześniej działania zakładają poszanowanie kluczowych zasad:

- stabilności cen,
- zdrowych finansów publicznych i dogodnych warunków pieniężnych,
- trwałej równowagi płatniczej.

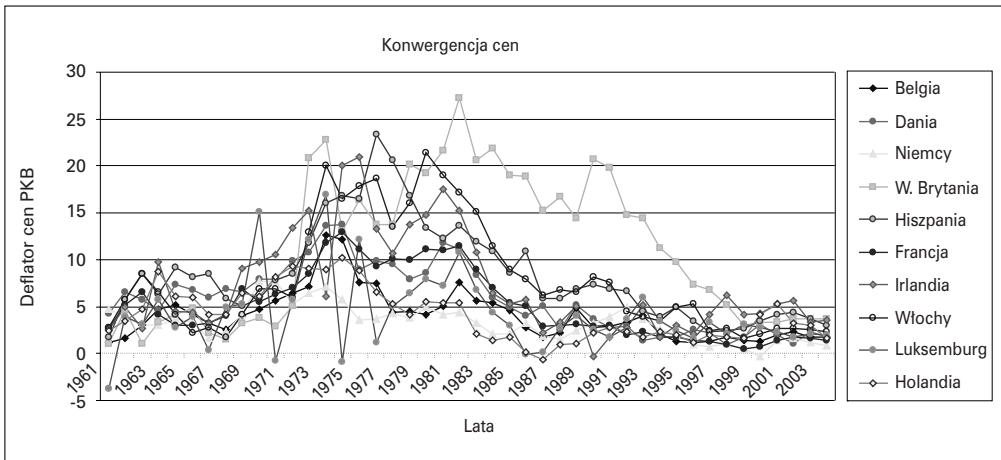
Z dokonanej analizy pierwszych artykułów Traktatu o Unii Europejskiej wyłania się plan budowy europejskiego dobrobytu, w oparciu o ściśle ustalenie zakresu wolności polityki gospodarczej państw Wspólnoty. Jak wynika z analizy literalnej i systemowej, za najważniejszy cel Wspólnota przyjęła stabilność cen³. Wiadomo z teorii ekonomii, a w szczególności z modeli ekonomicznych leżących u podstaw unii monetarnej, że cel ten może być osiągnięty wyłącznie przy spełnionych innych założeniach makroekonomicznych. Należą do nich: koordynacja polityki gospodarczej Państw strefy wspólnej waluty, stabilne finanse publiczne, rozumiane w Traktacie jako unikanie nadmiernego deficytu finansów publicznych, wspólny rynek oparty na czterech podstawowych swobodach, ograniczenie wahań wzajemnych kursów walutowych.

W skrócie można powiedzieć, że stworzenie optymalnego obszaru walutowego zależy od dokonania pomiędzy Państwami Członkowskimi konwergencji realnej. Wskaźnikami miary zaistnienia konwergencji realnej są przyjęte kryteria nominalne. Są one pochodną istnienia realnych zbieżności państw tworzących strefę jednego pieniądza⁴. Na rysunku 1 została pokazana realna konwergencja, na przykładzie cen dla dziesięciu krajów Wspólnoty.

³ P. De Grauwe, Unia walutowa. Funkcje i wyzwania, Polskie Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa 2003.

⁴ K. Lutkowski, O sposobie integracji Polski z obszarem euro – Niektóre dyskusyjne punkty Strategii polityki pieniężnej po 2003 roku, „Bank i Kredyt”, Nr 7, NBP, 2003.

Rysunek 1. Przebieg konwergencji realnej na przykładzie inflacji mierzonej deflatorem cen PKB



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych z „Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej na okres 2003–2005”.

Dokonując dalszej analizy, należy przejść do Tytułu VII Traktatu o Unii Europejskiej, regulującego obszar „Polityka Gospodarcza i Walutowa”. W celu zbudowania pełnego obrazu regulacji zapewniających trwałość Unii Gospodarczej i Walutowej, przedstawię nadrzędne kierunki prowadzenia polityk gospodarczych, które zapisane zostały w pierwszych artykułach Tytułu VII. W artykule 98 czytamy: *Państwa Członkowskie prowadzą swoje polityki gospodarcze, mając na względzie przyczynianie się do osiągnięcia celów Wspólnoty określonych w artykule 2 oraz Państwa Członkowskie i Wspólnota działają w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją, sprzyjając efektywnej alokacji zasobów, zgodnie z zasadami określonymi w artykule 4.*

Kraje Członkowskie Unii w artykule 99 zgodziły się, że polityki gospodarcze będą traktować jako sprawę wspólnej troski (ang. *a matter of common concern*) oraz że będą je koordynować zgodnie z zasadami wyżej opisanymi. Szczególnie ważna w tym miejscu jest Procedura Nadmiernego Deficytu (ang. *the Excessive Deficit Procedure*, EDP) zapisana w artykule 104 Traktatu.

Kraje Członkowskie, które przeszły do trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej zobowiązane zostały do unikania nadmiernych deficytów (ang. *shall avoid excessive government deficits*) zapisem artykułu 104 i Protokołu 20 Traktatu. Kraje zaś takie, jak Wielka Brytania czy obecnie Polska, które znajdują się na drugim etapie UGW, mają próbować unikać nadmiernych deficytów (ang. *shall endeavour to avoid excessive deficits*), wypełniając normę art. 116(4) Trak-

tatu⁵. Jako część Procedury Nadmiernego Deficytu dwa razy do roku – do 1 marca i 1 września muszą przedstawiać Komisji Europejskiej „Zeznania Nadmiernego Deficytu” (ang. *Excessive Deficits Returns*).

Komisja ocenia te zeznania, przy ich pomocy monitoruje zgodność sytuacji Krajów Członkowskich z przepisami Paktu Stabilności i Wzrostu oraz wydaje opinie o istnieniu czy braku nadmiernego deficytu. Zgodnie z art. 104(2) Traktatu, Komisja do tego zadania korzysta z dwóch kryteriów:

- 1) czy stosunek zaplanowanego albo obowiązującego deficytu budżetowego do produktu krajowego brutto (PKB) przewyższa 3%. Jeśli tak, to czy deficyt jest tymczasowy i czy zachodzą wyjątkowe okoliczności;
- 2) czy stosunek długu publicznego do PKB przewyższa 60%. Jeśli tak, to czy będzie wystarczająco mała, by zbliżyć się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie.

Biorąc pod uwagę, że próg ten został opisany numerycznie, charakteryzuje się on dużym stopniem arbitralności. Stosunek dla długu publicznego został przyjęty nieznacznie ponad średnią Unii, kiedy przepisy Traktatu powstawały, podczas gdy ograniczenie deficytu publicznego wynikało z doświadczeń lat 80.

Wracając do kryteriów, gdy Komisja Europejska uzna, że w którymś kraju deficyt lub dług publiczny przewyższa (lub istnieje ryzyko przewyższania) ustalone wartości, przygotowuje raport jako pierwszy etap Procedury Nadmiernego Deficytu, która ewentualnie może doprowadzić do sankcji w formie kary.

4. Elementy Paktu Stabilności i Wzrostu

W skład paktu wchodzi obok jednej uchwały Rady dwa jej rozporządzenia:

- 1) Uchwała Rady z 17.06.97 w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu („Official Journal”, C236/01);
- 2) Rozporządzenie Rady 1466/97/WE z 07.07.97 w sprawie wzmocnienia rozpoznania sytuacji budżetowej oraz rozpoznania i koordynacji polityk gospodarczych („Official Journal”, L 209/1);
- 3) Rozporządzenie Rady 1467/97 z 07.07.1997 r. w sprawie przyspieszenia wdrożenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu („Official Journal”, L 209/6).

⁵ S. Miklaszewicz, Reżimy kursowe przy dochodzeniu Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej wobec kryterium walutowego Traktatu z Maastricht, Uniwersytet Warszawski, 2004.

5. Uchwała Rady w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu

Uchwała zawiera wytyczne dla Krajów Członkowskich, Komisji i Rady odnośnie do zastosowania i wprowadzania przepisów Paktu oraz precyzuje przepisy Traktatu. W szczególności uchwała zobowiązuje Kraje Członkowskie do prowadzenia w średnim okresie budżetów blisko równowagi lub z nadwyżką budżetową. To założenie miało dać Krajom Członkowskim margines bezpieczeństwa oraz miało pozwolić prowadzić polityki fiskalne w czasie wahań cyklu, utrzymując deficyty budżetowe poniżej wartości odniesienia 3% PKB.

6. Rozporządzenie Rady 1466/97/WE

Pierwsze rozporządzenie dotyczy monitorowania przez Radę programów stabilizacyjnych. Nakłada na kraje Unii Europejskiej obowiązek corocznego przedstawiania Komisji i Radzie zaktualizowanych programów stabilizacji gospodarczej albo konwergencji. Pierwszy typ programów ma być sporządzany przez państwa należące do strefy euro, drugi zaś przez kraje objęte regulacją szczególną (państwa z tzw. derogacją). Dokumenty te w szczególności powinny zawierać:

- informacje o zrównoważeniu budżetu,
- informacje o spodziewanym długu publicznego,
- informacje o podstawowych założeniach wskaźników makroekonomicznych mających wpływ na realizację przyjętego programu stabilizacyjnego,
- opis środków polityki gospodarczej przy pomocy których mają być osiągnięte lub utrzymane cele programu stabilizacji/konwergencji,
- analizę przyjętych założeń makroekonomicznych w zakresie równowagi budżetowej i długu publicznego.

Na podstawie otrzymanych dokumentów Rada – w przypadku, gdy program stabilizacyjny/konwergencji nie gwarantuje, w średnim okresie, zapobieżenia nadmiernemu deficytowi budżetowemu lub nie sprzyja koordynacji polityk gospodarczych w ramach UE – może zwrócić się do państwa przedstawiającego ten program o jego skorygowanie. Jeżeli zaś Rada uzna, że pomimo programu stabilizacyjnego może wystąpić w tym kraju niekorzystna sytuacja budżetowa, jest w stanie udzielić mu niejawnych zaleceń, by zastosowało do wyeliminowania tej rozbieżności niezbędne środki. Rada czyni to w oparciu o procedurę przyjętą w art. 99 Traktatu o Unii Europejskiej.

Celem mechanizmu wczesnego ostrzegania jest wysyłanie sygnałów do objętego procedurą Kraju Członkowskiego, o nierealizowaniu popartych przez Radę wytycznych. Procedura ta daje Krajom Członkowskim dostateczną ilość cza-

su, by podjąć niezbędne środki korygujące. Chodzi o uniknięcie przekroczenia wartością deficytu budżetowego wielkości 3% PKB.

7. Rozporządzenie Rady 1467/97/WE

Drugim kluczowym aktem prawnym, mającym na celu zdyscyplinowanie państw uczestniczących w UGW do utrzymania kryteriów konwergencji, jest – poza samym Traktatem – Rozporządzenie Rady 1467/97/WE dotyczące procedury stosowanej w przypadku występowania nadmiernych deficytów budżetowych. Akt ten uzupełnił przepisy Protokołu Nr 5. Przy jego uchwaleniu Rada skorzystała z delegacji art. 104(14) i zastąpiła wymieniony wyżej załącznik Traktatu o Unii Europejskiej.

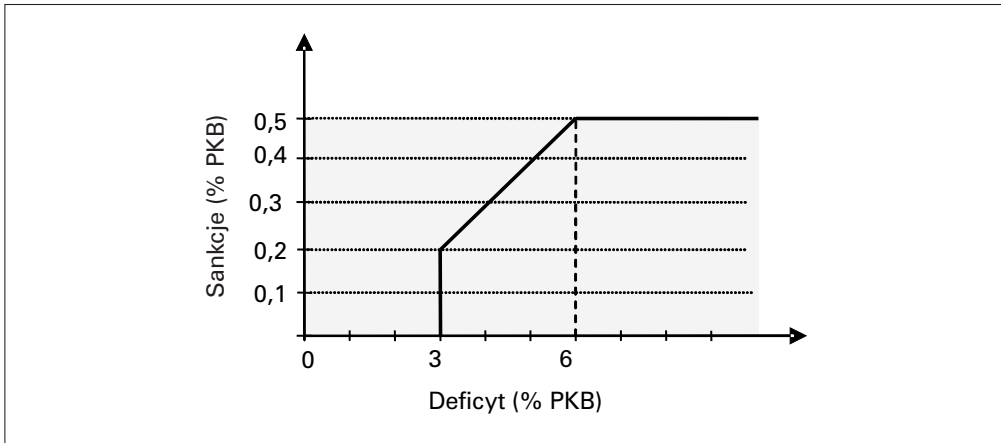
W rozporządzeniu przyjęto dwa rodzaje sankcji stosowanych jedna po drugiej:

- zobowiązanie państwa UGW do złożenia nieoprocentowanych, zwrotnych depozytów oraz
- zmiany ich na depozyt bezzwrotny.

Pakt Stabilności zaleca Państwom Członkowskim tak zaplanować nadwyżkę budżetową lub przynajmniej równowagę finansów publicznych w średnim okresie, by pozwolić gospodarce przejść przez normalne wahania cyklu koniunkturalnego bez wejścia w nadmierny deficyt. Nad wykonaniem i planowaniem budżetów czuwa Komisja. Jest także zobowiązana do przedstawiania Radzie opinii o sytuacji budżetowej w sprawozdaniach. Jeśli wykryje nadmierny deficyt, a klauzule zawieszające przytoczone poniżej nie znajdą zastosowania, Komisja rekomenduje niezwłoczne skorygowanie nadmiernego deficytu.

Jeśli nadmierny deficyt nie jest skutecznie korygowany w okresie roku, jak zalecono w rekomendacjach, Komisja żąda od Państwa Członkowskiego nieoprocentowanego depozytu. Depozyt zostaje przy tym zmieniony na grzywnę po dwóch latach od nałożenia nieoprocentowanego depozytu, jeśli nadmierny deficyt wciąż utrzymywany będzie przez Kraj Członkowski.

Suma, jaka powinna być zapłacona, składa się z dwóch składników: stałego i zmiennego. Stały komponent jest równy 0,2% PKB Państwa Członkowskiego. Zmienny czynnik jest równy do 0,1% PKB od każdego punktu procentowego różnicy między faktycznym deficytem a wartością odniesienia niższą od 3% PKB. Jednakże całkowita suma, która może być narzucona, jest ograniczana przez maksymalny poziom równy 0,5% PKB. I tak, dla deficytu ponad 6% PKB suma, która powinna być zdeponowana to 0,5% PKB. Powyższe wyjaśnienie obrazuje rysunek 2.

Rysunek 2. Sankcje przewidziane za prowadzenie polityki nadmiernego deficytu

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z art. 16 rozporządzenia 1467/97 świadczenia bezzwrotne oraz utracone, przez ukarane państwo, odsetki od depozytów zwrotnych mają być rozdzielane pomiędzy państwa niemające niedopuszczalnych deficytów w proporcji, w jakiej ich produkty narodowe brutto zostają wobec PKB całej Unii Europejskiej bez PKB ukaranego kraju.

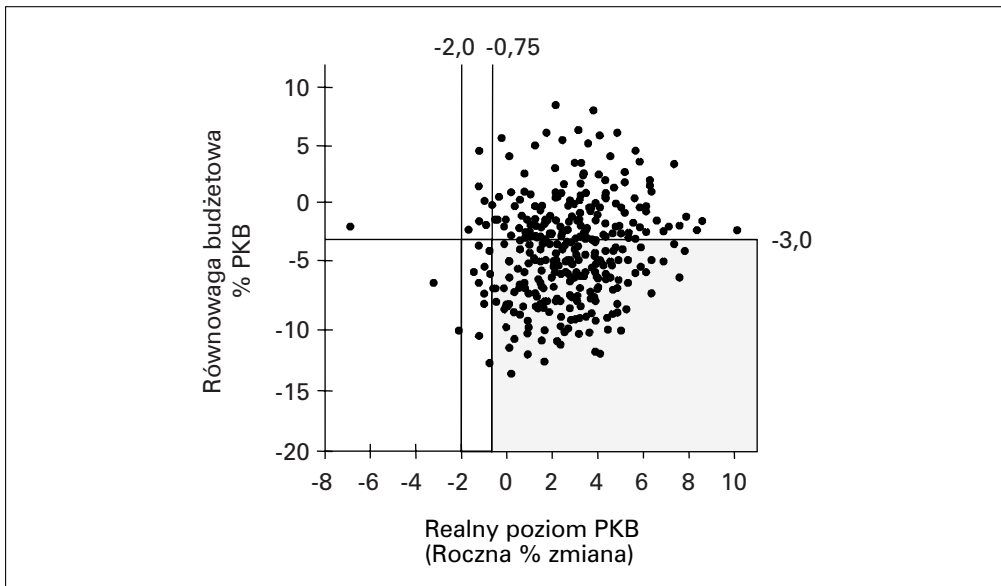
Pod pewnymi warunkami nałożenie sankcji po przekroczeniu wartości odniesienia może być zawieszono. Okolicznością egzoneracyjną, zgodnie z art. 104(2) Traktatu, jest wyjątkowy i przejściowy charakter deficytu. Deficyt może przewyższyć 3% PKB, jeśli przekroczenie jest tymczasowe, a deficyt jest bliski wartości odniesienia. Jednakże to, czy deficyt może być uznany za „tymczasowy”, opiera się na przewidywaniach Komisji, gdyż w myśl art. 2 rozporządzenia 1467/97 tego rodzaju okoliczność musi być udokumentowana w prognozach sporządzonych przez Komisję.

W takiej sytuacji sankcje są zawieszono wobec Państwa Członkowskiego doświadczającego wyjątkowo surowego zahamowania wzrostu gospodarczego. Jeśli roczny spadek realnego PKB wyniósł 2% lub więcej, sankcje są odraczane. Jeśli roczny poziom rzeczywistego wzrostu PKB jest w przedziale (-2,0%, -0,75%), Komisja może zdecydować o zawieszeniu sankcji. W ten sposób, biorąc pod uwagę, że określone w art. 2 rozporządzenia 1467/97 okoliczności są dość enigmatyczne, Komisja zachowała pewną przestrzeń politycznego manewru przy podejmowaniu ostatecznej decyzji o nałożeniu sankcji.

8. Polityka fiskalna w 15 Krajach Członkowskich przed 1997 rokiem

Podporządkowanie wobec Paktu Stabilności zmienia znacząco politykę równowagi finansów publicznych. Zostało to zilustrowane na rysunku 3, który pokazuje rzeczywisty poziom wzrostu PKB i równowagę budżetu 15 Państw Członkowskich EU dla okresu 1973–1997. W 15 Państwach Członkowskich EU w rozpatrywanym okresie deficyt przekraczający 3% PKB pojawiał się niezmiernie często. Wśród 285 obserwacji 164 przypadki ukazują przekroczenie deficytu 3% PKB. Poza tymi 164 przypadkami jedynie dwa pojawiają się, gdzie rzeczywisty poziom wzrostu jest poniżej 2% i 16 – gdzie poziom realnego wzrostu jest z przedziału (-0,75%, -2,0%) PKB. W pozostałych 146 przypadkach deficyt mógłby być problematyczny w stosunku do Paktu Stabilności⁶.

Rysunek 3. Realny poziom wzrostu PKB, a deficyty finansów publicznych w krajach EMU, 1973–1997



Źródło: Hansen J.D. and J.G. Jørgensen, „Finanspolitisk Stabilisering i ØMUen”, *Natinaløkonomisk Tidsskrift*, European Studies Diskusion Paper, Syddans Universitet, 136/1998.

⁶ Podobne wnioski dla 15 krajów EU są przedstawione w badaniach empirycznych Eichengreen'a (1997), Buti'ego (1997) oraz Komisji Europejskiej (1998).

9. Prawnie niewiążące regulacje polityki fiskalnej UGW

Prowadzenie polityk fiskalnych przez Kraje Członkowskie zgodnie z wymaganiami Paktu – to proces rozwijający się. Najważniejsze regulacje prawne zostały, bowiem, uzupełnione o deklaracje, które wprawdzie nie są prawnie wiążące, niemniej wywierają silny wpływ poprzez zawartą w nich interpretację Paktu. Rozwój niewiążących prawnie instrumentów Paktu reprezentuje „Kodeks zachowania dla treści i formy programów stabilizacji i konwergencji” (ang. *Code of Conduct on the content and format of stability and convergence programmes*), który po raz pierwszy pojawił się w październiku 1998 roku. Kodeks Zachowania został poprawiony w lipcu 2001 roku przez Komitet Gospodarczo Finansowy (ang. *Economic and Financial Committee*, EFC) i podpisany przez ECOFIN, biorąc pod uwagę dotychczasowe trzy lata funkcjonowania Paktu Stabilności i Wzrostu.

Kodeks Zachowania wprowadza „reguły dobrej praktyki” (ang. *code of good practice*) oraz zawiera listę kontrolną, przy użyciu której Kraje Członkowskie przygotowują programy stabilizacji i konwergencji. Nowy kodeks składa się ze zbioru standardowych tabel. Przyjęło się także, że roczne raporty składane są jesienią w przeciągu półtora miesiąca. Celem wytycznych jest ułatwienie Komisji i Radzie oceny programów. Kodeks jednocześnie podkreśla, że wytyczne mają charakter wskazówek i mogą się rozwijać w oparciu o najlepszą praktykę.

Kodeks Zachowania nie jest jedynym dokumentem uzupełniającym Pakt. Na przykład w Uchwale z Amsterdamu Kraje Członkowskie zobowiązują się, że w średnim terminie ich budżety będą zrównoważone lub na plusie. Do chwili obecnej ani Uchwała, ani żaden inny instrument Paktu nie sprecyzował daty, do której Kraje Członkowskie muszą osiągnąć cel równowagi budżetowej. Niemniej podjęto wielokrotnie próby postawienia takiego celu:

- w 1999 roku w Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej (ang. *Broad Economic Policy Guidelines*, BEPGs) namawiano Kraje Członkowskie, by osiągnęły wartość deficytu budżetowego bliską równowagi lub na plusie do końca 2002 roku (ang. *to achieve budgetary positions of close to balance or in surplus by the end of 2002*);
- w Ogólnych Wytycznych z 2000 roku przesunięto tę datę, proponując by Kraje Członkowskie osiągnęły wartość deficytu budżetowego bliską równowagi lub na plusie wcześniej niż przewidziano w uaktualnionych programach stabilności i konwergencji, z reguły w 2001 roku (ang. *meet a budgetary position of close to balance or in surplus earlier than envisaged in the updated stability and convergence programmes and, as a rule, in 2001*);

- w Ogólnych Wytycznych z 2001 roku podtrzymano skorygowaną datę, polecającą Krajom Członkowskim *wypełnienie zasady stanu budżetu w równowadze lub na plusie w czasie 2001 roku* (ang. *meet, as a rule and in keeping with last year's commitment, budgetary positions of close to balance or in surplus in 2001*);
- Ogólne Wytyczne z 2003 roku formułują jednoznaczne zalecenia, by w oparciu o konkretne rozwiązania Kraje Członkowskie doprowadziły swoje budżety rządowe do równowagi pomiędzy końcem 2003 i 2005 roku.

We wrześniu 2002 roku Przewodniczący Komisji Europejskiej Komisarz Solbes powiedział, że data graniczna osiągnięcia równowagi budżetowej nie może dłużej być ruchomym celem, nie tylko, dlatego że rujnuje wiarygodność sankcji Paktu Stabilności i Wzrostu, ale także dlatego, że redukuje pole manewru Krajów zaangażowanych. Jednocześnie wezwał Kraje Członkowskie, by najpóźniej do 2006 roku zrównoważyły deficyty budżetowe lub osiągnęły ich nadwyżki. W ten sposób konsekwentnie przesunięto średniookresowy cel po raz kolejny.

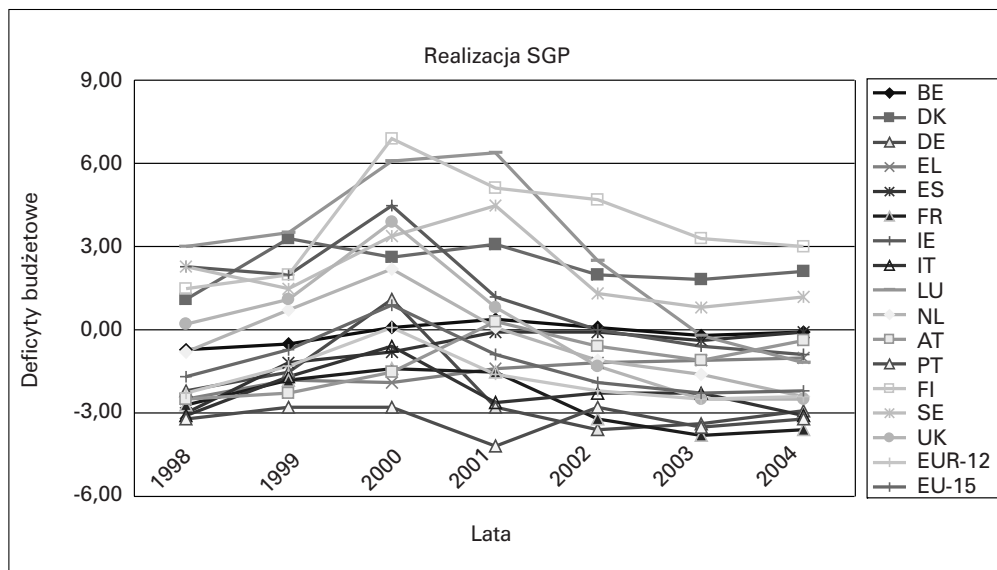
10. Podsumowanie

W artykule ukazano, że ograniczenia finansów publicznych Kraju Członkowskiego Unii Gospodarczej i Walutowej nie wynikają jedynie z Traktatu i Paktu Stabilności i Wzrostu, ale także z deklaracji i wytycznych. Te ostatnie, mimo iż nie mają takiej doniosłości prawnej jak Traktat i uzupełniające go załączniki, tzn. nadrzędności nad prawem krajowym i bezpośredniości stosowania, wywierają nie mniejszy wpływ.

W związku z tym, iż stosowanie jednych i drugich przepisów nastrocza krajom eurostrefy duże trudności, a część przepisów stała się martwą literą prawa, głosy o zmianie ustaleń traktatowych odnoszących się do polityki fiskalnej, padają na coraz bardziej podatny grunt. Problem rewizji Paktu Stabilności i Wzrostu staje się coraz bardziej palącym wyzwaniem Unii Gospodarczej i Walutowej.

Jak pokazuje rysunek 4, w 2001 roku Portugalia złamała przepisy Paktu, a Niemcy i Francja niebezpiecznie blisko zbliżyły się do progowych wartości. W 2003 roku kraje te, mimo zaleceń Komisji i grożących sankcji, posiadały deficyty budżetowe przekraczające 3% PKB. W obecnym roku do tej grupy dołączyły także Włochy, obniżając średnią 12 – Krajów Członkowskich strefy euro do poziomu -2,4% PKB.

Rysunek 4. Realizacja Paktu Stabilności i Wzrostu



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych z „Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej na okres 2003–2005”.

Wielu ekonomistów podnosi argumenty za koniecznością wprowadzenia zmian do Paktu. Potrzebę takich zmian widzi także Komisja Europejska. W opublikowanym 3 września 2004 roku Komunikacie do Rady i Parlamentu Europejskiego, dotyczącym wzmocnienia kontroli gospodarczej i wyjaśnienia wprowadzania Paktu⁷, Komisja oceniając stosowanie Paktu, przedstawia możliwe ulepszenia. Podkreśla, że Pakt nadal pozostanie główną kotwicą systemu, jednak w większym stopniu powinien przyczyniać się do popierania wzrostu gospodarczego i realizacji Strategii Lizbońskiej. Komisja zauważa, że w związku z powiększeniem Unii do 25 krajów, wzrosła jej heterogeniczność i różnorodność. Zmienione przepisy biorące pod uwagę pięcioletnie doświadczenia UGW, powinny w lepszy sposób zaspokajać różnorodność sytuacji gospodarczych Unii. Temu problemowi poświęcona zostanie jednak druga część publikacji z cyklu Pakt Stabilności i Wzrostu.

⁷ Communication from The Commission to the Council and the European Parliament „Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact”, Bruksela 2004, s. 2.

11. Bibliografia

1. Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe*, Lexis Nexis, Warszawa 2003.
2. De Grauwe P., *Unia walutowa. Funkcje i wyzwania*, Polskie Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa 2003.
3. Hansen J. D. and Jørgensen J. G., *Finanspolitisk Stabilisering i ØMUen*, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, European Studies Diskussion Paper, Syddans Universitet, 136/1998.
4. Lutkowski K., *O sposobie integracji Polski z obszarem euro. Niektóre dyskusyjne punkty Strategii polityki pieniężnej po 2003 roku*, „Bank i Kredyt”, Nr 7, NBP, Warszawa 2003.
5. Lutkowski K., *Polska polityka monetarna dotychczas i w przyszłości*, „Ekonomista”, Nr 4, KeyteksT, Warszawa 2003.
6. Miklaszewicz S., *Instrumenty polityki gospodarczej w modelowym ujęciu unii monetarnej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002.
7. Miklaszewicz S., *Reżimy kursowe przy dochodzeniu Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej wobec kryterium walutowego Traktatu z Maastricht*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, Warszawa 2004.
8. Oręziak L., *Polityka budżetowa na obszarze euro*, „Bank i Kredyt”, Nr 6, NBP, Warszawa 2002.
9. Nowak-Far A., *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, C.H. Beck, Warszawa 2001.
10. Szelaąg K., *Koordinacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej. Część I*, „Bank i Kredyt”, Nr 3, NBP, Warszawa 2003.
11. Szelaąg K., *Koordinacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej. Część II*, „Bank i Kredyt”, Nr 4, NBP, Warszawa 2003.

Akty prawne

1. *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Tekst skonsolidowany zawierający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei, „Official Journal”, C 169 of 18 July 2003.
2. *Traktat o Unii Europejskiej*, „Official Journal”, C 325 of 24 December 2002.
3. *Protokół Nr 5 w sprawie procedury nadmiernego deficytu*, „Official Journal”, 1991 r., C 191/84.
4. *Protokół Nr 6 w sprawie kryteriów konwergencji, o których mowa w art. 109j Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej*, „Official Journal”, 1991 r., C 191/84.
5. *Rozporządzenie Rady 1466/97/WE z 7.7.1997 r. w sprawie wzmocnienia rozpoznania sytuacji budżetowych oraz rozpoznania i koordynacji polityk gospodarczych*, „Official Journal”, L 209/1.
6. *Rozporządzenie Rady 1467/97 z 7.7.1997 r. w sprawie przyspieszenia wdrożenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu*, „Official Journal”, L 209/6.

Grzegorz Gołębiowski, Kamilla Marchewka-Bartkowiak
Szkoła Główna Handlowa

Modele instytucji i audytu zarządzania długiem publicznym – ocena polskich rozwiązań

1. Wprowadzenie

Modelowe ujęcie zagadnień organizacji instytucji zarządzania długiem publicznym oraz umiejscowienia i zadań audytu tego obszaru możliwe jest dzięki analizie rozwiązań stosowanych w wielu krajach na świecie¹. Dynamika zmian, jakie dokonują się w ostatnim czasie w podejmowanych przez autorów zagadnieniach, wskazuje na stałe dostosowywanie się gospodarek i instytucji w nich funkcjonujących do rewolucyjnych procesów zachodzących na rynkach krajowych i międzynarodowych.

2. Ramy instytucjonalne zarządzania długiem publicznym

Dług publiczny należy obecnie do najważniejszych wielkości makroekonomicznych, określających możliwości rozwojowe państwa. Konsekwencje występowania wysokiego czy wzrastającego długu publicznego, powodowały już od lat 80. zwrócenie uwagi na konieczność jego zarządzania. Obecnie podstawową determinantą ewolucyjnych zmian tej dziedziny finansów państwa jest jej rynkowy i aktywny charakter.

Zarządzanie długiem publicznym definiowane jest przez wiele instytucji międzynarodowych², które zgodnie podkreślają jego operacyjny wymiar. Istotą zarządzania zadłużeniem przede wszystkim budżetu państwa jest zatem realizacja celów w postaci finansowania niedoborów budżetowych oraz redukcji kosztów obsługi długu przy jednoczesnej akceptacji różnych rodzajów występujących ryzyk. Oprócz powyższego bardzo ważnym celem działania zarządzających jest stymulowanie rozwoju rynku rządowych papierów wartościowych.

¹ Więcej w: K. Marchewka-Bartkowiak, Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2003; G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak, Audyt i kontrola zarządzania długiem publicznym, Materiały i Studia NBP, 181/2004.

² Patrz m.in.: Debt Management and Government Securities Markets in the 21st Century, OECD 2002, Guidelines for Public Debt Management, IMF and the World Bank, December 2003.

Jednakże oprócz wymiaru operacyjnego zarządzania długiem publicznym, realizowanego na bazie wyznaczonej strategii, kluczowym obecnie zagadnieniem jest optymalna organizacja instytucji zarządzania długiem publicznym w danym kraju, w tym przede wszystkim jej status, zakres zadań, wewnętrzna struktura oraz umiejscowienie w hierarchii instytucji działających na rzecz państwa, a także rola, miejsce i charakter audytu zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego.

Na bazie analiz³ rozwiązań stosowanych na świecie można wyraźnie odróżnić trzy podstawowe modele instytucji zarządzania długiem publicznym:

- model ministerialny,
- model bankowy,
- model agencyjny.

Tabela 1. Modele instytucji zarządzania długiem publicznym w wybranych krajach

Rodzaj modelu	Kraje UE	Pozostałe kraje
Model ministerialny	Grecja Finlandia Hiszpania Luksemburg Włochy Estonia Litwa Polska Słowenia Czechy	Stany Zjednoczone Japonia Brazylia Kolumbia
Model bankowy	Dania Cypr Malta	Indie
Model agencyjny	Austria Belgia Francja Holandia Irlandia Niemcy Portugalia Szwecja Wielka Brytania Łotwa Słowacja Węgry	Australia Nowa Zelandia Islandia Peru Nigeria

Źródło: opracowanie własne.

Dwa pierwsze rozwiązania można uznać za najmniej efektywne. Wynika to bowiem w tym przypadku z wyraźnej podległości celów i strategii zarządzania

³ Więcej na ten temat w: K. Marchewka-Bartkowiak, Zarządzanie długiem publicznym..., *op. cit.*

długiem w stosunku do realizowanej przez rząd polityki budżetowej lub przez bank centralny polityki pieniężnej. W związku z tym zarządzający długiem publicznym mają wyraźne problemy z formułowaniem swojej polityki w sposób niezależny i długoterminowy poprzez odpowiedni dobór operacji przez wykwalifikowaną kadrę specjalistów.

Jak się zatem wydaje, najlepszy obecnie model – to agencje o różnym statusie i lokalizacji. Ważną kwestią w tym wypadku jest podkreślenie znaczenia zarządzania długiem publicznym jako odrębnej polityki rządu oraz świadomość wagi i specyfiki zadań związanych z aktywnym zarządzaniem zadłużeniem państwa w porównaniu z innymi obszarami polityki rządu. Poniżej przedstawiona została argumentacja za wprowadzeniem modelu agencyjnego oraz najczęstsze czynniki mogące być przyczyną stosowania pozostałych modeli.

Tabela 2. Argumenty za i przeciw agencyjnemu modelowi zarządzania długiem publicznym

Za	Przeciw
<ul style="list-style-type: none"> – niezależność w formułowaniu celów operacyjnych, – realizacja strategii długoterminowej, – skupienie funkcji zarządzania aktywami i pasywami budżetu państwa w jednej instytucji, – wyższa wiarygodność emitenta rządowego, – możliwość natychmiastowej reakcji na zmiany na rynku, – dobór odpowiedniej kadry pracowników (konkurencyjność wynagrodzeń), – zmniejszenie biurokracji i struktur podległości personalnej, – szeroka polityka informacyjna, – wyższa efektywność działań kontrolnych i audytorskich 	<ul style="list-style-type: none"> – brak możliwości zastosowania odpowiedniej infrastruktury do przeprowadzania operacji rynkowych, – brak rynku finansowego (brak możliwości aktywnego zarządzania), – bardzo niski poziom potrzeb pożyczkowych rządu, – konieczność połączenia funkcji zarządzania długiem zagranicznym i rezerwami walutowymi, – brak odpowiedniej kadry zarządzającej, – niemożność realizacji strategii zarządzania w ujęciu długoterminowym (wysoki poziom upolitycznienia działań zarządzających)

Źródło: opracowanie własne.

W Polsce obowiązuje typowy model ministerialny zarządzania długiem publicznym. Metodologia liczenia długu publicznego zapisana ustawowo ze względu na pozycje bilansowe do niego wliczane powoduje, iż zakres zadań zarządczych obejmuje nie tylko typowe pozycje jak: dług krajowy, zagraniczny, zarządzanie płynnością czy należnościami, ale dodatkowo tzw. dług potencjalny, czyli poręczenia i gwarancje rządowe. Centralizacja zatem tak szerokiego zakresu funkcji byłaby konieczna z punktu widzenia koordynacji działań zarządczych, przepływu

informacji oraz lepszej kontroli i audytu. Jednak obecna struktura ministerstwa wyraźnie dzieli każde z zadań pomiędzy różne departamenty (przede wszystkim: Departament Długu Publicznego, Departament Polityki Zagranicznej, Departament Poręczeń i Gwarancji⁴).

W Polsce podstawowym czynnikiem ograniczającym możliwości wprowadzenia odrębnej instytucji zarządzania długiem publicznym wydaje się wysoki poziom upolitycznienia działań obecnie zarządzających. Konsekwencją powyższego jest słaba realizacja zakładanych podstawowych celów zarządzania długiem publicznym, w postaci: utrzymania zadłużenia na stabilnym poziomie oraz minimalizowania kosztów jego obsługi. Mimo tak wyraźnych deklaracji w kolejnych Strategiach, wykonanie tych celów jest ograniczone przez coroczne zmian planów rządowych.

Kolejna bardzo ważna kwestia, mająca znaczenie dla wprowadzenia modelu agencyjnego w Polsce – to brak świadomości specyfiki i wysokiego poziomu specjalizacji operacji zarządczych przeprowadzanych przez tego typu instytucje. Mimo bowiem wielu analiz i postulatów kierowanych z samego ministerstwa, jak i ze środowiska akademickiego zainteresowanie tym rozwiązaniem przez kolejne ekipy rządowe okazuje się w zasadzie żadne. Jest to tym bardziej zastanawiające, iż każdorazowo w wypowiedziach i raportach rządowych, banku centralnego czy innych instytucji analitycznych podkreśla się problem wysokiego długu publicznego i wzrastających wydatków na jego obsługę w Polsce, a tym samym zagrożenia kryzysem finansów publicznych.

Należy także podkreślić, iż ze względu na wyraźną specyfikę tego obszaru finansów państwa konieczna jest jego efektywna, a zatem dostosowana proceduralnie kontrola i audyt. W tym kontekście w dalszej części opracowania autorzy przedstawią modelowe ujęcie rozwiązań stosowanych w zakresie audytu zarządzania długiem publicznym oraz dokonają oceny dotychczasowych struktur audytu wewnętrznego i zewnętrznego, występujących w Polsce.

Wzorem zatem wielu państw, także Unii Europejskiej (m.in. Irlandii, Szwecji, Belgii, Wielkiej Brytanii, Węgier), które już dawno zwróciły uwagę na istotność formuły instytucjonalnej zarządzania długiem publicznym, w Polsce powinno się powołać tego typu agencję. Wydaje się to słuszne również ze względu na fakt, iż w ustawodawstwie polskim, jako jednym z nielicznych w Europie, wprowadzono ostrzejsze niż unijne konsekwencje wzrostu zadłużenia sektora finansów publicznych (ustawowe progi ostrożnościowe). Każde zatem rozwiązanie, które warunkowałoby realizację celu zmniejszania długu, jest wysoce pożądane.

⁴ W najbliższym czasie planuje się dokonanie scalenia dwóch z trzech wymienionych departamentów.

3. Istota audytu zarządzania długiem publicznym

Podjmując się rozważań na temat audytu, trzeba mieć na uwadze przede wszystkim fakt jego podziału na zewnętrzny i wewnętrzny. Z historycznego punktu widzenia audyt zewnętrzny był pierwszy. Definiowany jest najczęściej jako ten audyt, który przeprowadzany jest przez instytucje niezależne od kierownictwa jednostki poddawanej audytowi⁵.

Audyt zewnętrzny, w tym zarządzania długiem publicznym, na ogół koncentruje się na kontroli finansów i działalności administracji oraz majątku publicznego, zwłaszcza jednak na kontroli wykonania budżetu państwa. Innymi słowy najczęściej celem audytu zewnętrznego jest, z jednej strony, zapewnienie, że rozliczenia z wykorzystaniem środków publicznych są przejrzyste i wiarygodne oraz że operacje są legalne, a z drugiej strony – oszacowanie czy operacje zarządzania pozwoliły osiągnąć założone cele w sposób oszczędny i wydajny. Jest to kompilacja audytu o charakterze finansowym (ang. *financial audit*) oraz audytu gospodarności (ang. *performance audit*).

Audyt finansowy, w tym kontekście, dotyczy przede wszystkim badania wiarygodności sprawozdań finansowych przez sprawdzenie przestrzegania zasad rachunkowości, zgodności zapisów w księgach rachunkowych z dowodami księgowymi. Audyt finansowy bada również finansowe aspekty tzw. *corporate governance*, tj. w tym przypadku sprawności funkcjonowania kontroli wewnętrznej i procesu zarządzania ryzykiem. Audyt gospodarności (wykonania) dotyczy oceny przestrzegania zasady celowości i oszczędności w dokonywaniu wydatków oraz uzyskiwania możliwie najlepszych efektów w ramach posiadanych środków. W Polsce audyt zewnętrzny przeprowadzany jest przez Najwyższą Izbę Kontroli.

W przypadku pojęcia audytu wewnętrznego, a tym samym audytu zarządzania długiem publicznym, najczęściej punktem odniesienia jest definicja sformułowana przez Instytut Audytorów Wewnętrznych (IIA – *The Institute of Internal Auditors*) w Międzynarodowych Standardach Profesjonalnej Praktyki. Audyt wewnętrzny – to działalność niezależna, obiektywna, zapewniająca i doradcza, której celem jest przysparzanie wartości i usprawnianie działalności operacyjnej organizacji. Pomaga on organizacji w osiąganiu jej celów poprzez systematyczne i zdyscyplinowane podejście do oceny i doskonalenia skuteczności procesów zarządzania ryzykiem, kontroli i *governance*⁶. Ustawodawca zdefiniował pojęcie audytu wewnętrznego w Polsce w ustawie o finansach publicznych⁷. Definicja ta

⁵ S. Kałużny, *Leksykon kontroli*, Dosko, Warszawa 2002, s. 11.

⁶ Ang. *Governance* odnosi się do szerokiej sfery zarządzania organizacją i nadzoru nad jej działalnością.

⁷ Ustawa o finansach publicznych, Dz.U. z 2001 r. Nr 102, poz. 1116.

jest jednak dość powszechnie krytykowana za jej nielogiczność, mieszanie pojęć audytu z kontrolą finansową i celów z kryteriami⁸.

Audyt wewnętrzny, jako stosunkowo młoda koncepcja wspierania zarządzania, ciągle nie jest w pełni rozumiany⁹. Niejednokrotnie przyjmuje się, że jest to unowocześnienie kontroli wewnętrznej lub może trochę karkołomnie kontrola (audyt) zewnętrzna od wewnątrz. M. Sekuła – Prezes Najwyższej Izby Kontroli twierdzi wręcz, że „audyt oznacza nic innego jak kontrolę”¹⁰. Podobne skojarzenia prezentuje Z. Rola, dla którego audyt jest wewnętrzną jednostką kontroli¹¹.

Można spotkać się z tezą, że audyt wewnętrzny jest pojęciem wobec kontroli pokrewnym. J. Jagielski uważa, że funkcja audytu wewnętrznego zdecydowanie nawiązuje do podstawowych treści funkcji kontroli, tj. sprawdzania i oceniań¹². Z pojęciowego punktu widzenia można się z tym zgodzić. Inna jest zaś treść merytoryczna tych pojęć. Funkcją audytu jest działalność usługowa, doradcza, partnerska wobec innych podmiotów organizacji. Stąd, ocena audytora wewnętrznego ma jednak inny „wydźwięk” niż ocena kontrolera. Ten ostatni stawia zarzuty, audytor zaś proponuje czy podpowiada kierunki zmian – z jego propozycji zarządzający nie mają obowiązku skorzystać. Jest to kolejny instrument dla zarządzającego, z którego może w odpowiednich warunkach mieć dużo pożytku.

W Polsce nie wykształciło się pojęcie audytu wewnętrznego, odnoszące się bezpośrednio do zarządzania długiem publicznym. Z jednej strony pewnie dlatego, że instytucja audytu wewnętrznego jest stosunkowo młoda, a z drugiej być może ze względu na fakt, że obowiązuje u nas tzw. model ministerialny zarządzania długiem publicznym, co nie sprzyja podejmowaniu odrębnych działań w ramach tego obszaru i wobec czego nie kształtuje się należyte specyfika audytu, inna dla tego obszaru niż dla pozostałych aspektów organizacyjnych funkcjonowania finansów publicznych.

W kontekście audytu zarządzania długiem publicznym można zatem mówić o weryfikowaniu (sprawdzaniu, ocenie) – biorąc pod uwagę różne kryteria – działalności instytucji zarządzających długiem publicznym, mającym na celu zapewnienie skutecznego zarządzania (możliwym minimalizowania istniejącego ryzyka

⁸ Por. m.in. E. Chojna-Duch, Kontrola czy audyt Najwyższej Izby Kontroli, Kontrola Państwowa, Nr specjalny 1 z 2002 r.

⁹ Szerzej w: G. Gołębiowski, Audyt wewnętrzny w administracji publicznej – kontrowersje wobec jego roli, Kontrola Państwowa Nr 6/2003.

¹⁰ M. Sekuła, Jaka jest różnica między audytem a kontrolą, Gazeta Prawna z 23.06.2004 r.

¹¹ Z. Rola, Kontrola wewnętrzna, kontrola finansowa i audyt, Alpha pro, Ostrołęka 2003 r., s. 96 i następne.

¹² J. Jagielski, Współczesna funkcja kontroli administracji publicznej (kilka refleksji teoretycznych), Kontrola Państwowa Nr 1/2004.

oraz usprawnianiu systemu kontroli) i zrealizowania zaplanowanych celów. Inny mi słowy wydaje się, że tak rozumiany audyt wewnętrzny przyczynia się do usprawnienia organizacji zarządzającej, tak aby jej efektywność i skuteczność działania były większe, co pośrednio wpływa na jakość zarządzania długiem publicznym.

4. Modele audytu zarządzania długiem publicznym oraz możliwości ich zastosowania w Polsce

Jak już wcześniej wspomniano, dostosowanie standardowych procedur stosowanych w działalności audytorskiej do specyficznych obszarów stanowi kluczowy warunek skuteczności przeprowadzanej weryfikacji. Takim przykładem mogą być stosowane już powszechnie standardy audytu informatycznego COBIT.

Autorzy uważają również, iż w tym kontekście takiej specyfikacji (raczej krajowej) wymagają także procedury dotyczące oceny zarządzania długiem publicznym. Postulat ten jest kierowany przede wszystkim dla działań audytu wewnętrznego.

Możliwość wyszczególnienia procedur zależy jednak wyraźnie od lokalizacji i struktury audytu wewnętrznego.

Bazując na analizach przeprowadzonych przez autorów¹³ można wyróżnić trzy podstawowe modele rozwiązań w tym zakresie:

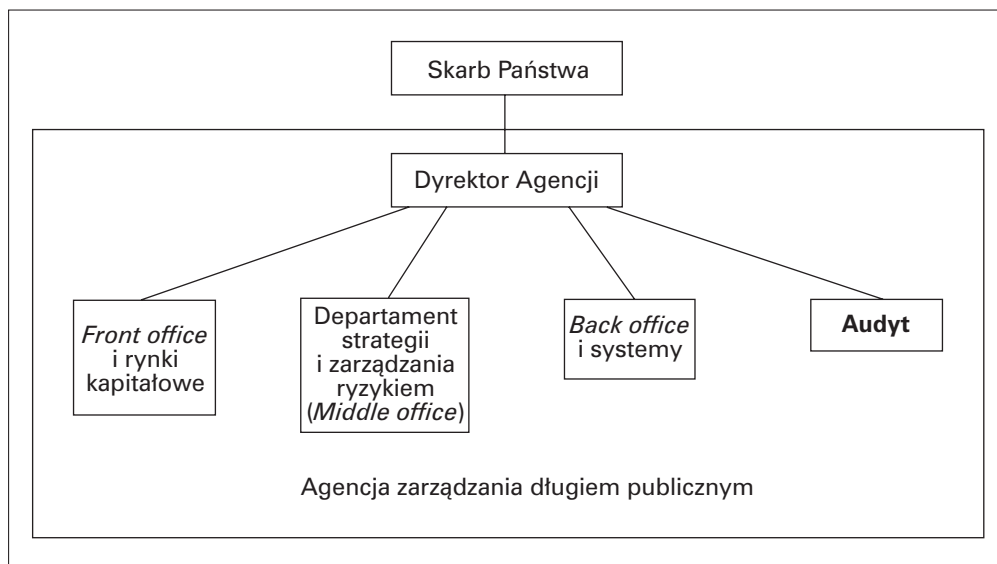
- audyt jako wewnętrzna jednostka agencji,
- audyt jako jednostka struktury ministerstwa,
- audyt przeprowadzany przez zakontraktowane firmy zewnętrzne.

Coraz powszechniejsze powoływanie agencji zarządzania długiem publicznym bardzo często łączy się z wprowadzaniem w jej strukturach audytu wewnętrznego. Ten model wydaje się najbardziej zasadny, zwłaszcza z punktu widzenia właśnie specjalizacji audytorów co do działań weryfikacyjnych na rzecz własnej instytucji.

Pewne wątpliwości mogą jedynie budzić zasady podległości tej jednostki w stosunku najczęściej do Zarządu czy Dyrektora agencji zarządzania długiem publicznym. Można bowiem uznać, iż bezpośrednia zależność personalna i wpływ na procedury audytu przez kierownictwo może „zaburzać” obiektywizm oceny funkcjonowania omawianej instytucji w raportach audytu wewnętrznego. Dlatego według autorów bardziej klarowne i nie budzące takich wątpliwości rozwiązanie powinno wprowadzać podległość audytu wewnętrznego agencji pod powołany niezależny organ, np. Główny Audytor Wewnętrzny sektora finansów publicznych, który z kolei odpowiedzialny winien być przed Parlamentem.

¹³ G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak, *Audyt i kontrola...*, *op. cit.*

Rysunek 1. Schemat wewnętrznej struktury agencji zarządzania długiem publicznym na przykładzie Belgii



Źródło: opracowanie własne na podstawie Treasury – Debt Agency, Kingdom of Belgium.

Drugi z modeli przedstawionych powyżej dotyczy jednostki audytu wewnętrznego w ministerstwie finansów. Taką formułę posiadają między innymi Słowenia, Japonia, Holandia, Kanada, które nie wprowadziły modelu agencyjnego zarządzania długiem publicznym. W tym przypadku główny argument przeciwko takiemu rozwiązaniu – to brak specyfikacji działań audytorskich co do konkretnych obszarów finansów państwa. Jedynym postulatem, jaki można zatem wysunąć jest wyznaczenie audytorów, którzy podjęliby specjalizację w konkretnych działach, w tym w zarządzaniu długiem publicznym.

Można się także spotkać z rozwiązaniem mieszanym, czyli z audytem wewnętrznym zarówno w agencji, jak i w ministerstwie. Przykładem są tutaj Węgry.

Ostatni z zaprezentowanych modeli dotyczy w zasadzie formuły audytu wewnętrznego, ale przeprowadzonego przez odpowiednie firmy audytorskie. W tym przypadku zaletą powinien być pełny obiektywizm przeprowadzonej oceny. To rozwiązanie stosowane jest przez agencję irlandzką i australijską.

W Polsce mamy do czynienia z drugim z omawianych modeli audytu wewnętrznego. W ramach Ministerstwa Finansów, w którym funkcjonują departamenty odpowiedzialne za zarządzanie długiem publicznym, działa Biuro Audytu Wewnętrznego, którego zadaniem jest podejmowanie działań w obszarze wszystkich zagadnień prowadzonych w Ministerstwie.

Z punktu widzenia potrzeb zarządzających nie jest to efektywne rozwiązanie. Pozbawieni są oni w istocie uzyskania wsparcia audytora wewnętrznego, który mógłby wzbogacać ich działalność bieżącą, szczególnie w zakresie prowadzonych analiz ryzyka operacyjnego. Należy zwrócić uwagę, że jedną z funkcji audytu wewnętrznego jest działalność doradcza.

Od czasu powołania Biura Audytu Wewnętrznego nie prowadzone były żadne audyty w ramach szeroko pojętej problematyki zarządzania długiem publicznym, a nie brakuje tam obszarów narażonych na cały szereg rodzajów ryzyka. Wynika to po części z wyjątkowej specyfiki tego obszaru, a także konieczności podejmowania obecnie audytów absorpcji środków unijnych, co pochłania dużą część czasu audytorom wewnętrznym z Ministerstwa Finansów.

Operacje związane z zarządzaniem długiem publicznym są trudne do prowadzenia audytu, a w warunkach polskich także do kontroli funkcjonalnej. Wynika to po pierwsze z wyjątkowej specyfiki, a także z prowadzenia tych działań przez trzy odrębne departamenty Ministerstwa Finansów. Wzorem NIK prowadzącej audyt zewnętrzny powinno dokonać się specjalizacji w zakresie audytu wewnętrznego tego obszaru finansów państwa¹⁴. Z pewnością najłatwiej byłoby tego dokonać w ramach powołanej agencji zarządzania długiem publicznym. Powołanie niezależnej komórki audytu wewnętrznego byłoby wówczas praktycznie automatyczne. Wprowadzenie procedur działań audytu byłoby też całkiem naturalne.

Ostatnim z analizowanych przez autorów zagadnieniem są rozwiązania charakterystyczne dla audytu zewnętrznego. Można tutaj wyróżnić dwa modele:

- model państwowy,
- model komercyjny.

Tabela 3. Modele audytu zewnętrznego zarządzania długiem publicznym w wybranych krajach

Rodzaj modelu	Kraj
Model państwowy	Australia, Belgia, Dania, Finlandia, Irlandia, Japonia, Kanada, Słowenia, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy
Model komercyjny	Niemcy, Nowa Zelandia
Model mieszany	Węgry
Brak audytu zewnętrznego	Hiszpania

Źródło: opracowanie własne.

¹⁴ NIK powołała osobną komórkę, której pracownicy, wyspecjalizowani w problematyce dotyczącej długu publicznego, corocznie dokonują kontroli w departamentach Ministerstwa Finansów zajmujących się zarządzaniem składnikami długu publicznego.

Pierwszy dotyczy najpowszechniejszej formuły audytu zewnętrznego, przeprowadzanego przez państwowe urzędy audytu (kontroli). Drugi typ stanowią firmy audytorskie wykorzystywane do tego typu działań. Główny element, który różnicuje te dwa rozwiązania to przede wszystkim upolitycznienie i niezależność przeprowadzonych weryfikacji. Kontrakt z firmami audytorskimi stosowany jest między innymi przez agencję niemiecką oraz nowozelandzką. Może także występować i w tym przypadku model mieszany, czyli audyt zewnętrzny państwowy i komercyjny. Takim przykładem ponownie jest agencja węgierska. Na tle omówionych rozwiązań, ciekawostką stanowi rozwiązanie przyjęte w Hiszpanii, gdzie nie podejmuje się audytu zewnętrznego.

Dla rozwiązań przyjętych w Polsce charakterystyczny jest model państwowy. Jak już zostało to powiedziane, audyt zewnętrzny prowadzony jest przez Najwyższą Izbę Kontroli. Kontroli tej problematyki podejmują wyspecjalizowani w tym zakresie pracownicy NIK.

Kontrola zarządzania długiem publicznym dokonuje się w ramach corocznej, stałej kontroli wykonania budżetu państwa w częściach 78 – obsługa zadłużenia zagranicznego, 79 – obsługa długu krajowego, a także części 98 – przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu budżetowego i rozdysponowywaniem nadwyżki budżetowej. Kontrola zarządzania długiem publicznym w częściach 78 i 79 – to w pewnym uproszczeniu kontrola obsługi odsetkowej, zaś w części 98 – kontrola operacji na części kapitałowej długu, stąd w istocie jest to kontrola finansowa.

Wart podkreślenia jest fakt, że NIK, pragnąca określać się mianem audytora zewnętrznego jednostek sektora finansów publicznych, jest w istocie jednostką kontrolną – gdyż nie ma w zasadzie w ich działaniu poczynań usługowych, doradczych, leżących u podstaw, tak audytu wewnętrznego, jak i po części komercyjnego audytu zewnętrznego.

5. Podsumowanie

Obserwując historię zmian podejścia do problematyki zarządzania długiem publicznym w Polsce, a także rozwiązania wypracowane w tym zakresie w innych krajach świata, wydaje się, że wcześniej czy później trzeba będzie doprowadzić do pełnego scentralizowania zarządzania długiem publicznym w naszym kraju. Jak sugerują autorzy, najefektywniejszym rozwiązaniem byłoby powołanie stosownej agencji¹⁵. Takie rozwiązanie pozwoliłoby, m.in. na wzrost szeroko pojętej ja-

¹⁵ Nazwa nie odnosi się do prawnych podstaw funkcjonowania obecnych agencji w Polsce.

kości i skuteczności zarządzania tym obszarem finansów publicznych, a także przyczyniłoby się do wyższej efektywności działań kontrolnych i audytorskich, co powinno jednocześnie podnieść przejrzystość i jawność gospodarki środkami publicznymi.

Kreując ostateczny kształt proponowanych rozwiązań, z pewnością należałoby również stworzyć jasne zasady współpracy pomiędzy audytorami wewnętrznymi i zewnętrznymi oraz być może rozważyć, wzorem węgierskich rozwiązań, prowadzenie równoległe audytu państwowego i zewnętrznego (komercyjnego) agencji zarządzania długiem publicznym. To ostatnie rozwiązanie może być o tyle celowe, że zakres działania audytora zewnętrznego jest zdecydowanie szerszy niż zewnętrznej kontroli.

6. Bibliografia

1. Chojna-Duch E., Kontrola czy audyt Najwyższej Izby Kontroli, Kontrola Państwowa, Nr specjalny 1 z 2002 r.
2. Debt Management and Government Securities Markets in the 21st Century, OECD 2002.
3. Gołębiowski G., Audyt wewnętrzny w administracji publicznej – kontrowersje wobec jego roli, Kontrola Państwowa Nr 6/2003.
4. Gołębiowski G., Marchewka-Bartkowiak K., Audyt i kontrola zarządzania długiem publicznym, Materiały i Studia NBP, 181/2004.
5. Guidelines for Public Debt Management, IMF and the World Bank, December 2003.
6. Jagielski J., Współczesna funkcja kontroli administracji publicznej (kilka refleksji teoretycznych), Kontrola Państwowa Nr 1/2004.
7. Kałużny S., Leksykon kontroli, Dosko, Warszawa 2002.
8. Marchewka-Bartkowiak K., Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2003.
9. Rola Z., Kontrola wewnętrzna, kontrola finansowa i audyt, Alpha pro, Ostrołęka 2003 r.
10. Sekuła M., Jaka jest różnica między audytem a kontrolą, „Gazeta Prawna” z 23.06.2004 r.

Zarządzanie rezerwami dewizowymi w bankach centralnych

Rezerwy dewizowe stanowią ważną dziedzinę działalności banków centralnych, zarówno w aspekcie polityki pieniężnej czy źródeł zabezpieczenia przed ewentualnymi kryzysami gospodarczymi, jak również ze względu na potrzebę zapewnienia rządowi dostatecznej płynności dla takich celów, jak spłata zadłużenia zagranicznego czy stosunki handlowe. Istotne znaczenia ma więc przede wszystkim efektywność zarządzania dewizami walutowymi, gdyż w przypadku wielu krajów świadczy ona o wiarygodności ich polityki pieniężnej.

Rezerwy dewizowe można określić jako zasoby walut obcych i dewiz oraz zasoby złota utrzymywane przez banki centralne. Aby zrozumieć charakter tych rezerw, należy na wstępie odróżnić walutę od dewiz. Polskie prawo dewizowe w art. 2 pkt 10 określa waluty obce jako: *znaki pieniężne (banknoty i monety) będące poza krajem prawnym środkiem płatniczym, a także wycofane z obiegu, lecz podlegające wymianie; na równi z walutami obcymi traktuje się wymienialne rozrachunkowe jednostki pieniężne stosowane w rozliczeniach międzynarodowych, w szczególności jednostkę rozrachunkową międzynarodowego funduszu walutowego (SDR)*. Natomiast w art. 2 pkt 12 określa się dewizy jako: *papiery wartościowe i inne dokumenty pełniące funkcję środka płatniczego, wystawione w walutach obcych*¹.

Należy mieć na uwadze fakt, że dewizy spełniają nie tylko funkcję płatniczą, lecz również funkcję regulującą płatności w walutach obcych (weksle, czeki, akredytywy, polecenia zapłaty i inne dokumenty bankowe).

Rezerwy są utrzymywane dla celów transakcyjnych, spekulacyjnych lub dla interwencji rynkowych. Te pierwsze są mniej znaczące dla krajów rozwiniętych, gdzie nie istnieją bariery związane z dostępem do międzynarodowych rynków kapitałowych, natomiast ostatnie są najważniejsze dla krajów o bardziej rozwiniętych rynkach kapitałowych (najbardziej znanym przypadkiem jest Centralny Bank Japonii). W krajach, gdzie waluta krajowa jest płynna, ingerencja państwa może być słabsza, co oznacza mniejsze zapotrzebowanie na płynne instrumenty niż w przypadku krajów ze stałym kursem walutowym, gdzie ta ingeren-

¹ Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe.

cja może być większa. Nawet te kraje, które charakteryzują się płynnym kursem walutowym, posiadają rezerwy dewizowe w celu zarządzania zmiennością walutową.

W tabeli 1 przedstawiono rezerwy dewizowe będące w posiadaniu poszczególnych krajów. Warto zwrócić uwagę na znaczny poziom tej wielkości dla Japonii, które stanowią aż 38,5% rezerw wszystkich krajów należących do Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Tabela 1. Rezerwy dewizowe w milionach USD na koniec sierpnia 2004 roku

Argentyna	18 123,99	Kazachstan	6 678,02
Australia	35 661,45	Kyrgistan	418,27
Austria	11 578,12	Łotwa	1 738,19
Belgia	13 942,18	Litwa	3 478,50
Kanada	35 887,00	Malezja	53 939,70
Chile	15 780,75	Holandia	20 156,00
Kolumbia	12 109,17	Nowa Zelandia	5 133,85
Chorwacja	7 807,87	Norwegia	39 884,00
Czechy	26 487,39	Peru	10 654,00
Dania	37 741,64	Filipiny	16 001,22
Salwador	1 733,10	Polska	36 875,36
Estonia	1 426,81	Portugalia	10 996,91
Finlandia	11 480,02	Singapur	101 310,30
Francja	71 866,67	Słowacja	13 128,40
Niemcy	93 461,80	Słowenia	7 857,78
Grecja	3 983,00	RPA	28 806,00
Chiny, Hong Kong	118 465,00	Hiszpania	19 880,78
Węgry	12 830,51	Szwecja	22 777,00
Islandia	981,24	Szwajcaria	66 553,00
Irlandia	2 661,51	Tajlandia	43 861,34
Izrael	26 109,09	Tunezja	3 694,70
Włochy	59 462,62	Turcja	35 172,35
Japonia	827 954,00	Wielka Brytania	69 696,98
		Stany Zjednoczone	81 902,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Powód dla utrzymywania tak wysokiego poziomu rezerw dewizowych jest związany z wydarzeniami, które miały miejsce w Japonii w latach 70. W 1971 roku obserwowana inflacja kształtowała się na poziomie 7% (w skali rocznej), natomiast w 1974 roku przekraczała już 20%. W konsekwencji, ówczesna polity-

ka antyinflacyjna polegała na sukcesywnym nabywaniu walut obcych – a szczególnie dolarów amerykańskich – w celu wycofywania z obiegu nadmiernej ilości pieniądza krajowego (a co za tym idzie – powodowania spadku inflacji). Tendencja ta zaczęła ustępować dopiero na początku lat 80., gdy inflacja zmalała do około 3% rocznie.

W latach 1980–1985 jen (JPY) znajdował się na poziomie blisko 235 USD/JPY. Natomiast w ciągu następnego pięciu lat waluta ta w wyniku aprecjacji rządu 50%, spadła do poziomu 128 USD/JPY. Zmiana ta nastąpiła nie tyle na skutek kupna amerykańskiej waluty, lecz jako konsekwencja nabywania SDR-ów (*Special Drawing Rights*). W wyniku takich transakcji, w latach 90. można było zaobserwować rezerwy banku centralnego na poziomie 200 miliardów SDR w porównaniu do 25,2 miliardów w 1985 roku, a kurs walutowy – cyrkulujący wokół 115 USD/JPY. Wśród uczestników rynku walutowego Japonia znana jest ze swojej skłonności do interwencji rynkowych oraz z wpływu, jaki wywierają one na kształtowanie się kursów poszczególnych walut (np. USD/JPY)².

Nie wszystkie kraje zarządzają rezerwami z jednakowych powodów. Głównym celem posiadania rezerw walutowych w Kanadzie jest stworzenie płynności dla rządu, w Australii – operacje na rynku walutowym w ramach polityki pieniężnej, a np. w Korei czy Kolumbii – wytworzenie wśród inwestorów zaufania do rynków finansowych, co pomaga zapobiegać kryzysom gospodarczym. Wiele krajów podczas decydowania na temat składu portfela walut, bierze pod uwagę sytuację długu zagranicznego. Taki przykład stanowi Brazylia, która określając poziom rezerw walutowych ma na względzie krótkoterminowy walutowy dług zagraniczny.

Polska (według NBP) inwestuje przede wszystkim w papiery wartościowe emitowane przez rządy i międzynarodowe instytucje finansowe w celach inwestycyjnych oraz dla zachowania płynności. Natomiast od 12 kwietnia 2000 roku kurs złotego jest kursem płynnym, który nie podlega żadnym ograniczeniom. Wstąpienie do strefy euro oznacza jednak konieczność usztywnienia kursu złotego do euro w ramach systemu kursowego ERM II (ang. *Exchange Rate Mechanism*) na co najmniej dwa lata przed przyjęciem euro. Obecna polityka pieniężna prawdopodobnie ulegnie więc zmianom i Narodowy Bank Centralny stanie przed koniecznością posiadania bardziej płynnych aktywów niż obecnie.

Bez względu na powody utrzymywania szczególnych aktywów dewizowych, generalnie dla banków centralnych najważniejsza jest stabilność cen w ramach zapobiegania inflacji. Niemniej wszystkie banki centralne muszą brać pod uwagę podobne czynniki wpływające na zarządzanie poziomem rezerw dewizowych.

² Dane z: Allan H. Meltzer, *Japan's monetary and economic Policy*, 2002.

Najważniejszym czynnikiem jest ryzyko z nimi związane, a co za tym idzie – dywersyfikacja portfela aktywów.

Skład aktywów powinien zostać określony na podstawie bieżącej polityki pieniężnej banku centralnego, w oparciu o takie jej aspekty, jak płynność, stopy zwrotu oraz umiejętność operacyjna banku centralnego w zarządzaniu tymi aktywami. Wśród licznych aktywów spełniających te wymagania, można wymienić:

- depozyty oraz programy finansowe w Banku Rozrachunków Międzynarodowych;
- papiery wartościowe wyemitowane przez zagraniczne agencje rządowe;
- inne papiery wartościowe (o wysokim ratingu) wyemitowane przez rządy zagraniczne oraz rynków finansowych;
- papiery wartościowe wyemitowane przez agencje samorządowe;
- papiery wartościowe wyemitowane przez międzynarodowe instytucje finansowe, takie jak EBRD lub Bank Światowy.

Dywersyfikacja obcych walut jest prawdopodobnie najłatwiejsza do przeprowadzenia. Na drugim biegunie trudności znajduje się zarządzanie stopą procentową, głównie ze względu na często spotykaną pozytywną korelację zmian stóp procentowych na największych rynkach kapitałowych, opierające się na wyborze papierów wartościowych o najniższym ryzyku (o ratingu AAA lub AA-).

Przy nabywaniu obcych walut, istotne jest, aby mieć na uwadze trzy rodzaje ryzyka:

- ryzyko księgowo;
- ryzyko transakcyjne;
- ryzyko ekspozycji ekonomicznej.

Ryzyko księgowo opiera się na prawdopodobieństwie zmian w bilansie spowodowanych poprzez zmiany kursów walutowych. Ryzyko transakcyjne występuje, gdy są dokonywane transakcje (np. handlowe) – czyli zobowiązania występują przed zmianami w kursach walutowych, natomiast rozliczenia następują już po (ewentualnych niekorzystnych) zmianach w kursach walutowych. Ryzyko ekspozycji ekonomicznej następuje w zmianach oczekiwanych przepływów środków pieniężnych w wyniku nieoczekiwanych zmian kursowych³.

Optymalny skład walut obcych zależy w dużej mierze od prowadzonej polityki pieniężnej. Jeżeli celem utrzymywania rezerw są interwencje rynkowe, najważniejsza jest wartość nominalna wyrażona określoną „ilością” walut. W takim przypadku, ważne jest „skonstruowanie” portfela obcych walut, tak aby zminimalizować ryzyko wpływu kursów krosowych (lub krzyżowych) na wartość no-

³ Na podstawie: D. K. Eiteman, A. I. Stonehill, M. H. Moffett, *Multinational Business Finance*, 10th edition, Addison-Wesley Longman, 2004.

minalną portfela. Jeżeli natomiast celem rezerw jest utrzymanie na pewnym poziomie wartości, za którą można kupić określoną ilość towarów lub usług, dystrybucja obcych walut powinna być tak dobrana, aby zmaksymalizować siłę nabywczą koszyka walut w portfelu. Nie ma jednak takiej alternatywy inwestycyjnej, która zlikwidowałaby całkowite ryzyko portfela. Obniżenie jednego rodzaju ryzyka może często oznaczać podwyższenie ryzyka w pozostałych składnikach portfela. Jeżeli bank centralny zwiększa ryzyko jednego ze składników, to prawdopodobnie jest to wynikiem stosowanej polityki pieniężnej (np. związanej z płynnością).

Władze nadzorcze nad rezerwami dewizowymi mają uzasadnione obawy co do możliwej negatywnej stopy zwrotu, chcąc zminimalizować prawdopodobieństwo strat w horyzoncie inwestycyjnym. Często ustala się więc portfel, którego stopa zwrotu rynku zawiera się w co najmniej 95% poziomu ufności. Ważne jest więc, aby wyznaczyć *duration*⁴ dla różnych portfeli w zależności od stopy zwrotu. Rysunek 1 przedstawia przykład optymalnego *duration* dla danego portfela. Jednak problem związany z *duration* polega na tym, że efektywnie przedstawia jedynie małe zmiany procentowe, gdyż związek *duration* ze stopą zwrotu oraz cen jest nieliniowy. Należy także wziąć pod uwagę, że stopy zwrotu są stałe, a zmiany w nich zachodzących są odpowiednio „poziome”. Pomimo tych problemów metoda *duration* wyznacza między 1/3 a 3/4 ogólnego ryzyka stóp procentowych⁵.

Często używana⁶ jest metoda zmodyfikowanej *duration*. Ta metoda przedstawia bardziej zrozumiałą relację pomiędzy zachodzącymi zmianami rynkowymi a wpływem na skład portfela. Na przykład, wynik zmodyfikowanej *duration* równy 1,8 lat oznacza, że na skutek każdej zmiany zachodzącej w stopach procentowych (wzrost/spadek) o jeden procent, wartość portfela zmieni się o 1,8%. Wzór na *duration* i zmodyfikowaną *duration* został przedstawiony poniżej:

$$DURATION = \sum_{i=1}^N \frac{t \times PVCF_t}{k \times PVTCF}, \quad (1)$$

$$\text{zmodyfikowana } DURATION = \frac{1}{1+y} \times DURATION, \text{ gdzie} \quad (2)$$

k – liczba okresów (płatności) na dany rok;

n – liczba okresów do czasu zapadalności (lata do zapadalności * k);

t – okres, w którym oczekiwane są płatności;

⁴ Miara wrażliwości zmiany wartości portfela na zmiany stopy zwrotu.

⁵ Foreign Exchange Reserve Management: Operational and Technical Issues, IMF, lipiec 2002, z www.imf.org z dnia 20 września 2004 r.

⁶ Według IMF.

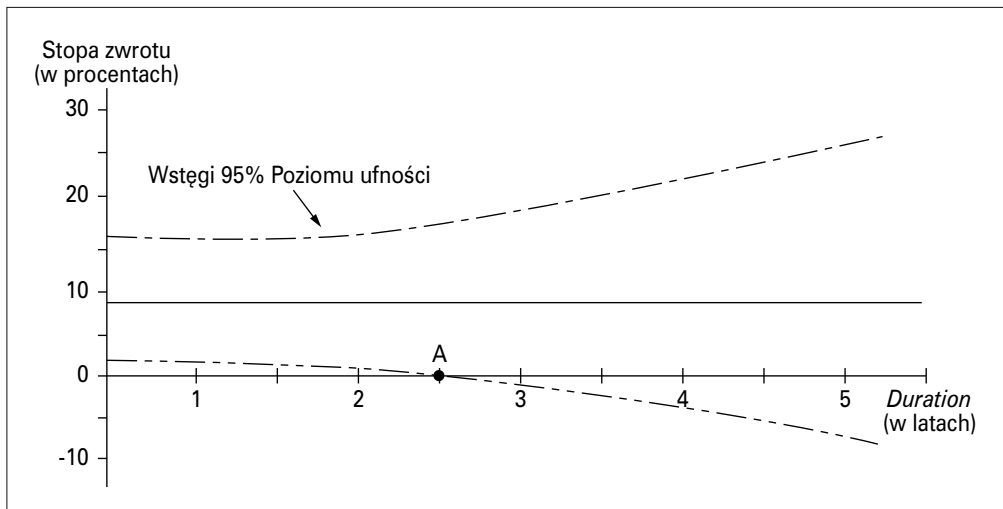
PVCF – *Present Value* płatności w okresie t zdyskontowanych wg stopy *yield-to-maturity*;

PVTCF – całkowity *Present Value* płatności składu portfela, gdzie *PV* jest skalowany za pomocą stopy zwrotu;

Y – stopa zwrotu.

Rysunek 1 przedstawia przykład analizy horyzontu inwestycyjnego Australii. Oś pionową stanowi stopa zwrotu portfela, natomiast oś poziomą – *duration* dla tego portfela. Wstęgi 95% ufności są przedstawione linią przerywaną. Punkt A przedstawia maksymalny „koszt”, jaki można ponieść (stopa zwrotu jest zmaksymalizowana w punkcie A), utrzymując prawdopodobieństwo straty w takim stopniu, aby móc przyjąć odpowiedni horyzont inwestycyjny. Dla australijskiego banku centralnego stanowi on 12 miesięcy. Ten bank oczekuje, że zwrot portfela usytuuje się w przedziale 95% poziomu ufności, blisko średniej oraz przyjmuje negatywną stopę zwrotu blisko 2,5% (Punkt A) sytuacji.

Rysunek 1. Przykład benchmarku na podstawie *duration*



Źródło: Guidelines for Foreign Exchange Reserve Management: Accompanying Document, IMF, 2003, s. 49, z www.imf.org z dnia 23 września 2004 r.

Kolejną cenną metodą stosowaną do oceny ryzyka jest metoda VaR (ang. *Value at Risk*). Opisuje ona potencjalną maksymalną stratę w pewnym horyzoncie czasowym, możliwą do wystąpienia z określonym prawdopodobieństwem.

Ta metoda jest używana w różnych dziedzinach bankowości i finansów, opiera się na danych historycznych poprzez zastosowanie analiz statystycznych. W prak-

tyce jednak wiążą się z tym pewne problemy; ponieważ można zastosować różne metodologie statystyczne (również z tego powodu, że VaR opiera się na danych historycznych) w konstrukcji VaR, wyniki mogą się nieco różnić. Ponieważ VaR jest wartością ogólnego portfela, nie pokazuje „najgorszego zła”. Mimo wszystkich niedoskonałości związanych z VaR, jest ona główną metodą, powszechnie stosowaną do analizy ryzyka.

Jednym z najważniejszych czynników określonych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy jest kwestia *benchmarku*. Banki powinny mieć obowiązek ustalania optymalnego portfela, mimo że nie zostanie on w praktyce zastosowany. Znaczenie takiego optymalnego portfela wiąże się z faktem, że może on stanowić aż 90% oczekiwanych zwrotów i może określić najlepsze rozwiązanie dla banku centralnego, zgodnie z jego polityką inwestycyjną. Kiedy portfel ten zostanie już wyznaczony, bank stara się dorównać lub przewyższyć wyniki rzeczywistego portfela inwestycyjnego.

Wszystkie banki powinny również regularnie prowadzić tzw. *stress-testy*, aby ocenić potencjalne skutki wywoływane przez niesprzyjające sytuacje makroekonomiczne – od bardzo prostych, polegających na analizie konkretnego scenariusza, do najbardziej skomplikowanych modeli statystycznych i symulacyjnych. Niektóre *stress-testy* polegają na analizie przypadku załamania giełdowego (Kanada), ogólnie zaś sprowadzają się do tego, że kraje analizują wpływ ekstremalnych sytuacji rynkowych. W każdym przypadku celem jest określenie ekspozycji portfela względem zmian rynkowych, często przy użyciu metody VaR, chociaż niektóre kraje stosują tę metodę do określania odchylenia od *benchmarku*.

Powszechnie banki centralne inwestują na największych rynkach finansowych, tzn. w miejscach, gdzie jest największa liczba uczestników. Wiąże się to z faktem, iż łatwiej jest tam nabywać i zbywać instrumenty oraz łatwiej otrzymać przejrzyste informacje. Oczywiście warunki na rynkach tego typu są takie same dla wszystkich inwestorów, a reakcje na pewne wiadomości finansowe (lub makroekonomiczne) mają natychmiastowe odzwierciedlenie w cenie instrumentu finansowego.

Kolejną charakterystyka banków centralnych, którą tym razem można znaleźć w bilansie, to okoliczność, kiedy pozycja aktywów jest większa od pozycji pasywów. Taka sytuacja może być wynikiem operacji, które nie stanowią części rezerw dewizowych, jak udzielenie kredytu rządowi w obcych walutach, zdeponowanie w bankach komercyjnych funduszy denominowanych w walutach obcych albo inne krótkoterminowe pozycje instrumentów pochodnych (luka dodatnia)⁷.

⁷ Foreign Exchange Reserve Management: Operationa..., *op. cit.*

W tabeli 2 są przedstawione ogólne metody i instrumenty stosowane w zarządzaniu rezerwami dewizowymi przez banki centralne 20 krajów (Australia, Botswana, Brazylia, Kanada, Chile, Kolumbia, Czechy, Hong Kong, Węgry, India, Izrael, Rep. Korei, Łotwa, Meksyk, Nowa Zelandia, Norwegia, Oman, Tunezja, Turcja i Wielka Brytania).

Tabela 2. Metody i instrumenty stosowane w zarządzaniu rezerwami dewizowymi

Struktura Instytucjonalna		
Oddzielne <i>Back</i> i <i>Front offices</i>	Tak – 20	Nie – 0
Oddzielne departamenty zarządzania ryzykiem	Tak – 17	Nie – 3
Oficjalne wskazówki w zarządzaniu płynnością, ryzykiem kredytowym i rynkowym	Tak – 20	Nie – 0
Raport nt. zarządzania rezerwami – rocznie lub częściej	Tak – 20	Nie – 0
Audyt dotyczący transakcji rezerwami dewizowymi – rocznie lub częściej	Tak – 19	Nie – 1
Zarządzanie Portfelem		
Zewnętrzna kadra kierownicza	Tak – 14	Nie – 6
<i>Stress-testy</i> w ocenie płynności	Tak – 10	Nie – 10
<i>Stress-testy</i> ekspozycji na ryzyko rynkowe	Tak – 15	Nie – 5
Pożyczki w walutach obcych, połączone z rezerwami obcych walut	Tak – 8	Nie – 12
Zarządzanie Portfelem: Statystyka – Strategiczne Benchmarki		
<i>Duration</i>	Tak – 19	Nie – 1
Skład obcych walut	Tak – 20	Nie – 0
<i>Benchmarki</i> są opublikowane?	Tak – 6	Nie – 14
Stosowanie instrumentów pochodnych?	Tak – 16	Nie – 4
Instrumenty Inwestycyjne		
Bony Skarbowe	Tak – 20	Nie – 0
BIS	Tak – 20	Nie – 0
Banki komercyjne	Tak – 20	Nie – 0
Obligacje korporacyjne	Tak – 6	Nie – 12
Akcje	Tak – 3	Nie – 17
Repo	Tak – 17	Nie – 3

Źródło: Guidelines for Foreign Exchange Reserve Management: Accompanying Document – Appendix II, IMF, 2003.

Warto zwrócić uwagę na niektóre metody i instrumenty przedstawione w tym raporcie. Metoda *duration* jest stosowana w prawie wszystkich krajach (19). Może się to wiązać z faktem, że te instytucje inwestują w instrumenty o małej zmienności (stóp procentowych). W odniesieniu do akcji, zaledwie 3 kraje ujawniły transakcje na tych instrumentach.

Benchmarki są tylko ujawnione w 6 krajach, co może się wiązać z koniecznością zachowywania tajemnicy handlową (lub polityki państwa) – choć opubli-

kowanie *benchmarków* jest bardzo doceniane przez takie instytucje, jak IMF. Ma to na celu informowanie o przejrzystości banków centralnych oraz o efektywności zarządzania rezerwami dewizowymi. Banki niechętnie je publikują.

Interesujący jest również fakt, w jak dużym stopniu angażowane są zewnętrzne kadry kierownicze. Coraz częściej (np. w bankach komercyjnych) wykorzystywane są usługi *outsourcingu* – jest to często tańsze niż wbudowane procesy i wprowadzenie całej infrastruktury. Może się to również wiązać z faktem, że zewnętrzne jednostki są mniej podatne na pewne „naciski” ze strony usługobiorcy.

Wśród 20 krajów aż 16 z nich stosuje instrumenty pochodne, nawet pomimo wysokich kosztów z nimi związanych. Można było się spodziewać, że w przypadku podmiotu inwestującego w najbardziej bezpieczne instrumenty finansowe, udział instrumentów pochodnych byłby mały. Natomiast faktem jest, jak już wspomniano, że w skład rezerw wchodzi również waluty. Te natomiast charakteryzują się najwyższym ryzykiem poniesienia strat.

Jak przedstawiono, metody zarządzania dewizami są bardzo zróżnicowane i zależą od polityki inwestycyjnej każdego banku. Co za tym idzie, warto zwrócić uwagę na wpływ, jaki ma zarząd banku centralnego na określenie polityki rezerw. Tzn. można zastosować liczne metody matematyczno-statystyczne, natomiast to zarząd ustala tak zwane „widelki” *benchmarku*, pomiędzy którymi dane wskaźniki mogą się wahać. Trudno jest więc określić jeden wzór optymalny do zastosowania przez każdy bank centralny, natomiast cel przyświecający wszystkim bankom centralnym jest jeden: osiągnięcie jak najwyższej stopy zwrotu po najmniejszym z możliwych kosztów.

Agnieszka Ściśło
Szkoła Główna Handlowa

Problemy ilościowej wyceny niektórych korzyści z inwestycji w zintegrowany system informatyczny (ZSI) Banku Pekao S.A.

1. Inwestycja Banku Pekao S.A. w zintegrowany system informatyczny (ZSI) oraz jej uwarunkowania

Bank Polska Kasa Opieki S.A. jest uniwersalnym bankiem komercyjnym, oferującym szeroki zakres usług bankowych świadczonych na rzecz klientów indywidualnych oraz instytucjonalnych głównie na terenie Polski, poprzez sieć krajowych jednostek. Ponadto, Bank aktywnie uczestniczy w obrocie na krajowym i zagranicznych rynkach finansowych¹.

Od 1996 do końca 1998 roku, Bank Pekao S.A. funkcjonował w ramach Grupy Pekao S.A. W jej skład wchodziły również trzy banki: Bank Depozytowo-Kredytowy S.A. w Lublinie, Pomorski Bank Kredytowy SA w Szczecinie i Powszechny Bank Gospodarczy S.A. w Łodzi.

Wiosną 1998 roku Zarząd Banku sformułował nową misję i założenia strategii rozwoju. Jej filarami były: prywatyzacja Banku Pekao SA, połączenie czterech banków oraz głęboka restrukturyzacja organizacyjna i technologiczna oparta o budowę zintegrowanego systemu informatycznego (ZSI).

1 stycznia 1999 roku banki Grupy zostały połączone w jeden bank uniwersalny. Funkcjonowały w nim cztery systemy informatyczne powiązane interfejsami.

Podstawowe czynniki warunkujące inwestycję w zintegrowany system informatyczny Banku Pekao S.A. – to integracja w związku z połączeniem w jeden organizm czterech banków oraz reorganizacja wynikająca z przyjęcia nowej strategii rozwoju w 1998 roku.

Od 1998 roku rozpoczęto prace nad budową i wdrażaniem ZSI. Dokonano wtedy wyboru ZSI oraz Bank zawarł z firmą ALLTEL Information Services (Polska) umowę, której przedmiotem było zastąpienie czterech oddzielnych systemów informatycznych, funkcjonujących w Banku, jednym zintegrowanym systemem – pakietem Systematics².

¹ Prospekt Emisyjny Akcji Serii H Banku Polska Kasa Opieki S.A. 19.05.2004, s. 1.

² „Sprawozdanie roczne 1998 Grupa Pekao S.A.”, s. 38.

Do końca 2000 roku zakończono przygotowanie dokumentacji bankowych kodów źródłowych, dokonano pełnego przeglądu i standaryzacji procedur, dostosowano aplikacje do potrzeb użytkowników i przeprowadzono testy. W celu uniknięcia negatywnych skutków w bieżącej działalności Banku, opracowano odpowiednią strategię konwersji. Wdrożeniem systemu zajmował się zespół kilkudziesięciu fachowców: pracowników Banku, Alltela, UniCredito Italiano i IBM³.

W pierwszym kwartale 2001 roku rozpoczął się proces wdrażania systemu w oddziałach. Kolejne moduły nowego oprogramowania uruchamiano w oddziale pilotażowym⁴.

W 2002 roku kontynuowano wdrażanie ZSI w kolejnych oddziałach. Wraz z włączaniem kolejnych oddziałów do systemu rozszerzany był zakres funkcjonowania nowych elektronicznych kanałów dostępu – Centrum Kontakt z Klientem (Multichannel) obejmujące usługi telefoniczne (Call Centre), Teleserwis oraz Internet⁵.

W I półroczu 2003 roku przystąpiono do etapu masowych wdrożeń w oddziałach. Zgodnie z harmonogramem, wdrożenia, poprzedzane standaryzacją procedur i oddziałowych baz danych, realizowane były sukcesywnie.

Do końca grudnia 2003 roku system został wdrożony w 315 placówkach i objął około połowę ogólnej liczby rachunków prowadzonych przez Bank Pekao S.A.⁶ Na dzień 31 marca 2004 roku nowy system był zainstalowany w 430 placówkach⁷.

Od 2001 do 2004 roku realizowano również na szeroką skalę inwestycje w obszarze infrastruktury informatycznej, dostosowując ją do potrzeb nowego, scentralizowanego systemu informatycznego⁸. Inwestycje te obejmowały wymianę sprzętu komputerowego w jednostkach Banku oraz rozbudowę sieci rozległej WAN i infrastruktury telekomunikacyjnej ze szczególnym uwzględnieniem aspektów bezpieczeństwa i ciągłości działania^{9,10}. Zakończenie procesu wdrażania ZSI w Banku Pekao S.A. planowane było na 2004 rok.

³ „Sprawozdanie roczne 2000 Bank Pekao S.A.”, s. 38.

⁴ „Sprawozdanie roczne 2001 Bank Pekao S.A.”, s. 54.

⁵ „Sprawozdanie roczne 2002 Bank Pekao S.A.”, s. 51.

⁶ „Sprawozdanie roczne 2003 Bank Pekao S.A.”, s. 51.

⁷ *Op. cit.*, „Prospekt Emisyjny Akcji Serii H...”, s. 86.

⁸ „Sprawozdanie roczne 2001 Bank Pekao S.A.”, s. 54.

⁹ „Sprawozdanie roczne 2002 Bank Pekao S.A.”, s. 56.

¹⁰ *Op. cit.*, „Prospekt Emisyjny Akcji Serii H...”, s. 86.

2. Problemy związane z wyceną niektórych korzyści z inwestycji w ZSI w Banku Pekao S.A.

Budowa i wdrożenie zintegrowanego systemu informatycznego w Banku Pekao S.A. – to skomplikowana inwestycja, która w założeniu miała dać szereg różnorodnych efektów. Zostały one podsumowane w następujący sposób: *Oczekuje się, że nowy system informatyczny przyczyni się do zwiększenia zdolności Banku do konkurencyjności na rynku, zarówno dzięki zaoferowaniu klientom nowych jakościowo usług i form obsługi, jak i dzięki poprawie efektywności działania oraz wzrostowi bezpieczeństwa Banku*¹¹.

W oparciu o informacje opublikowane przez Bank Pekao S.A. oraz dane dotyczące jego otoczenia, przedstawione zostaną problemy związane z wyceną korzyści wynikających w wyniku inwestycji w ZSI na ofertę Banku.

W analizie podkreślone zostały te zagadnienia, które są specyficzne dla inwestycji w systemy informatyczne na obecnym etapie rozwoju technologii i rynku. Badany okres to lata 2001–2003.

2.1. Lista wycenianych efektów oraz ogólna procedura wyceny

W raporcie rocznym za 2000 rok zostały przedstawione przewidywane przez Bank korzyści dla klientów z tytułu wdrożenia ZSI. Na tej podstawie można wyróżnić pięć potencjalnych rodzajów zmian w tym obszarze. Są to¹²:

- 1) poprawa jakości obsługi klienta;
- 2) przyspieszony rozwój elektronicznych kanałów dostępu do produktów i usług bankowych oraz uzyskanie przez klientów dostępu do szerszej oferty za pośrednictwem mediów elektronicznych, w tym Internetu;
- 3) zwiększenie możliwości rozwoju nowych produktów, zwłaszcza pakietów łączących ofertę bankową z innymi usługami finansowymi i ubezpieczeniowymi oraz możliwość elastycznego reagowania na potrzeby klientów w zakresie rozwoju nowych produktów;
- 4) poprawa bezpieczeństwa obrotu;
- 5) możliwość obniżania prowizji i opłat na skutek redukcji niektórych kosztów Banku.

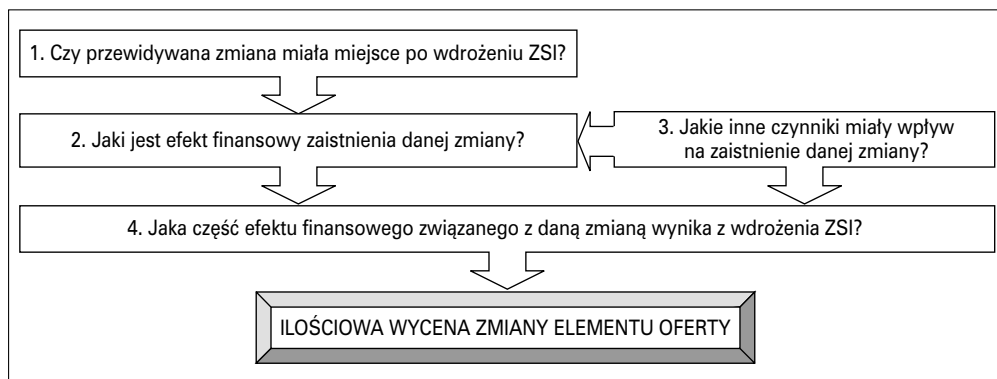
Ilościowa wycena korzyści ze zmian w ofercie Banku na skutek wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego wymaga kwotowego oszacowania strumieni pieniężnych związanych z wyżej wymienionymi zjawiskami. Należy przy uwzględnić fakt, że wystąpienie danego efektu wdrożenia ZSI może być skut-

¹¹ „Sprawozdanie roczne 2000 Bank Pekao S.A.”, s. 39.

¹² „Sprawozdanie roczne 2000 Bank Pekao S.A.”, s. 39.

kiem podjęcia przez Bank innych działań (takich jak: przeprowadzenie szkoleń, wprowadzenie nowych procedur czy zmiany w organizacji pracy). Dla uzyskania poprawnej wyceny efektów wdrożenia ZSI niezbędne jest więc uzyskanie odpowiedzi na sekwencję pytań przedstawionych na rysunku 1.

Rysunek 1. Ilościowa wycena korzyści z tytułu wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego



Źródło: opracowanie własne.

W kolejnych podpunktach omówione zostaną praktyczne problemy związane z ilościową wyceną wymienionych korzyści z inwestycji w ZSI w Banku Pekao S.A., przeprowadzaną zgodnie z przedstawionym na rysunku 1 schematem.

2.2. Wycena korzyści: poprawa jakości obsługi klienta

Pierwszym etapem wyceny jest stwierdzenie, czy oczekiwane efekty wprowadzenia zintegrowanego systemu informatycznego miały w rzeczywistości miejsce. W tym celu konieczne jest opracowanie odpowiednich mierników.

Bank oczekuje, że jakość obsługi klienta poprawi się *dzięki przyspieszeniu procesów i zwiększeniu dostępności informacji w czasie rzeczywistym, uproszczeniu i standaryzacji procedur, automatyzacji większej liczby czynności, dostępowi do pełnego zakresu usług w każdej placówce Banku*¹³. W istocie mowa jest o trzech rodzajach korzyści. Są to:

- skrócenie czasu obsługi klienta,
- zwiększenie dostępności informacji w czasie rzeczywistym,
- dostęp do pełnego zakresu usług w każdej placówce Banku.

Szybsza obsługa klienta jest stosunkowo łatwo mierzalnym elementem jakości obsługi. Do stwierdzenia wystąpienia tego efektu wystarczy pomiar i ana-

¹³ „Sprawozdanie roczne 2000 Bank Pekao S.A.”, s. 39.

liza czasu obsługi klienta przy użyciu metod statystycznych. Jest to oczywiście możliwe tylko w tych oddziałach, gdzie pracownicy w pełni opanowali obsługę nowego systemu oraz wszelkich procedur z nim związanych.

Zwiększenie dostępności informacji w czasie rzeczywistym może wpłynąć na przyspieszenie obsługi klienta, ale stanowi też odrębną korzyść. Miernikiem jej wystąpienia może być lista informacji, których dostępność w czasie rzeczywistym umożliwia dopiero wdrożenie ZSI (wcześniej niedostępnych).

Dostęp do pełnego zakresu usług w każdej placówce Banku nie wymaga dodatkowych mierników.

Dużo trudniejsze niż identyfikacja wystąpienia zmiany w jakości obsługi klienta jest oszacowanie jej efektów finansowych.

Badania nad mechanizmem wpływu jakości usług na wyniki finansowe firm świadczących je, nie doprowadziły do jego jednoznacznego określenia¹⁴. Przypuszcza się, że jakość może wpływać na zwiększenie przychodów przez zwiększenie przywiązania klientów do oferty danego przedsiębiorstwa, co powoduje ich mniejszą rotację. Wiąże się to jednocześnie z ograniczeniem kosztów jego działania. Wzrost zysków firmy usługowej jest więc wynikiem niższych kosztów działania przy utrzymaniu lub wzroście udziału rynkowego¹⁵. Inni autorzy zwracają uwagę, że wyższa jakość stanowi czynnik przyciągający nowych klientów¹⁶.

Modele te krytykowane są jednak ze względu na¹⁷:

- pominięcie nakładów na jakość,
- niejasny mechanizm ograniczania kosztów,
- pominięcie wpływu redukcji kosztów na ceny usług,
- niejasny mechanizm przyciągania nowych klientów.

Inny model wiąże nakłady na jakość z mechanizmem tworzenia siły monopolistycznej, pozwalającej na oferowanie mniej korzystnych warunków cenowych, które jednak są akceptowane przez klientów. Niemniej do pełnego wyjaśnienia mechanizmu wpływu poprawy jakości usług bankowych na wynik finansowy banku w ramach zaproponowanego modelu, potrzebne jest określenie czynników oddziałujących na poziom użyteczności osiąganą przez klientów. Czynniki te mają jednak charakter subiektywny i zmienny w czasie¹⁸.

¹⁴ J. Kudła, „Ekonomiczny model jakości w bankach”, „Bank i Kredyt”, styczeń 2003, s. 62–74.

¹⁵ R. T. Rust, A. J. Yahorik, T. M. Keiningham, Return on quality (ROQ): Making Service Quality Financially Accountable, „Journal of Marketing”, Vol. 59, April 1995, s. 58–70.

¹⁶ D. Garvin, What Does Product Quality Really Mean, „Sloan Management Journal”, Vol. 26, Fall 1984, s. 25–43, w *op. cit.*, J. Kudła, Ekonomiczny..., s. 62–74.

¹⁷ *Op. cit.*, J. Kudła, Ekonomiczny..., s. 62–74.

¹⁸ *Ibidem*, s. 62–74.

W tej sytuacji należy uznać, że obiektywna i prawidłowa wycena korzyści z inwestycji w ZSI, polegającej na poprawie jakości obsługi klienta w Banku Pekao S.A., nie jest możliwa.

Równoległe z wprowadzaniem do Banku nowego systemu informatycznego, podejmowały były również inne działania mające na celu również poprawę jakości obsługi klienta. Należą do nich¹⁹:

- 1) wprowadzona w połowie 2002 roku nowa segmentacja klientów oraz dywersyfikacja skierowanej do nich oferty,
- 2) zmiana struktur organizacyjnych na wszystkich szczeblach zarządzania w dostosowaniu do nowego modelu obsługi poszczególnych segmentów klientów,
- 3) zmiana struktury zatrudnienia (między innymi dokonano optymalizacji obsady stanowisk pracy oraz poprawy organizacji pracy przez co usprawniono obsługę klientów),
- 4) wprowadzenie programów wzrostu sprzedaży i nowych systemów motywacyjnych,
- 5) upraszczanie procesów decyzyjnych,
- 6) inwestycje w wyposażenie oddziałów.

Odpowiedź na pytanie, jaka część efektów finansowych wynikających z poprawy jakości obsługi klienta w Banku Pekao S.A., wynika z wdrożenia ZSI, stanowi więc kolejną przeszkodę w ilościowej wycenie projektu.

Podsumowując: najważniejsze problemy z wyceną poprawy jakości obsługi klienta wynikającej z wdrożenia inwestycji w ZSI dotyczą:

- nieznaności mechanizmu wpływu jakości obsługi klienta na wynik finansowy,
- oddzielenia efektów poprawy jakości obsługi klienta od efektów innych działań Banku.

2.3. Wycena korzyści: przyspieszony rozwój elektronicznych kanałów dostępu do produktów i usług bankowych

Do elektronicznych kanałów dostępu do produktów i usług bankowych w sprawozdaniach Banku zaliczone są bankomaty, usługi bankowości telefonicznej i internetowej. Kanały te były dynamicznie rozwijane już przed wdrożeniem ZSI²⁰.

¹⁹ „Sprawozdanie roczne 2003 Bank Pekao S.A.”, s. 27, 38.

²⁰ W raporcie za 1998 rok znajduje się informacja o otwarciu pierwszego w Polsce i w naszym regionie Europy Oddziału elektronicznego, którego klienci dokonują operacji na swoich rachunkach za pośrednictwem Internetu. W 1998 roku rozszerzona została również funkcjonalność usług bankowości telefonicznej, działającej pod nazwą Teleserwis. Obejmowała ona informacje o usługach, operacjach na rachunkach klienta, dokonywanie automatycznych przelewów, otwieranie lokat. („Sprawozdanie roczne 1998 Grupa Pekao S.A.”, s. 32).

Omawiana inwestycja dała jednak nowe możliwości w tym zakresie. Rozszerzenie zakresu funkcjonowania nowych elektronicznych kanałów dostępu – Centrum Kontakt z Klientem (Multichannel) obejmujące usługi telefoniczne (Call Centre), Teleserwis oraz Internet – uzależnione było w Banku od wdrażania ZSI w kolejnych oddziałach²¹. W 2003 roku nastąpił ich gwałtowny rozwój, zarówno ilościowy, jak i jakościowy. W Raporcie rocznym za 2003 rok można przeczytać:

Dotychczas Bank prowadził obsługę klientów drogą elektroniczną poprzez Telepekao24, oferując Eurokonto www, Teleserwis i infolinię. Korzystanie z bankowości internetowej wymagało otwarcia odrębnego rachunku, a usługi telefoniczne funkcjonowały tylko w godzinach pracy oddziałów.

Ważnym etapem wdrażania strategii wielokanałowego dostępu do usług Banku jest wprowadzenie usługi Pekao24, która umożliwi całodobowy dostęp do rachunków poprzez serwisy automatyczne. Pekao24 stanowi integralną część oferowanych w tradycyjnych placówkach pakietów (...) i obejmuje trzy różne serwisy. (...) Usługa jest dostępna przez 7 dni w tygodniu, 24 godziny na dobę, na terenie Polski i z zagranicy. (...)

Według stanu na koniec 2003 roku dostęp do Pekao24 uzyskało 889 tysięcy klientów detalicznych i 4,2 tysiąca klientów instytucjonalnych.

Zintegrowany system informatyczny stanowi infrastrukturę dla rozwoju nowych kanałów dystrybucji. W 2002 roku powstał w Banku Pion Alternatywnych Kanałów Dystrybucji, którego praca wiąże się z realizacją budowy i wdrażania modelu obsługi klientów opartego na wielokanałowym dostępie do produktów i usług finansowych²².

Wydzielenie strumieni pieniężnych związanych z rozwojem nowych kanałów dystrybucji nie stanowi przeszkody w wycenie inwestycji w ZSI – mimo pewnych trudności możliwe jest dość dokładne wskazanie, które z przychodów są związane z inwestycją.

Trudności w wycenie mogą być natomiast spowodowane dużymi zmianami w omawianej dziedzinie w otoczeniu banku. Bankowość internetowa, jeszcze kilka lat temu była nowinką. Obecnie jest standardem²³. W badanym okresie nastąpił również gwałtowny wzrost dostępności do elektronicznych kanałów dystrybucji (internet, telefony komórkowe)²⁴ oraz szybki wzrost akceptacji dla bankowości

²¹ „Sprawozdanie roczne 2002 Bank Pekao S.A.”, s. 51.

²² „Sprawozdanie roczne 2003 Bank Pekao S.A.”, s. 51.

²³ „Sytuacja Finansowa Banków w 2003 roku. Synteza” publikacja NBP, Warszawa, maj 2004, s. 9.

²⁴ Badania SMG/KRC, Net Track, lipiec 2004, w: Polski rynek internetowy po dwóch kwartałach 2004 roku, Raport IAB Polska, www.iab.pl, 9 września 2004.

elektronicznej²⁵. Ma to ogromne znaczenie dla finansowych efektów inwestycji w systemy informatyczne przez poszczególne banki, w tym, przez Bank Pekao SA.

Szybki rozwój bankowości internetowej i ostra konkurencja między bankami w tym zakresie mogą oznaczać, że możliwość korzystania z usług bankowych przez kanały elektroniczne staje się koniecznym elementem prowadzenia biznesu. Przynosi to koszt, który nie przekłada się na wzrost udziału w rynku²⁶. Warto zauważyć, że w USA bankowość *on line* bardzo szybko upowszechniła się w takim stopniu, że żaden z banków nie uzyskał przewagi konkurencyjnej z tego tytułu. Wysokie wydatki na systemy umożliwiające świadczenie usług przez Internet nie przyniosły oczekiwanych przez banki efektów – korzyści ze wzrostu wartości dodanej zostały przejęte przez klientów²⁷.

Podobna sytuacja może mieć miejsce w Polsce. W tej sytuacji trudno jest oszacować, jakie korzyści z uruchomienia nowych kanałów dystrybucji osiągnął Bank Pekao.

Najważniejszy problemem w wycenie korzyści z rozwoju nowych kanałów dystrybucji w związku z wdrożeniem ZSI, dotyczy oddzielenia efektów działań Banku od znacznych zmian w czynnikach zewnętrznych.

2.4. Wycena korzyści: zwiększenie możliwości rozwoju nowych produktów, zwłaszcza pakietów łączących ofertę bankową z innymi usługami finansowymi i ubezpieczeniowymi oraz możliwość elastycznego reagowania na potrzeby klientów w tym zakresie

Bank Pekao S.A. oferuje kilka pakietów łączących ofertę bankową z innymi usługami finansowymi i ubezpieczeniowymi²⁸. Bank odnosi z tytułu ich sprzedaży szereg korzyści, podobnie jak z tytułu sprzedaży krzyżowej (*cross – selling*), czyli z tworzenia więzi z klientami poprzez rachunek bieżący lub rachunek kredytu hipotecznego, a następnie sprzedawania im kolejnych produktów finansowych. Należą do nich:

²⁵ Z zestawienia opublikowanego przez „Rzeczpospolitą” na podstawie informacji udzielonych przez banki wynika, że w grudniu 2003 roku w sumie ok. 2 mln 662 tys. klientów indywidualnych korzystało z internetowych kont osobistych. W stosunku do końca 2002 roku liczba użytkowników tego typu kont wzrosła o 135,4%. Źródło: A. Myczkowska, Przybywa kont internetowych, „Rzeczpospolita”, 22 stycznia 2004.

²⁶ N. G. Carr, IT Doesn't Matter, Harvard Business Review, maj 2003.

²⁷ D. Farrell, The Real New Economy, Harvard Business Review, październik 2003.

²⁸ Przykłady takich pakietów to (opracowanie na podstawie „Sprawozdanie roczne 2003 Bank Pekao S.A.”):

- wprowadzony w 2003 roku ubezpieczeniowy program *assistance* (tzw. Pakiet Pomocny),
- program inwestycyjno-ubezpieczeniowy „Prosperita”.

- zwiększenie dochodowości relacji z klientem,
- obniżenie wydatków marketingowych,
- możliwość precyzyjnego plasowania oferty produktowej i kierowanie jej do najbardziej obiecujących segmentów,
- ograniczenie kosztów gromadzenia i przetwarzania informacji o klientach w momencie podejmowania decyzji kredytowych,
- ograniczenie ryzyka podjęcia niewłaściwych decyzji kredytowych,
- zmniejszenie czasochłonności obsługi kolejnych relacji i czasu wykonywania procedur,
- możliwość lepszego radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi,
- optymalne wykorzystanie sieci dystrybucji²⁹.

Na podstawie dostępnych publicznie danych nie można jednak stwierdzić, w jakim stopniu rozwój tych produktów uzależniony jest od wdrożenia ZSI. Wiadomo jedynie, że pakiety usług finansowych były oferowane przez Bank już w latach poprzedzających inwestycję w ZSI³⁰.

Za istotny problem z wyceną korzyści ze zwiększenia możliwości rozwoju nowych produktów wynikających z wdrożenia inwestycji w ZSI zaliczyć należy trudności w oszacowaniu, w jakim stopniu rozwój nowych produktów jest wynikiem inwestycji w systemy informatyczne.

2.5. Wycena korzyści: poprawa bezpieczeństwa obrotu

Poprawa bezpieczeństwa obrotu jest jednym z istotnych efektów wdrożenia w Banku ZSI. Wzmianki o poprawie tego parametru pojawiają się w sprawozdaniach finansowych przy omówieniach produktów, takich jak: dostęp do rachunków przez serwisy automatyczne, usługi powiernicze oraz karty płatnicze³¹.

Niewątpliwie zwiększenie bezpieczeństwa obrotu wpływa na ograniczenie kosztów banku przez zmniejszenie liczby takich zjawisk, jak błędne transakcje, fałszerstwa czy oszustwa. Ilościowa wycena wartości oszczędności jest możliwa przy użyciu metod statystycznych.

Poprawa bezpieczeństwa obrotu wymieniana jest również przez Bank wśród korzyści dla klientów³². Może to sugerować, że wzrost bezpieczeństwa obrotu będzie odczuwany przez klientów. Nie wydaje się jednak możliwe, aby klienci nie

²⁹ M. Szczepaniec, Sprzedaż krzyżowa (*cross – selling*) produktów bankowych, „Bank i Kredyt”, marzec 2003.

³⁰ Przykładem takiej oferty jest wprowadzenie do sprzedaży w sieci Banku w 2000 roku, program ubezpieczeniowo-kapitałowy Euroopieka wdrożony wspólnie z Towarzystwem Ubezpieczeniowym Allianz Życie, czy program „Mieszkać lepiej” – ubezpieczenie dla klientów korzystających z kredytów hipotecznych („Sprawozdanie roczne 2000 Bank Pekao S.A.”).

³¹ „Sprawozdanie roczne 2003 Bank Pekao S.A.”, s. 41–52.

³² „Sprawozdanie roczne 2000 Bank Pekao S.A.”, s. 39.

posiadający zagregowanych danych zauważyli poprawę w tym zakresie (jeżeli w rzeczywistości wystąpiła). Przypadki naruszenia bezpieczeństwa obrotu bankowego są z punktu widzenia indywidualnego klienta bardzo rzadkie, dlatego poprawa może być dla niego niedostrzegalna.

Inne działania podejmowane w badanym okresie w Banku Pekao S.A. na rzecz podniesienia bezpieczeństwa banku, to między innymi:

- modyfikacje w procedurach związanych z realizacją polityki bezpieczeństwa, przestrzegania tajemnicy bankowej i ochrony danych osobowych³³,
- wprowadzenie w 2003 roku kodeksu etyki zawodowej³⁴.

Istotne problemy w ilościowej wycenie korzyści z inwestycji w ZSI, polegającej na zwiększeniu bezpieczeństwa, stanowią:

- trudność w ocenie wpływu zwiększenia bezpieczeństwa obrotu na wartość przychodów ze sprzedaży,
- niemożność oddzielenia wpływu inwestycji w ZSI na bezpieczeństwo obrotu od wpływu innych działań Banku.

2.6. Wycena korzyści: możliwość obniżania prowizji i opłat na skutek redukcji niektórych kosztów Banku

Realizacji strategii rynkowej Banku Pekao S.A. na lata 2000–2002 towarzyszyła głęboka wewnętrzna restrukturyzacja organizacyjna i technologiczna wszystkich podstawowych obszarów działalności. Działania mające na celu obniżenie kosztów działalności były kontynuowane w 2003 roku i obejmowały w szczególności następujące zadania³⁵:

- 1) zmianę i udoskonalenie procedur i narzędzi oceny ryzyka kredytowego;
- 2) zarządzanie majątkiem, optymalizację wydatków, wprowadzanie nowych rozwiązań organizacyjnych sprzyjających oszczędności kosztów;
- 3) racjonalizację zatrudnienia;
- 4) restrukturyzację sieci placówek.

W badanym okresie były zatem realizowane liczne działania mające na celu ograniczenie kosztów działalności Banku. Dzięki temu zwiększyła się możliwość obniżania prowizji i opłat. Trudno jest jednak stwierdzić, w jakim stopniu możliwość ta związana jest z realizacją inwestycji w ZSI.

Możliwość elastycznego kształtowania polityki cenowej przez Bank stanowi jego istotny atut, niewątpliwie przekładający się na wyniki finansowe. Jednak ilościowa wycena takiej możliwości jest ograniczona.

³³ „Sprawozdanie roczne 2003 Bank Pekao S.A.”, s. 49.

³⁴ *Ibidem*, s. 36.

³⁵ *Ibidem*, s. 35.

3. Podsumowanie: problemy ilościowej wyceny niektórych korzyści z inwestycji w zintegrowany system informatyczny Banku Pekao S.A.

W 1998 roku zostały podjęte pierwsze prace związane z budową i wdrażaniem w Banku Pekao S.A. zintegrowanego systemu informatycznego (ZSI). W 2004 roku planowane jest zakończenie tej długotrwałej i kosztownej inwestycji. W artykule rozważane są problemy ilościowej wyceny wynikających z jej realizacji korzyści dla klientów Banku. Każda z oczekiwanych przez Bank korzyści została przeanalizowana pod względem możliwości wyceny przy użyciu metod matematyczno-statystycznych. W wyniku analizy wskazane zostały praktyczne bariery ilościowej wyceny niektórych efektów inwestycji w ZSI w Banku Pekao S.A.

Analiza wymienionych korzyści z wdrożenia ZSI w Banku Pekao S.A., pokazuje, że główne przeszkody w ich ilościowej wycenie można podzielić na następujące grupy:

- 1) niemożność pomiaru wpływu danej zmiany na wynik finansowy Banku ze względu na nieznaną mechanizm wpływu na wynik finansowy lub znaczne zmiany w czynnikach zewnętrznych,
- 2) niemożność oszacowania stopnia wpływu ZSI na zaistnienie danej zmiany (oddzielenia wpływu na zaistnienie danej zmiany wdrożenia ZSI od wpływu innych działań).

Zestawienie tych problemów w odniesieniu do każdej z omówionych korzyści, znajduje się w tabeli 1.

Inwestycja w zintegrowany system informatyczny w Banku Pekao S.A. to duży, kosztowny i wieloetapowy projekt. Ilościowa wycena korzyści z tej inwestycji jest uzasadniona i potrzebna. Zgodnie z oczekiwaniami Banku, jednym z podstawowych celów inwestycji jest możliwość wprowadzania różnorodnych zmian w ofercie. Jednak próby ilościowej wyceny oczekiwanych zmian napotykają na szereg problemów. Są one na tyle istotne, że ich obiektywna, oparta na metodach matematyczno-statystycznych, ilościowa wycena może być niemożliwa.

Tabela 1. Przeszkody w ilościowej wycenie zmian w ofercie Banku Pekao S.A. wynikającej z realizacji inwestycji w zintegrowany system informatyczny

Rodzaj przeszkody w ilościowej wycenie danego efektu	Krótka charakterystyka
1. Poprawa jakości obsługi klienta	
Niezajomość mechanizmu wpływu jakości obsługi klienta na wynik finansowy banku	<ul style="list-style-type: none"> - brak kompletnego modelu wyjaśniającego mechanizm wpływu jakości na wynik finansowy banku, - czynniki oddziałujące na poziom użyteczności osiągany przez klientów nie są dostatecznie znane, mają charakter subiektywny i zmienny w czasie
Niemożność oddzielenia wpływu inwestycji w ZSI na poprawę jakości obsługi klienta od efektów innych działań Banku	- równoległe z wdrażaniem ZSI w Banku zrealizowano szereg działań mających na celu poprawę obsługi klienta (segmentacja klientów, dywersyfikacja oferty skierowanej do poszczególnych segmentów, zmiana struktur organizacyjnych, nowy model obsługi klienta, systemy motywacyjne, szkolenia, skracanie i upraszczanie procesów decyzyjnych, inwestycje w wyposażenie oddziałów)
2. Przyspieszony rozwój elektronicznych kanałów dostępu do produktów i usług bankowych oraz uzyskanie przez klientów dostępu do szerszej oferty za pośrednictwem mediów elektronicznych, w tym Internetu	
Niemożność oddzielenia efektów działań Banku od zmian czynników zewnętrznych	<ul style="list-style-type: none"> - gwałtowny wzrost dostępności do elektronicznych kanałów dystrybucji (Internet, telefony komórkowe), - szybki wzrost akceptacji dla bankowości elektronicznej, - gwałtowny rozwój bankowości elektronicznej w Polsce (nowinka staje się standardem)
3. Zwiększenie możliwości rozwoju nowych produktów, zwłaszcza pakietów łączących ofertę bankową z innymi usługami finansowymi i ubezpieczeniowymi oraz możliwość elastycznego reagowania na potrzeby klientów w zakresie rozwoju nowych produktów	
Niemożność oddzielenia wpływu inwestycji w ZSI na rozwój nowych produktów od efektów innych działań Banku	- rozwój nowych produktów uzależniony jest od wielu czynników wewnętrznych i zewnętrznych
4. Poprawa bezpieczeństwa obrotu	
Niezajomość mechanizmu wpływu bezpieczeństwa obrotu na wynik finansowy banku	- trudności w dostrzeżeniu zwiększenia bezpieczeństwa obrotu z punktu widzenia pojedynczego klienta
Niemożność oddzielenia wpływu inwestycji w ZSI na bezpieczeństwo obrotu od wpływu innych działań Banku	- inne działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa obrotu w badanym okresie to: zmiany i udoskonalenia w procedurach oraz wprowadzenie kodeksu etyki zawodowej

Tabela 1. (cd.)

Rodzaj przeszkody w ilościowej wycenie danego efektu	Krótka charakterystyka
5. Możliwość obniżania prowizji i opłat na skutek redukcji niektórych kosztów Banku Niemożność oddzielenia wpływu inwestycji w ZSI na redukcję kosztów od wpływu innych działań Banku	– inne działania na rzecz redukcji kosztów prowadzone przez Bank w badanym okresie to: zmiana i udoskonalenie procedur i narzędzi oceny ryzyka kredytowego, zarządzanie majątkiem, optymalizacja wydatków, wprowadzanie nowych rozwiązań organizacyjnych, sprzyjających oszczędności kosztów, racjonalizacja zatrudnienia oraz restrukturyzacja sieci.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów przedstawionych w punkcie 2 niniejszego artykułu.

4. Bibliografia

1. Badania SMG/KRC, Net Track, lipiec 2004 w: Polski rynek internetowy po dwóch kwartałach 2004 roku, Raport IAB Polska, www.iab.pl, 9 września 2004.
2. Carr N. G., IT Doesn't Matter, „Harvard Business Review”, maj 2003.
3. Farrell D., The Real New Economy, „Harvard Business Review”, październik 2003.
4. Kudła J., Ekonomiczny model jakości w bankach, „Bank i Kredyt”, styczeń 2003.
5. Rust. R. T, Yahorik A. J., Keiningham T. M., Return on quality (ROQ): Making Service Quality Financially Accountable, „Journal of Marketing”, Vol. 59, April 1995.
6. Garvin D., What Does Product Quality Really Mean, „Sloan Management Journal”, Vol. 26, Fall 1984, s. 25–43, J. Kudła, Ekonomiczny model jakości w bankach, „Bank i Kredyt”, styczeń 2003.
7. Sytuacja Finansowa Banków w 2003 roku. Synteza, publikacja NBP, Warszawa, maj 2004.
8. Myczkowska A., Przybywa kont internetowych, „Rzeczpospolita”, 22 stycznia 2004.
9. Szczepaniec M., Sprzedaż krzyżowa (cross-selling) produktów bankowych, „Bank i Kredyt”, marzec 2003.

5. Materiały źródłowe

1. Prospekt Emisyjny Akcji Serii H Banku Polska Kasa Opieki S.A. 19.05.2004.
2. „Sprawozdanie roczne 1998 Grupa Pekao S.A.”
3. „Sprawozdanie roczne 2000 Bank Pekao S.A.”
4. „Sprawozdanie roczne 2001 Bank Pekao S.A.”
5. „Sprawozdanie roczne 2002 Bank Pekao S.A.”
6. „Sprawozdanie roczne 2003 Bank Pekao S.A.”

Zmiany sytuacji na rynkach dóbr inwestycyjnych jako prognostyk tendencji w gospodarce

1. Cykliczność w gospodarce

Obserwując świat człowiek od dawna zauważał, że przebieg najróżniejszych zdarzeń i zjawisk składa się z powtórzeń. Najbardziej oczywistymi przykładami są: doba składająca się z 24 godzin, wynikająca z obrotów Ziemi wokół własnej osi, cztery pory roku i ruch Ziemi wokół Słońca. Badania nad cyklicznością zjawisk są istotnym obszarem wielu dziedzin nauki. Zaprezentowane poniżej przykłady to tylko wybrane cykle, które E. R. Dewey opisał w „Selected Writings, Foundation for the Study of Cycles”.

Tabela 1. Przykłady zjawisk cyklicznych

Długość trwania cyklu (lata)	Zjawisko
53,5	wylewy rzek
50	produkcja rękodzielnicza
18,33	uprawa pszenicy
18,2	imigracja
18	produkcja cegieł
17,92	plamy na Słońcu

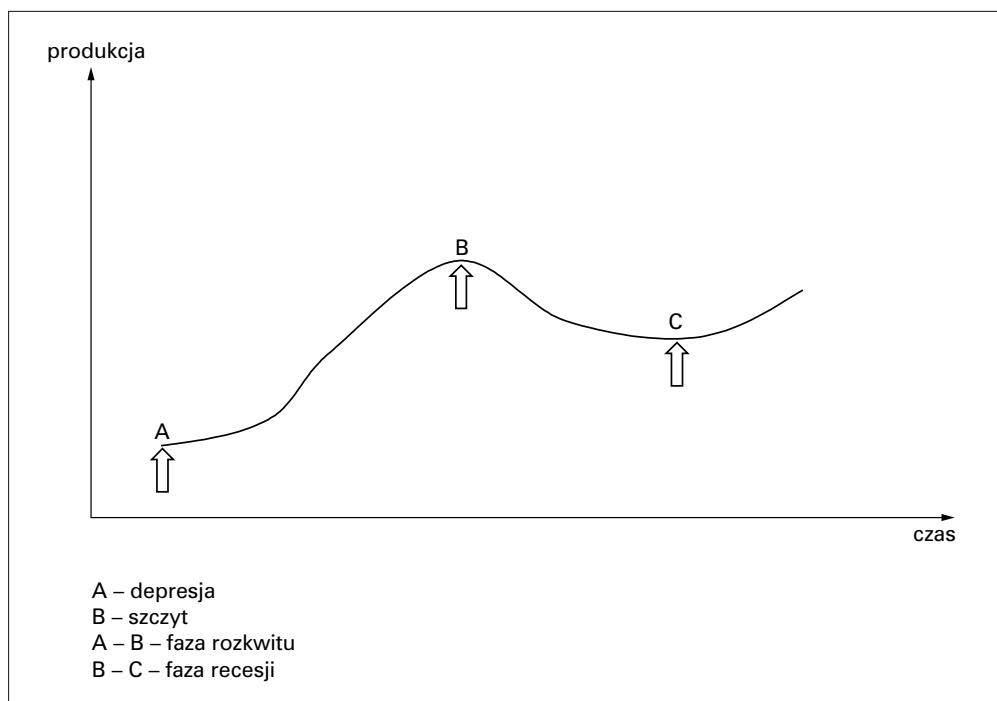
Źródło: E. R. Dewey, Selected Writings, Foundation for the Study of Cycles, Pittsburgh 1970, s. 76.

Z zestawienia w tabeli 1 wynika, że cykliczność dotyczy zarówno zjawisk niezależnych od człowieka (plamy na Słońcu), jak i procesów będących wprost wynikiem jego działalności (produkcja cegieł). W szczególności zasadzie cykliczności podlegają zjawiska gospodarcze.

Rozwój gospodarczy nie przebiega w sposób jednostajny. Wzrosty aktywności gospodarczej przeplatają się ze spadkami. Uporządkowany obraz takiej rzeczywistości został nazwany **cyklem koniunkturalnym**. David Begg definiuje cykl koniunkturalny jako krótkookresowe odchylenia produkcji od jej trendu, gdzie trend to wygładzona ścieżka obrazująca rozwój produkcji w długim okresie, po

wyeliminowaniu krótkookresowych wahań¹. Jeśli rozpoczniemy analizę od momentu, w którym produkcja jest w najniższym w danym cyklu położeniu (depresja) przechodzimy następnie w fazę ożywienia, w której zwiększa się wolumen produkcji, gospodarka zaczyna wychodzić z dołka. Po okresie rozkwitu osiągamy najwyższy punkt, po którym produkcja zaczyna spadać. Ten moment przełamania nazywamy szczytem, po nim następuje faza recesji, która kończy się w punkcie kolejnej depresji.

Rysunek 1. Przebieg cyklu koniunkturalnego



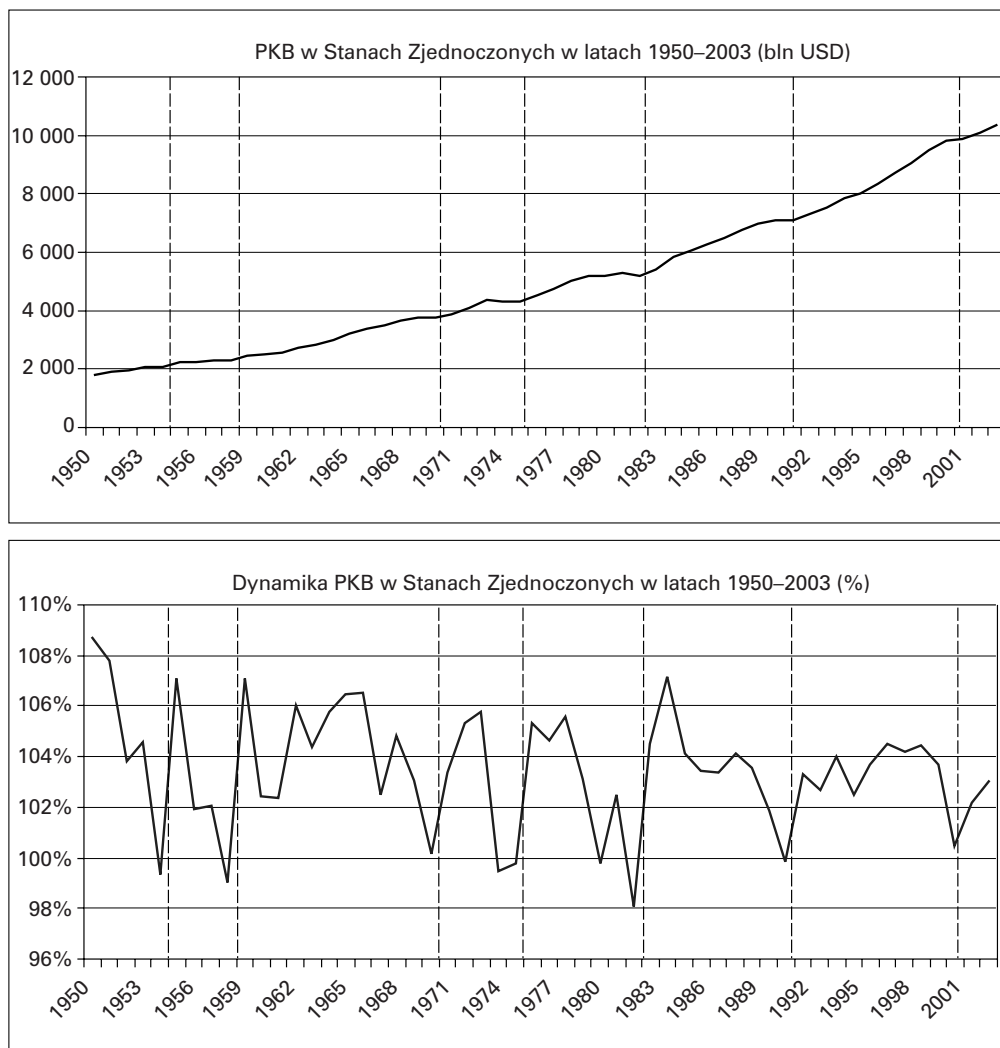
Źródło: D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, Makroekonomia, PWE, Warszawa 2003, s. 339.

Agregatem, który na rysunku 1 służy do przedstawienia przebiegu cyklu koniunkturalnego, jest wielkość produkcji. Głównymi wskaźnikami używanymi w praktyce są produkt krajowy brutto (PKB) oraz produkcja sprzedana przemysłu². W literaturze przedmiotu można spotkać także inne wskaźniki, jak na przykład wielkość produkcji na 1 zatrudnionego.

¹ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, Makroekonomia, PWE, Warszawa 2003, s. 339.

² M. Kruszką, Wahania koniunkturalne a zmiany na rynku pieniądza w gospodarce Niemiec w latach 1968–1998, „Bank i Kredyt”, Nr 3/2000, s. 24.

Rysunek 2. Wielkości realnego PKB w Stanach Zjednoczonych oraz jego roczna dynamika w latach 1950–2003



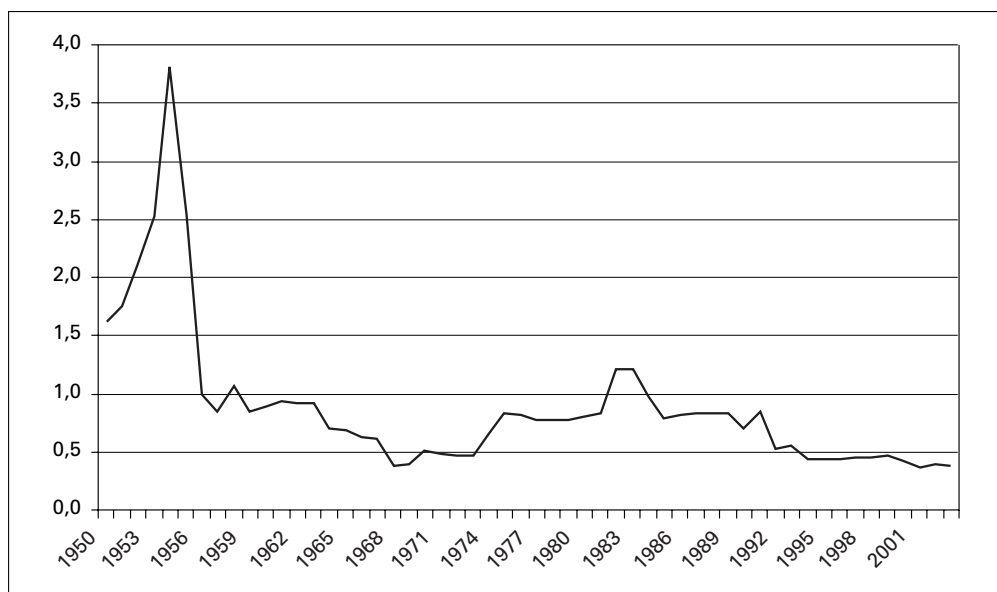
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Economic History Services (<http://www.eh.net/>).

Na rysunku 2 pionowe linie oznaczają początki kolejnych cykli rozwoju amerykańskiej gospodarki. Zostały one określone według wykresu dynamiki PKB. Zdefiniowano je jako punkty, w których dynamika rozpoczyna fazę wzrostu, a jeśli jest ona poniżej poziomu 100%, to oprócz tego musi być spełniony kolejny warunek, jakim jest przecięcie poziomu 100% od dołu, czyli moment, w którym realne PKB zaczyna się zwiększać.

Na podstawie tak zdefiniowanych cykli można zaobserwować cykliczność rozwoju amerykańskiej gospodarki. Cykle te nie są regularne, jeśli chodzi o czas trwania. Kolejne ich długości to (około): 4, 12, 5, 7, 9, 10 lat. Jednakże można tu wskazać na pewną prawidłowość, która zarysowuje się szczególnie od początku lat 70. XX wieku – otóż kolejne cykle są coraz dłuższe, a wahania koniunktury coraz mniejsze, zakres tych wahań konsekwentnie zawęża się.

Powyższą, wstępną ocenę potwierdzają obliczenia. Na rysunku 3 zaprezentowano spadek wielkości współczynnika zmienności dynamiki PKB w Stanach Zjednoczonych, obliczonej w każdym roku dla ostatnich 10 lat. Z punktu widzenia uczestników rynku można to zinterpretować jako obniżanie się ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej i gospodarstw domowych.

Rysunek 3. Współczynnik zmienności dynamiki realnego PKB w Stanach Zjednoczonych w latach 1950–2003 (współczynnik dla konkretnego roku obliczony na podstawie rocznej dynamiki z ostatnich 10 lat)

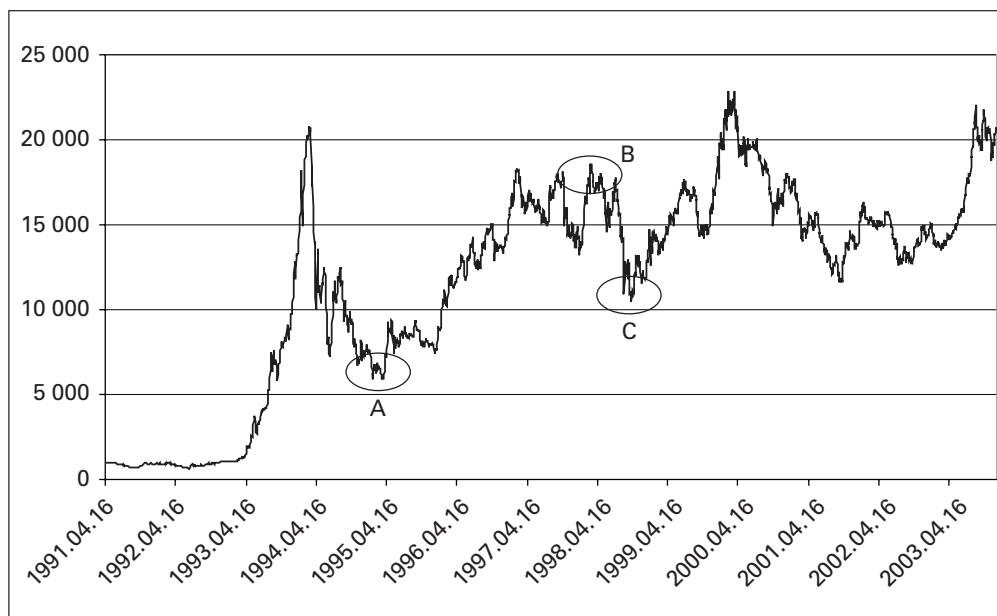


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Economic History Services (<http://www.eh.net/>).

Obok prognozowania wielkości makroekonomicznych teoria cykli znalazła swoje zastosowanie w opisywaniu i próbach przewidywania koniunktury na rynkach kapitałowych, które także podlegają zasadzie cykliczności. Zmiany cen na giełdach odbywają się według różnych cykli. Inwestorzy starają się wychwytywać cykle ujawniające się w zmianach cen i podejmować decyzje zgodnie z przypuszczalnym punktem, w jakim według obserwatora znajduje się rynek. W uprosz-

czeniu, gdy inwestor uważa, iż rynek jest w fazie rozkwitu, zajmuje pozycję długą – czyli wzrost cen powoduje, że jego inwestycja przynosi zysk. Przykładem zajęcia pozycji długiej jest zakup akcji. Odwrotnie, jeśli inwestor odczytuje, że rynek znajduje się w stanie recesji, zajmuje pozycję krótką, w przypadku której korzystny jest spadek cen. Przykładowo, jest to zawarcie terminowego kontraktu sprzedaży akcji po ustalonej z góry cenie.

Rysunek 4. Notowania indeksu WIG w okresie od 16.04.1991 do 22.12.2003



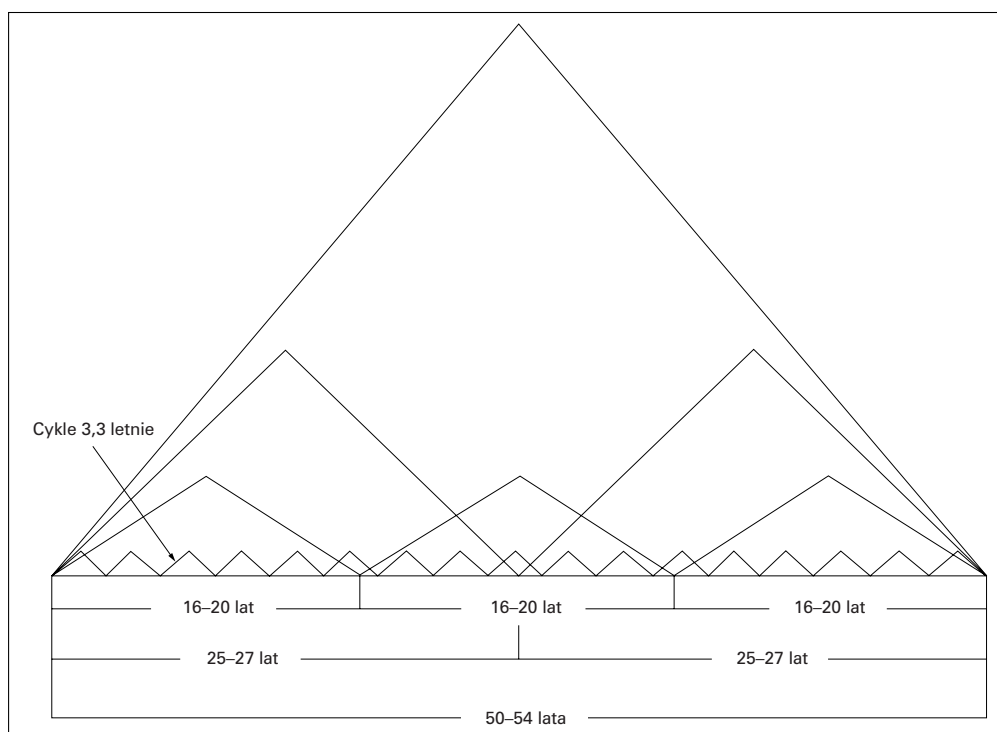
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GPW w Warszawie.

Na rysunku 4, prezentującym notowania indeksu warszawskiej giełdy WIG, zaznaczono cykl, którego pierwszy dołek przypadł na koniec marca 1995 roku (28.03.1995 – punkt A), wzrost trwał niemal przez trzy lata, gdyż wierzchołek przypadł na połowę marca 1998 roku (13.03.1998 – punkt B). Drugi dołek, kończący zaznaczony cykl, miał miejsce 09.10.1998 roku – punkt C.

Z omawianego wykresu widać, że rzeczywistość nie jest tak wyrazista, jak schematy przedstawiane w teorii. Najlepszym tego przykładem jest obraz wierzchołka prezentowanego cyklu. Formował się on przez okres ponad roku, osiągając trzykrotnie wartości zbliżone do poziomu ostatecznie potwierdzonego szczytu. Obserwując rynek pod koniec lutego 1997 roku, można było przypuszczać, że rynek przekroczył wierzchołek cyklu i znajduje się w fazie recesji.

Takie niejednoznaczne obrazy wynikają w dużej mierze z faktu, iż wahania cen na rynkach kapitałowych nie są poddane działaniu wyłącznie jednego cyklu o zadanej długości poszczególnych faz. Na sytuację na rynku wpływa jednocześnie wiele cykli, od długoterminowych mierzonych w latach, do krótkoterminowych mierzonych w godzinach czy nawet minutach. Efekty oddziaływania tych cykli nakładają się na siebie, a ponadto – długości poszczególnych faz nawet już zidentyfikowanych cykli różnią się od siebie w poszczególnych jego interwałach. Zjawisko to ilustruje rysunek 5.

Rysunek 5. Długości poszczególnych cykli rynków kapitałowych



Źródło: na podstawie: J. Bernstein, *Cykle giełdowe*, WIG Press, Warszawa 1996, s. 13.

Cykliczne zmiany wielkości makroekonomicznych analizuje się głównie w okresach długich, trwających więcej niż jeden rok. Poniżej zaprezentowano charakterystykę najbardziej znanych w literaturze przedmiotu, rozpoznanych, długoterminowych cykli gospodarczych³.

³ J. Bernstein, *Cykle giełdowe*, WIG Press, Warszawa 1996, s. 51-55.

Jednym z najdłuższych, rozpoznanych cykli gospodarczych jest cykl 54-letni. Od nazwiska odkrywcy jest on nazwany falą Kondratiewa. Badania empiryczne pokazują, że jego długość zawiera się najczęściej w przedziale od 50 do 60 lat. Długość omawianego cyklu powoduje jednak, że nie istnieje dostatecznie dużo źródeł historycznych, które pozwalałyby ostatecznie udowodnić jego istnienie.

Cykl dziewięcioletni jest z kolei cyklem, którego istnienie zostało dość dobrze udokumentowane danymi empirycznymi. Dane historyczne wskazują wiele powtórzeń, które układają się w cykl o takiej właśnie długości. Z analiz wynika, że w praktyce omawiany cykl zazwyczaj zawiera się w okresie od 8 do 9 lat. Cykl ten występuje najczęściej w odniesieniu do poszczególnych gospodarek lub rynków, ale można go także dostrzec w zachowaniu notowań pojedynczych akcji.

Następnym cyklem, wyraźnie udokumentowanym badaniami empirycznymi, jest cykl trwający trzy do czterech lat. Niektórzy uznają go za podstawowy cykl koniunkturalny w gospodarce rynkowej. Jest to cykl zidentyfikowany dla wielu cen rynków finansowych, w tym stóp procentowych, co zdaje się potwierdzać silny wpływ tego cyklu na koniunkturę w gospodarce.

2. Fundamentalne przyczyny powstawania cykli koniunkturalnych

Zjawisko cykliczności rozwoju gospodarki jest dla uczestników rynku jednym z czynników ryzyka, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, iż cykle nie przebiegają regularnie, co zostało przedstawione powyżej. Zmiany klimatu gospodarczego wpływają na sytuację zarówno gospodarstw domowych (recesja oznacza np. wzrost bezrobocia), jak i przedsiębiorstw (w warunkach recesji spadają możliwości zbytu wytworzonych dóbr). Wahania koniunktury są nie bez znaczenia także dla władz, gdyż wpływają bezpośrednio na sytuację budżetu państwa.

Z powyższych powodów istotne jest pytanie o przyczyny powstawania cykli. Ich znajomość powinna przyczyniać się do poprawy efektywności działań regulatora gospodarki – państwa, którego celem powinno być w szczególności ograniczanie zmienności klimatu gospodarczego. W odniesieniu do cykli działania te powinny być ukierunkowane na minimalizowanie amplitudy wahań koniunktury (w szczególności dla tendencji spadkowych), wydłużanie okresów wzrostu oraz skracanie okresów recesji.

Jedną z pierwszych teorii podejmujących zjawisko cykliczności rozwoju gospodarczego było prawo ludnościowe (*principle of population*), które Thomas Robert Malthus ogłosił w 1798 roku⁴. Według tego prawa liczba ludności rośnie szybciej niż ilość środków niezbędnych do życia, w szczególności żywności. Przy-

⁴ B. Czarny, Wzrost gospodarczy, „Bank i Kredyt”, Nr 11/2000, s. 36.

czyną tego faktu ma być stała ilość ziemi uprawnej, przez co rosnąca liczba pracowników powoduje, że (zgodnie z prawem malejących przychodów krańcowych) produktywność czynnika pracy w rolnictwie maleje. W pewnym momencie jakość życia pracowników obniża się do tak niskiego poziomu, że prowadzi to do różnych kataklizmów, jak wojny czy choroby. W ich wyniku liczba pracowników dramatycznie spada w krótkim czasie, dzięki czemu zwiększa się ilość środków życia przypadająca na jednego człowieka, co daje możliwość przyspieszenia nowej fazy wzrostu, która jednakże nieuchronnie prowadzi do kolejnego załamania.

Teoria T. R. Malthus'a powstała w czasach, kiedy 75% pracowników zajmowało się rolnictwem, liczba ludności rosła szybko i rozwój rolnictwa miał charakter ekstensywny. Obecnie mamy natomiast zupełnie inną rzeczywistość.

Jedną z najczęściej spotykanych w literaturze przedmiotu koncepcji objaśniających przyczyny powstawania cykli koniunkturalnych jest model mnożnika – akceleratora, który opisuje przyczyny i skutki zmian wydatków inwestycyjnych⁵. Punktem wyjściowym jest zjawisko akceleratora, czyli fakt, że określonej wielkości wzrost nakładów inwestycyjnych powoduje odpowiednio większy wzrost produkcji i dochodu. Dzieje się tak, ponieważ wydatki inwestycyjne oprócz tego, że przyczyniają się bezpośrednio do wzrostu popytu (na te dobra inwestycyjne), powodują także pośrednio dodatkowy wzrost popytu konsumpcyjnego, który wynika ze wzrostu dochodów. Ten wzrost popytu konsumpcyjnego skłania z kolei przedsiębiorstwa do kolejnych wydatków inwestycyjnych, aby sprostać oczekiwaniom rynku. Jednakże są to już wydatki mniejsze niż pierwotne, dlatego wzrost produkcji nimi wywołany jest także mniejszy. Zgodnie z modelem mnożnika – akceleratora wielkość inwestycji jest zależna od wzrostu produkcji. Warunkiem wzrostu inwestycji jest przyspieszony wzrost produkcji⁶. Jeżeli produkcja stabilizuje się, przestają rosnać inwestycje i gospodarka wchodzi w okres recesji.

Zjawisko to można wyjaśnić faktem, iż strona podaży w gospodarce, czyli przedsiębiorstwa, potrzebuje określoną ilość czasu na dopasowanie się do zmian po stronie popytu, tzn. przedsiębiorstwa reagują z opóźnieniem. O ile zmiany popytu konsumpcyjnego mogą być szybkie, o tyle zmiany rozmiarów prowadzenia działalności gospodarczej nie są już takie łatwe. Ograniczenie produkcji wiąże się ze zwalnianiem pracowników, wypłacaniem odpraw i innymi problemami z tym związanymi, podobnie uszczuplanie aktywów trwałych także wymaga czasu. Z tego względu, przynajmniej w początkowym okresie spadku popytu, wielkość produkcji obniża się wolniej niż wynikałoby to z tempa spadku popytu globalnego i przedsiębiorstwa zaczynają gromadzić zapasy.

⁵ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, Makroekonomia, *op. cit.*, s. 341.

⁶ Tamże, s. 344.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia w momencie wychodzenia gospodarki z dołka koniunkturalnego – wzrost popytu globalnego nie powoduje natychmiastowego wzrostu produkcji, w pierwszej fazie reakcją przedsiębiorstw jest wyzbywanie się zapasów. Jeśli przedsiębiorstwa prognozują trwałą poprawę sytuacji, będą skłonne zwiększać wielkość produkcji, a to z kolei jest możliwe poprzez zwiększanie nakładów inwestycyjnych.

Powyższe twierdzenie, że inwestycje napędzają wzrost gospodarczy, znajduje potwierdzenie w danych empirycznych. Badania nad czynnikami wzrostu produkcji prowadzone w latach 90. XX wieku w Stanach Zjednoczonych wykazały, że w badanym okresie 1% PKB przeznaczony na inwestycje powodował przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego o około 0,25 punktu procentowego⁷.

Tabela 2 przedstawia poszczególne czynniki wzrostu gospodarczego w Stanach Zjednoczonych w latach 1929–1997.

Tabela 2. Czynniki wzrostu gospodarczego w Stanach Zjednoczonych w latach 1929–1997

Czynniki wzrostu	Znaczenie (w %)
I. Wzrost nakładów pracy	33
II. Wzrost produktywności pracy	67, w tym (w p.p.):
1) Wzrost nakładów kapitału	20
2) Wzrost wiedzy i doświadczenia pracowników	12
3) Postęp techniczny i organizacyjny	28
4) Korzyści skali	8
5) Zmiany alokacji zasobów w gospodarce	8
6) Zmiany prawne, kulturowe, społeczne, inne	-9
RAZEM	100

Źródło: E. F. Denison, *Trends in American Economic Growth 1929–1982*, Washington Brookings Institution 1985, s. 30; szacunki C. R. McConnell, S. L. Brue, *Economics. Principles, Problems, and Policies*, McGraw-Hill 1999, s. 374; za: B. Czarny, *Wzrost gospodarczy*, „Bank i Kredyt”, Nr 11/2000, s. 37.

3. Ocena możliwości prognozowania sytuacji w gospodarce na podstawie informacji płynących z rynków dóbr inwestycyjnych

3.1. Prognozowanie cen na rynkach dóbr inwestycyjnych

Biorąc pod uwagę fakt, iż wzrost nakładów inwestycyjnych napędza wzrost gospodarczy, warto postawić pytanie o występowanie zależności wzrostu gospodar-

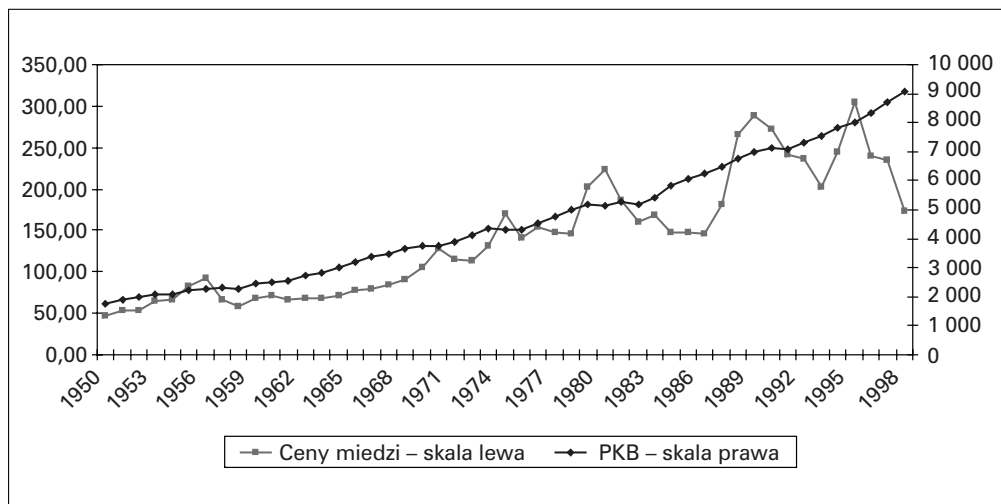
⁷ B. Czarny, *Wzrost gospodarczy*, *op. cit.*, s. 37.

czego nie tylko wprost od wielkości nakładów inwestycyjnych, ale także od innych czynników bezpośrednio związanych z procesami inwestycyjnymi.

Wyznaczenie czynników wzrostu, na podstawie których można by było prognozować tendencje rozwojowe gospodarki – a przy tym takich, których obserwacje można prowadzić w sposób ciągły – umożliwiłyby przewidywanie punktów zwrotnych gospodarki z większym wyprzedzeniem. Informacje statystyczne o wielkościach nakładów inwestycyjnych są bowiem dostępne z pewnym opóźnieniem i dotyczą określonych przedziałów czasu, na przykład kwartałów.

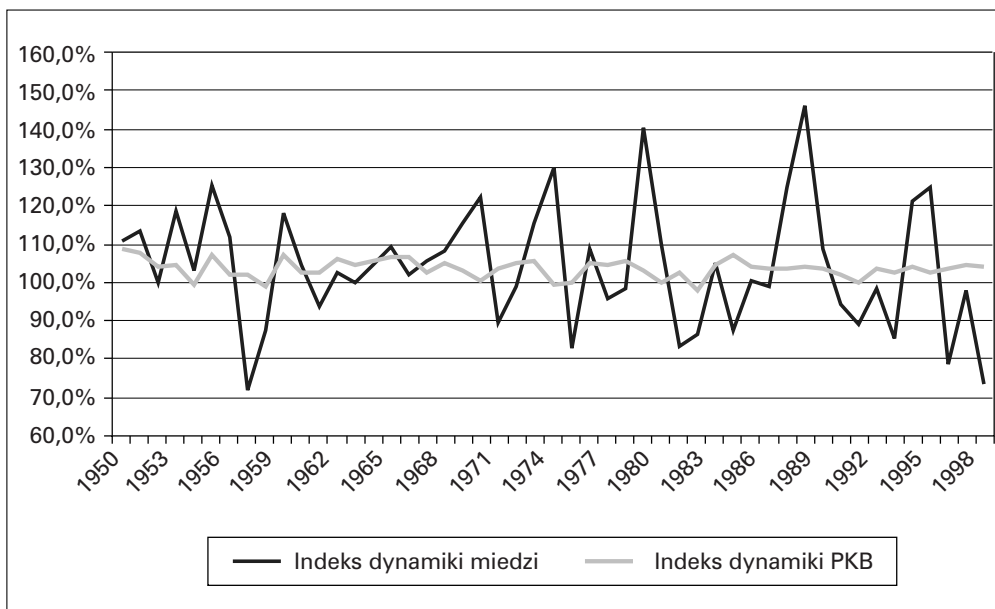
Jednym z rozwiązań może być obserwacja cen na rynkach dóbr, na które popyt rośnie przy zwiększaniu się aktywności inwestycyjnej w gospodarce. Za przykład w niniejszym opracowaniu przyjęto miedź, jako surowiec mający istotne znaczenie w realizowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych. Miedź jest stosowana między innymi do wyrobu przewodów elektrycznych, części maszyn, do budowy urządzeń dla przemysłu chemicznego i spożywczego (np. chłodnice, kotły parowe) oraz w technologii materiałów mikroelektronicznych. Szerokie zastosowanie w przemyśle mają także różne stopy miedzi.

Rysunek 6. Realne PKB w Stanach Zjednoczonych i średnie roczne ceny miedzi amerykańskich producentów w latach 1950–1998



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Economic History Services (<http://www.eh.net/>).

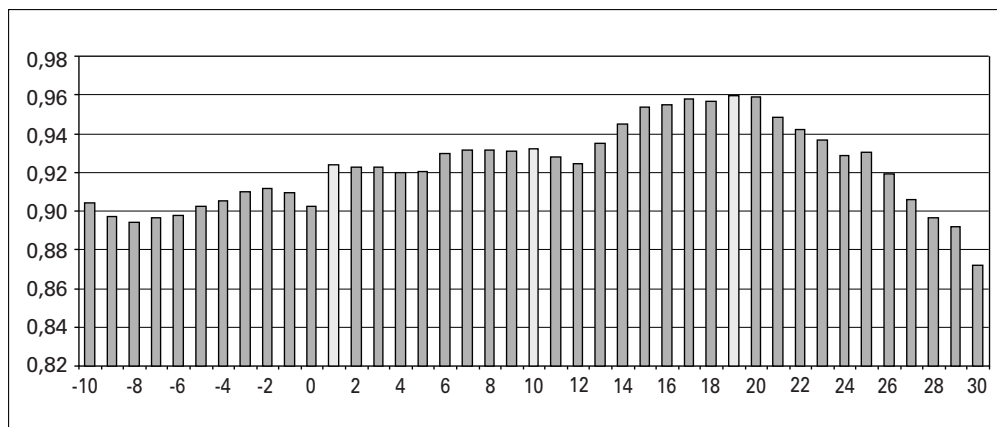
Rysunek 7. Dynamika realnego PKB w Stanach Zjednoczonych i cen miedzi amerykańskich producentów w latach 1950–1998



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Economic History Services (<http://www.eh.net/>).

Na podstawie rysunków 6 i 7 wstępna ocena nie pozwala zaobserwować wyraźnej tendencji wyprzedzania zmian PKB przez zmiany cen miedzi. Bardziej interesujących informacji dostarcza natomiast analiza współczynników korelacji pomiędzy tymi wielkościami obliczona dla odpowiednich przesunięć czasowych. Na rysunku 8 przesunięcie czasowe dodatnie oznacza, że obliczono współczynnik korelacji dla cen miedzi notowanych w okresach wcześniejszych w porównaniu do wielkości realnego PKB. Przykładowo, przesunięcie (prezentowane na osi poziomej) równe 0 oznacza, że do obliczeń użyto zarówno wielkości PKB, jak i ceny miedzi w latach 1950–1998, natomiast przesunięcie +2 oznacza, że porównywano ceny miedzi sprzed dwóch lat do odpowiednich wielkości PKB (użyto szeregow wielkości PKB z lat 1950–1998, natomiast cen miedzi z lat 1948–1996).

Rysunek 8. Współczynniki korelacji wielkości PKB i cen miedzi w Stanach Zjednoczonych w zależności od przesunięć czasowych, obliczenia dla szeregów o liczebności 49 obserwacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Economic History Services (<http://www.eh.net/>).

Konsekwentny wzrost w badanym okresie zarówno PKB, jak i cen miedzi powoduje, że odnotowano wysokie wartości współczynników korelacji. Jednakże dla wcześniejszych obserwacji cen miedzi w stosunku do wielkości PKB zachodzi wyraźnie wyższa korelacja niż dla obserwacji późniejszych. Można zaobserwować trzy wyróżniające się przedziały przesunięć, które mają swoje punkty maksymalne. Są to odpowiednio przedziały:

- od 1 do 5 – maksimum to 1,
- od 6 do 12 – maksimum to 10,
- od 13 do 30 – maksimum to 19.

Dla tak odległych wyprzedzeń cen miedzi, dla których osiągnięto najwyższe wartości współczynników korelacji, trudno mówić o użyteczności prognostycznej, gdyż zmiany jakościowe w gospodarce zachodzą szybko. Natomiast istotny z tych badań jest wniosek o wyższej korelacji nawet dla niewielkich wyprzedzeń cen miedzi w porównaniu do wyników osiąganych z obliczeń dla tych samych okresów.

3.2. Prognozowanie sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw

Wychodząc na podstawie modelu mnożnika – akceleratora z założenia, że początek wzrostu koniunktury jest poprzedzony zwiększeniem nakładów inwestycyjnych, można przypuszczać, że – odpowiednio – poprawa kondycji finansowej przedsiębiorstw – producentów dóbr inwestycyjnych powinna zapowiadać poprawę standingu ogółu przedsiębiorstw funkcjonujących w gospodarce. W związku z tym

kolejnym zagadnieniem, które podjęto w badaniach, było znalezienie odpowiedzi na pytanie: czy istnieją zależności i wyprzedzenia czasowe pomiędzy wynikami finansowymi osiąganymi przez przedsiębiorstwa wytwarzające dobra inwestycyjne a wynikami finansowymi generowanymi przez ogół przedsiębiorstw w gospodarce.

Zakładając, że standing przedsiębiorstwa w krótkim okresie oznacza jego zdolność do generowania dodatnich strumieni pieniężnych, natomiast w okresie dłuższym konsekwentny wzrost jego wartości, ocenę ekonomiczno-finansową przeprowadzono w dwóch płaszczyznach:

- płynności finansowej,
- rentowności.

Do oceny obu elementów posłużyły wartości wskaźników publikowane przez Główny Urząd Statystyczny za kolejne lata dla poszczególnych sekcji i działów PKD. Były to odpowiednio wskaźniki:

- płynności – definiowany jako relacja aktywów obrotowych do zobowiązań krótkoterminowych,
- rentowności obrotu brutto – definiowany jako relacja wyniku finansowego brutto do przychodów z całokształtu działalności.

Wybrano trzy grupy przedsiębiorstw, które zaliczono do działających na rynku dóbr inwestycyjnych, dla których następnie przeprowadzono analizę:

- sekcja „Budownictwo”,
- sekcja „Transport, gospodarka magazynowa i łączność”,
- dział „Produkcja metali” z sekcji „Przetwórstwo przemysłowe”.

Argumentem za uwzględnieniem w badaniu przedsiębiorstw działających w budownictwie jest opinia, że branża ta stanowi motor napędowy gospodarki. Z kolei transport i łączność to dziedziny, które organizują system umożliwiający przepływ strumieni dóbr, usług i informacji w gospodarce, bez czego nie ma mowy o skutecznym wzroście. Natomiast metale są bazą materiałową większości przedsięwzięć inwestycyjnych, dlatego warto zbadać, czy koniunktura notowana wśród ich producentów stanowi dobry prognostyk rozwoju sytuacji w całej gospodarce.

Wartości wskaźników⁸ płynności i rentowności obrotu brutto dla przedsiębiorstw ogółem oraz dla wybranych działów i sekcji, z podziałem na sektorowe formy własności, prezentują tabele 3 i 4.

⁸ Dane zaczerpnięto z biuletynów GUS: „Wyniki finansowe podmiotów gospodarczych” za lata 1995, 1996, 1997, 1998 i 1999 oraz „Bilansowe wyniki podmiotów gospodarczych” za lata 2000, 2001 i 2002. W okresie od 1995 do 1999 roku dane obejmują przedsiębiorstwa, w których w danym roku liczba pracujących przekraczała 50 osób w sekcji górnictwo i kopalnictwo oraz w sekcji działalność produkcyjna, oraz 20 osób w pozostałych sekcjach. Dla lat od 2000 do 2002 dane obejmują przedsiębiorstwa, w których w danym roku liczba pracujących przekraczała 9 osób.

Tabela 3. Wartości wskaźników płynności w latach 1995–2002 dla przedsiębiorstw działających w polskiej gospodarce w poszczególnych sektorach własności (w %)

Lata	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Przedsiębiorstwa ogółem	152,2	140,9	131,6	111,1	116,4	112,8	111,2	107,4
sektor publiczny	155,5	138,3	124,1	101,3	101,2	96,9	94,5	92,1
sektor prywatny	147,8	143,8	136,5	115,6	124,1	119,2	116,9	112,6
Budownictwo	158,6	150,1	144,9	134,4	139,4	135,0	130,6	128,3
sektor publiczny	159,7	157,3	142,7	117,5	144,4	119,2	109,2	101,6
sektor prywatny	158,2	148,0	145,2	136,3	139,0	136,0	132,0	129,9
Transport, gosp. magazynowa, łączność	172,0	140,8	137,2	99,6	126,0	129,6	109,7	79,6
sektor publiczny	180,1	143,0	136,4	109,0	98,0	107,8	71,5	79,0
sektor prywatny	136,2	135,0	139,1	79,2	175,1	149,3	144,0	80,0
Produkcja metali	142,8	112,2	96,3	87,2	79,7	63,0	49,8	49,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Tabela 4. Wartości wskaźników rentowności obrotu brutto w latach 1995–2002 dla przedsiębiorstw działających w polskiej gospodarce w poszczególnych sektorach własności (w %)

Lata	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Przedsiębiorstwa ogółem	4,2	3,4	3,6	1,9	1,4	1,7	0,6	0,5
sektor publiczny	4,8	3,1	3,5	0,1	-0,2	1,1	-1,1	-1,9
sektor prywatny	3,3	3,7	3,6	2,5	2,0	1,9	1,1	1,2
Budownictwo	3,5	4,3	5,2	4,5	3,7	2,2	0,3	-1,2
sektor publiczny	-0,1	1,5	2,2	2,1	0,5	-1,6	-2,3	-6,1
sektor prywatny	4,7	5,0	5,6	4,7	4,0	2,4	0,5	-0,9
Transport, gosp. magazynowa, łączność	6,8	5,1	5,5	2,0	-5,0	1,0	-1,7	-4,5
sektor publiczny	7,5	6,4	7,0	2,2	-8,0	3,3	-5,6	-4,7
sektor prywatny	3,7	1,6	0,2	1,6	-4,8	-2,5	1,1	-4,3
Produkcja metali	5,8	1,1	0,3	-1,9	-8,4	-4,2	-11,5	-10,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Do oceny ewentualnego wyprzedzenia wyników osiągniętych przez określoną branżę w stosunku do koniunktury całej gospodarki obliczono współczynniki korelacji pomiędzy wskaźnikami ogółu przedsiębiorstw w Polsce oraz wskaźnikami danej branży. Wyniki prezentuje tabela 5. Obliczono współczynniki korelacji dla trzech zależności czasowych:

- $T = 0$ – współczynnik korelacji bez wyprzedzenia czasowego (obliczone na podstawie szeregów czasowych: od 1995 do 2002 roku),
- $T = 1$ – współczynnik korelacji z wyprzedzeniem 1 roku (obliczone na podstawie szeregów czasowych: od 1995 do 2001 roku dla grupy przed-

siębiorstw „wyprzedzających” oraz od 1996 do 2002 roku dla grupy przedsiębiorstw „wyprzedzanych”),

- $T = 2$ – współczynnik korelacji z wyprzedzeniem 2 lat (obliczone na podstawie szeregów czasowych: od 1995 do 2000 roku dla grupy przedsiębiorstw „wyprzedzających” oraz od 1997 do 2002 roku dla grupy przedsiębiorstw „wyprzedzanych”).

Tabela 5. Wartości współczynników korelacji pomiędzy wskaźnikami osiąganymi przez ogół przedsiębiorstw w gospodarce a wskaźnikami wybranych grup przedsiębiorstw działających na rynkach dóbr inwestycyjnych

Wyprzedzające	Wyprzedzane	Przedsiębiorstwa ogółem		
		T = 0	T = 1	T = 2
Wskaźnik płynności				
Budownictwo				
		0,982	0,891	0,806
sektor publiczny				
		0,896	0,768	0,581
sektor prywatny				
		0,977	0,889	0,865
Transport, gosp. magazynowa, łączność				
		0,887	0,764	0,740
sektor publiczny				
		0,941	0,865	0,857
sektor prywatny				
		0,277	-0,149	-0,084
Produkcja metali				
		0,933	0,915	0,873
Wskaźnik rentowności obrotu brutto				
Budownictwo				
		0,749	0,571	0,205
sektor publiczny				
		0,666	0,506	0,145
sektor prywatny				
		0,826	0,709	0,508
Transport, gosp. magazynowa, łączność				
		0,917	0,648	0,736
sektor publiczny				
		0,879	0,576	0,604
sektor prywatny				
		0,648	0,481	0,890
Produkcja metali				
		0,961	0,786	0,908

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Za pozytywne zweryfikowanie postawionej wcześniej tezy o wyprzedzaniu rozwoju koniunktury w określonej branży w stosunku do ogółu przedsiębiorstw przyjęto sytuację, w której współczynnik korelacji dla wyprzedzenia czasowego 1- lub 2-letniego ($T = 1$ lub $T = 2$) jest większy od współczynnika korelacji obliczonego dla danych bez wyprzedzenia ($T = 0$).

W powyższych wyliczeniach odnotowano jeden taki przypadek. Skutecznym prognozykiem rozwoju sytuacji w gospodarce w zakresie rentowności obrotu brutto okazały się przedsiębiorstwa działające w sektorze prywatnym sekcji „Transport, gospodarka magazynowa i łączność”. Przy założeniu wyprzedzenia 2-letniego współczynnik korelacji wynosi 0,890.

Analizując możliwość prognozowania koniunktury, można także rozpatrzyć te sytuacje, które wprawdzie nie spełniają przedstawionego powyżej warunku (współczynnik korelacji dla $T=1$ lub $T=2$ jest wyższy niż dla $T=0$), ale dla któ-

rych współczynnik korelacji obliczony dla wyprzedzenia czasowego uzyskał wysoką wartość. Współczynnik powyżej 0,9 osiągnięto dla działu „Produkcja metali” z wyprzedzeniem 2-letnim w odniesieniu do wskaźnika rentowności oraz 1-letnim w odniesieniu do wskaźnika płynności.

Zastanawiający w powyższych wyliczeniach może być brak badanego wyprzedzenia czasowego w przypadku przedsiębiorstw budowlanych, które powszechnie postrzega się jako branżę napędzającą wzrost w całej gospodarce. Wy tłumaczeniem może być istotne pogorszenie sytuacji branży, które postępuje od 2000 roku, a jego symptomy pojawiały się już w okresach wcześniejszych – spadek rentowności obrotu brutto.

2000 rok był pierwszym od dłuższego czasu, w którym w porównaniu do roku poprzedniego nastąpił spadek produkcji budowlano-montażowej.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż jedyny w powyższych obliczeniach przypadek, w którym współczynnik korelacji jest wyższy dla wyprzedzeń czasowych niż dla danych bez wyprzedzenia, dotyczy przedsiębiorstw sektora prywatnego. Decyzje biznesowe podejmowane w przedsiębiorstwach funkcjonujących w sektorze publicznym są opierane nie tylko na przesłankach związanych z efektywnością ekonomiczną, dlatego warto przyrzeć się rozpatrywanym zależnościom z ograniczeniem do przedsiębiorstw prywatnych, także w odniesieniu do przedsiębiorstw „wyprzedzanych”. Odpowiednie wyliczenia prezentuje tabela 6.

Tabela 6. Wartości współczynników korelacji pomiędzy wskaźnikami osiąganymi przez ogół przedsiębiorstw prywatnych w gospodarce a wskaźnikami wybranych grup przedsiębiorstw działających na rynkach dóbr inwestycyjnych

Wyprzedzające	Wyprzedzane	Przedsiębiorstwa ogółem		
		T = 0	T = 1	T = 2
Wskaźnik płynności				
Budownictwo		0,976	0,855	0,759
sektor publiczny		0,934	0,745	0,534
sektor prywatny		0,961	0,853	0,824
Transport, gosp. magazynowa, łączność		0,894	0,704	0,687
sektor publiczny		0,917	0,838	0,823
sektor prywatny		0,367	-0,204	-0,113
Produkcja metali		0,907	0,903	0,835
Wskaźnik rentowności obrotu brutto				
Budownictwo		0,844	0,584	0,219
sektor publiczny		0,772	0,530	0,145
sektor prywatny		0,892	0,725	0,530
Transport, gosp. magazynowa, łączność		0,866	0,730	0,812
sektor publiczny		0,845	0,640	0,693
sektor prywatny		0,572	0,585	0,901
Produkcja metali		0,906	0,835	0,951

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

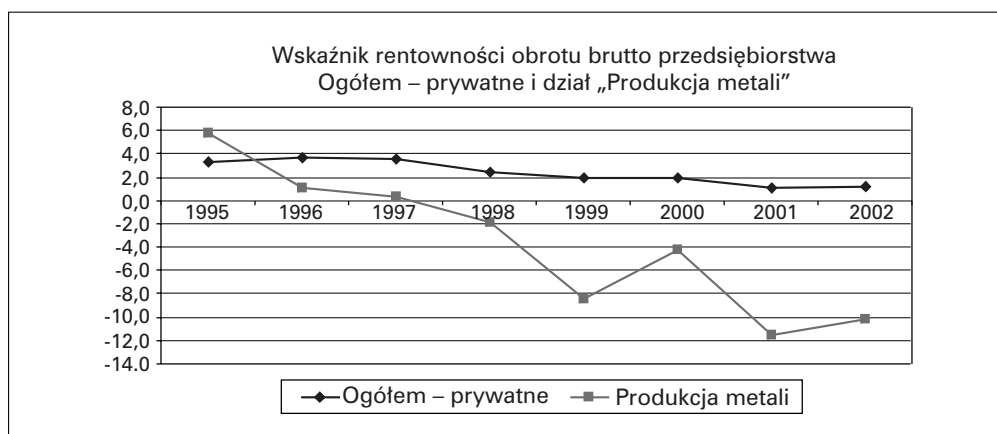
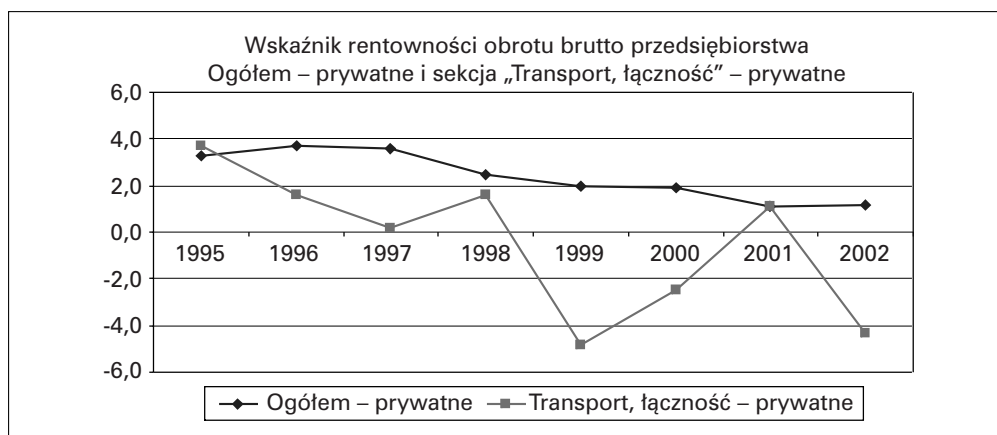
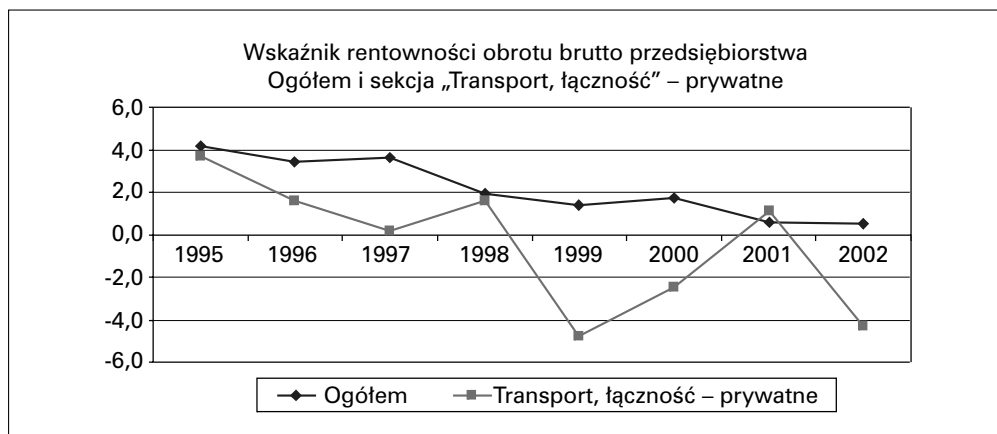
W dwóch przypadkach współczynniki korelacji osiągnięte dla wyprzedzeń czasowych są wyższe od współczynników wyliczonych dla $T=0$. Oba dotyczą wskaźnika rentowności obrotu brutto, którego prognozą wartości dla ogółu przedsiębiorstw prywatnych działających w gospodarce, według powyższych obliczeń, mogą być wartości osiągane dwa lata wcześniej przez producentów metali (współczynnik korelacji = 0,951) oraz przez prywatne przedsiębiorstwa zaliczone do sekcji „Transport, gospodarka magazynowa i łączność” (współczynnik korelacji = 0,901).

W odniesieniu do wskaźnika płynności najskuteczniejszym prognozą w perspektywie jednego roku, podobnie jak dla ogółu przedsiębiorstw sektora publicznego i prywatnego, okazały się przedsiębiorstwa działające w sekcji „Produkcja metali”, choć nie zanotowano tutaj wyższej korelacji dla danych z wyprzedzeniem niż dla danych bez wyprzedzenia czasowego.

Wszystkie trzy przypadki, dla których współczynnik korelacji dla któregoś z wyprzedzeń czasowych osiągnął wyższą wartość niż dla obliczeń bez wyprzedzeń, prezentuje rysunek 9.

Z przedstawionych obliczeń wynika, że najlepszym prognozą rentowności ogółu przedsiębiorstw działających w gospodarce są wskaźniki dotyczące producentów metali. Współczynnik korelacji dla wyprzedzenia 2-letniego w odniesieniu do ogółu przedsiębiorstw wyniósł 0,908, a w odniesieniu do ogółu prywatnych przedsiębiorstw osiągnął wartość 0,951. Dodatkowym argumentem potwierdzającym wyżej zaprezentowane wnioski jest wzrost rentowności wśród producentów metali, zaobserwowany z 2001 na 2002 rok. Dla sekcji „Transport, gospodarka magazynowa i łączność” w okresie tym nastąpił spadek rentowności obrotu brutto (zarówno dla ogółu przedsiębiorstw tej sekcji, jak i dla przedsiębiorstw prywatnych), co miałyby oznaczać spadek rentowności w całej gospodarce z 2003 na 2004 rok.

Rysunek 9. Wartości wskaźników rentowności obrotu brutto w latach 1995–2002 dla przedsiębiorstw działających w polskiej gospodarce i ich wybranych grup



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Biorąc pod uwagę dostępne obecnie dane makroekonomiczne (brak danych o badanych wskaźnikach za lata 2003 i 2004 do dnia składania opracowania do druku), można przypuszczać, że spadek rentowności w tym okresie jest mniej prawdopodobny niż wzrost. W odniesieniu do przewidywania płynności finansowej ogółu przedsiębiorstw najskuteczniejszym prognostykiem okazali się także producenci metali, dla których osiągnięto najwyższe współczynniki korelacji przy wyprzedzeniach czasowych 1- i 2-letnich.

Otrzymane wyniki mogą wskazywać, że zmiany wyników osiąganych przez przedsiębiorstwa działające na rynkach dóbr inwestycyjnych wyprzedzają zmiany wyników ogółu przedsiębiorstw funkcjonujących w gospodarce, dzięki czemu mogą być pomocne w prognozowaniu ogólnej kondycji gospodarki. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż większa zgodność wystąpiła w grupie przedsiębiorstw prywatnych niż publicznych.

4. Streszczenie

W opracowaniu przedstawiono problematykę możliwości prognozowania cykli koniunkturalnych. Przeprowadzone badania obejmują zarówno zagadnienia cykliczności rozwoju gospodarek, jak i prognozowania koniunktury na rynkach kapitałowych. Jako nadrzędny cel opracowania przyjęto zbadanie dwóch zależności: zmian PKB i zmian cen miedzi oraz kondycji ekonomiczno-finansowej ogółu przedsiębiorstw i wybranych, trzech grup przedsiębiorstw – producentów dóbr inwestycyjnych („Budownictwo”, „Transport, gospodarka magazynowa i łączność” i „Produkcja metali”). Rezultaty badań pozwoliły stwierdzić, że zmiany wyników osiąganych przez producentów dóbr inwestycyjnych (przede wszystkim działu „Produkcja metali”) wyprzedzają zmiany wyników ogółu przedsiębiorstw działających w Polsce.

Problem podwójnego opodatkowania w stosunkach międzynarodowych – cz. II

1. Metody unikania podwójnego opodatkowania

W Polsce do czasu uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹ brakowało norm rangi konstytucyjnej, jasno regulującej zagadnienie ratyfikowanych umów międzynarodowych. Dopiero art. 87 Konstytucji zaliczył do źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej, oprócz Konstytucji, ustaw i rozporządzeń, ratyfikowane umowy międzynarodowe. Umowa taka po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej stanowi część krajowego porządku prawnego i powinna być bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie można pogodzić z umową (art. 91 Konstytucji).

Umowy międzynarodowe dotyczące problematyki finansowej to przede wszystkim te, które dotyczą podatków, a w szczególności zapobieganie podwójnego opodatkowania oraz unikania opodatkowania. Źródłem prawa finansowego są także konwencje wiedeńskie: dyplomatyczne i konsularne, zawierające przywileje podatkowe dla zaliczanych do personelu dyplomatycznego i konsularnego osób².

Międzynarodowe podwójne opodatkowanie jest powszechnie uznawane za zjawisko niekorzystne (z gospodarczego punktu widzenia) dla podatników. Prowadzi ono do zahamowania międzynarodowych stosunków gospodarczych i stanowi barierę w powstawaniu przedsiębiorstw międzynarodowych oraz przepływie kapitałów. Klasyfikacja środków służących unikaniu podwójnego opodatkowania obejmuje: środki jednostronne (unilateralne), środki dwustronne (bilateralne) lub wielostronne (multilateralne), do których należą umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania³, kształtowanie i planowanie działalności gospodarczej przez podatnika w sposób łagodzący skutki podwójnego opodatkowania (*tax planning*),

¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

² B. Brzeziński, Zarys prawa finansów publicznych, Wydanie 3, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 1998, s. 25.

³ J. Kulicki, P. Sokół, Podatki i prawo podatkowe, PWE, Warszawa 1996, s. 248.

powszechnie obowiązujące regulacje norm międzynarodowego prawa publicznego, służące unikaniu podwójnego opodatkowania⁴.

Środki jednostronne polegają na odpowiedniej konstrukcji wewnętrznego prawa podatkowego, dającej możliwość całkowitej lub częściowej rezygnacji przez zainteresowane państwa z przysługujących mu roszczeń podatkowych. Podwójne opodatkowanie dochodu nie jest zakazane przez prawo międzynarodowe, wszelkie zwolnienia od opodatkowania działalności tych podmiotów niezależnie od tego, czy zostało ono udzielone mocą prawa wewnętrznego, czy w umowie międzynarodowej, należy uznać za przejaw szczególnych przyznanych im uprawnień.

Stosowane są dwie metody zapobiegania podwójnego opodatkowania:

- metoda wyłączenia z opodatkowania w państwie, będącym miejscem zamieszkania lub siedziby podatnika, dochodu opodatkowanego w drugim państwie, przy czym może to być wyłączenie bezwzględne bądź wzięcie pod uwagę wyłączonego dochodu dla ustalenia stopy procentowej podatku należnego od dochodu uzyskanego w kraju;
- metoda zaliczania na poczet podatku należnego w państwie, będącym miejscem zamieszkania lub siedziby, podatku zapłaconego w drugim państwie, z tym że kwota zaliczonego podatku nie może być większa niż podatek proporcjonalnie przypadający na dochód ze źródła przychodu położonego za granicą⁵.

Możliwość zastosowania metody kredytu podatkowego (*tax credit*) jako metody zapobiegania podwójnego opodatkowania jest z reguły ograniczona⁶.

⁴ M. Aleksandrowicz, J. Fiszer, S. Jędrzejewski, Umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania „Przegląd Podatkowy”, 1992, Nr 6, s. 10.

⁵ J. Białoobrzęski, Unikanie podwójnego opodatkowania w świetle międzynarodowego prawa podatkowego, Centralny Ośrodek Szkolenia Zawodowego, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 1998, s. 7.

⁶ Kredyt podatkowy wywodzi się z tradycji anglosaskiej i niektóre państwa Europy kontynentalnej, np. Belgia, przez długi czas nie przewidywały stosowania tej metody, natomiast w USA i Wielkiej Brytanii jest to podstawowa metoda zapobiegania podwójnego opodatkowania. Jeżeli podatek zapłacony w obcym kraju może być zaliczony w pełnej wysokości przy wymiarze podatku krajowego mamy wówczas do czynienia z tzw. nieograniczonym kredytem podatkowym (*full tax credit*). Skorzystanie z tej metody może być ograniczone przez: możliwość zaliczenia obcego podatku tylko do pewnej ograniczonej wysokości, jeżeli kwota zaliczenia dokonanej w państwie siedziby nie może przekroczyć części podatku przypadającego w tym państwie w stosunku do dochodów uzyskanych w państwie źródła i jest to tzw. zwykły kredyt podatkowy (*ordinary tax credit*); możliwość stosowania powyższej metody tylko w odniesieniu do pewnej grupy państw lub poszczególnych rodzajów dochodów. Wyróżnia się bezpośredni kredyt podatkowy (*direct tax credit*), który może występować jako nieograniczony lub zwykły kredyt podatkowy i przyznawany jest za opłacane zagranicą podatki u źródła. Pośredni kredyt podatkowy (*indirect tax credit*) przyznawany jest za podatek dochodowy zapłacony zagranicą przez filię, która dokonała wypłaty dywidend.

Umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania zawierane z krajami rozwijającymi się mogą przewidywać stosowanie tzw. „darowanego” kredytu podatkowego (*tax sparing credit*). Ma on zastosowanie w sytuacji, kiedy państwa będące importerami kapitału stosują określone preferencje podatkowe jak

Przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁷ przewidują możliwość stosowania obu metod podwójnego opodatkowania w zależności od tego, czy z państwem, z którego pochodzi dochód, obowiązuje umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania, a jeżeli tak, to jaką metodę przewiduje ta umowa.

Generalną zasadą polskiego prawodawstwa podatkowego w zakresie opodatkowania dochodów jest rozróżnienie nieograniczonego i ograniczonego obowiązku podatkowego⁸. Polski ustawodawca posłużył się w art. 3 ust. 1⁹ tylko jednym kryterium pozwalającym ustalić, czy podatnik podlega w Polsce nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu¹⁰. Kryterium tym jest posiadanie miejsca zamieszkania na terytorium Polski¹¹. Prawo podatkowe nie przewiduje pojęcia „miej-

np. tzw. wakacje podatkowe (tax holiday) czy ulgi podatkowe. W takiej sytuacji państwo, w którym znajduje się siedziba inwestora, może zastosować w stosunku do niego ulgę z tytułu „darowanego” podatku, zaliczając podatek, który powinien być zapłacony w obcym państwie w takiej wysokości, jak gdyby ulga lub zwolnienie nie przysługiwało. Podobne cele realizuje tzw. „skojarzony” kredyt podatkowy (*matching tax credit*), w tym przypadku występuje „dopłata” ze strony państwa siedziby, gdyż zaliczono wyższy podatek niż państwo źródła w ogóle nakłada albo może nałożyć na podstawie umowy. Wyróżnia się także tzw. niezaprzaszczony kredyt podatkowy (*non-wastable tax credit*) i występuje on wówczas, gdy podatek zapłacony w państwie źródła przekracza swoją wysokością rozmiary podatku, od którego jest odliczony, a istniejąca różnica jest zwracana podatnikowi. Zaprzaszczony kredyt podatkowy (*wastable tax credit*) nie może przekroczyć wysokości podatku, od którego jest odliczony. W niektórych państwach europejskich występują specyficzne odmiany kredytu z tytułu zagranicznego podatku. W Belgii stosowany jest tzw. ustalony kredyt podatkowy z tytułu podatku zapłaconego za granicą (*fixet foreign tax credit*). Metoda ta ma zastosowanie do obcych podatków obciążających dochody z zagranicznych udziałów i opłat licencyjnych. We Francji stosowana jest w odniesieniu do dywidend nietypowa konstrukcja kredytu podatkowego (*avoirfiscal*), może ona być zastosowana jedynie wtedy, gdy podatnik ma siedzibę we Francji lub umowa międzynarodowa przewiduje taką możliwość. Występuje w wysokości 50% dywidendy brutto wyłącznie przy podatku dochodowym od spółek lub osób fizycznych.

W niektórych umowach o zapobieganiu podwójnego opodatkowania przewidziana została metoda tzw. zaliczenia zagranicznego podatku pierwotnego (*credit for underlying tax*). Instytucja ta polega na zaliczaniu na poczet własnego podatku od spółek zagranicznego podatku od dywidend oraz części zagranicznego podatku dochodowego od spółek obejmujących dochód, z którego zostały wypłacone dywidendy, jest to ewienc pośredni kredyt podatkowy.

Na temat metody kredytu podatkowego zob. M. Waługa, Instytucja kredytu podatkowego, „Finanse”, 1983, Nr 1, passim, M. Aleksandrowicz, J. Fiszer, S. Jędrzejewski, Unikanie podwójnego opodatkowania (15) Metody eliminacji podwójnego opodatkowania, „Przegląd Podatkowy”, 1993, Nr 10, passim, T. Lipowski, Raje podatkowe. Charakterystyka i sposoby wykorzystania, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr sp. z o.o., Gdańsk 2002, passim.

⁷ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku, Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176.

⁸ J. Kulicki, P. Sokół, *op. cit.*, s. 248.

⁹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176.

¹⁰ Obecnie ustawodawca zrezygnował z zapisu określającego nieograniczony obowiązek podatkowy dla osób przebywających w Polsce powyżej 183 dni.

¹¹ Art. 5 ustawy cytowanej w przypisie 9 definiuje pojęcie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; za terytorium RP uważa się również znajdującą się poza morzem terytorialnym, wyłączną strefę ekonomiczną, w której RP na podstawie prawa wewnętrznego i zgodnie z prawem międzynarodowym wykonuje prawa odnoszące się do badania i eksploatacji dna morskowego i jego podglebia oraz ich zasobów materialnych.

sce zamieszkania” podatnika i dlatego stosuje się w tym zakresie art. 25–28 Kodeksu cywilnego¹². Zgodnie z art. 25 k.c. miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Tak zdefiniowane pojęcie miejsca zamieszkania jest niejasne, ponieważ decyduje o nim subiektywna wola osoby fizycznej. Przesłankami mogącymi wskazywać miejsce zamieszkania w Polsce w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w związku z art. 25 k.c. mogą być następujące okoliczności:

- wynajmowanie dla własnych potrzeb mieszkania w Polsce,
- pozostawienie najbliższej rodziny w kraju,
- posiadanie mieszkania lub domu w Polsce, które nie zostało sprzedane,
- długotrwałe wynajęcie mieszkania lub domu obcym osobom,
- częste podróże do Polski,
- zameldowanie w Polsce,
- posiadanie samochodu zarejestrowanego w Polsce,
- przedłużenie paszportu w Polsce, a nie w najbliższym konsulacie,
- zatrudnienie w Polsce¹³.

Nieograniczony obowiązek podatkowy nie dotyczy:

- członków personelu przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych,
- innych osób korzystających z immunitetów dyplomatycznych lub konsularnych na podstawie umów lub powszechnie uznawanych zwyczajów międzynarodowych,
- członków ich rodzin, pozostających z nimi we wspólnocie domowej, jeżeli nie są obywatelami Polski i nie mają miejsca pobytu na terytorium RP.

W przypadku podatku dochodowego od osób prawnych nieograniczony obowiązek podatkowy zgodnie z art. 3 ust. 1¹⁴ ciąży na podatnikach, którzy mają siedzibę lub zarząd na terytorium RP.

Ograniczony obowiązek podatkowy dotyczy osób, które nie mają na terytorium RP miejsca zamieszkania, podlegają obowiązkowi podatkowemu tylko od dochodów z pracy wykonywanej na terytorium RP na podstawie stosunku służbowego lub stosunku pracy (bez względu na miejsce wypłaty wynagrodzenia) oraz od innych dochodów osiągniętych na terytorium RP. W przypadku osób prawnych obowiązkowi podatkowemu podlegają podatnicy, jeżeli nie mają na terytorium RP siedziby lub zarządu.

¹² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku, Kodeks Cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

¹³ T. Lipowski, *op. cit.*, s. 193.

¹⁴ Ustawa z dnia 15 lutego 1998 roku o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. z 2000 r., Nr 54, poz. 654.

Jeżeli podatnik, który podlega nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu (art. 3 ust. 1), oprócz dochodów uzyskanych w kraju, osiągnął również dochody z tytułu działalności wykonywanej poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub ze źródeł przychodów znajdujących się poza terytorium naszego państwa, zwolnionych od podatku na podstawie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania lub innych umów międzynarodowych, to wówczas jego podatek określa się w następujący sposób (art. 27 ust. 8)¹⁵:

- do dochodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym dodaje się dochody zwolnione od tego podatku i od sumy tych dochodów oblicza się podatek według skali określonej w art. 27 ust. 1;
- ustala się stopę procentową tego podatku do tak obliczonej sumy dochodów;
- tak ustaloną stopę procentową stosuje się do dochodu podlegającego opodatkowaniu podatkiem dochodowym.

Jest to tzw. metoda wyłączenia z progresją.

Przykład

Osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania w Polsce uzyskała w 2003 roku:

- dochód ze źródła przychodów położonego w państwie, z którym obowiązuje umowa przewidująca stosowanie metody wyłączenia dochodów, który po przeliczeniu na złote wyniósł 10.000,00 zł¹⁶
 - dochód ze źródeł położonych w Polsce 34.000,00 zł
- razem 44.000,00 zł

Podatek od dochodu 44.000,00 zł obliczony według skali art. 27 ust. 1 wynosi 8.597,28 zł. Stopa procentowa podatku: $(8.597,28 : 44.000,00) \times 100 = 19,54$. Stopę tę stosuje się do dochodu osiągniętego w Polsce: $34.000,00 \times 19,54\% = 6.643,60$. Należny podatek od dochodu osiągniętego w Polsce wynosi 6.643,60 zł. Gdyby dochody uzyskane za granicą nie podlegały łączeniu, wówczas podatek dochodowy wyniósłby 5.929,90 zł¹⁷, różnica wynosi więc 713,70 zł.

Metodę tę stosują również podatnicy, którzy uzyskują dochody ze źródeł przychodów położonych w państwie, z którym Polska nie zawarła umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, jeżeli podlegają one w tym państwie podatkowi tego samego rodzaju.

¹⁵ Dz.U. z 2000, Nr 14, poz. 176.

¹⁶ Zasady przeliczania przychodów i kosztów w walutach obcych określają przepisy ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2000, Nr 14, poz. 176, art. 11 ust. 3 i 4 oraz art. 14 ust. 1a i 1b.

¹⁷ Zasada zaokrąglania zob. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjne, dokonywanie zaokrągleń oraz zakresu informacji, które mogą być zawarte w rachunkach (Dz.U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2063).

W przypadku osób prawnych, mających siedzibę w Polsce, które osiągnęły dochody za granicą na podstawie art. 17 ust 1 pkt. 3¹⁸, wolne od podatku są dochody, jeżeli umowa w sprawie unikania podwójnego opodatkowania z państwem, w którym znajduje się źródło przychodów, tak stanowi.

Przykład

Osoba prawna, mająca siedzibę w Polsce, uzyskała w 2004 roku ze źródła przychodów położonych w państwie, z którym umowa przewiduje metodę wyłączenia tego dochodu z opodatkowania:

• dochód, który po przeliczeniu na złote wynosi	20.000,00 zł
• dochód ze źródeł przychodów położonych w Polsce	<u>60.000,00 zł</u>
razem	80.000,00 zł

Opodatkowaniu podlega tylko dochód osiągnięty w Polsce tj. 60.000,00 zł, podatek zgodnie z art. 19 ust. 1 wynosi 19% podstawy opodatkowania tj. 60.000,00 x 19% = 11.400,00 zł.

Metoda proporcjonalnego zaliczenia podatku zapłaconego za granicą polega na tym, że podatek dochodowy oblicza się od całości dochodów osiągniętych przez podatnika, bez względu na położenie źródeł przychodu, a następnie od tak obliczonego podatku odejmuje się podatek zapłacony za granicą. Odliczenie to nie może jednak przekraczać tej części podatku odliczonego przed uwzględnieniem odliczeń, która proporcjonalnie przypada na dochód uzyskany w państwie obcym (art. 27 ust. 9)¹⁹.

Przykład

Osoba fizyczna osiągnęła w państwie, w którym umowa przewiduje metodę zaliczania podatku:

• dochód ze źródeł położonych za granicą, który po przeliczeniu na złote wyniósł	10.000,00 zł
od dochodu tego pobrano za granicą podatek dochodowy w kwocie (1.500,00 zł)	
• dochód uzyskany w Polsce	<u>34.000,00 zł</u>
razem	44.000,00 zł

¹⁸ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654.

¹⁹ Dz.U. z 2000, Nr 14, poz. 176.

Podatek od łącznych dochodów obliczony według skali z art. 27 ust. 1 wynosi 8.597,28 zł, limit odliczenia podatku zapłaconego za granicą oblicza się według następującego wzoru:

Podatek dochodowy od całości dochodów	x	Dochód uzyskany za granicą
--	---	-------------------------------

Łączny dochód uzyskany w Polsce i za granicą

$$\frac{8.597,28 \times 10.000,00}{44.000,00} = 1.949,83 \text{ zł}$$

a zatem więcej niż podatek pobrany za granicą: podatek ten może więc być w całości zaliczony na poczet podatku polskiego. W konsekwencji przypadający do zapłaty podatek wynosi $(8.597,00 - 1.500,00) = 7.097,28 \text{ zł}$.

Przykład

Osoba prawna wykazała w 2003 roku łączny dochód w kwocie 60.000,00

- w tym dochód uzyskany za granicą w państwie, w którym umowa przewiduje stosowanie metody zaliczenia podatku 20.000,00 zł
- zapłacony od tego podatek wyniósł 9.000,00 zł
- od dochodu w kwocie 60.000,00 zł
należny podatek wynosi 11.400,00 zł

Według wzoru z wcześniejszego przykładu proporcjonalnie na dochód za granicą przypada

$$\frac{11.400,00 \times 20.000,00}{60.000,00} = 3.800,00$$

$$11.400,00 - 3.800,00 = 7.600,00$$

Tylko w tej wysokości podatek zapłacony za granicą może być zaliczony na poczet podatku polskiego. Przypadający do zapłaty podatek wynosi 7.600,00 zł.

Istotne znaczenie przy metodzie kredytu podatkowego mają stawki podatku ponieważ, jak zauważa M. Waługa, państwo miejsca zamieszkania podatnika stosuje do części dochodu pochodzącego z drugiego państwa własną skalę podat-

kową, właściwą całemu dochodowi podatnika, niezależnie od faktycznej wielkości podatku opłacanego w drugim kraju²⁰.

Metodę proporcjonalnego zaliczenia podatku zapłaconego za granicą podpisano z Austrią, Danią, Finlandią, Kazachstanem, Koreą Płd., Malezją, Mołdawią, Federacją Rosyjską, USA, Szwajcarią, Uzbekistanem, Królestwo Wielkiej Brytanii, Płd. Islandii.

Ponieważ przychody ze źródeł przychodów położonych za granicą, a również koszty ich uzyskania, wyrażone są w walucie obcej, zachodzi konieczność przeliczenia ich na złote w przypadkach gdy:

- dochód za granicą jest wolny tam od podatku i podlega opodatkowaniu w Polsce,
- dochód za granicą jest tam opodatkowany, zachodzi wówczas konieczność zastosowania w Polsce jednej z metod unikania podwójnego opodatkowania; jeżeli ma zastosowanie metoda zaliczenia podatku zapłaconego za granicą, przeliczeniu podlega kwota tego podatku.

Zgodnie z art. 11, ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych przychody w walutach obcych przelicza się na złote według kursów z dnia otrzymania lub postawienia do dyspozycji podatnika, ogłoszonych przez bank, z którego usług korzystał podatnik, i mających zastosowanie przy kupnie waluty. Jeżeli podatnik nie korzysta z usług banku, przychody przelicza się na złote według kursu średniego walut obcych z dnia uzyskania przychodów ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski. Kurs średni walut obcych z dnia uzyskania przychodów stosuje się również wtedy, gdy bank, z którego usług korzysta podatnik, stosuje różne kursy walut obcych i nie jest możliwe dostosowanie kursu.

Przychody z działalności gospodarczej osiągnane przez osoby prawne zgodnie z art. 12 ust. 2 w walutach obcych przelicza się na złote według kursów średnich z dnia uzyskania przychodów, ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski. Koszty uzyskania przychodów w związku z prowadzoną działalnością poniesione w walutach obcych zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i art. 15 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych przelicza się na złote według średnich ogłoszonych przez Narodowy Bank Polski z dnia poniesienia kosztów. Jeżeli między dniem ich zarachowania i dniem zapłaty występują różne kursy walut, koszty te odpowiednio podwyższa się lub obniża o różnicę wynikającą z zastosowania kursu sprzedaży walut z dnia zapłaty ustalonego przez bank, z którego usług korzystał ponoszący koszt oraz zastosowania kursu średniego ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski z dnia zarachowania kosztu.

²⁰ M. Waługa, *op. cit.*, s. 28.

2. Podsumowanie

Reasumując można podkreślić, iż obowiązujące dotychczas konwencje podatkowe wiążące Polskę z innymi państwami w większości zostały zawarte w latach 70.

Były więc one zawarte w przeciwstawnych warunkach gospodarczych i międzynarodowych, w których znalazła się Polska. W ówczesnej sytuacji naszego kraju, która w praktyce eliminowała międzynarodową współpracę gospodarczą, zawarte przez Polskę konwencje podatkowe nie miały właściwie znaczenia. W wyniku dokonanych w latach 90. reform gospodarczych i politycznych Polska i jej gospodarka włączyły się bez ograniczeń do międzynarodowej wymiany dóbr, kapitałów i osób. Polskie podmioty gospodarcze rozpoczęły własną działalność gospodarczą za granicą. Koniecznym stało się wynegocjowanie nowych konwencji podatkowych z państwami, które najwięcej inwestowały w naszym kraju, w celu zapewnienia stabilnych podstaw dla rozwoju międzynarodowej współpracy gospodarczej Polski. Nowe konwencje podatkowe zostały wynegocjowane z Austrią, Belgią, Danią, Niemcami, Królestwem Niderlandów, Szwecją.

Różnice między obowiązującymi dotychczas a nowo zawartymi konwencjami dotyczą: nowych zasad poszczególnych źródeł dochodu, zasad wzajemnej pomocy administracyjnej organów podatkowych w zwalczaniu unikania i uchylania się od opodatkowania.

3. Bibliografia

1. Aleksandrowicz A., Fiszer J., Jędrzejewski S., Umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania. Międzynarodowe prawo podatkowe, „Przegląd Podatkowy”, 1992, Nr 6.
2. Aleksandrowicz A., Fiszer J., Jędrzejewski S., Unikanie podwójnego opodatkowania (15). Metody eliminacji podwójnego opodatkowania, „Przegląd Podatkowy”, 1993, Nr 10.
3. Białobrzęski J., Unikanie podwójnego opodatkowania w świetle międzynarodowego prawa podatkowego, Centralny Ośrodek Szkolenia Zawodowego Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 1998.
4. Brzeziński A., Zarys prawa finansów publicznych, Wydanie 3, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 1998.
5. Kulicki J., Sokół J., Podatki i prawo podatkowe, PWE, Warszawa 1996.
6. Waługa M., Instytucja kredytu podatkowego, „Finanse”, 1983, Nr 1.
7. Lipowski T., Raje podatkowe. Charakterystyka i sposoby ich wykorzystania, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2002.

Zastosowanie systemu wskaźników ekonomiczno-finansowych w przedsiębiorstwach – wybrane wyniki badań

1. Obszary oceny sytuacji finansowej przedsiębiorstw

Jednym z instrumentów zarządzania, który obrazuje sytuację ekonomiczno-finansową przedsiębiorstwa, jest system wskaźników ekonomicznych. Wyniki zastosowania tego narzędzia w praktyce funkcjonowania przedsiębiorstw mogą być przydatne w procesie planowania, kontroli oraz bieżącego sterowania. Podstawową grupę wskaźników stanowią wskaźniki finansowe. Zasadniczo ująć je można w czterech zespołach odnoszących się do stanu przedsiębiorstwa w zakresie: płynności finansowej, rentowności, aktywności gospodarczej oraz zadłużenia¹.

Płynność finansowa przedsiębiorstwa oznacza zdolność firmy do regulowania zobowiązań w wymaganych terminach. Utrzymywanie płynności jest koniecznym warunkiem sprawności funkcjonowania przedsiębiorstwa. W prawidłowo zarządzanej firmie, między majątkiem a kapitałami, powinny zachodzić określone relacje. Ich pomiar jest możliwy w oparciu o wskaźniki płynności. Wskaźniki bieżącej płynności dotyczą relacji zachodzących między majątkiem obrotowym a zobowiązaniami bieżącymi, konieczne jest w tym zakresie dopasowywanie wielkości, ale też struktury aktywów bieżących do źródeł finansowania – zobowiązań bieżących, pod kątem zarówno rozmiarów, jak i terminów ich spłaty.

Grupą wskaźników będącą odzwierciedleniem tendencji rozwojowych firmy są mierniki **rentowności przedsiębiorstwa**. Kryterium powodzenia realnych przedsięwzięć gospodarczych stanowi ich zyskowność oraz generowanie w długich okresach dochodów. Bieżącym odzwierciedleniem możliwości kreacyjnych przedsiębiorstwa jest osiągnięty wynik finansowy. W praktyce określa on korzyści właścicieli, umożliwia ocenę zwrotności poniesionych nakładów. To podstawowe źródło zasilające majątek przedsiębiorstwa, a tym samym warunkujące jego rozwój. Miarą osiągniętej przez firmę rentowności jest relacja osiągniętych zysków do efektów zastosowanych czynników produkcji lub do zaangażowanych kapitałów.

¹ Szerzej: Z. Leszczyński, A. Skowronek-Mielczarek, Analiza ekonomiczno-finansowa spółki, PWE, Warszawa 2005, s. 125.

W systemie ocen przedsiębiorstwa, istotną rolę odgrywa analiza **aktywności gospodarczej firmy**, zwana inaczej analizą sprawności. Analiza ta polega głównie na ocenie posiadanego majątku, zmian jego wielkości, jego struktury oraz wykorzystania, czyli rotacji i produktywności. Pomocne w tym zakresie są wskaźniki produktywności (zwane również wskaźnikami obracalności). Służą one ocenie intensywności wykorzystania majątku, pośrednio zaś ocenie tendencji rozwojowych przedsiębiorstwa.

Analiza zadłużenia przedsiębiorstwa obejmuje ocenę wielkości, dynamiki zmian i strukturę kapitałową przedsiębiorstwa. Wykorzystuje ona wiele wskaźników, charakteryzujących poziom i wielkość zaangażowanych kapitałów obcych w przedsiębiorstwie. Przydatne w analizie zadłużenia są relacje mierzące udziały poszczególnych elementów pasywów w strukturze kapitałowej przedsiębiorstwa, np. udział kapitałów własnych w stosunku do kapitałów całkowitych czy udział kapitałów obcych w stosunku do kapitałów całkowitych.

Oprócz systemu wskaźników finansowych ocenie w każdym, funkcjonującym przedsiębiorstwie powinny podlegać generowane przychody, ponoszone koszty i osiągnięte wyniki. Istotna jest również analiza procesów finansowania przedsiębiorstwa, by móc określać potrzeby kapitałowe firmy na każdym etapie jej rozwoju, oraz działalność inwestycyjna, która pozwala ocenić perspektywy rozwoju i możliwych do osiągnięcia najkorzystniejszych przedsięwzięć inwestycyjnych.

2. Wybrane wyniki badań empirycznych

W przeprowadzonych w 2004 roku badaniach empirycznych, w grupie 300 przedsiębiorstw, zadano m.in. pytanie dotyczące **prowadzenia określonych analiz i ciągłej kontroli finansowej parametrów ekonomiczno-finansowych** przez respondentów². Uwagę skoncentrowano na następujących obszarach ciągłej kontroli finansowej:

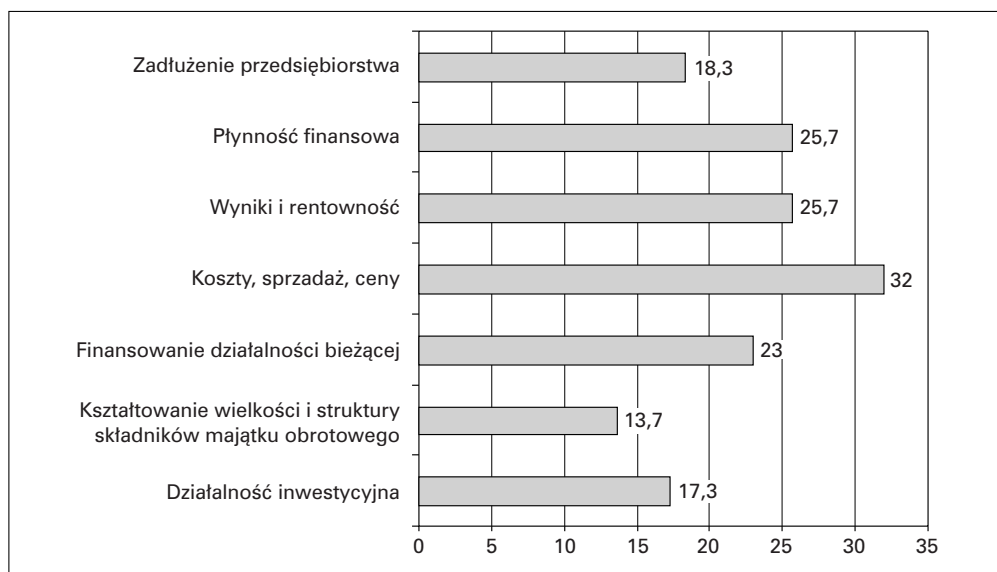
- działalność inwestycyjna;
- kształtowanie wielkości i struktury składników majątku obrotowego;
- finansowanie działalności bieżącej;
- koszty, sprzedaż, ceny;

² Jesienią 2004 roku, na zlecenie Instytutu Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji oraz autorki, zostały przeprowadzone badania empiryczne w 300 przedsiębiorstwach, dotyczące znajomości problematyki controllingu, zasad zastosowania, jego narzędzi wykorzystywanych w praktyce gospodarczej, zarówno w bieżącej działalności, jak i w dłuższym okresie, w tym również wykorzystania systemu analiz ekonomiczno-finansowych w bieżącym zarządzaniu. Szerzej na temat próby badawczej napisano w „Wykorzystanie narzędzi controllingu w zarządzaniu przedsiębiorstwami”, Raport z badań 2004, wyd. IRWiK, Warszawa 2005.

- wyniki i rentowność;
- płynność finansowa;
- zadłużenie przedsiębiorstwa.

Jak wynika z zaprezentowanych danych (rysunek 1) badane przedsiębiorstwa najczęściej prowadzą ciągłą kontrolę finansową **kosztów i przychodów**. Odsetek przedsiębiorstw w badanym zakresie wyniósł 32%. Nie jest to zbyt wysoki udział wśród badanych przedsiębiorstw. Wydawać by się mogło, iż ciągła kontrola osiąganych przychodów, ponoszonych kosztów – to codzienność w funkcjonowaniu przedsiębiorstw. Pozwala bowiem na szacowanie opłacalności prowadzonej działalności, na możliwość oceny poziomu korzyści, jakie mogą osiągać właściciele danej firmy.

Rysunek 1. Obszary ciągłej kontroli finansowej w badanych przedsiębiorstwach (% odpowiedzi)



Źródło: badania własne, 2004 rok.

Częstotliwość prowadzenia przez badane przedsiębiorstwa kontroli finansowej przychodów i kosztów związana jest z potencjałem respondentów oraz z wielkością zatrudnienia, jak również z formą własności kapitału oraz formą prawną prowadzenia działalności. I tak, w przedsiębiorstwach małych odsetek prowadzących kontrolę finansową przychodów i kosztów wyniósł jedynie 18%. Natomiast w dużych przedsiębiorstwach kształtował się na poziomie 42%. W przedsiębiorstwach o zasięgu lokalnym wynosił 17%, podczas gdy w przedsiębiorstwach re-

gionalnych było to już 25%, natomiast w przedsiębiorstwach o zasięgu krajowym odsetek ten sięga 41%. Czyli rozwój organizacji zwiększa zapotrzebowanie na prowadzenie tego typu kontroli, ale z drugiej strony pozwala je również prowadzić, bowiem pojawiają się wyspecjalizowane komórki organizacyjne, które mogą się tym zajmować.

Wpływ na kontrolę finansową kosztów i przychodów ma źródło pochodzenia kapitału dominującego w danym przedsiębiorstwie. W przedsiębiorstwach z dominującym kapitałem krajowym odsetek firm prowadzących tego typu kontrolę wyniósł 29%, podczas gdy w firmach o kapitale zagranicznym odsetek ten kształtował się na poziomie 56%. Potwierdza to wnioski o wyższych wymaganiach inwestorów zagranicznych stawianych wobec procedur zarządzania przedsiębiorstwem oraz możliwości zastosowania w tych firmach nowoczesnych narzędzi zarządzania.

Wpływ na prowadzenie ciągłej kontroli finansowej przychodów i kosztów ma również forma prawna prowadzonej działalności gospodarczej. I tak, w spółkach kapitałowych przeciętnie tego typu kontrolę prowadziło 48% respondentów, natomiast w przedsiębiorstwach osób fizycznych odsetek ten wynosił jedynie 12%. Również ocena sytuacji ekonomicznej wpływa na rozkład przedsiębiorstw, które prowadzą kontrolę finansową przychodów i kosztów. Przedsiębiorstwa określające swą sytuację ekonomiczną jako bardzo dobrą w 52% prowadzą taką kontrolę. Natomiast w przedsiębiorstwach o trudnej sytuacji ekonomicznej odsetek ten spada do 20%.

Kolejny obszar prowadzenia kontroli finansowej to **wyniki i rentowność** przedsiębiorstwa. Przeciętnie 26% respondentów prowadzi taką kontrolę. Jest to stosunkowo niski poziom udziału przedsiębiorstw prowadzących omawiane analizy. Oznacza to, iż nawet te przedsiębiorstwa, które mogłyby prowadzić takie analizy (pełna księgowość), nie wykorzystują możliwości informacyjnych, tkwiących w systemach finansowo-księgowych. Nie prowadząc takiej kontroli, nie są w stanie ocenić opłacalności prowadzonego biznesu.

Prowadzenie kontroli wyników i rentowności w dużej mierze jest uwarunkowane również wielkością przedsiębiorstwa, zasięgiem działania, specyfiką prowadzonej działalności. W przedsiębiorstwach małych odsetek firm kontrolujących rentowność wyniósł tylko 12%, a w dużych 35%. W przedsiębiorstwach o zasięgu lokalnym odsetek ten wyniósł 12%, podczas gdy w przedsiębiorstwach o zasięgu krajowym wyniósł 34%. To oznacza, iż rozwój potencjału przedsiębiorstwa zmusza do oceny i monitorowania osiągniętych wyników, jak i rentowności.

Różnice w ocenie rentowności widoczne są również w przypadku przedsiębiorstw o kapitale krajowym i zagranicznym. W przypadku tych pierwszych kontrolę rentowności prowadzi 23%, natomiast w przedsiębiorstwach o kapitale za-

granicznym odsetek ten wzrósł już do 47%. Podobna zależność występuje również w odniesieniu do formy prawnej. W spółkach kapitałowych 40% firm kontroluje rentowność, a w przedsiębiorstwach osób fizycznych jedynie 10% respondentów tej grupy. Na prowadzenie kontroli rentowności wpływa także dominujący rodzaj działalności. Częściej taką kontrolę prowadzą przedsiębiorstwa produkcyjne – 32% respondentów z tej grupy. Natomiast w firmach usługowych odsetek ten wyniósł tylko 19%.

Kolejny obszar prowadzenia ciągłej kontroli finansowej to **płynność** przedsiębiorstwa. Podobnie, jak w zakresie rentowności, tylko 26% respondentów prowadzi taką kontrolę. Jest to stosunkowo niski poziom udziału przedsiębiorstw prowadzących takie analizy, zważywszy, iż ocena wypłacalności firmy to niewrażliwy parametr oceny w bieżącym funkcjonowaniu każdego przedsiębiorstwa. Trzeba bowiem mieć ciągle świadomość, czy przedsiębiorstwo jest w stanie regulować swoje wszelkie płatności. Bez takiej wiedzy bardzo szybko mogą się pojawić problemy z utrzymaniem wypłacalności lub jej utratą.

Prowadzenie kontroli płynności zależy od wielkości przedsiębiorstwa, zasięgu działania oraz specyfiki prowadzonej działalności. W przedsiębiorstwach małych odsetek firm kontrolujących płynność wyniósł tylko 12%, a w dużych 38%. W przedsiębiorstwach o zasięgu lokalnym odsetek ten wyniósł 12%, podczas gdy w przedsiębiorstwach o zasięgu regionalnym 19%, a o zasięgu krajowym wyniósł 34%. Taka tendencja może oznaczać, iż rozwój potencjału przedsiębiorstwa zmusza do oceny i monitorowania wypłacalności firmy.

Różnice w kontrolowaniu płynności widoczne są również w przypadku przedsiębiorstw o kapitale krajowym i zagranicznym. W pierwszej, z wymienionych grup, kontrolę płynności prowadzi 23%, natomiast w przedsiębiorstwach o kapitale zagranicznym odsetek ten wzrósł już do 44%. Podobna zależność występuje również w odniesieniu do formy prawnej prowadzenia działalności gospodarczej. W spółkach kapitałowych 44% firm kontroluje wypłacalność, a w przedsiębiorstwach osób fizycznych jedynie 9% respondentów tej grupy. Na prowadzenie kontroli płynności wpływa także sytuacja ekonomiczna badanych przedsiębiorstw, częściej taką kontrolę prowadzą przedsiębiorstwa określające swą sytuację jako dobrą – 49% respondentów z tej grupy. Natomiast w firmach o trudnej sytuacji ekonomicznej odsetek ten wyniósł tylko 20%.

Kolejny pod względem ważności obszar prowadzenia ciągłej kontroli finansowej to **finansowanie bieżącej działalności** przedsiębiorstwa. Tylko 23% respondentów przeprowadza taką kontrolę. Jest to stosunkowo niski udział przedsiębiorstw prowadzących omawianą kontrolę, zważywszy, iż problem pozyskiwania źródeł finansowania stanowi jedną z podstawowych barier rozwojowych przedsiębiorstw. W praktyce gospodarczej przedsiębiorstwa najczęściej zwracają uwagę

na brak dostępu do dostatecznych kapitałów, by móc się rozwijać, inwestować czy nawet jedynie utrzymać się na rynku. Stąd wydawać by się mogło, iż procesy finansowania podlegają częstszej kontroli i analizie niż wykazały to przeprowadzone badania.

Prowadzenie kontroli procesów finansowania podobnie, jak przy wcześniejszych obszarach kontroli, związane jest z wielkością przedsiębiorstwa, zasięgiem działania oraz specyfiką prowadzonej działalności. W przedsiębiorstwach małych odsetek firm kontrolujących finansowania wyniósł tylko 11%, a w dużych 32%. W przedsiębiorstwach o zasięgu lokalnym odsetek ten wniósł 11%, podczas gdy w przedsiębiorstwach o zasięgu krajowym wyniósł 31%. Taka tendencja może oznaczać, iż rozwój potencjału przedsiębiorstwa zmusza do oceny możliwości pozyskiwania dodatkowych źródeł finansowania.

Różnice w kontrolowaniu procesów finansowania widoczne są również w przypadku przedsiębiorstw o kapitale krajowym i zagranicznym. W pierwszej, z wymienionych grup, kontrolę finansowania prowadzi 21%, natomiast w przedsiębiorstwach o kapitale zagranicznym odsetek ten wzrósł już do 41%. Podobna zależność występuje również w odniesieniu do formy prawnej prowadzenia działalności gospodarczej. W spółkach kapitałowych 42% firm kontroluje procesy finansowania, a w przedsiębiorstwach osób fizycznych jedynie 10% respondentów tej grupy. Na prowadzenie kontroli procesów finansowania wpływa także sytuacja ekonomiczna badanych przedsiębiorstw. Częściej taką kontrolę prowadzą przedsiębiorstwa określające swą sytuację jako dobrą – 42% respondentów z tej grupy. Natomiast w firmach o trudnej sytuacji ekonomicznej odsetek ten wyniósł tylko 20%.

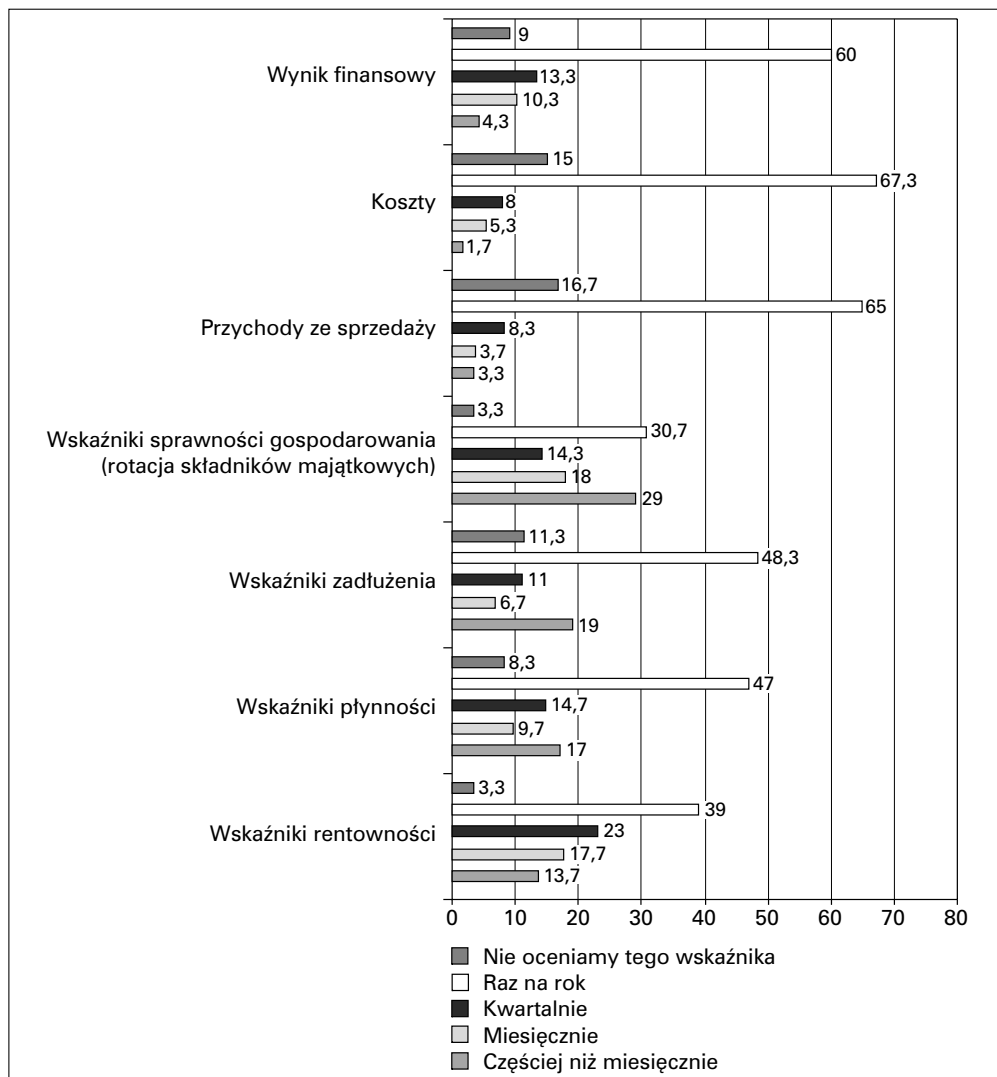
Pozostałe obszary bieżącej kontroli finansowej były wymieniane przez respondentów na kolejnych miejscach w hierarchii ważności, poniżej 20% badanych przedsiębiorstw ocenia zadłużenie (18,3%), działalność inwestycyjną (17,3%) oraz aktywność gospodarczą (13,7%). Taki rozkład odpowiedzi ma swe uzasadnienie w potrzebach informacyjnych tych firm oraz umiejętnościach zastosowania określonych wskaźników analitycznych.

Kolejne pytanie badawcze podjęte w ramach badań ankietowych, dotyczyło **częstotliwości prowadzenia kontroli** wybranych parametrów ekonomiczno-finansowych, określających sytuację badanych respondentów. W zakresie odpowiedzi na to pytanie, respondenci mogli dokonać wyboru spośród następujących częstotliwości:

- raz na rok,
- kwartalnie,
- miesięcznie,
- częściej niż miesięcznie,
- nie sporządza się takich analiz.

Ilustracją uzyskanych wyników w zakresie tego pytania jest rysunek 2.

Rysunek 2. Częstotliwość oceny poszczególnych grup wskaźników finansowych (% odpowiedzi)



Źródło: badania własne, 2004 rok.

Jak wynika z zaprezentowanych danych, to koszty, przychody i wyniki najczęściej podlegają comiesięcznej ocenie. Udział respondentów, którzy takie analizy prowadzą, wynosił odpowiednio dla wymienionych kategorii 67%, 65% oraz 60%. Również w ramach oceny przychodów i kosztów wystąpiło najwięcej przed-

sieństw, którzy takich ocen dokonywali częściej niż co miesiąc. Te dane świadczą o tym, iż respondenci zwracają uwagę na bieżącą działalność przedsiębiorstwa, bezwzględne miary oceny tych parametrów. Przemawia za tym również fakt, iż najmniej respondentów nie ocenia tych dwóch wielkości – odsetek ten wynosił odpowiednio 3,3% oraz 1,7%.

Kolejnymi obszarami oceny w omawianej częstotliwości (miesiąc) było zadłużenie i płynność finansowa – udział blisko 50% respondentów takie analizy prowadzi. Natomiast rentowność w cyklach miesięcznych ocenia 39% respondentów, a sprawność działania, czyli aktywność gospodarczą, jedynie 31%. Powyższa sytuacja wynika z pewnością z faktu, iż miary względnej oceny sytuacji finansowej przedsiębiorstwa, a na takich opiera się analiza wskaźnikowa, nie muszą być znane wszystkim badanym przedsiębiorcom. Może to mieć również swe odzwierciedlenie w stosunkowo wysokich poziomach wskazań, tych przedsiębiorstw, które omawianych analiz nie prowadzą (np. aktywność gospodarcza 29%, zadłużenie 19%).

Jeśli chodzi o zróżnicowanie badanych obszarów oceny finansowej, to widoczne są określone związki między kategoriami różnicowania badanych firm a płynnością, zadłużeniem i rentownością. Widoczne są zatem zależności między skalą działania przedsiębiorstwa a oceną jego płynności finansowej. W małych firmach tylko 39% prowadzi takie analizy (31% w ogóle nie ocenia płynności), podczas gdy w dużych odsetek ten wyniósł 47% (jedynie 4% nie ocenia płynności).

Podobnie kształtowała się sytuacja w odniesieniu do zadłużenia. Również w odniesieniu do rentowności widać, iż najczęściej ten parametr podlega ocenie w dużych przedsiębiorstwach – 45% respondentów tej grupy prowadzi taką ocenę, w małych firmach odsetek ten wyniósł 26% (a 30% w ogóle nie ocenia rentowności). Na prowadzenie oceny płynności i rentowności wpływa też forma prawna prowadzenia działalności gospodarczej. Zdecydowanie częściej prowadzą takie analizy spółki kapitałowe – przeciętnie było to 60% respondentów tej grupy, natomiast w przedsiębiorstwach osób fizycznych odsetek ten kształtował się na poziomie 41% – płynność oraz 29% rentowność (około 30% przedsiębiorstw tej grupy nie prowadzi w ogóle takiej oceny). Taka sytuacja może mieć swe uzasadnienie w możliwościach korzystania z danych finansowych (pełna księgowość), jak też wynika z wyższego poziomu wiedzy i umiejętności, obserwowanej w spółkach kapitałowych czy tych z przewagą kapitału zagranicznego. Natomiast, jeśli chodzi o ocenę przychodów, kosztów i wyników, to rozkłady odpowiedzi w ramach poszczególnych kryteriów różnicowania badanych przedsiębiorstw pokrywają się ze średnią uzyskaną dla wszystkich respondentów.

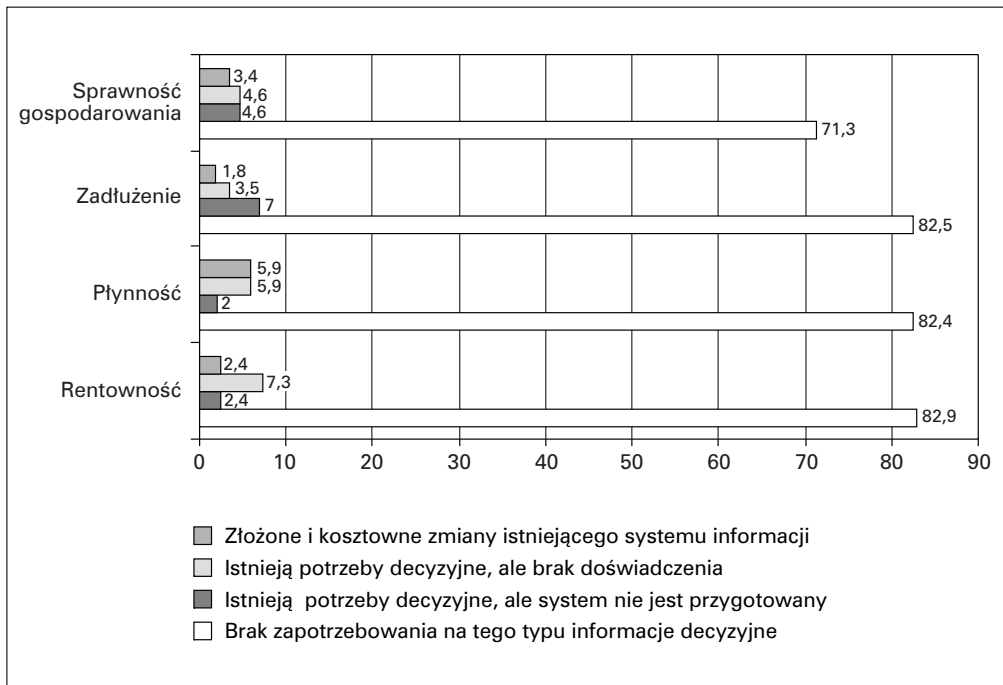
Kolejna kwestia związana z prowadzeniem przez badane przedsiębiorstwa analiz ekonomiczno-finansowych dotyczyła **ustalenia przyczyn braku prowa-**

dzenia tego typu ocen, w grupie przedsiębiorstw, które takich analiz nie sporządzają. Te właśnie przedsiębiorstwa mogły wskazać w tym zakresie następujące przyczyny:

- brak zapotrzebowania na tego typu informacje decyzyjne,
- istnieją potrzeby decyzyjne, ale system nie jest przystosowany do sporządzania takich analiz,
- istnieją potrzeby decyzyjne, ale występuje brak doświadczenia w tym zakresie,
- złożone i kosztowne zmiany istniejącego systemu informacji.

Ilustracją uzyskanych odpowiedzi w tym zakresie jest rysunek 3.

Rysunek 3. Przyczyny braku prowadzenia analiz sytuacji finansowej (% odpowiedzi)



Źródło: badania własne, 2004 rok.

Jak wynika z otrzymanych wyników, przedsiębiorstwa najczęściej wskazywały na brak zapotrzebowania na tego typu informacje decyzyjne – blisko 83% wskazań w ramach grupy przedsiębiorstw, które nie prowadzą takich analiz (41 firm z całej populacji nie prowadziło takiej oceny parametrów ekonomiczno-financeowych). Na drugim miejscu pod względem ważności przedsiębiorstwa wska-

zywały brak doświadczenia przy opracowywaniu takich analiz mimo uświadamianych potrzeb – 6% do 7% wskazań. Kolejno wskazano na brak przystosowania systemu informacyjnego do sporządzania takich analiz – 5% wskazań oraz konieczność wdrożenia złożonych i kosztownych zmian w ramach istniejącego systemu informacji – 3,5% wskazań. Wynika z tego, iż najpoważniejszą barierą w omawianym zakresie jest jednak kwestia uświadomienia potrzeb informacyjnych oraz użyteczności takich analiz w zarządzaniu przedsiębiorstwem, a przecież wykorzystanie analiz ekonomiczno-finansowych jest wysoce skutecznym i praktycznym narzędziem.

3. Podsumowanie

Podsumowując rozważania zawarte w niniejszym artykule, można stwierdzić, iż zastosowanie wybranych narzędzi analiz ekonomiczno-finansowych w praktyce funkcjonowania przedsiębiorstw wymaga jeszcze wielu udoskonaleń związanych przede wszystkim z uświadomieniem przez zarządzających czy właścicieli przedsiębiorstw korzyści i zalet, jakie niesie wykorzystanie tych narzędzi. Potrzebna jest również wiedza i określone kwalifikacje, by zastosować omawiane grupy wskaźników dla oceny sytuacji finansowej przedsiębiorstwa, a poziom tej wiedzy w praktyce, jak wykazały badania, nie jest zadowalający.

CZĘŚĆ II

**ARTYKUŁY Z ZAKRESU ZARZĄDZANIA
I EKONOMII**

Reforma regulacji funkcjonowania rynku cukru w Europie – geneza podjęcia prac nad reformą i ich stan obecny w świetle propozycji Komisji Europejskiej z dnia 14 lipca 2004 roku

1. Wprowadzenie

Dla losów przemysłu cukrowniczego w Europie data 30.06.2006 roku winna być znacząca i kluczowa. W tym dniu stracą ważność aktualnie obowiązujące zasady funkcjonowania rynku cukru w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Polski przemysł cukrowniczy stanowiący ważną gałąź gospodarki narodowej z uwagą i obawami obserwuje dyskusje dotyczące kierunków reform organizacji rynku cukru w UE.

W aspekcie przystąpienia Polski do UE w maju 2004 roku, krajowy przemysł miał szansę stać się beneficjentem obecnego niezwykle korzystnego uregulowania rynku cukru jedynie na okres dwóch lat. Tymczasem Komisja Europejska w dniu 14 lipca 2004 roku ogłosiła zamiar przyśpieszenia reform, nie czekając na naturalne wygaśnięcie obecnie obowiązujących uregulowań [7]. Jednakże w listopadzie 2004 roku w trakcie spotkania Ministrów Rolnictwa UE, nowy Komisarz ds. Rolnictwa – pani Fischer Boel zapowiedziała zakończenie prac nad reformą do końca 2005 roku, co praktycznie uniemożliwia przyśpieszenie reform i ponownie ustanawia datę 30.06.2006 roku jako najbardziej prawdopodobną.

2. Rys historyczny

Rynek cukru w UE został zorganizowany w 1968 roku w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, a głównym celem przyjętych wówczas regulacji było zapewnienie producentom cukru opłacalności produkcji oraz zaopatrzenie własnych rynków zbytu własną produkcją (samowystarczalność). Cele zostały osiągnięte poprzez zagwarantowanie ochrony rynku przed cukrem z importu oraz wprowadzenie mechanizmów cenowych zapewniających producentom odpowiednio wysoką marżę (w ostatecznym rozrachunku budżet UE był uruchamiany w celu wspomoczenia mechanizmów jedynie sporadycznie).

Pierwsze zmiany w regulacji rynku nastąpiły w 1975 roku, kiedy wraz z przystąpieniem Wielkiej Brytanii do UE zostały przejęte zobowiązania wobec krajów ACP (Afryka, Karaiby i Pacyfik). Rynek unijny został otworzony dla cukru wytwarzanego w 19 krajach ACP, którym przyznano kwoty cukru. Tym samym kraje ACP stały się beneficjentem systemu, dzięki wysokim cenom cukru w UE.

Naturalnie, adekwatna do zaimportowanej z krajów ACP ilość cukru musiała zostać wyeksportowana z Unii, a różnicę pomiędzy cenami Unijnymi a światowymi obciążęły budżet UE poprzez system dopłat do eksportu. Kolejna poważna zmiana nastąpiła w 1995 roku w związku z postanowieniami Rady Urugwajskiej, które ograniczyły swobodę kształtowania dopłat do eksportu. W praktyce oznaczało to wprowadzenie dodatkowego mechanizmu polegającego na redukcji kwot w ramach produkcji cukru w UE, kiedy zwiększony import z krajów ACP powodował zachwianie równowagi pomiędzy podażą a popytem cukru na rynku wewnętrznym UE. System redukcji kwot został uruchomiony także w terminie późniejszym, po preferencyjnym otwarciu rynku na cukier z krajów zachodnio-bałkańskich w ramach programu pomocy tym krajom przyjętym w 2001 roku.

Warto zauważyć, że reformy Wspólnej Polityki Rolnej podejmowane od wczesnych lat 90. miały na celu ograniczenie dopłat do eksportu produktów, a akcent został przeniesiony na bezpośrednie wsparcie rolników (system dopłat bezpośrednich). Cukier jako wyjątek nie został uwzględniony w tych zmianach. Regulacja obowiązująca w chwili obecnej (Regulation No 1260/2001) przestanie obowiązywać po 30.06.2006 roku [1].

3. Obecna sytuacja

Produkcja cukru w krajach byłej piętnastki (UE-15) wynosi rocznie 15–18 milionów ton i jest realizowana przez 30 firm będących w posiadaniu 135 cukrowni i 6 rafinerii [3]. Cukrownie położone są w pobliżu regionów uprawy buraków cukrowych, natomiast rafinerie w pobliżu portów. W cukrowniach kampania cukrowa trwa zwykle ok. 3 miesiące, w związku z czym poczynione zostały niezbędne inwestycje zapewniające wysoki przerób dzienny.

Głównymi producentami są Niemcy i Francja, a z pozostałych państw jedynie Luksemburg nie wytwarza cukru. UE jest eksporterem netto cukru. W latach 90. eksportowała średnio 5,3 mln ton i importowała 1,8 mln [1].

W aspekcie globalnego rynku cukru UE-15 reprezentuje 13% produkcji światowej, 12% konsumpcji, 15% eksportu i 5% importu [1].

Powiększona Unia (UE-25) wyprodukowała w kampanii cukrowniczej 2004 roku o ponad 3 mln ton cukru więcej niż we wcześniejszych kampaniach UE-15 (głównie dzięki produkcji Polski).

Poszczególnym krajom UE-25 przyznano następujące kwoty produkcyjne (zob. tabela 1).

Tabela 1. Cukier (w tonach cukru białego)

Region/kraj	Kwota A	Kwota B	Suma
Niemcy	2 612 913,30	803 982,20	3 416 895,50
Francja kontynentalna	2 536 487,40	752 259,50	3 288 746,90
Francja wyspy	433 872,00	46 372,50	480 244,50
Włochy	1 310 903,90	246 539,30	1 557 443,20
Wielka Brytania	1 035 115,40	103 511,50	1 138 626,90
Hiszpania	957 082,40	39 878,50	996 960,90
Holandia	684 112,40	180 447,10	864 559,50
Belgia	674 905,50	144 906,10	819 811,60
Dania	325 000,00	95 745,50	420 745,50
Austria	314 028,90	73 297,50	387 326,40
Szwecja	334 784,20	33 478,00	368 262,20
Grecja	288 638,00	28 863,80	317 501,80
Irlandia	181 145,20	18 114,50	199 259,70
Finlandia	132 806,30	13 280,40	146 086,70
Portugalia kontynentalna	63 380,20	6 338,00	69 718,20
Azory	9 048,20	904,80	9 953,00
SUMA UE-15	11 894 223,30	2 587 919,20	14 482 142,50
Polska	1 580 000,00	91 926,00	1 671 926,00
Czechy	441 209,00	13 653,00	454 862,00
Węgry	400 454,00	1 230,00	401 684,00
Słowacja	189 760,00	17 672,00	207 432,00
Litwa	103 010,00	–	103 010,00
Łotwa	66 400,00	105,00	66 505,00
Słowenia	48 157,00	4 816,00	52 973,00
SUMA 10* nowych członków UE	2 828 990,00	129 402,00	2 958 392,00
SUMA UE-25	14 723 213,30	2 717 321,20	17 440 534,50

* Pozostałe nowe kraje nie są producentami cukru.

Źródło: [4].

Światowa produkcja cukru na przestrzeni ostatnich 10 lat wynosiła 122–149 mln ton, a konsumpcja 118–139 mln ton. Ocenia się, że zapasy końcowe na początek sezonu w 2004 roku wynosiły ok. 68 mln ton (liczba ta reprezentuje obecną nadwyżkę cukru na świecie) [5]. W latach 90. światowe ceny cukru wahały się w granicach pomiędzy 115 a 260 euro / tonę.

Szczególnie krytykowany jest system dopłat do eksportu cukru kwotowego w UE, które przykładowo w styczniu 2005 roku wyniosły ok. 430–440 euro / tonę. Wprawdzie kolejna runda negocjacji w ramach WTO zakończyła się fiaskiem, ale ten drażliwy temat poruszany już wielokrotnie w ramach poszczególnych rund z pewnością powróci. Niezwykle atrakcyjne ceny cukru w UE w porównaniu do cen światowych powodują także zwiększenie presji ze strony producentów cukru z całego świata w celu zniesienia lub ograniczenia zaporowych ceł. Niezależnie od przyjętych w przyszłości rozwiązań, już teraz należy zwrócić uwagę na przyjęte zobowiązania UE:

- 1) część krajów Bałkańskich już od 2001 roku posiadało prawo swobodnego i preferencyjnego dostępu do rynku EU bez żadnych ograniczeń ilościowych;
- 2) w 2001 roku w ramach programu pomocowego zwanego w skrócie EBA (*Everything but Arms*, czyli Wszystko Oprócz Broni) dla najbiedniejszych krajów świata, zwiększono preferencyjne kwoty przyznane krajom zwanym w skrócie LDC (*Least Developed Countries*, czyli Kraje Najslabiej Rozwinięte). Po okresie zwiększania tych kwot, kraje LDC w 2009 roku mają uzyskać swobodny i Nielimitowany dostęp do rynku UE dla swojego cukru.

W tej sytuacji kraje zachodnio-bałkańskie kierowały całość wyprodukowanego przez siebie cukru na rynki unijne, a na potrzeby swojego rynku dokonywały zakupów taniego cukru na rynkach światowych. Zarówno kraje zachodnio-bałkańskie, jak i LDC mogłyby wykorzystać korzystne uregulowania i zwiększyć produkcję cukru w celu skierowania jej na rynek UE.

Ocenia się, że w latach 2010–2015 z wymienionych kierunków do UE mogły zostać wyeksportowane 1,5–3,5 mln ton cukru. Do tej ilości należy dodać potencjalne 3,5 mln ton z krajów ACP, które aktualnie negocjują z UE korzystne dla nich zmiany.

Kluczowa może także okazać się decyzja o zmniejszeniu standardowych (nie-preferencyjnych) ceł na import cukru z obecnego poziomu 419 euro / tonę do 268 lub nawet 168 euro / tonę, która otworzyłaby rynek także dla krajów, które nie są obecnie beneficjentem żadnej z istniejących umów preferencyjnych.

Ponadto należy się liczyć z wypieraniem cukru przez substytuty (izoglukozę, słodziki i fruktozę) [1].

4. Przygotowania do reform począwszy od 2001 roku

Już w 2001 roku, kiedy Rada Unii Europejskiej odnowiła uregulowania Wspólnej Polityki Rolnej w kwestiach dotyczących rynku cukru, poleciła Komisji przedstawienie w 2003 roku raportu dotyczącego propozycji reform. Komisja zdecydowała o zleceniu analizy różnych opcji i scenariuszy reformy zespołowi złożonemu z kierownictwa różnych departamentów zwanemu w skrócie ISG (*Inter-Departmental Steering Group*), wraz z oszacowaniem skutków ich wprowadzenia dla całej gospodarki UE w jej poszczególnych przekrojach. Analizowany był także wpływ poszczególnych wariantów dla krajów poza-unijnych, m.in. w świetle międzynarodowych umów i zobowiązań wiążących UE [1].

Uznano, iż nowa organizacja rynku cukru w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, która powinna wejść w życie 01.07.2006 roku, musi uwzględnić konieczność sprostania nowym uwarunkowaniom, takim jak:

- 1) radykalne zmniejszenie ochrony rynku, które przyniesie nieuchronnie redukcję cen cukru w UE;
- 2) ograniczone możliwości eksportu cukru unijnego, zwłaszcza z dopłatami eksportowymi;
- 3) znaczny wzrost importu na zasadach preferencyjnych;
- 4) wzrost roli substytutów wypierających cukier z rynku.

Badając kierunki reform, jakich należy się spodziewać w niedalekiej przyszłości, warto zwrócić uwagę na zdefiniowane jasno cele, które przyświecały reformom. Są nimi [1]:

- 1) zagwarantowanie regularnego zaopatrzenia rynku unijnego w cukier, przy jednoczesnym uniknięciu poważniejszych wahań cen;
- 2) stworzenie bardziej konkurencyjnego sektora będącego w stanie przeciwstawić się skutecznie konkurencji zewnętrznej;
- 3) zapewnienie plantatorom godziwego wynagrodzenia wynikającego z uprawy buraków cukrowych;
- 4) zwiększenie konkurencji wewnętrznej umożliwiającej klientom zakup cukru w korzystnych cenach i zróżnicowanie oferty;
- 5) ograniczenie niekorzystnego wpływu wywieranego przez przemysł na środowisko naturalne;
- 6) uproszczenie organizacji rynku cukru w celu uczynienia jej bardziej przejrzystą i oczywistą;
- 7) ograniczenie kosztów ponoszonych z budżetu EU, skierowanych do sektora.

Przypomniano generalną zmianę dotychczasowych form wspierania rolników w UE, która obowiązuje już od stycznia 2005 roku, a co za tym idzie – koniecz-

ność przeprowadzenia reform w poszczególnych aspektach Wspólnej Polityki Rolnej, w zbliżonych ramach czasowych.

Kolejny raz przypomniane zostały polityczne korzenie decyzji regulujących w dotychczasowy sposób rynek cukru i wskazano natychmiastową konieczność powrotu ekonomicznego myślenia o tym sektorze, będącym „w opozycji” do innych rynków rolnych, co do zasad i priorytetów.

Wskazano na następujące czynniki determinujące konieczność przeprowadzenia reform [2]:

- 1) zasadnicza rozbieżność pomiędzy obecnym spojrzeniem na rolnictwo prezentowanym przez UE a mającym wyraz w reformach rozpoczętych w czerwcu 2003 roku, a obecną regulacją rynku cukru;
- 2) pozostawiony bez reform rynek mógłby być od 2007 roku poważnie zachwiany i rozregulowany z powodu wpływu cukru z krajów najsłabiej rozwiniętych i Zachodnio-Bałkańskich (ze względu na wymienione wcześniej umowy z tymi krajami);
- 3) zewnętrzne naciski podejmowane chociażby w negocjacjach w ramach WTO (Światowa Organizacja Handlu) w czasie obecnie trwającej rundy w Doha, a także skargi sądowe takich krajów, jak Brazylia czy Indie.

W wyniku prac powstały cztery scenariusze reformy rynku cukru zwane w skrócie:

- 1) „Status quo”,
- 2) „System stałych kwot” (ostatecznie tego scenariusza nie przedstawiono jako propozycji),
- 3) „Obniżenie cen”,
- 4) „Liberalizacja”.

Pierwsze dwa scenariusze bazowały na organizacji rynku cukru sterowanej za pomocą stałych bądź zmiennych kwot cukru i skutkowałyby utrzymaniem wysokich cen cukru w UE. Liberalizacja zakładała poddanie rynku cukru mechanizmom wolnego rynku, natomiast „obniżenie cen” było pewnym kompromisem zawierającym idee częściowego zachowania obecnych regulacji przy obniżeniu cen rynkowych [1].

Status Quo

Ten scenariusz zakładał przedłużenie obowiązujących regulacji w niezmiennej formie, jednakże nie oznacza to, iż rynek pozostałby niezmienny. Nawet przy utrzymaniu obecnych regulacji inne czynniki byłyby wystarczająco silne, aby obniżyć ceny na rynku EU (negocjacje z WTO) i zwiększyć konkurencję (nieograniczony dostęp do rynku UE cukru z krajów LDC po 2009 roku). Zwiększona podaż cukru z krajów trzecich skutkowałaby redukcją produkcji cukru w kra-

jach UE, a więc także zamykaniem cukrowni i rezygnacją z produkcji cukru w niektórych rejonach Europy. Jednocześnie zachowanie obecnych mechanizmów regulacji rynku (cena w dalszym ciągu 2–3-krotnie wyższa od cen światowych i dotowanie eksportu) w dalszym ciągu będzie krytykowane przez różne organizacje i podlegać będzie ustawicznym presjom na zmiany ze strony WTO i innych organizacji (m. in. konsumenckich) bądź urzędów (m.in. antymonopolowego). Przy utrzymaniu wciąż wysokich kosztów zarówno ponoszonych przez budżet UE, jak i konsumentów, beneficjentami zachowanych regulacji stałoby się w coraz większym stopniu producenci cukru w krajach poza-unijnych (LDC, Zachodnio-Bałkańskie). Przy zmniejszonej produkcji cukru w Europie jedynie zmniejszona presja ze strony obrońców środowiska naturalnego wydaje się wyraźnym pozytywnym tego scenariusza.

System Stałych Kwot (ostatecznie ten scenariusz został odrzucony / połączony z „Obniżeniem cen”

Powrót do kwotowania zarówno własnej produkcji, jak i importu cukru poza-unijnego pozwoliłby na przewidywalny rozwój rynku poprzez administracyjne decydowanie o poziomie podaży z poszczególnych kierunków świata. Produkcja cukru w EU musiałaby zostać zmniejszona, jednakże presja ze strony cukru importowego mogłaby być kontrolowana. Ceny cukru pozostałyby wciąż na wysokim poziomie, a producenci cukru, którzy pozostaliby na rynku, nadal mieliby zagwarantowane zyski wynikające z odpowiednio wysokich marży. Jako skutek zmniejszonej produkcji w UE w części regionów zaprzestano by produkcji cukru, a część cukrowni pozostałaby zamknięta. Ponowne wprowadzenie kwotowania importu mogłoby mieć poważne polityczne konsekwencje dla EU i wymagałoby renegocjacji międzynarodowych umów i zobowiązań, takich jak EBA.

Obniżenie cen

Gwarantem obecnych wysokich w UE cen jest system interwencji na rynku cukru oraz wysokie cła. W omawianym scenariuszu rozważano znaczną redukcję znaczenia obydwu czynników. Zmniejszenie taryf celnych na cukier w powiązaniu z napływem bezcłowego cukru z krajów LDC i Zachodnich Bałkanów stanowiłoby mechanizm regulujący ceny w sposób rynkowy i doprowadziłoby do znacznej obniżki cen. Interwencja na rynku poprzez system cen interwencyjnych i wykupu cukru przez upoważnione agencje następowałaby jedynie w wypadku dramatycznej obniżki cen (ale nadal powyżej cen światowych). Obniżenie cen na rynku EU zmniejszyłoby jednocześnie atrakcyjność tego rynku dla producentów poza-unijnych i nie wymagałoby tak znacznej redukcji produkcji cukru w Euro-

pie, jak dwa pierwsze scenariusze. Przy braku zapewnionego zysku dla producentów należy się liczyć, że produkcja w regionach o najwyższych kosztach produkcji zarówno buraków cukrowych, jak i samego cukru, nie wytrzymałaby ekonomicznych warunków konkurencji, a produkcję przejęłyby najbardziej efektywne i wytwarzające najtaniej grupy producenckie. Po stabilizacji sytuacji na rynku wynikającej z mechanizmów rynkowych, system kwotowania produkcji byłby całkowicie zniesiony. W tej sytuacji produkcję cukru w Europie kontynuowanoby w regionach o najlepszych warunkach do uprawy buraków i najbliższych rynków zbytu, a na rynku pozostałoby producenci z najniższymi kosztami produkcji.

Liberalizacja

Przyjęcie tego scenariusza oznaczałoby całkowite odejście od wszystkich obecnych mechanizmów regulujących rynek. Zniesione zostałyby zarówno mechanizmy wspomagające utrzymanie wysokich cen na rynku wewnętrznym EU, jak i kwoty produkcyjne oraz ochrona rynku poprzez restrykcyjne cła. Ceny na rynku UE zrównałyby się z cenami światowymi (w stosunku do chwili obecnej obniżyłyby się ponad trzykrotnie). Trzecinowy cukier z krajów o najniższych kosztach produkcji takich jak Brazylia wyparłoby zarówno cukier z trzciny produkowany w krajach LDC lub Indie (stosunkowo wysokie koszty produkcji), jak i z buraków produkowany w Europie. W EU pozostałoby jedynie najefektywniejsi producenci z najniższymi kosztami produkcji.

5. Propozycja Komisji Europejskiej z dnia 14 lipca 2004 roku

Zgodnie z zapowiedziami byłego komisarza Fishlera dotyczącymi przyśpieszenia decyzji o reformie regulacji rynku cukru, Komisja Europejska w dniu 14.07.2004 roku przesłała swoją propozycję do Rady i Parlamentu Europejskiego. Jako główne cele reformy powtórzone zostały wszystkie punkty zawarte w dotychczasowych dokumentach dotyczących reform, wskazano jednakże na konieczność wprowadzenia zmian już od lipca 2005 roku.

Propozycje zostały sprecyzowane jako:

- 1) znaczna, dwustopniowa redukcja systemu utrzymującego obecne wysokie ceny cukru na rynku wewnętrznym UE poprzez likwidację takiego instrumentu, jakim jest interwencja na rynku oraz zastąpienie ceny interwencyjnej ceną referencyjną. Cena referencyjna współdziałałaby jako nowy mechanizm regulacji rynku z minimalną ceną za buraki cukrowe, opłatami za prywatne składowanie cukru i systemem cel;

	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Cena interwencyjna / referencyjna (euro / tonę)	632	506	506	421
Skumulowana redukcja cen cukru (%)	–	(–) 20	(–) 20	(–) 33
Cena minimalna za buraki cukrowe (euro / tonę)	43,6	32,8	32,8	27,4
Skumulowana redukcja cen buraków (%)	–	(–) 25	(–) 25	(–) 37

- 2) częściowe rekompensaty dla producentów buraków cukrowych;
- 3) połączenie obecnie zróżnicowanych kwot A i B w jedną kwotę (kwota C pozostałaby w obecnym kształcie) przy jednoczesnym zredukowaniu kwot produkcyjnych. Redukcja kwot do roku 2008 roku wyniosłaby 2,8 mln ton cukru i w 2008 roku wyniosłaby 14,6 mln ton cukru;
- 4) restrukturyzacja przemysłu cukrowniczego poprzez umożliwienie transferowania przyznaných kwot produkcyjnych pomiędzy krajami;
- 5) modyfikacja obecnych umów z krajami Zachodnich Bałkanów;
- 6) ponowna rewizja istniejących kwot produkcyjnych i cen w 2008 roku.

6. Analiza skutków wprowadzenia reformy dla krajów UE, w tym w szczególności dla Polski

Redukcja kwot o 2,8 mln ton cukru w obszarze UE 25, połączona z możliwością transferu kwot, oznaczałaby w praktyce zaniechanie produkcji cukru na obszarach o mniej korzystnym klimacie do uprawy buraków, wysokich kosztach produkcji cukru oraz oddalonych od rynków zbytu.

Niemiecka firma F.O. Licht w opublikowanym we wrześniu 2004 raporcie [5] przedstawiła listę krajów, które po kolejnych redukcjach cen cukru w UE zmuszone byłyby znacznie ograniczyć produkcję cukru lub wręcz zaniechać jej. I tak:

- 1) przy poziomie cen 625–725 euro / tonę cukru Grecja, Irlandia i Włochy jako kraje o najwyższych kosztach uprawy buraków cukrowych i produkcji cukru ograniczyłyby swoją produkcję, a przy kolejnym obniżeniu cen zaniechałyby produkcji. Obecna kwota tych trzech krajów to 2,1 mln ton cukru (Włochy są czwartym co do wielkości producentem cukru w Europie);
- 2) przy poziomie cen 525–625 euro / tonę cukru kolejne kraje, takie jak Hiszpania, Finlandia, Litwa, Łotwa, Portugalia, Słowacja i Słowenia ograniczyłyby produkcję cukru;
- 3) w przypadku obowiązywania cen 475–525 euro / tonę następną grupą krajów miałyby kłopoty z opłacalnością produkcji: Belgia, Czechy, Dania, Węgry i Holandia;

- 4) w przedziale 425–475 euro / tonę kraje o najlepszych warunkach uprawy buraków cukrowych i produkcji cukru: Austria, Niemcy, Polska, Szwecja i Wielka Brytania zmuszone byłyby do ograniczenia produkcji. Warto zauważyć, że w propozycji Komisji w sezonie 2007/08 cena referencyjna za tonę cukru miałyby wynosić zaledwie 421 euro;
- 5) poniżej ceny 425 euro za tonę cukru (ale nie mniejszej niż 400 euro) jedynie Francja byłaby w stanie produkować cukier bez ponoszenia strat.

Z powyższej analizy widać wyraźnie, jak drastyczne zmiany w strukturze produkcji wywołałoby wprowadzenie propozycji Komisji w życie. Jedynie 6 krajów europejskich (w tym Polska) byłoby w stanie udźwignąć ekonomiczny ciężar reform, pozostałe kraje ograniczyłyby znacznie bądź zaprzestały produkcji cukru.

Wydaje się, iż zaliczenie Polski do krajów o najniższych kosztach uprawy buraków cukrowych i produkcji cukru ma wprawdzie swoje ekonomiczne uzasadnienie (dobre gleby, korzystny klimat, tradycja), jest jednakże niebezpiecznym uproszczeniem zaciemniającym prawdziwe zagrożenia. Dla Polski olbrzymim zagrożeniem jest nie tyle kształt reformy (przy korzystnych warunkach ekonomicznych i transferze części kwot produkcyjnych z krajów zaprzestających produkcji, produkcja cukru w Polsce mogłaby być utrzymana lub wręcz zwiększona), co czas jej wprowadzenia. Restrukturyzacja polskiego przemysłu cukrowniczego jest w porównaniu do większości krajów europejskich dopiero na początku drogi. Wdrożenie reform od lipca 2006 roku nie pozwoli ze względu na zbyt krótki czas przeprowadzić przekształceń ani w strukturze upraw (wciąż duże rozdrobnienia plantacji), ani na modernizację fabryk. W kampanii 2004/05 na 44 produkujące cukrownie, jedynie 12 dysponowały mocami przerobowymi pozwalającymi na przerób 3,4–6,0 tysięcy ton buraków na dobę [5]. Średnia produkcja jednej polskiej cukrowni w czasie ostatniej kampanii cukrowniczej to 42 tysiące ton cukru.

Tymczasem w krajach byłej UE 15 już w sezonie 2000/01, czyli 4 lata temu, na 135 działających cukrowni jedynie 37 miało dobowy przerób buraków poniżej 8,0 tysięcy ton, a aż 47 z nich przerabiało ponad 12,0 tysięcy ton buraków na dobę [4]. Dodając, że także czas trwania kampanii jest w Polsce wciąż daleki od optymalnego, za jaki uważa się 90 dni, widać wyraźnie, że polskie cukrownie potrzebują kilku lat względnego spokoju na rynku, by przejść przez fazę niezbędnych inwestycji, modernizacji i restrukturyzacji, tak aby móc kosztowo rywalizować z wysoko rozwiniętym technologicznie i organizacyjnie przemysłem Europy Zachodniej i częściowo Północnej.

Kapitał zaangażowany w polski przemysł cukrowniczy, reprezentowany przez trzy niemieckie koncerny: Suedzucker (25,3% udziału w rynku), Pfeifer & Langen (15,8%) i Nordzucker (8,6%) oraz brytyjską firmę British Sugar Overseas (10,9%) wydaje się być wystarczającym gwarantem na wystarczające środki do przepro-

wadzenia zmian. Potrzebny jest jednakże czas, znacznie większy niż nadchodzące 1,5 roku.

W obecnym kształcie największy operator cukrowniczy w Polsce (39,4%): Krajowa Spółka Cukrowa – krajowy holding z większościowym udziałem Skarbu Państwa oraz znacznym akcjonariatem pracowniczym i plantatorskim nie jest w stanie wygenerować w krótkim czasie wielkich środków na restrukturyzację – także on, a raczej zwłaszcza on potrzebuje znacznie więcej czasu na przeprowadzenie niezbędnych zmian.

7. Spojrzenie w przyszłość

Na sprecyzowaniu propozycji Komisji i przesłaniu jej do Rady Europy i Parlamentu Europejskiego nie zakończyła się dyskusja o przyszłości rynku cukru w Europie. Związki zrzeszające plantatorów oraz producentów cukru protestują nie tylko przeciw przyśpieszeniu wprowadzenia reform, ale przede wszystkim przeciw samym rozwiązaniom. Głównymi argumentami przeciw tego typu reformom jest utrata 500 tysięcy miejsc pracy w Europie [5]. Także państwa ACP nie są zainteresowane obniżaniem cen na rynku europejskim, gdyż oznaczałoby to dla nich redukcję zysków wynikających z podpisanych umów.

W związku z determinacją Komisji oraz klimatem reform, nie wydaje się, aby nastąpił jakiś zdecydowany zwrot w innym niż proponowanym kierunku. Międzynarodowa presja na wprowadzanie zmian w regulacji rynku cukru także wpłynie na podtrzymanie przynajmniej części proponowanych reform.

Jednakże obecny klimat wytworzony przez część krajów członkowskich UE wymusił powrót do rozmów i negocjacji, które zgodnie z zapowiedziami pani komisarz Fischer Boel zakończą się przed końcem 2005 roku. Dziesięć krajów UE (Grecja, Hiszpania, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Węgry, Portugalia, Słowenia i Finlandia) oficjalnie zaprotestowały przeciwko propozycji Komisji ze względu na „niszczący wpływ na gospodarkę” ich krajów. Krytykowane i podważane są nie tylko termin wprowadzenia reform i proponowane poziomy cen za buraki i cukru, ale także uważa się, że umożliwienie transferu kwot pomiędzy krajami jest absolutnie nie do przyjęcia i skutkowałoby koncentracją produkcji cukru w kilku zaledwie krajach. Proponuje się wprowadzenie kwot na import cukru, aby ilość cukru napływająca do UE była przewidywalna.

Polska nie będąca sygnatariuszem protestu dziesięciu krajów UE, także prezentuje stanowisko dążące do zablokowania szybkich reform, sprzeciwiając się między innymi transferowi kwot i tempu proponowanych obniżek cen za buraki.

Przeciwnicy szybkich reform domagają się także opracowania alternatywnego programu osłonowego dla rolników, którzy będą zmuszeni zaprzestać uprawy buraków cukrowych, wskazując jednocześnie, że zmiany w strukturze produkcji rolnej, jeśli będą przeprowadzone pośpiesznie i według błędnych założeń, będą trudne do odwrócenia. Uważa się, że produkcja takich substytutów cukru, jak izoglukoza nie powinna być uwolniona, a raczej nadal ograniczana przyznawanymi kwotami produkcyjnymi.

Przedstawiciele europejskiego przemysłu cukrowniczego domagają się od reprezentantów UE na negocjacjach w ramach WTO zmiany stanowiska na mniej spolegliwe wobec żądań takich krajów, jak Brazylia czy Tajlandia i podważają obecne stanowisko negocjacyjne UE dotyczące konieczności tak rewolucyjnego jak na europejski przemysł cukrowniczy otwarcia na rynki zewnętrzne.

2005 rok przyniesie zapewne jeszcze wiele dynamicznych zwrotów w sytuacji, będących tyleż odzwierciedleniem przeprowadzanych ekonomicznych analiz i ekspertyz przeciwstawnych środowisk, co obrazem wpływu międzynarodowej polityki na gospodarkę.

8. Bibliografia

1. Accomplishing a sustainable agricultural model for Europe through the reformed CAP – the tobacco, olive oil, cotton and sugar sectors. COM(2003) 554 final, <http://www.europa.eu.int>.
2. Accomplishing a sustainable agricultural model for Europe through the reformed CAP – sugar sector level. COM(2004) 499 final, <http://www.europa.eu.int>.
3. Chmielewska B., Prawo rolne Unii Europejskiej a polski sektor rolny. Rynek Cukru. FAPA, Warszawa 2000.
4. Common organisation of the sugar market – Description, <http://www.europa.eu.int>.
5. Reforming the European Union sugar policy. Summary of impact assessment work, 2003 <http://www.europa.eu.int>.
6. Rynek cukru. Stan i perspektywy, Dział Wydawnictw IERiGŻ, Warszawa grudzień 2004.
7. Sugar: International analysis – production structures within the EU, <http://www.europa.eu.int>.

Piotr Szczurowski
Szkoła Główna Handlowa

Podstawowe czynniki ograniczające efektywność restrukturyzacji i prywatyzacji w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa

1. Wprowadzenie

Sposób funkcjonowania spółek z udziałem Skarbu Państwa budzi już od wielu lat poważne zastrzeżenia badaczy bezpośrednio zajmujących się przekształcaniami w tego typu podmiotach¹. Niniejsza publikacja jest próbą przybliżenia jednego z głównych problemów związanych z działalnością spółek, których Skarb Państwa jest jedynym właścicielem (jednoosobowe spółki Skarbu Państwa – dalej jsSP), tj. barier ich restrukturyzacji i prywatyzacji. Biorąc pod uwagę powszechność obu procesów w okresie transformacji systemu społeczno-gospodarczego w Polsce, problematyka niniejsza wydaje się szczególnie ważna, a zarazem interesująca².

Trzeba w tym miejscu zauważyć, iż bardzo często restrukturyzacja jsSP jest etapem poprzedzającym jej prywatyzację. Jeśli zatem przyjąć podstawowe założenie, iż procesy restrukturyzacyjne, a w tym prywatyzacyjne, powinny być przeprowadzane zgodnie z interesem Skarbu Państwa to analiza podstawowych czynników na nie wpływających pozwala na uzmysłowienie, jak wiele przeszkód stoi na drodze do tak określonego celu.

Nie wnikając w dość powszechne błędy natury metodycznej popełniane przy opracowywaniu i wdrażaniu programów restrukturyzacyjnych czy też w konkretne błędne decyzje prywatyzacyjne, warto zwrócić uwagę na szerszy kontekst przyczyn takiego stanu rzeczy. Wydaje się, iż można wskazać na trzy najistotniejsze grupy ograniczeń restrukturyzacji i prywatyzacji jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o charakterze ogólniejszym: organizacyjno-prawne, polityczne i psychospołeczne.

¹ Zob. m.in. publikacje prof. M. Jarosz z Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.

² Autorowi jest ona szczególnie bliska, gdyż miał on szansę pracować w dwóch jsSP, a także w Ministerstwie Skarbu Państwa.

2. Czynniki organizacyjno-prawne

Wśród czynników natury organizacyjno-prawnej dwie kwestie wydają się mieć znaczenie zupełnie podstawowe. Pierwsza z nich to system uregulowań prawnych, w którego ramach muszą się poruszać jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Wachlarz tych unormowań jest dość szeroki, dlatego warto przytoczyć przynajmniej niektóre akty prawne regulujące kwestie funkcjonowania jsSP. Druga, niezwykle istotna sprawa – to problem skuteczności nadzoru właścicielskiego Ministerstwa Skarbu Państwa nad działalnością jsSP.

Zakres i reguły restrukturyzacji jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, jak też bodźce do wdrażania zmian określa w pierwszej instancji państwo jako właściciel tych podmiotów. W praktyce oznacza to m.in., iż dużego znaczenia przy analizie restrukturyzacji jsSP nabierają regulacje prawne lub też te elementy polityki społeczno-gospodarczej, które dotyczą szerszej zakrojonych zmian, np. programy restrukturyzacji całych fragmentów (działów, sektorów) gospodarki, definiujące zarazem priorytety i preferencje państwa jako siły sprawczej procesu przekształceń systemowych³. W tym kontekście warto przyrzeć się podstawowym aktom prawnym regulującym kwestie funkcjonowania oraz restrukturyzacji i prywatyzacji spółek, których jedynym właścicielem jest Skarb Państwa. Zestawienie tych aktów przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Podstawowe akty normatywne regulujące kwestie funkcjonowania oraz restrukturyzacji i prywatyzacji jednoosobowych spółek Skarbu Państwa

Ustawy	Rozporządzenia RM	Zarządzenia MSP
1. Ustawa z dnia 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. 90.51.298 ze zm.);	1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 roku w sprawie zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego, sposobu jej zlecenia, opracowania, zasad odbioru i finansowania oraz warunków, w razie spełnienia których można odstąpić od opracowania analizy (Dz.U. 97.64.408 ze zm.);	1. Zarządzenie nr 33 Ministra Skarbu Państwa z dnia 17 października 2002 roku w sprawie stosowania wzorców statutów, umów i aktów założycielskich w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa i spółkach, w których większościovym akcjonariuszem lub udziałowcem jest Skarb Państwa (ze zm.);
2. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 roku o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. 96.106.493 ze zm.);	2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca	2. Zarządzenie nr 34 Ministra Skarbu Państwa z dnia 5 listopada 2002 roku
3. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji (tekst jednolity: Dz.U. 02.171.1397 ze zm.);		

³ Por. C. Suszyński, Restrukturyzacja przedsiębiorstw. Proces zarządzania zmianami, PWE, Warszawa 1999, s. 193.

Tabela 1. (cd.)

Ustawy	Rozporządzenia RM	Zarządzenia MSP
<p>4. Ustawa z dnia 3 marca 2000 roku o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. 00.26.306 ze zm.);</p> <p>5. Ustawa z dnia 15 września 2000 roku – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. 00.94.1037 ze zm.);</p> <p>6. Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 roku o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 02.240.2055).</p>	<p>1997 roku w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa, zasad finansowania zbycia akcji oraz formy zapłaty za te akcje (Dz.U. 97.95.578 ze zm.);</p> <p>3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 roku w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem oraz wynagrodzeń członków rad nadzorczych tych spółek (Dz.U. 98.110.718 ze zm.);</p> <p>4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2003 roku w sprawie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko członka zarządu w niektórych spółkach handlowych (Dz.U. 03.55.476).</p> <p>5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 maja 2004 roku w sprawie zakresu, szczegółowych zasad i trybu kontroli przeprowadzanej przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa (Dz.U. 04.140.1478);</p>	<p>w sprawie zasad doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz przeprowadzania egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych (ze zm.);</p> <p>3. Zarządzenie nr 5 Ministra Skarbu Państwa z dnia 28 lutego 2003 roku w sprawie zasad i sposobu prowadzenia Bazy Informacji o organach władz spółek oraz kandydatach do rad nadzorczych w spółkach nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa oraz w sprawie wzorów ankiet;</p> <p>4. Zarządzenie nr 10 Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 kwietnia 2004 roku w sprawie wprowadzenia jednolitych zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa oraz innymi państwowymi osobami prawnymi (ze zm.).</p>

Źródło: opracowanie własne.

W celu uzyskania pełniejszego obrazu należy też wspomnieć o uregulowaniach prawnych mających zastosowanie wobec szerszej grupy podmiotów gospodarczych, a które wiązały lub wiążą również jednoosobowe spółki Skarbu Państwa bądź też takich, których zapisom podlegają tylko nieliczne jsSP. Chodzi tu

m.in. o ustawę z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości⁴, ustawę z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i bezrobociu⁵, ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami⁶, ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Prawo bankowe⁷ czy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 roku w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa⁸.

Ponadto aktem prawnym związanym z procesem restrukturyzacji, w tym wypadku finansowej, była ustawa z dnia 3 lutego 1993 roku o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków⁹, której głównym celem było *stworzenie prawidłowych warunków do działania tym przedsiębiorstwom, które z różnych, często niezależnych od nich przyczyn mają dłużników niewypłacalnych i same utraciły zdolność kredytową, ale po restrukturyzacji zadłużenia, a z reguły także i przedsiębiorstwa, mogą sprostać zredukowanym czy zmienionym co do terminu płatności obciążeniom*¹⁰. Trzeba dodać, iż ustawa nie określała wprost celów restrukturyzacji finansowej, a głównym instrumentem jej stosowania było w praktyce bankowe postępowanie ugodowe. Ponadto miała ona charakter regulacji specjalnej obowiązującej w określonym czasie, zaś termin wszczynania bankowych postępowań ugodowych minął 18 marca 1996 roku.

Restrukturyzacji finansowej dotyczyła również ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców¹¹. W myśl art. 6 tej ustawy restrukturyzacji podlegać mogły m.in. zaległości z tytułu podatków (dochodowego od osób fizycznych i prawnych, od towarów i usług, akcyzowego i in.), należności celnych i wpłat z zysku. Trzeba podkreślić, iż miała ona zastosowanie przede wszystkim do przedsiębiorstw podlegającym różnym formom restrukturyzacji na podstawie odrębnych ustaw, reprezentującym szczególnie wrażliwe sektory gospodarki, takie jak: górnictwo węgla kamiennego, hutnictwo żelaza i stali, przemysł obronny, górnictwo siarki czy Polskie Koleje Państwowe. Zakres stosowania ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców uległ wydatnemu ograniczeniu wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej i wynikającą z tego faktu koniecznością zaostrożenia rygorów udzielania pomocy publicznej.

⁴ Dz.U. 94.121.591 ze zm.

⁵ Dz.U. 95.1.1.

⁶ Dz.U. 97.115.741.

⁷ Dz.U. 97.140.939.

⁸ Dz.U. 97.30.166.

⁹ Dz.U. 93.18.82.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Dz.U. 02.155.1287 ze zm.

Dla formalności trzeba też wspomnieć o ustawie z dnia 30 kwietnia 1993 roku o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji¹², będącej podstawowym aktem normatywnym Programu Powszechnej Prywatyzacji, który to program objął 512 przedsiębiorstw wniesionych do 15 NFI. Specyfika i unikalny charakter tego przedsięwzięcia powodują, iż ma on jedynie dość luźny i odległy związek z tematyką rozprawy.

Nie ulega natomiast wątpliwości, iż podstawowymi aktami normatywnymi mającymi wpływ na funkcjonowanie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa są: ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji oraz regulacje dotyczące nadzoru właścicielskiego w tych spółkach. Warto skreślić przynajmniej kilka słów na temat zapisów tej pierwszej. Przedtem należy jednak wspomnieć, iż pojęcia komercjalizacji oraz jej efektu, tj. jednoosobowej spółki Skarbu Państwa zostały wprowadzone w polski obieg gospodarczy ustawą z dnia 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹³. Ustawa ta przewidywała możliwość prywatyzacji pośredniej w wyniku komercjalizacji, czyli przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego (dalej pp) w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, a następnie udostępnienia akcji lub udziałów nowopowstałej spółki osobom trzecim. Tak więc spółka, która powstawała po przekształceniu przedsiębiorstwa była własnością Skarbu Państwa, następnie jej akcje były sprzedawane inwestorom indywidualnym i instytucjonalnym.

Powyższa ustawa została zastąpiona, tracąc tym samym moc obowiązującą, przez ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, znowelizowaną w 2002 roku¹⁴. Przyjęcie nowej ustawy dotyczącej kwestii prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych było spowodowane koniecznością zakończenia procesu regulacji przekształceń własnościowych mienia państwowego¹⁵. W wyniku powyższego proces tychże przekształceń uległ dość znaczącym zmianom. Przede wszystkim ww. ustawa zezwalała na komercjalizację przedsiębiorstwa państwowego bez konieczności jego późniejszej prywatyzacji, co zakładała ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Komercjalizacja, w rozumieniu ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji polegała zatem jedynie na przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. Ponadto jednym z najbardziej kontrowersyjnych postanowień nowej ustawy były zasady nieodpłatnego otrzymywania akcji spółek powstałych w wyniku prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹⁶.

¹² Dz.U. 93.44.202 ze zm.

¹³ Dz.U. 90.51.298 ze zm.

¹⁴ Po nowelizacji ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji (tekst jednolity: Dz.U. 02.171.1397 ze zm.).

¹⁵ Por. J. Kwiek-Pietrzykowska, Komercjalizacja drogą do prywatyzacji, „Rzeczpospolita”, 1 lipca 1996 r.

¹⁶ Por. B. Wysocka, Uwłaszczenie do poprawki, „Dziennik Prawa i Gospodarki”, 27 sierpnia 1997 r.

Ustawa z 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji dzieliła prywatyzację na pośrednią (kapitałową) i bezpośrednią. Oczywiście tylko z pierwszą z nich jest związany byt jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, gdyż właśnie ta forma prywatyzacji polegała na zbywaniu akcji jsSP w imieniu Skarbu Państwa. Pierwszy etap kapitałowej ścieżki prywatyzacji, będący zarazem warunkiem koniecznym etapu drugiego, przewidywał komercjalizację przedsiębiorstwa państwowego (art. 3), w celu jego prywatyzacji, której dokonywał Minister Skarbu Państwa. Natomiast komercjalizacji pp w innym celu niż prywatyzacja dokonywał Minister Skarbu Państwa za zgodą Rady Ministrów (art. 3 ust. 2).

Podkreślenia wymaga fakt, iż w przeciwieństwie do przedsiębiorstw państwowych, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa funkcjonują w oparciu o zasady prawa handlowego, z wszelkimi tego konsekwencjami. Można zatem stwierdzić, iż zapisy ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji były krokiem w dobrym kierunku, zaś samo wtłoczenie byłych przedsiębiorstw państwowych w rynkowe tryby prawa handlowego było posunięciem cywilizującym polskie stosunki gospodarcze. **Komercjalizacja zrównywała bowiem w prawach dotychczasowe przedsiębiorstwa państwowe z innymi uczestnikami rynku.**

Po takim zarysowaniu ram prawnych w jakich przychodzi działać jsSP czas przejść do bardziej szczegółowych problemów związanych z nadzorem właścicielskim.

Kwestie związane z nadzorem właścicielskim w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa wpisują się w bardziej rozległy kontekst stosunkowo nowej w warunkach polskich problematyki *corporate governance*. Mimo iż od wielu lat powyższa problematyka jest przedmiotem dyskusji prawników i ekonomistów na całym świecie, w rodzimych środowiskach prawniczych i gospodarczych podjęta została w szerszym zakresie dopiero z końcem poprzedniego dziesięciolecia. Bezpośrednim impulsem do tego były – oceniane negatywnie z punktu widzenia standardów dobrej praktyki – wydarzenia, jakie miały miejsce w toku walnych zgromadzeń spółek publicznych, w szczególności w związku z procesami lub próbami tzw. wrogich przejęć kontroli nad nimi, jak również narastające ignorowanie praw drobnych akcjonariuszy. Początki dyskusji nad *corporate governance* przy padły zarazem na czas nowej kodyfikacji prawa spółek handlowych¹⁷.

Pojęcie *corporate governance* bywa tłumaczone na język polski w różny sposób, jako ład korporacyjny, władztwo korporacyjne, nadzór korporacyjny, nadzór właścicielski. Aby zobrazować różnice między tymi pojęciami oraz ich interpretacjami przez poszczególnych znawców przedmiotu, wystarczy przytoczyć dwie definicje:

¹⁷ Por. M. Furtek, W. Jurcewicz, *Corporate governance – ład korporacyjny w spółkach akcyjnych*, „Przełom Prawa Handlowego”, Nr 6, Warszawa 2002.

- 1) **nadzór korporacyjny** to zespół powiązanych przepisów prawnych i dobrowolnych praktyk sektora prywatnego, umożliwiających spółkom skuteczne pozyskiwanie kapitału w formie finansowania zewnętrznego oraz mobilizowanie zasobów ludzkich w celu wdrożenia długofalowej polityki generowania wartości ekonomicznych przy jednoczesnym poszanowaniu praw i interesów udziałowców oraz ogólnie przyjętych zasad rządzących życiem społecznym¹⁸;
- 2) **nadzór właścicielski** to zespół czynności prawnych i faktycznych realizowanych przez właściciela kapitału wobec podległego mu podmiotu i jego organów¹⁹.

Niezależnie od różnic w poszczególnych definicjach pojęcia ładu czy nadzoru korporacyjnego, mają one pewien wspólny mianownik, który sprowadza się do tego, że *corporate governance* dotyczy stosunków między kierownictwem spółki a jej udziałowcami, opartych na założeniu, że rada nadzorcza jest agentem udziałowców mającym zapewnić zarządzanie firmą w najlepszym ich interesie²⁰.

Podkreślenia wymaga jednakże fakt, iż nowoczesna teoria nadzoru korporacyjnego nie sprowadza się już tylko i wyłącznie do relacji prawnych między właścicielami (*shareholders*) a zarządzającymi i obejmuje również szereg innych osób czy instytucji zainteresowanych wynikami przedsiębiorstwa oraz ponoszących ryzyko związane z funkcjonowaniem danego podmiotu (*stakeholders*). Zatem nie tylko akcjonariusze i udziałowcy są brani pod uwagę w analizie *corporate governance*, ale także banki, fundusze inwestycyjne, instytucje reprezentujące państwo (np. Ministerstwo Skarbu Państwa – dalej MSP), władze samorządowe, inwestorzy zagraniczni oraz gracze wewnątrz firmy (*insiders*). Tak więc nadzór korporacyjny to cały układ zależności między uczestnikami, mającymi wpływ na podejmowanie najważniejszych (strategicznych) decyzji w przedsiębiorstwie.

W świetle powyższych wywodów oraz wcześniej przedstawionych definicji można uznać, iż pojęcie nadzoru właścicielskiego jest pojęciem nieco węższym niż *corporate governance* i takie też założenie dla potrzeb niniejszego artykułu zostanie przyjęte.

W przypadku nadzoru właścicielskiego w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa sytuacja jest o tyle prostsza i bardziej przejrzysta, że nie mamy tu do czynienia z rozproszeniem akcjonariatu, jak to ma np. miejsce w przypadku spółek giełdowych. Wskazany jest wyraźny jedyny właściciel, jakim jest Skarb

¹⁸ M. Bucholc, K. Karasiewicz, Kodeksy corporate governance w europejskim obrocie prawnym, „Przegląd Prawa Handlowego”, Nr 8, Warszawa 2003.

¹⁹ Leksykon Prywatyzacji, PWE, Warszawa 1996, s. 80.

²⁰ M. Masny, Zarządzanie ryzykiem jako wymóg corporate governance, „Przegląd Prawa Handlowego”, Nr 9, Warszawa 2002.

Państwa, a w jego imieniu Minister Skarbu Państwa. Ta przejrzystość powoduje, iż pełną formalną odpowiedzialność za funkcjonowanie wszystkich jsSP ponosi Minister Skarbu Państwa. Zgodnie z Kodeksem spółek handlowych to on pełni funkcję walnego zgromadzenia akcjonariuszy i to on powołuje członków rad nadzorczych.

Niestety, przez prawie cały okres transformacji ustrojowej problem nadzoru właścicielskiego w podmiotach, których właścicielem jest państwo, był traktowany w sposób budzący poważne wątpliwości. W przeciwieństwie do literatury światowej rodzime publikacje dotyczące kwestii związanych z tą problematyką są prawie wyłączną domeną prawników. Ponadto instytucje nadzoru właścicielskiego znajdują się w centrum uwagi społecznej niezmiernie rzadko, a jeśli już to tylko w przypadku głośnych afer gospodarczych (PKN Orlen) oraz w kontekście zarobków członków rad nadzorczych i wykorzystywania przez nich zajmowanego stanowiska do załatwiania własnych, często nielegalnych interesów.

Kwestie merytoryczne wydają się pozostawać niezauważanymi. Zdaniem niektórych znawców przedmiotu brak wiedzy i doświadczenia oraz związany z tym niedorozwój wyobraźni osób odpowiadających za procesy prywatyzacji spowodował degradację pozycji instytucji nadzoru właścicielskiego do poziomu łatwo dostępnego dla nowych elit politycznych źródła zarobków²¹. W opinii autora osąd ten, jakkolwiek w wielu przypadkach słuszny, powinien być uzupełniony o stwierdzenie, iż mamy tu w dużej mierze także do czynienia z celowym działaniem czynników decyzyjnych, mającym na celu umożliwienie stosunkowo wąskiej grupie ludzi czerpanie korzyści z takiej sytuacji.

Analizując powyższą problematykę z formalnego punktu widzenia należy zauważyć, iż za nadzór nad działalnością jednoosobowych spółek Skarbu Państwa odpowiada Ministerstwo Skarbu Państwa. W jego ramach departamenty nadzoru właścicielskiego realizują zadania Ministra Skarbu Państwa związane z wykonywaniem nadzoru właścicielskiego oraz funkcji organu założycielskiego, zgodnie z obowiązującym w Ministerstwie podziałem na agregaty branżowe, a w szczególności (wybrane pozycje)²²:

- 1) dokonują komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych;

²¹ R. Borowiecki, red., Zarządzanie restrukturyzacją procesów gospodarczych, Difin, Warszawa 2003, s. 327.

²² www.msp.gov.pl.

- 2) wykonują prawa i obowiązki z tytułów uczestnictwa w spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz nadzoruje przedsiębiorstwa państwowe, dla których funkcję organu założycielskiego pełni Minister Skarbu Państwa, w tym:
 - a) dokonują czynności związanych z powołaniem i odwołaniem członków organów spółek;
 - b) realizują politykę właścicielską;
 - c) monitorują sytuację ekonomiczno-finansową nadzorowanych podmiotów;
 - d) podejmują oraz przygotowuje decyzje wynikające z przepisów prawa korporacyjnego;
 - e) współpracują z przedstawicielami Skarbu Państwa w radach nadzorczych;
 - f) nadzorują i monitorują restrukturyzację w nadzorowanych podmiotach;
 - g) wykonują czynności związane z restrukturyzacją spółek przez ich podział, łączenie i przekształcenie;
 - h) wykonują czynności związane z podwyższeniem lub obniżeniem kapitału wynikające z Kodeksu spółek handlowych w spółce, umorzeniem akcji oraz wniesieniem akcji spółki do innego podmiotu;
- 3) opracowują samodzielnie i współpracują z innymi organami administracji w opracowywaniu projektów kompleksowej restrukturyzacji branż i sektorów oraz nadzorują realizację programów restrukturyzacji;
- 4) kwalifikują spółki i przedsiębiorstwa państwowe, w których Minister Skarbu Państwa pełni funkcję organu założycielskiego, do prywatyzacji;
- 5) przygotowują stanowisko Ministra w przedmiocie zmiany wszelkich warunków umowy prywatyzacyjnej, w tym w zakresie lub wysokości zobowiązań pozacenowych, zmiany wartości oszacowania wkładu niepieniężnego;
- 6) opiniują wnioski inwestorów o zbycie przez Skarb Państwa kolejnych pakietów akcji i przekazuje wraz z opinią do właściwego departamentu prywatyzacyjnego;
- 7) organizują i przeprowadzają okresowe szkolenia członków rad nadzorczych z udziałem Skarbu Państwa.

Jak więc widać, zakres zadań departamentów nadzoru właścicielskiego MSP jest szeroki. Z punktu widzenia tematyki artykułu najbardziej interesujące są zapisy dotyczące nadzoru nad procesami restrukturyzacji, zarówno całych sektorów, jak i w poszczególnych podmiotach, oraz przygotowania spółek do prywatyzacji. Warto spojrzeć na możliwości skutecznego wypełniania tych zadań przez

pryzmat regulacji związanych z doбором członków rad nadzorczych oraz zarządów jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Podkreślenia wymaga fakt, iż przez dłuższy czas kwestie te nie były uregulowane w ogóle bądź też w sposób szczątkowy (Kodeks spółek handlowych, ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji), co w praktyce skutkowało prawie zupełną uznaniowością Ministra Skarbu Państwa²³. Dopiero zarządzenie Nr 34 Ministra Skarbu Państwa z dnia 5 listopada 2002 roku²⁴ w sprawie zasad doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz przeprowadzania egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych było pierwszą próbą kompleksowego uregulowania tej kwestii.

Pomijając mniej istotne unormowania formalno-prawne i organizacyjne określone tym zarządzeniem, warto się skupić na wymaganiach kwalifikacyjnych, jakie ono stawia przed kandydatami. W zasadzie możemy mówić o dwóch podstawowych wymaganiach.

Po pierwsze, kandydat powinien posiadać co najmniej dwuletni staż zawodowy na stanowiskach związanych z działalnością gospodarczą, finansami, prawem gospodarczym, zarządzaniem lub nadzorem właścicielskim – przy powołaniu do rady nadzorczej jednoosobowej spółki Skarbu Państwa lub spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa, a co najmniej pięcioletni staż zawodowy – przy powołaniu do rady nadzorczej spółki o strategicznym znaczeniu dla gospodarki (§ 2 pkt 8 litera b zarządzenia Nr 34 Ministra Skarbu Państwa z dnia 5 listopada 2002 roku).

Po drugie zaś kandydat winien złożyć w MSP odpowiedni egzamin (art. 12 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji), którego zakres tematyczny odzwierciedlony jest w programie kursu przygotowawczego do tego egzaminu (patrz tabela 2). Analizując zawartość tej tablicy trudno nie zauważyć, iż problematyka związana *stricte* z zarządzaniem przedsiębiorstwem (zarządzanie przedsiębiorstwem, marketing, biznes plan, restrukturyzacja) obejmuje ledwie około 20% (17 z 86 godzin) programu szkolenia. Ponadto, w bloku dotyczącym rachunkowości i finansów nie ma ani słowa o rachunkowości zarządczej. Program kursu nie obejmuje też kwestii związanych z nowoczesnymi koncepcjami, metodami

²³ W praktyce raczej podsekretarzy stanu w tym resorcie.

²⁴ Zastąpione później przez zarządzenie Nr 19 Ministra Skarbu Państwa z dnia 15 września 2004 roku, a następnie przez zarządzenie Nr 14 Ministra Skarbu Państwa z dnia 31 marca 2005 roku (zastrzeżenie wymagań kwalifikacyjnych wobec kandydatów na członków rad nadzorczych). Również w 2005 roku weszło w życie zarządzenie Nr 12 Ministra Skarbu Państwa z dnia 31 marca 2005 roku w sprawie zasad postępowania przy wykonywaniu czynności nadzorczych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Skarbu Państwa realizujące zadania Ministra Skarbu Państwa związane ze sprawowaniem nadzoru właścicielskiego (pierwsza tego typu regulacja na przestrzeni całego okresu transformacji). Ze względu na krótki czas obowiązywania powyższych aktów normatywnych trudno jest jeszcze ocenić ich skuteczność.

i instrumentami zarządzania, zaś blok marketingowy ma charakter zaiste archaiczny. Podkreślenia wymaga również fakt, iż egzamin dla kandydatów na członków rad nadzorczych jsSP jest po prostu zbyt łatwy²⁵.

Tabela 2. Minimum programowe kursu dla kandydatów na członków Rad Nadzorczych

Lp.	Temat	Liczba godzin
1.	Rola państwa w gospodarce w tym: – konstytucyjny trójpodział władz, – podstawowe informacje o podziale administracyjnym państwa i strukturze władzy publicznej, – publicznoprawne i prywatnoprawne funkcje państwa (imperium i dominium); Skarb Państwa jako forma działania państwa w stosunkach cywilnoprawnych, zamówienia publiczne, – podstawowe kompetencje w sferze gospodarki wybranych organów państwowych (Minister Finansów, Minister Skarbu Państwa, Minister Gospodarki, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów i inne).	2
2.	Zasady działalności przedsiębiorców, w tym: – pojęcie działalności gospodarczej i przedsiębiorcy, małe i średnie przedsiębiorstwa, – wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia (koncesje, zezwolenia, zgody administracyjne), – tajemnica prawnie chroniona, ochrona dóbr osobistych oraz ochrona informacji niejawnych, – rejestr przedsiębiorców i inne rejestry, – zasady uczciwej konkurencji, – ochrona konsumentów, – działalność gospodarza cudzoziemców i przedsiębiorstw zagranicznych, a podmiotów krajowych.	6
3.	Pomoc publiczna dla przedsiębiorców, w tym: – dopuszczalność pomocy, – przesłanki udzielania pomocy, – system organizacyjny, – sprawozdawczość i monitoring.	4
4.	Rynek kapitałowy w Polsce, w tym: – jego organizacja i funkcjonowanie, – zasady obrotu papierami wartościowymi.	6
5.	Elementy prawa cywilnego, w tym: – osoby fizyczne i prawne, – przedstawicielstwo (ustawowe, pełnomocnictwo, prokura), – przedsiębiorstwo, – oświadczenie woli, czynności i ich forma,	6

²⁵ Autor miał okazję brać udział w kursie przygotowawczym do takiego egzaminu, a następnie go zdać.

Tabela 2. (cd.)

Lp.	Temat	Liczba godzin
	<ul style="list-style-type: none"> - posiadanie i prawa rzeczowe (własność, prawa rzeczowe ograniczone, użytkowanie wieczyste), - podstawowe prawa obligacyjne w zakresie korzystania z mienia (dzierżawa, najem, użyczenie, leasing) oraz sposób prowadzenia działalności gospodarczej (umowa starannego działania, umowa rezultatu). 	
6.	Spółki handlowe – tworzenie, łączenie, dzielenie, funkcjonowanie i likwidowanie.	10
7.	Komercjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych.	8
8.	Problematyka związków zawodowych w procesie komercjalizacji i prywatyzacji oraz skutki tych procesów w świetle prawa pracy, w tym: <ul style="list-style-type: none"> - podstawowe zasady prawa pracy, - uprawnienia pracownicze wynikające z ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, - kompetencje związków zawodowych. 	3
9.	Kompetencje organów spółek prawa handlowego, w tym zasady funkcjonowania rad nadzorczych w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa.	4
10.	Prawo upadłościowe, układowe i inne postępowanie naprawcze.	4
11.	Zarządzanie przedsiębiorstwem.	4
12.	Marketing w przedsiębiorstwie, w tym: <ul style="list-style-type: none"> - zarządzanie marketingowe, - planowanie strategiczne biznesu, - analiza możliwości rynkowych, - organizowanie, wdrażanie i kontrola programów marketingowych. 	6
13.	Biznes plan.	3
14.	Rachunkowość i finanse w przedsiębiorstwie, w tym: <ul style="list-style-type: none"> - podstawowe zasady prowadzenia rachunkowości, - ocena kondycji finansowej przedsiębiorstwa, - analiza czynników kształtujących wynik finansowy firmy. 	12
15.	Metody wyceny mienia przedsiębiorstwa, w tym: <ul style="list-style-type: none"> - majątkowe, - rynkowe, - wycena nieruchomości. 	4
16.	Restrukturyzacja przedsiębiorstw, w tym: <ul style="list-style-type: none"> - przesłanki, - zakres, - metody. 	4

Źródło: Załącznik Nr 3 do zarządzenia Nr 34 Ministra Skarbu Państwa z dnia 5 listopada 2002 r.

W tym kontekście warto również zwrócić uwagę na wymaganą przepisami strukturę rad nadzorczych jsSP. Otóż wymagany skład zawodowy to: prawnik, ekonomista i specjalista branżowy. Pozostali dwaj członkowie rady to przedstawiciele załogi przedsiębiorstwa (art. 12 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywa-

tyzacji)²⁶. Oczywiście w czasie, w którym Skarb Państwa pozostaje jedynym akcjonariuszem spółki powstałej w wyniku komercjalizacji, członkowie rady nadzorczej są powoływani i odwoływani przez walne zgromadzenie²⁷ (art. 12 ust. 1 ww. ustawy). Taka struktura rad nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa musi budzić zastrzeżenia natury merytorycznej²⁸. Tak naprawdę obowiązujące regulacje, już nawet w sensie czysto formalnym, dopuszczają możliwość, w której ani jeden członek rady nie będzie miał pojęcia o zarządzaniu przedsiębiorstwem, nie mówiąc już o restrukturyzacji. A zatem formalnie sankcjonują niekompetencję rad nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w tym względzie²⁹. Warto też dodać, iż dopiero w kwietniu 2004 roku powstał dokument określający jednolite zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa (zarządzenie Nr 10 Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 kwietnia 2004 roku ze zm.). Był to niewątpliwie krok w dobrym kierunku, lecz ze względu na krótki okres obowiązywania trudno jest wskazać na jego konkretne pozytywne skutki.

Jeśli chodzi o tryb powoływania członków zarządów jsSP, to kwestia ta została uregulowana dopiero rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 2003 roku w sprawie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko członka zarządu w niektórych spółkach handlowych³⁰. Zgodnie z § 6 tego rozporządzenia kandydat powinien złożyć oświadczenie o:

- ukończeniu studiów wyższych;
- co najmniej pięcioletnim stażu pracy;
- korzystaniu z pełni praw publicznych;
- posiadaniu pełnej zdolności do czynności prawnych;
- nie podleganiu określonym w przepisach prawa ograniczeniom lub zakazom zajmowania stanowiska członka zarządu w spółkach handlowych.

Ponadto rada nadzorcza podczas rozmowy kwalifikacyjnej z kandydatem winna ocenić (§ 9):

- wiedzę o zakresie działalności spółki oraz o sektorze, w którym działa ta spółka;

²⁶ Mowa tu o typowych pięciosobowych składach rad nadzorczych jsSP; w szczególnych przypadkach (spółki strategiczne) skład rady może być dziesięciosobowy i w takim przypadku załoga wybiera czterech swoich przedstawicieli (zapis ustawy: dwie piąte składu).

²⁷ Czyli: Ministra Skarbu Państwa.

²⁸ Zdaniem autora optymalny byłby, tańszy i sprawniejszy, trzyosobowy skład rady (prawnik, finansista, specjalista od zarządzania), a rady pięciosobowe funkcjonowałyby jedynie w spółkach dużych, o szczególnym znaczeniu dla państwa. Zbędna jest również w radach nadzorczych jsSP obecność przedstawicieli załogi (od jej reprezentowania są związki zawodowe).

²⁹ Jest to tym bardziej istotne, że jak już wspomniano restrukturyzacja w przedsiębiorstwach i spółkach państwowych ma w Polsce charakter powszechny.

³⁰ Dz.U. 03.55.476.

- znajomość zagadnień związanych z zarządzaniem i kierowaniem zespołami pracowników;
- znajomość zasad funkcjonowania spółek handlowych, ze szczególnym uwzględnieniem spółek z udziałem Skarbu Państwa;
- znajomość zasad wynagradzania w spółkach z udziałem Skarbu Państwa;
- znajomość ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne;
- doświadczenie niezbędne do wykonywania funkcji członka zarządu w spółce;
- znajomość zasad nadzoru właścicielskiego, audytu i kontroli finansowej przedsiębiorstwa oraz rachunkowości zarządczej.

Analizując to zestawienie, trudno oprzeć się wrażeniu, iż powyższe wymogi są dziełem urzędników państwowych i to stworzonym bez konsultacji z osobami związanymi z praktyką menedżerską. Jak widać kandydat powinien mieć wykształcenie wyższe, ale nie kierunkowe – może być np. polonistą lub ornitologiem. Nie licząc punktu dotyczącego *zarządzania i kierowania zespołami ludzkimi*³¹ oraz (...) *audytu i (...) rachunkowości zarządczej* nie musi się też znać na zarządzaniu przedsiębiorstwem. Co więcej, organem wybierającym prezesa lub członka zarządu jest rada nadzorcza. O ile, o czym już wspomniano, kwalifikacje rad nadzorczych jsSP w zakresie nadzoru właścicielskiego są wątpliwe, to ciała te nie mają już zupełnie żadnego przygotowania merytorycznego w zakresie przeprowadzania profesjonalnej rekrutacji wyższej kadry zarządzającej. Konsekwencje takiego stanu rzeczy wydają się być dość oczywiste.

Badając kwestie związane z doбором członków zarządów jsSP, nie można też pominąć zapisów tzw. ustawy „kominowej” (ustawa z dnia 3 marca 2000 roku o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi³²), regulującej kwestie wynagradzania kadry zarządzającej w podmiotach państwowych, w tym w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa. Była ona odpowiedzią na oburzenie opinii publicznej wywołane bardzo wysokimi zarobkami niekompetentnych, nieuczciwych oraz powoływanych z klucza politycznego członków zarządów przedsiębiorstw i spółek państwowych, zresztą w dużej części nierentownych. Szkoda tylko, że ustawodawca nie pomyślał, iż receptą na ów problem jest określenie przejrzystych i merytorycznych zasad powoływania kadry menedżerskiej, a co za tym idzie – zatrudnianie wykwalifikowanych menedżerów w tych podmiotach, nie zaś obniżanie im uposażeń³³. Specjaliści są wyjątkowo zgodni co

³¹ Przydałoby się wyjaśnienie, co autor tego zapisu miał na myśli, bo nie jest to sformułowanie przejrzyste.

³² Dz.U. 00.26.306 ze zm.

³³ Wynagrodzenie prezesów jsSP powinno być bezwzględnie uzależnione od wyników ich pracy (niska pensja zasadnicza plus premia od zysku lub też efektów restrukturyzacji).

do tego, iż powyższa ustawa spowodowała odpływ resztek dobrych menedżerów z sektora państwowego, osłabiła motywację osób zarządzających podmiotami państwowymi do osiągania lepszych wyników i stworzyła pokusy do stosowania furtek umożliwiających jej obchodzenie³⁴.

Kończąc analizę aktów prawnych regulujących problem nadzoru właścicielskiego w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, warto wspomnieć o ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 roku o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa³⁵ oraz akcie wykonawczym do tej ustawy, tj. rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 maja 2004 roku w sprawie zakresu, szczegółowych zasad i trybu kontroli przeprowadzanej przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa³⁶. Na mocy powyższych przepisów oraz ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o służbie cywilnej³⁷ (art. 20 ust. 2 pkt. 1 litera f) Departament Kontroli, Skarg i Wniosków w Ministerstwie Skarbu Państwa ma uprawnienia do przeprowadzania kontroli procesów prywatyzacyjnych pp i jsSP oraz kontroli komórek organizacyjnych MSP, w tym tych odpowiadających za nadzór właścicielski. Niestety, praktyka pokazuje, iż kontrole te mają bardzo wąski zakres i nie obejmują w sposób kompleksowy ani problematyki skuteczności nadzoru właścicielskiego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, ani też kwestii prawidłowości procesów prywatyzacji podmiotów państwowych.

Efekty zapóźnień, a następnie niedoskonałości związanych z aktami normatywnymi regulującymi kwestie nadzoru właścicielskiego nad jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa nie mogą napawać optymizmem. Funkcjonujący w ostatnim piętnastoleciu system powodował, iż w wielu przypadkach kwestiami związanymi z opracowywaniem, akceptacją i wdrażaniem programów restrukturyzacyjnych zajmowały się osoby, które nie miały do tego odpowiedniego przygotowania merytorycznego. Jeśli znajdowały się osoby kompetentne w omawianym zakresie, to działo się to mimo funkcjonującego systemu (czy może trafniej jego braku), a nie dzięki niemu. Również, powszechne w okresie transformacji, zjawisko zwane „karuzelą stanowisk” nie sprzyjało dbaniu o dobro przedsiębiorstw i długofalowym działaniom na rzecz ich rozwoju. Można zatem stwierdzić, iż wciąż niewystarczająca liczba kierunkowo przygotowanych menedżerów na wysokich stanowiskach kierowniczych w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa pozostaje jedną z głównych barier restrukturyzacji³⁸.

³⁴ Por. Procesy restrukturyzacji dużych przedsiębiorstw, raport z badań zamawianych przez Ministerstwo Skarbu Państwa, Instytut Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, sierpień 2004, s. 18.

³⁵ Dz.U. 96.106.493 ze zm.

³⁶ Dz.U. 04.140.1478.

³⁷ Dz.U. 99.49.483 ze zm.

³⁸ Por. W. M. Grudzewski, I. K. Hejduk, Projektowanie systemów zarządzania, Difin, Warszawa 2001, s. 341.

Kwestię nadzoru właścicielskiego nad jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa – pozostającą w szerszym kontekście nadzoru nad wszystkimi podmiotami, których właścicielem jest państwo polskie – warto uzupełnić wynikami badań jakie przeprowadzono w drugiej połowie poprzedniej dekady³⁹. Był to dwukrotny sondaż ankietowy członków rad nadzorczych i zarządów 500 spółek parterowych NFI. Wyniki pokazały, że rodzaj i poziom kwalifikacji kierownictwa spółki jest ściśle powiązany z dynamiką poprawy jej wyników finansowych. Idąc dalej należy stwierdzić, iż poziom wykształcenia członków rad nadzorczych i zarządów spółek parterowych wpływał pozytywnie na ich sytuację ekonomiczną. Tym samym wyniki badań potwierdziły rolę wiedzy we wzroście skuteczności decyzji kadry kierowniczej spółek i dotyczy to w równym stopniu członków rad nadzorczych jak i zarządów. W znaczącym stopniu na wynik finansowy wpływał również kierunek wykształcenia członków dyirekcji przedsiębiorstwa. Okazało się, że najlepiej przygotowani do sprawowania funkcji w radach nadzorczych i zarządach są specjaliści nauk o zarządzaniu, co oczywiście nie dziwi. Odpowiednio dobrana kompilacja wiedzy ekonomicznej, psychologicznej, socjologicznej i prawniczej, ukształtowana w naukach o zarządzaniu najlepiej przygotowuje menedżerów do wypełniania swej roli.

W kontekście omawianych badań warto też zauważyć, iż krańcowo niekorzystne okazały się studia prawnicze, kształtujące nieinnovacyjne i mało przedsiębiorcze oraz zbyt asekuranckie postawy zawodowe. Wyraźny wpływ na skuteczność działania członków rad nadzorczych miała również ich pozycja w strukturze hierarchicznej zarządzania funduszami. Potwierdziła się negatywna ocena wpływu na wynik ekonomiczny przedsiębiorstwa członków rad wybieranych spośród pracowników spółki, bowiem na ogół byli to ci sami respondenci, którzy deklarowali brak wyższego wykształcenia. A zatem organizowanie nawet kończących się egzaminem przyspieszonych kursów przygotowujących do pracy w instytucjach nadzoru właścicielskiego nie daje podstaw do efektywnego funkcjonowania tych instytucji.

Problematyka nadzoru właścicielskiego w sektorze państwowym była również przedmiotem badań zamówionych przez Ministerstwo Skarbu Państwa, wykonanych przez zespół pracowników Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN oraz Instytutu Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego i obejmujących lata 1997–2000 oraz 2003–2004⁴⁰. Wynikało z nich, iż nadzór dotyczący spółek z udziałem Skarbu Państwa charakteryzował się dużym stopniem upolitycznienia, zaś wyeliminowa-

³⁹ Szerzej na temat metod badań oraz szczegółowych wyników zob.: R. Borowiecki, red., Zarządzanie restrukturyzacją procesów gospodarczych, Difin, Warszawa 2003, s. 328–330.

⁴⁰ Szerzej na temat pełnego zakresu badań oraz zastosowanych metod badawczych zob. Procesy restrukturyzacji dużych..., jw., s. 3–6 i 28–30.

nie tego zjawiska nie wydawało się autorom opracowania prawdopodobne, przynajmniej w perspektywie kilku lat⁴¹.

Kończąc tę część rozważań, należy podkreślić, iż problem nieskuteczności nadzoru właścicielskiego w podmiotach państwowych (w tym jsSP) oraz wymiernych negatywnych skutków takiego stanu rzeczy (szczególnie przy prywatyzacji) był wielokrotnie podnoszony w raportach Najwyższej Izby Kontroli⁴². Wśród zarzutów, jakie stawiali kontrolerzy NIK, były m.in.: podejmowanie decyzji prywatyzacyjnych bez dostatecznego określenia celów poszczególnych prywatyzacji, заниżanie wartości prywatyzowanych spółek, nierzetelne badanie wiarygodności finansowej przyszłych inwestorów, zawieranie niekorzystnych dla Skarbu Państwa umów prywatyzacyjnych, występowanie typowych mechanizmów korupcjogennych, w tym przede wszystkim braku przejrzystości prowadzonych procesów prywatyzacyjnych, niewywiązywanie się inwestorów ze zobowiązań umownych, a także wyprowadzanie środków finansowych z prywatyzowanych spółek. Istotne jest również to, iż nieprawidłowości występowały prawie we wszystkich kontrolowanych podmiotach, co pozwala na wyciągnięcie wniosku, iż mieliśmy do czynienia ze zjawiskiem powszechnym.

3. Wpływ czynników politycznych na restrukturyzację i prywatyzację jsSP

Ze względu na fakt, iż w Polsce prywatyzacja ma charakter bardzo upolityczniony, jej tempo, a więc i ewentualne opóźnienia są uzależnione od tzw. klimatu dla prywatyzacji. Również kolejne zmiany ekip rządowych oraz cykl wyborczy nie pozostają bez znaczenia. W ostatnim piętnastoleciu tempo prywatyzacji było uzależnione od tego, jaka opcja polityczna była u władzy. Pokazuje to tabela 3. Z każdym rokiem liczba podmiotów objętych przekształceniami malała, co oczywiste, gdyż ogólna liczba przedsiębiorstw państwowych wraz z postępowaniem prywatyzacji również maleje. Trzeba jednak zauważyć, iż spadek tempa przekształceń był nierównomierny. Okres szczytowy to lata 1991–1992. W 1993 roku nastąpił wyraźny spadek ilości podmiotów objętych przekształceniami, i drugi raz z analogiczną sytuacją mieliśmy do czynienia w 2001 roku. Właśnie wtedy władzę obejmowała koalicja lewicowa.

⁴¹ Tamże, s. 23.

⁴² Zob. m.in. Informacja o wynikach wybranych, doraźnych kontroli przekształceń własnościowych spółek Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, lipiec 2004 (nieprawidłowości w zaledwie pięciu podmiotach, które poddano badaniu, skutkowały stratami rządu kilkuset milionów złotych).

Również sposób powoływania członków zarządów oraz rad nadzorczych (forma dodatkowego zarobku dla urzędników MSP⁴³) w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa był oparty na kluczu politycznym i powiązaniach nieformalnych⁴⁴, co sprawiało, iż najważniejsze decyzyjne stanowiska w rzeczonych podmiotach zajmowały osoby bez odpowiednich kwalifikacji. Ponadto trzeba zauważyć, iż osoby zarządzające jsSP nie mają odpowiedniej motywacji do sprawnego zarządzania firmą i wdrażania długoterminowych strategii rozwoju przedsiębiorstwa, gdyż ich ewentualne odwołanie jest bardziej związane z cyklem wyborczym i różnego rodzaju rozgrywkami nieformalnymi, a nie z wynikami ekonomicznymi danego podmiotu gospodarczego (wspominana już „karuzela stanowisk”).

Taka sytuacja bardziej skłania do zadbania o własne interesy oraz interesy znajomych (powszechny w sektorze państwowym nepotyzm) kosztem interesów firmy. Nieskuteczność nadzoru właścicielskiego, w połączeniu z dość powszechnymi w Polsce nieformalnymi powiązaniem świata polityki z przedsiębiorcami prywatnymi zainteresowanymi inwestycjami w majątek państwowy, doprowadzała w skrajnych przypadkach do poważnych nadużyć przy prywatyzacji, z działaniami zmierzającymi do zaniżenia wartości podmiotów przeznaczonych do prywatyzacji włącznie⁴⁵. Niestety jest to proceder, w warunkach polskich, bardzo trudny do udowodnienia. Zdaniem autora wynika to ułomności instytucji państwowych i politycznego przyzwolenia na tego typu działania, gdyż z prawnego punktu widzenia działanie na szkodę spółki, a zarazem Skarbu Państwa można udowodnić. Być może ostatnie afery z pogranicza świata polityki i biznesu zakończone powołaniem komisji śledczych będą początkiem rzeczywistego zwalczania tego rodzaju patologii w naszym kraju.

⁴³ Badania potwierdzają, że rady nadzorcze spółek Skarbu Państwa są przykładem zawłaszczania sektora publicznego w gospodarce. Jest to, mające znamiona dysfunkcji, podporządkowanie interesów publicznych interesom partyjnym i grupowym. Procederowi temu towarzyszy rozdawnictwo posad, zgola nienomenklaturowych, nawet skromnych i mało dochodowych; posady te są obejmowane przez rzeszę „krewnych i przyjaciół królika”, bliskich rządzącej klasie (M. Jarosz red., *Manowce polskiej prywatyzacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001).

⁴⁴ Jak już wspomniano, formalne regulacje tych kwestii funkcjonują od niedawna i jak dotychczas w wielu przypadkach są martwe, poza tym same w sobie są niedoskonałe.

⁴⁵ Pojęcie „sprzedaży za symboliczną złotówkę” jest dobrze znane osobom zajmującym się problematyką polskiej prywatyzacji. Mechanizm tego typu zjawiska w uproszczeniu wygląda w sposób następujący: wybrany z nadania politycznego prezes danego przedsiębiorstwa (tzw. kasjer) doprowadza do obniżenia wartości spółki, co jest korzystne dla potencjalnego inwestora i jednocześnie niekorzystne dla Skarbu Państwa. W przypadku realizacji procesu prywatyzacji inwestor wypłaca tzw. prowizję (czytaj: łapówkę) „kasjerowi”, a ten dzieli się nią ze swoimi politycznymi mocodawcami. Opisując patologiczną formę „sprzedaży za symboliczną złotówkę”, autor oczywiście zdaje sobie sprawę z tego, iż ten rodzaj sprzedaży jest na świecie spotykany i może mieć wymiar formalny, będąc merytorycznie uzasadnionym – inwestor w zamian za niską (symboliczną) cenę zobowiązuje się np. do realizacji drogiego programu inwestycyjnego. Autorowi chodziło zatem jedynie o przybliżenie nieformalnego mechanizmu, noszącego bez wątpienia znamiona patologii.

Tabela 3. Podjęte i zrealizowane procesy przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych w latach 1990–2003

Rok	Przedsiębiorstwa państwowe objęte przekształceniami							
	Ogółem (3+6+8)	skomercja- lizowane ¹	Udostępniono Akcje/udziały		Prywatyzowane bezpośrednio		Likwidowane w trybie Art. 19 ustawy o pp	
			Ogółem ²	w tym prywatyzacja pośrednia	Akceptacja MPW/MSP	p.p. wykreślone z rejestru przeds. ³	Brak sprzeciwu MPW/MSP	p.p. wykreślone z rejestru przeds. ³
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1990	91	41	6	6	32	3	18	0
1991	1126	226	22	22	383	179	517	19
1992	821	222	23	23	281	302	318	86
1993	528	106	47	47	196	269	226	116
1994	512	221	36	36	131	184	160	112
1995	541	246	86	26	151	139	144	100
1996	425	131	567	24	197	204	97	132
1997	314	61	58	44	193	164	60	99
1998	297	118	41	16	135	145	44	70
1999	303	97	26	18	149	150	57	56
2000	258	37	26	21	164	152	57	46
2001	134	9	32	32	72	63	53	12
2002	100	12	22	21	44	67	44	37
2003	83	12	6	6	36	41	35	50

¹ – dotyczy przedsiębiorstw państwowych przekształconych w spółki przez MPW i MSP, w tym 117 spółek przejętych od innych ministrów w 1997 r. w wyniku reformy centrum gospodarczego rządu

² – dotyczy spółek prywatyzowanych pośrednio, przekształconych na podst. Działu III ust. o komercjalizacji i prywatyzacji, wniesionych do NFI oraz spółek, których akcje/udziały udostępniono w ramach BPU

³ – dane zmienione w stosunku do poprzednich publikacji

Źródło: Dynamika przekształceń własnościowych, Nr 57, Departament Analiz i Prognoz, Ministerstwo Skarbu Państwa, grudzień 2003.

Polityka ma też niekorzystny wpływ na funkcjonowanie aparatu urzędniczego, w tym resortu odpowiedzialnego za restrukturyzację i prywatyzację jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, tj. Ministerstwa Skarbu Państwa. Wiąże się to z zastałymi strukturami urzędów państwowych oraz nieskutecznością regulacji dotyczących służby cywilnej. Skutkuje to m.in.:

- niekompetencją urzędników MSP, w tym tych zasiadających w radach nadzorczych spółek⁴⁶;
- brakiem spójnych i przejrzystych programów restrukturyzacji i prywatyzacji dla poszczególnych branż czy grup przedsiębiorstw (jeśli takowe na-

⁴⁶ Problem upolitycznienia nadzoru właścicielskiego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa potwierdzają nawet badania wykonywane na zlecenie MSP, o czym była już mowa.

wet powstawały, to nierzadko były efektem działalności różnego rodzaju grup nacisku, ze wszystkimi tego konsekwencjami, nie zaś przemyślanym i konsekwentnym działaniem administracji rządowej);

- brakiem skutecznego nadzoru nad procesami restrukturyzacji i prywatyzacji w poszczególnych spółkach, co potwierdzają raporty Najwyższej Izby Kontroli⁴⁷;
- brakiem koordynacji działania urzędów czy też poszczególnych komórek organizacyjnych w ich ramach;
- przewlekłością postępowania, w tym długim oczekiwaniem na decyzje Ministra Skarbu Państwa.

Wszystkie powyższe elementy mają negatywny wpływ na przekształcenia w jsSP.

Trzeba też pamiętać, iż kwestie związane z upolitycznieniem procesów gospodarczych, a w tym prywatyzacyjnych w Polsce mają bardzo głębokie korzenie i wymagają pogłębionej analizy socjoekonomicznej. Problematykę korupcji oraz tzw. kapitalizmu politycznego, łącznie z przedstawieniem mechanizmów tzw. uwłaszczenia nomenklatury, od niedawna szerzej opisują przedstawiciele świata nauki⁴⁸. Trzeba też przyznać, że w ostatnich latach również dziennikarze śmieiej zaczęli się interesować powiązaniem świata polityki ze światem biznesu. Tajemnicą poliszynela jest nieformalna ugoda z początku lat 90. ubiegłego stulecia pomiędzy dziennikarzami i politykami, w ramach której nie nagłaśniano wielu afer gospodarczych, żeby w tym początkowym okresie przemian nie zniechęcać społeczeństwa do kapitalizmu i procesów transformacji systemu społeczno-gospodarczego, także w imię konieczności wytworzenia tzw. klasy średniej. Nie można też zapominać o tym, iż nieprawidłowości w spółkach z udziałem Skarbu Państwa były też wykorzystywane jako oręż polityczny (patrz tzw. Raport otwarcia⁴⁹).

Na zakończenie tej części rozważań warto wspomnieć o dość medialnych wynikach kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, obejmujących lata 2001–2004 i dotyczących nadzoru nad spółkami córkami spółek i przedsiębiorstw państwowych. Kontrole te ujawniły⁵⁰ zjawisko tworzenia przez zarządy pp i jsSP w zdecydowanej większości nierentownych spółek córek, których

⁴⁷ Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji i stanu przygotowania do prywatyzacji przedsiębiorstw przemysłu spirytusowego, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, luty 2002.

⁴⁸ Zob. m.in. publikacje prof. J. Tittenbruna z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz prof. M. Jarosz z Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.

⁴⁹ Informacja o sytuacji w wybranych spółkach Skarbu Państwa i przedsiębiorstwach państwowych „Raport otwarcia”, Ministerstwo Skarbu Państwa, 7 maja 2002 r.

⁵⁰ W sensie szerszego społecznego odbioru, bo oczywiście osobom zajmującym się powyższą problematyką opisywane przez NIK mechanizmy były doskonale znane.

kierownictwa były obsadzone z klucza politycznego. Spółki te służyły do wyprowadzania środków finansowych z podmiotów macierzystych i były skutecznym sposobem uwłaszczenia się politycznie umocowanych menedżerów spółek i przedsiębiorstw państwowych⁵¹. Przy okazji okazało się, że Minister Skarbu Państwa nie zna wartości majątku wniesionego do spółek zależnych i nie jest zainteresowany tą wiedzą⁵².

Tabela 4. Szacunek strat i obciążeń związanych z prywatyzacją w Polsce w latach 1989–2004 (w miliardach dolarów)

A. INFORMACJE WYJŚCIOWE	
1. Dochód narodowy – globalny	160
2. Globalne roczne oszczędności	32
3. Wpływy z prywatyzacji (całość kapitału – banki/przemysł)	18–23
B. WYCENA KAPITAŁU	
1. Współczynnik kapitałochłonności (ułamek)	3/1–4/1
2. Dochód narodowy – banki/przemysł	80
3. Realna wartość kapitału – banki/przemysł	240–360
C. GŁĘBOKOŚĆ DYSKONTA	
1. Realna wartość kapitału	240–360
2. Wpływy z prywatyzacji	18–23
3. Relacja wpływów do wartości	7–9%
D. ZAPOTRZEBOWANIE NA OSZCZĘDNOŚCI	
1. Realna wartość kapitału	240–360
2. Roczne oszczędności (50% całości)	16
3. Wymagany okres oszczędzania (lata)	15–22
E. STRATY SPOWODOWANE DYSKONTEM	
1. Procent straty	91–93%
2. Strata w kapitale – banki/przemysł	218–312
3. Roczna strata dochodu narodowego	
3.1. Współczynnik kapitałochłonności 3/1	72–104
3.2. Współczynnik kapitałochłonności 4/1	54–78

Źródło: na podstawie K. Z. Poznański, Wielki przekręt. Klęska polskich reform, Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Warszawa 2000, s. 149–150.

⁵¹ Szerzej na ten temat zob. m.in. J. Kotłowska-Rudnik, Marnotrawne matki, nie lepsze córki i wnuczki, „Gazeta Prawna”, 1 kwietnia 2005 r., s. 22; M. Jałoszewski, Nie upilnowali skarbu, „Gazeta Wyborcza”, 1 kwietnia 2005 r., s. 24.

⁵² J. Barańska, Nadzór praktycznie nie istniał, „Puls Biznesu”, 1 kwietnia 2005 r., s. 8.

Omawiając patologie związane z wpływem polityki na restrukturyzację i prywatyzację jsSP, warto się też zastanowić nad skalą tego zjawiska oraz wielkością strat, jakie z tego tytułu ponosi Skarb Państwa. Niestety, nie ma kompleksowych badań obrazujących ten konkretny problem. Stosunkowo łatwe jest natomiast oszacowanie wartości sprywatyzowanego majątku państwowego. Dlatego też, na zakończenie tej części rozważań, autor chciałby przedstawić oparte na logicznych przesłankach, wyliczenia⁵³ K. Z. Poznańskiego, pokazujące straty jakie poniosła Polska jako kraj, masowo sprzedając⁵⁴ majątek inwestorom zagranicznym (tabela 4). Mimo uproszczeń i zaokrągleń dokonanych przez autora powyższych wyliczeń kwoty zaprezentowane w tablicy muszą robić wrażenie.

4. Psychospołeczny aspekt restrukturyzacji i prywatyzacji jsSP

Ograniczenia natury psychospołecznej wydają się mieć niezmiernie istotne znaczenie dla skuteczności przekształceń w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, byłych przedsiębiorstwach państwowych. W pierwszym okresie przemian⁵⁵ wśród barier tego typu wymienić można było przede wszystkim problem mentalności osób od lat przyzwyczajonych do pracy w dawnych warunkach. Ma to szczególne znaczenie w przypadku przedstawicieli kadry kierowniczej, gdyż to oni decydują o obliczu przedsiębiorstwa⁵⁶. Ich nieumiejętność podejmowania decyzji, brak samodzielności w działaniu, brak dbałości o jakość pracy, i co najważniejsze – brak poczucia odpowiedzialności⁵⁷ za własne decyzje i działania wywierały bardzo negatywny wpływ na restrukturyzację podmiotów, którymi kierowali.

⁵³ Szerzej na temat przyjętych założeń i podstaw tych wyliczeń zob. K. Z. Poznański, *Wielki przekręt...*, jw., s. 37–51.

⁵⁴ Celowo użyto pojęcia sprzedaży gdyż według wielu znawców przedmiotu, i trudno się z nimi nie zgodzić, w czasie całego okresu transformacji mieliśmy do czynienia raczej z przypadkową sprzedażą podmiotów państwowych, nie zaś z przemyślanym i dobrze zorganizowanym procesem prywatyzacji. Ta ostatnia nie powinna bowiem polegać jedynie na przynoszeniu dochodów do budżetu państwa z samej sprzedaży podmiotów (tzw. łatanie dziury budżetowej), zaś głównym jej celem powinien być rozwój danego przedsiębiorstwa, sektora, w którym ono funkcjonuje, a w konsekwencji całej gospodarki kraju.

⁵⁵ Także po 15 latach transformacji systemowej większość omówionych tu barier psychospołecznych nie traci na aktualności. Można odnieść wrażenie, iż w niektórych jsSP czas stanął w miejscu.

⁵⁶ Jednym z głównych problemów pierwszej dekady przemian był brak wykwalifikowanych menedżerów, potrafiących skutecznie przeprowadzić zmiany w firmie.

⁵⁷ Problem braku odpowiedzialności za własne działania był w Polsce okresu transformacji zjawiskiem powszechnym. Nierzadkie były przypadki, kiedy to osoby odpowiedzialne (członkowie zarządów i rad nadzorczych pp oraz jsSP) za nieprawidłowości w tych podmiotach następnie obejmowały kierownicze stanowiska w innych spółkach i przedsiębiorstwach państwowych, urzędach centralnych i administracji samorządowej (zob. m.in. E. Michalik, T. Sakiewicz, Awans za marnotrawstwo, „Gazeta Polska”, 30 marca 2005 r.).

Niestety, zjawiska te miały w pierwszym okresie transformacji charakter powszechny⁵⁸. Do tego dochodził brak postaw kreatywnych i motywacji do lepszej pracy⁵⁹. Nierzadkie były roszczeniowe postawy nie tylko związków zawodowych, ale i dyrekcji przedsiębiorstw wobec państwa⁶⁰. Ponadto część kadry kierowniczej była przeciwna zmianom, szczególnie tym organizacyjnym, gdyż mogłyby one naruszyć ich własne interesy⁶¹. Tak zarysowany obraz uzupełniał niejako naturalny opór i strach przed zmianami. Wynikał on przede wszystkim z obawy przed utratą pracy⁶², a pracownicy coraz częściej zaczęli sobie zdawać sprawę z tego, iż ich słabe kwalifikacje nie pozwalają im na zdobycie innego zatrudnienia na konkurencyjnym rynku pracy. Brak poczucia stabilizacji, wynikający ze złej kondycji firmy i obawy przed jej upadkiem, a co za tym idzie – z poczucia braku pewności co do przyszłości skutkowało złą atmosferą pracy, apatią i niechęcią do działania⁶³.

Spoglądając na problem nieco szerzej warto podkreślić, iż **psychospołeczne bariery restrukturyzacji są związane z mentalnością wszystkich uczestników procesów przemian**, tak urzędników, członków kadry zarządzającej przedsiębiorstw, jak i szeregowych pracowników. Wszystkich tych grup dotyczy problem braku tzw. wyższej świadomości oraz przedkładania dobra własnego na dobro ogólne, a także problem najpoważniejszy – uświadomiony lub nie, brak elementarnej uczciwości⁶⁴. Przejawia się to dwojako. W przypadku ludzi posiadających pewną władzę formalną i polityczną nierzadkie są przypadki wykorzystywania wszelkiego rodzaju znajomości dla własnych interesów bądź to w postaci obejmowania wysokich i dobrze płatnych stanowisk w przedsiębiorstwach i spółkach państwowych (synekury), bądź też w postaci uczestnictwa w procesach korupcyjnych, których finalnym efektem jest niekorzystna dla Skarbu Państwa prywatyzacja. Często spotykanym zjawiskiem jest też podejmowanie współpracy przedsiębiorstwa państwowego z firmami prywatnymi (kierowanymi przez znajomych prezesów tego pierwszego) z korzyścią jedynie dla tych ostatnich⁶⁵.

⁵⁸ Por. Z. Sapijaszka, *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa. Szanse i ograniczenia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 291.

⁵⁹ Trudna sytuacja przedsiębiorstw oraz anachroniczne systemy płacowe, oparte na zakładowych układach zbiorowych pracy, były poważną przeszkodą na drodze do tworzenia skutecznych systemów motywacyjnych.

⁶⁰ Żądania oddłużenia, przejęcia zbędnego majątku czy umożliwienia dostępu do kredytu na dogodnych warunkach nie były czymś wyjątkowym.

⁶¹ Na przykład połączenie dwóch pionów powoduje, że jeden z dwóch dyrektorów nie jest już potrzebny.

⁶² Niektórym restrukturyzacja kojarzy się tylko ze zwolnieniami, a rodzima praktyka gospodarcza pokazuje, iż w wielu przypadkach do tego się właśnie sprowadzała.

⁶³ Por. Z. Sapijaszka, *Restrukturyzacja...*, jw., s. 292.

⁶⁴ W Polsce bardzo powszechne jest zjawisko podwójnych standardów uczciwości, różnych dla siebie i innych ludzi.

⁶⁵ Dobrym przykładem może tu być dość głośna swego czasu sprawa sprzedaży cukru na tzw. trójkąt.

Z drugiej zaś strony mamy do czynienia z roszczeniową i mało elastyczną postawą związków zawodowych reprezentujących załogę – chociaż czasami pracownikom tak się tylko wydaje. Znane są przypadki nieformalnych umów pomiędzy kadrą zarządzającą a funkcjonującymi w danym podmiocie organizacjami związkowymi, w dużym uproszczeniu polegające na pozostawieniu zarządom wolnej ręki w różnego rodzaju wątpliwych działaniach w zamian za doraźne korzyści dla liderów związkowych (dobra nie męcząca posada, spokój ducha). Zazwyczaj problem wychodzi na jaw, kiedy firma znajduje się już na skraju bankructwa – wtedy rozpoczynają się protesty i żądania dofinansowania zakładu przez państwo. Oczywiście nie wszędzie tak się dzieje, choć sam fakt dość powszechnego występowania takich sytuacji musi bulwersować.

Analizując kwestię restrukturyzacji w związku z mającą nastąpić później prywatyzacją danego podmiotu, warto przyjrzeć się nieco bliżej społecznym aspektom samej prywatyzacji. Już na początku okresu przemian było wiadomo, że prywatyzacja, będąc jednym z najważniejszych elementów transformacji systemowej, może być procesem konfliktogennym, budzącym wiele emocji i sporów. Od początku bowiem wywoływała nadzieje społeczeństwa na lepsze jutro. W początkowym okresie poparcie społeczne dla prywatyzacji było stosunkowo wysokie⁶⁶. Jej zwolennicy słusznie uważali, że spowoduje ona lepszą dyscyplinę pracy, większą dbałość o majątek przedsiębiorstw, wyższe płace, rozwój konkurencji i poprawę sytuacji gospodarczej kraju. Z kolei przeciwnicy przekształceń własnościowych obawiali się pogłębienia różnic społecznych, wzrostu cen, ograniczenia praw pracowniczych itp. W następnych latach poparcie dla prywatyzacji ulegało stopniowemu osłabieniu. Spróbujmy wskazać kilka podstawowych przyczyn tego stanu rzeczy:

- brak zaufania do procesu przekształceń własnościowych, wynikający m.in. z tzw. uwłaszczenia nomenklatury,
- przekonanie o ograniczonym kręgu osób korzystającym na prywatyzacji majątku państwowego – liczne afery gospodarcze z podmiotami państwowymi w tle,
- pogłębiające się dysproporcje majątkowe w społeczeństwie,
- nastroje populistyczne i egalitarystyczne, mające swe źródła w mentalności wyniesionej jeszcze z poprzedniego systemu,
- lęk przed bezrobociem i ograniczeniem praw pracowniczych,
- brak powszechnego zrozumienia zasad gospodarki wolnorynkowej,

⁶⁶ Wyniki badań CBOS pokazywały, iż największy entuzjazm Polaków prywatyzacja budziła w latach 1990–1991 (M. Wołodźko, *Polityka przekształceń własnościowych w Polsce na przykładzie branży handlu chemikaliami*, praca doktorska, maszynopis, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1999, s. 13).

- podsycona przez niektóre ugrupowania polityczne obawa przed wyprzedzeniem majątku narodowego,
- słabo rozwinięty rynek kapitałowy,
- trudna sytuacja ekonomiczna wielu przedsiębiorstw i spółek państwowych oraz coroczne problemy z tzw. dziurą budżetową, powodujące konieczność szybkiej, a co za tym idzie często źle przygotowanej i niekorzystnej dla Skarbu Państwa prywatyzacji z udziałem inwestorów zagranicznych.

Rozgoryczenie społeczeństwa prywatyzacją w pierwszym okresie przemian potwierdzały badania przeprowadzone przez sopocką PBS⁶⁷. Ankietowani uważali, że prywatyzacja sprzyjała aferom finansowym i bogaceniu się cwaniaków (74%), wzrostowi bezrobocia (71%), wyprzedzeniu majątku narodowego w obce ręce (56%), łatwiejszemu ukrywaniu dochodów i unikaniu płacenia podatków (55%) oraz pogorszeniu socjalnych warunków pracy (51%). Te same badania wykazały jednak, iż zdecydowana większość badanych akceptowała prywatyzację gospodarki. 71% uznawało, że prywatyzacja jest dla polskiej gospodarki korzystna, zaś 58,8% stwierdziło, że korzystne są również jej efekty. Ponadto 82% akceptowało model gospodarki, w którym samodzielne przedsiębiorstwa konkurują ze sobą. 74% ankietowanych uważało za słuszne, że przedsiębiorstwa nie przynoszące zysków bankrutują, 65% uznawało, że należy zwalniać pracowników, którzy nie są potrzebni, ale jednocześnie 53% badanych chciało, żeby państwo zapewniało każdemu pracę. 51% było zdania, że wielki przemysł powinien być wyłącznie państwowy, a 62% akceptowało wpływ związków zawodowych na kierowanie gospodarką.

Warto też wspomnieć o pewnej prawidłowości charakterystycznej dla wyników praktycznie wszystkich badań dotyczących procesów przekształceń własnościowych w Polsce, tj. o tym, iż za przyspieszeniem tempa prywatyzacji są ludzie z wyższym wykształceniem i lepiej sytuowani materialnie. Przeciwnego zdania są pracownicy sektora publicznego i robotnicy niewykwalifikowani. Zwracać uwagę musi również fakt, iż poparcie dla prywatyzacji i restrukturyzacji spada w momencie kiedy skutki tych działań bezpośrednio dotyczą, bądź potencjalnie mogą dotknąć osoby zainteresowane. Można to zobrazować stwierdzeniem: *jestem za, ale pod warunkiem, że mnie (mojego zakładu) to nie będzie dotyczyć*.

Jednocześnie trzeba zauważyć, że pracownicy prywatyzowanych przedsiębiorstw oczekiwali od prywatyzacji rzeczy nierealnych, a mianowicie natychmia-

⁶⁷ Badania zostały przeprowadzone w kwietniu 1996 roku na ogólnopolskiej próbie ponad 2 tysięcy osób (B. Czyżkowska, Pół na pół, „Polityka”, Nr 43, 1996, s. 64–65; J. Gardawski, L. Gilejko, red., Między nadzieją a lękiem. Społeczne efekty prywatyzacji, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997, s. 53).

stowej poprawy sytuacji finansowej przedsiębiorstwa, wzrostu zarobków załogi, gwarancji utrzymania pełnego zatrudnienia oraz wpływu załogi oraz jej reprezentanta, jakim były organizacje związkowe na strategiczne decyzje firmy. Życie szybko zweryfikowało te nadzieje. Z czasem zaczęła maleć roszczeniowość postaw związków zawodowych, funkcjonujących powszechnie w przedsiębiorstwach i spółkach państwowych. Było to spowodowane przede wszystkim coraz mniejszą elastycznością inwestorów w tym względzie, ale także rosnącym zrozumieniem dla zasad wolnego rynku wśród działaczy związkowych. Nie ulega również wątpliwości, iż postępująca prywatyzacja i same mechanizmy rynkowe w sposób naturalny ograniczają wpływy organizacji związkowych. Bardzo wysoki w ostatnich latach poziom bezrobocia powoduje, iż zagrożenie utratą pracy staje się główną przyczyną niechęci do prywatyzacji i restrukturyzacji. Tym bardziej, że oba procesy kojarzą się niektórym tylko i wyłącznie ze zwolnieniami pracowników i ograniczaniem ich praw. W związku z powyższym kwestie gwarancji zatrudnienia stają się podstawowym polem działania organizacji związkowych w relacjach z potencjalnymi inwestorami oraz innymi osobami odpowiedzialnymi za wprowadzanie zmian w przedsiębiorstwach, w tym jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa. Niezależnie jednak od ewolucji postaw działaczy związkowych trzeba wyraźnie podkreślić, iż związki zawodowe (i napięcia społeczne często przez nie prowokowane) są wciąż jednym z głównych czynników hamujących restrukturyzację i prywatyzację jsSP.

Na zakończenie tej części warto też wspomnieć o kontrowersjach, jakie wywoływały zapisy o możliwości preferencyjnego nabywania akcji przez pracowników prywatyzowanych spółek i przedsiębiorstw państwowych. Budziło to szczególnie sprzeciw społeczności lokalnych i byłych pracowników tych podmiotów, którzy uważali, iż także przyczyniali się do budowania prywatyzowanego majątku. W połączeniu z aferami gospodarczymi z politykami i prywatyzacją w tle tworzy to wśród obywateli przekonanie, iż większość społeczeństwa jest po prostu oszukiwana. Podkreślić również należy, iż kryteria różnicowania przywilejów przy podziale akcji były wielokrotnie przedmiotem skarg do Rzecznika Praw Obywatelskich.

5. Inne czynniki ograniczające skuteczność przekształceń w jsSP

Omawiając trzy główne grupy czynników i ograniczeń wpływających na funkcjonowanie oraz procesy przekształceń w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, nie można wszakże zapominać o innych barierach restrukturyzacji i prywatyzacji tego rodzaju podmiotów. Warto wskazać przynajmniej kilka z nich, choć mają one charakter bardziej ogólny i nie dotyczą jedynie jsSP.

W aspekcie prywatyzacyjnym szczególnie istotne znaczenie mają kwestie związane ze stosunkami własnościowymi. Niezależnie od formy prywatyzacji warunkiem koniecznym jej przeprowadzenia jest uregulowana sytuacja prawna, a w tym ustalony stan własności użytkowanych przez przedsiębiorstwo nieruchomości, bez roszczeń ze strony byłych właścicieli. Przejrzysta i uporządkowana sytuacja prawna jest ważna także ze względu na to, iż rokuje nadzieje, że czasochłonny proces prywatyzacji nie zostanie opóźniony w związku z długotrwałymi procesami sądowymi o dochodzenie praw własności przez spółkę lub też procesami wywłaszczeniowymi. Jednocześnie brak uregulowań prawnych oraz spory wokół nich powodują, że inwestorzy zagraniczni często omijają Polskę, lokując kapitały w krajach o bardziej ustabilizowanej sytuacji politycznej, prawnej i finansowej. Najczęściej stawiane zarzuty dotyczące prywatyzacji w Polsce to nieuregulowane stosunki własnościowe w odniesieniu do gruntów i budynków. Obowiązujące w tym względzie regulacje prawne nie są jednoznaczne, co umożliwia różną interpretację prawa, a to z kolei może być źródłem nieporozumień, nadużyć i korupcji⁶⁸.

W tym miejscu podkreślenia wymaga fakt, iż do tej pory II Rzeczpospolita nie doczekała się ustawy reprivatyzacyjnej. Powoduje to bardzo poważne komplikacje. Jest to bowiem proces bardzo trudny do sfinalizowania, gdyż zazwyczaj poprzedniemu właścicielowi czy części jego spadkobiercom, nie jest łatwo dowieść praw własności do przedsiębiorstwa lub też jego części. Piętrzą się również trudności w dokładnej wycenie jego wartości. Nie można też zapomnieć o tym, iż zwrot majątku, szczególnie dużego zakładu pracy, dawnemu właścicielowi może się spotkać z bardzo silnym sprzeciwem społecznym.

Pozostając w tematyce restrukturyzacji własnościowej trzeba też wspomnieć o barierze kapitałowej. Problemem jest tu niedostateczna, choć zwiększająca się z czasem⁶⁹, ilość kapitału rodzimego, a zwłaszcza dysproporcja pomiędzy jego siłą nabywczą a siłą nabywczą kapitału zagranicznego. Warto zauważyć, iż na początku przemian szacowano zasoby pieniężne ludności na zaledwie kilka procent wartości majątku przedsiębiorstw państwowych, a przecież nawet ta niewielka ilość kapitału krajowego nie mogła być w całości zaangażowana w prywatyzację. Dlatego też oczywistym było, iż proces przebudowy polskiej gospodarki wymagał, i wciąż wymaga, zasilenia kapitałowego z zewnątrz. Nie ma na mapie gospodarczej świata takiego państwa, które własnymi siłami, bez udziału inwestorów za-

⁶⁸ Por. M. Jarosz red., *Prywatyzacja: szanse i zagrożenia*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1993, s. 80.

⁶⁹ Coraz częściej słyszymy, że to nie brak kapitału lecz inne czynniki (częste zmiany ordynacji podatkowej, niespójne prawo, niekompetentni i nieuczciwi urzędnicy) są głównymi przeszkodami dla rodzimych inwestycji.

granicznych mogłoby dokonać znaczącej zmiany w swojej gospodarce. Niewątpliwymi atutami Polski są jej położenie geograficzne oraz integracja z Unią Europejską, dzięki której nasz kraj jest postrzegany jako bardziej stabilny i bezpieczny dla inwestowania. Znaczący przedmiot zgodnie twierdzą, iż bezpośrednio inwestycje zagraniczne są wciąż transformującą się polskiej gospodarce potrzebne, choćby ze względu na jej technologiczne zacofanie.

Jeśli chodzi o czynniki mające wpływ na powodzenie restrukturyzacji przedsiębiorstw, w tym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, to warto wskazać na dwie grupy barier: makroekonomiczne i finansowe. W kontekście pierwszych z nich należy przede wszystkim wymienić nieprzewidywalność warunków, jakie stwarza przedsiębiorstwu realizowana przez państwo polityka gospodarcza, a w tym:

- bardzo częste zmiany prawa podatkowego, wciąż złego co trzeba zaznaczyć,
- niespójność przepisów prawnych regulujących działalność gospodarczą,
- niską jakość aparatu urzędniczego, również skarbowego co niezmiernie istotne,
- brak spójnej polityki proeksportowej,
- brak polityki w zakresie obniżania kosztów pracy itd.

Z kolei wśród przeszkód natury finansowej warto w pierwszej kolejności wymienić ograniczony dostęp do źródeł finansowania, złą kondycję kooperantów, powodującą zatory płatnicze⁷⁰ oraz nierówność w traktowaniu niektórych przedsiębiorstw (pomoc publiczna, znacznie ograniczona z dniem wejścia Polski do UE).

6. Podsumowanie

Lista barier i czynników wpływających na przekształcenia w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa jest długa i z pewnością nie wyczerpuje wszystkich możliwych przeszkód, na jakie dany podmiot może napotkać w procesie szeroko pojętej restrukturyzacji (w tym własnościowej). Niemniej autor, w miarę swoich możliwości, starał się wskazać najważniejsze, szerzej przedstawiając te szczególnie istotne w przypadku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. W każdym razie nie może ulegać wątpliwości, iż przeszkód na drodze do przeprowadzenia skutecznych przekształceń w jsSP jest bardzo dużo, zaś wiele z nich musi budzić poważny niepokój, a nawet bulwersować⁷¹. A zatem w kwestiach restruktu-

⁷⁰ Trudności z odzyskiwaniem należności to w ostatnich latach jeden z najpoważniejszych problemów polskich przedsiębiorstw.

⁷¹ Niepokoi także skala występowania zjawisk patologicznych.

ryzacji i prywatyzacji jednoosobowych spółek Skarbu Państwa pozostało jeszcze dużo do zrobienia (przede wszystkim wprowadzenie nowoczesnych i przejrzystych procedur pozwalających na zminimalizowanie wpływu polityki oraz nieformalnych układów na działalność i przekształcenia w jsSP), zaś konieczne zmiany winny mieć bardzo głęboki i zasadniczy charakter.

7. Bibliografia

1. Barańska J., Nadzór praktycznie nie istniał, „Puls Biznesu”, 1 kwietnia 2005 r.
2. Borowiecki R., red., Zarządzanie restrukturyzacją procesów gospodarczych, Difin, Warszawa 2003.
3. Bucholc M., Karasiewicz K., Kodeksy corporate governance w europejskim obrocie prawnym, „Przegląd Prawa Handlowego”, Nr 8, Warszawa 2003.
4. Czyżkowska B., Pół na pół, „Polityka”, Nr 43, 1996.
5. Dynamika przekształceń własnościowych, Nr 57, Departament Analiz i Prognoz, Ministerstwo Skarbu Państwa, grudzień 2003.
6. Furtek M., Jurcewicz W., Corporate governance – ład korporacyjny w spółkach akcyjnych, „Przegląd Prawa Handlowego”, Nr 6, Warszawa 2002.
7. Gardawski J., Gilejko L., red., Między nadzieją a lękiem. Społeczne efekty prywatyzacji, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997.
8. Grudzewski W. M., Hejduk I. K., Projektowanie systemów zarządzania, Difin, Warszawa 2001.
9. Informacja o sytuacji w wybranych spółkach Skarbu Państwa i przedsiębiorstwach państwowych „Raport otwarcia”, Ministerstwo Skarbu Państwa, 7 maja 2002.
10. Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji i stanu przygotowania do prywatyzacji przedsiębiorstw przemysłu spirytusowego, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, luty 2002.
11. Informacja o wynikach wybranych, doraźnych kontroli przekształceń własnościowych spółek Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, lipiec 2004.
12. Jałoszewski M., Nie upilnowali skarbu, „Gazeta Wyborcza”, 1 kwietnia 2005 r.
13. Jarosz M., red., Prywatyzacja: szanse i zagrożenia, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1993.
14. Jarosz M., red., Manowce polskiej prywatyzacji, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
15. Kotłowska-Rudnik J., Marnotrawne matki, nie lepsze córki i wnuczki, „Gazeta Prawna”, 1 kwietnia 2005.

16. Kwiek-Pietrzykowska J., Komercjalizacja drogą do prywatyzacji, „Rzeczpospolita”, 1 lipca 1996.
17. Leksykon Prywatyzacji, PWE, Warszawa 1996.
18. Masny M., Zarządzanie ryzykiem jako wymóg corporate governance, „Przeгляд Prawa Handlowego”, Nr 9, Warszawa 2002.
19. Michalik E., Sakiewicz T., Awans za marnotrawstwo, „Gazeta Polska”, 30 marca 2005.
20. Poznański K. Z., Wielki przekręt. Klęska polskich reform, Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Warszawa 2000.
21. Procesy restrukturyzacji dużych przedsiębiorstw, raport z badań zamawianych przez Ministerstwo Skarbu Państwa, Instytut Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, sierpień 2004.
22. Sapijaska Z., Restrukturyzacja przedsiębiorstwa. Szanse i ograniczenia, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
23. Suszyński C., Restrukturyzacja przedsiębiorstw. Proces zarządzania zmianami, PWE, Warszawa 1999.
24. Wołodzko M., Polityka przekształceń własnościowych w Polsce na przykładzie branży handlu chemikaliami, praca doktorska, maszynopis, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1999.
25. www.msp.gov.pl.
26. Wysocka B., Uwłaszczenie do poprawki, „Dziennik Prawa i Gospodarki”, 27 sierpnia 1997.

Wpływ małych i średnich przedsiębiorstw na rynek pracy w Polsce

Początek lat 90. wraz ze zmianami politycznymi przyniósł ogromne zmiany dla polskiej gospodarki. Jednym z najbardziej odczuwalnych skutków transformacji był gwałtowny wzrost liczby osób pozbawionych pracy. Bezrobocie pojawiło się prawie natychmiast jako najpoważniejszy problem reformującego się państwa. Szybko wzrastające, przerodziło się w zjawisko o skali masowej i spowodowało dramatyczną sytuację na krajowym rynku pracy.

Polskie bezrobocie okresu transformacji cechowało się przede wszystkim:

- 1) gwałtownym wzrostem – w pierwszych latach tego okresu spowodowane masowymi zwolnieniami grupowymi;
- 2) wyraźną selektywnością – polskie bezrobocie to przede wszystkim problem ludzi młodych (przed 35 rokiem życia), kobiet oraz relatywnie nisko wykształconych;
- 3) zróżnicowaniem geograficznym – najwyższe stopy bezrobocia występują w regionach zdominowanych przez rolnictwo, tradycyjne branże przemysłu ciężkiego i wydobywczego lub o jednej, dominującej branży przemysłowej;
- 4) charakterem recesyjnym niektórych gałęzi przemysłu – rodzime bezrobocie jest związane głównie z kryzysem produkcji, a zwolnienia masowe, system podatkowy i upadek eksportu ten kryzys pogłębia;
- 5) długookresowością bezrobocia – bezrobocie w naszym kraju ma wymiar strukturalny i długookresowy – powyżej 12 miesięcy – co prowadzi do negatywnych skutków we wszystkich sferach życia, łącznie z pogorszeniem sytuacji materialnej i zdrowotnej wielkich grup społecznych¹.

Istotną cechą jest duże zróżnicowanie rozmiarów i natężenia bezrobocia w przekroju regionalnym. W trudnym położeniu pozostają słabo rozwinięte rolnicze regiony północnej Polski, gdzie występuje dodatkowo „spuścizna” po upadłych państwowych gospodarstwach rolnych (PGR-ach), ze zdewastowaną infrastrukturą gospodarczą i mieszkaniową oraz tzw. ściana wschodnia. Dodatkowo tamtejsza ludność cechuje się niskimi kwalifikacjami zawodowymi, małą mobil-

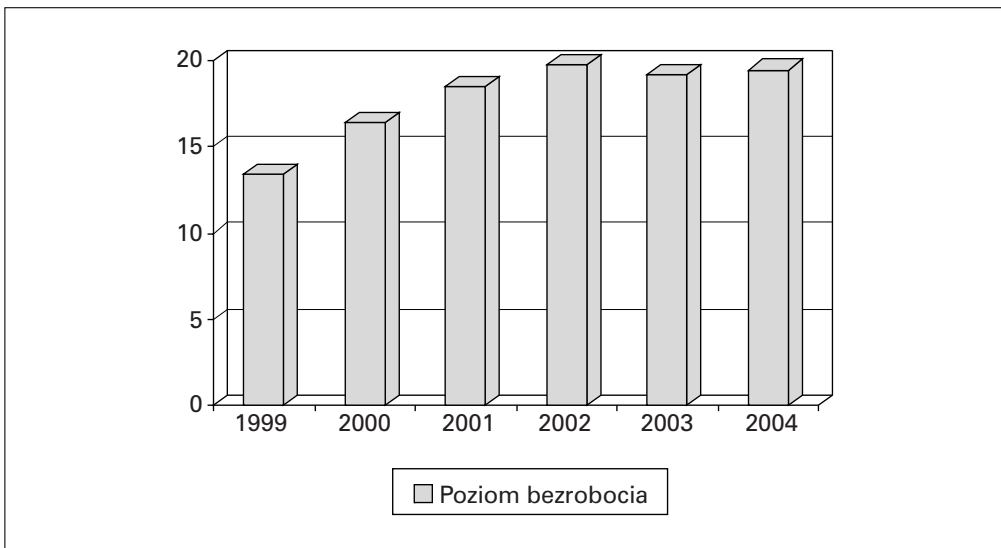
¹ M. Duda, Bezrobocie specyfika polska, OPOKA, <http://www.opoka.org.pl>.

nością przestrzenną oraz narastającą apatią w samodzielnym działaniu. Kryzys nie ominął także województw opartych przede wszystkim na jednej branży, np.: wydobywczej, włókienniczej czy stoczniowej. Najniższe poziomy bezrobocia występują w miastach o dużym stopniu urbanizacji, gdzie rozwijają się zróżnicowane gałęzie przemysłu i usług².

Sytuacja na polskim rynku pracy mimo upływu wielu lat transformacji nadal jest bardzo trudna, o czym świadczą wysoka stopa bezrobocia oraz niskie wskaźniki aktywności zawodowej i zatrudnienia.

Wskaźnik stopy bezrobocia w latach 1999–2004 przedstawia rysunek 1.

Rysunek 1. Stopa bezrobocia w Polsce w latach 1999–2004



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Indicators for monitoring the Employment Guidelines, 2004/2005 compedium, Komisja Europejska oraz dane z GUS Stopa bezrobocia w latach 1990–2004 (bezrobocie rejestrowane)

W badanym okresie, tj. od 1999 roku, stopa bezrobocia³ w Polsce z roku na rok wzrastała. W 1999 roku odnotowano 13,4% bezrobotnych, a już w rok później 16,4%. Do 2002 roku bezrobocie nadal rosło i osiągnęło bardzo wysoki poziom 19,8%. Niewielki, bo zaledwie 0,6% spadek bezrobocia odnotowano w 2003 roku. W 2004 roku nie tylko nie odnotowano spadku bezrobocia, ale zanotowano lekki wzrost, o 0,3% do poziomu 19,53% w stosunku do 2003 roku.

² M. Duda, *Bezrobocie...*, *op. cit.*

³ Zgodnie z powszechnie przyjętą metodologią, stopa bezrobocia oznacza udział bezrobotnych w liczbie ludności aktywnej zawodowo (czyli sumy pracujących i bezrobotnych).

Tendencję spadkową utrzymuje również wskaźnik zatrudnienia, co przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Wskaźnik zatrudnienia w Polsce w latach 1999–2003

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Wskaźnik zatrudnienia (15–64 lat)						
Polska	57,6	55,0	53,4	51,5	51,2	51,7

Źródło: Indicators for monitoring the Employment Guidelines, 2004/2005 compedium, Komisja Europejska oraz <http://www.egospodarka.pl/6838,Aktywność-ekonomiczna-ludności-Polski>.

Wskaźnik zatrudnienia⁴ utrzymuje ciągłą tendencję spadkową, w 1999 roku zatrudnionych było 57,6% ludności w wieku produkcyjnym. W kolejnych latach wskaźnik zatrudnienia spada, osiągając w 2003 roku najniższy poziom 51,2%. Niewielki, bo zaledwie 0,5% wzrost wskaźnika zatrudnienia odnotowano w 2004 roku, jednak nadal jest on na bardzo niskim poziomie. Dla porównania, wskaźnik zatrudnienia w krajach Unii Europejskiej (starych państw członkowskich – 15) w 2003 roku był wyższy o 13,1% i wynosił 64,3% (a w latach 2001–2003 przekracza 64%). Polski wskaźnik zatrudnienia jest również niższy w porównaniu ze wskaźnikami obecnej Unii Europejskiej (25 państw), gdzie współczynnik ten kształtuje się na poziomie ok. 62% i rośnie⁵.

Trudna sytuacja na rynku pracy w analizowanym okresie spowodowana została kilkoma czynnikami. Wśród nich najważniejszą rolę odgrywają między innymi spowolnienie gospodarcze z lat 2000–2002 oraz następujący po nim bezzatrudnieniowy wzrost gospodarczy. Duży wpływ na poziom bezrobocia ma również dezaktywizacyjna polityka państwa oraz wysokie koszty pracy. Duży nacisk na polski rynek pracy wywiera ponadto bardzo wysoki poziom naturalnej stopy bezrobocia (według różnych szacunków wynosi on około 15%) oraz jego strukturalny charakter⁶.

Nadzieją na poprawę sytuacji na rynku pracy może być sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). Jednym z pierwszych ekonomistów, który wskazał na fundamentalne znaczenie przedsiębiorcy, zachowań przedsiębiorczych oraz sektora MSP w rozwoju gospodarki rynkowej był J. A. Schumpeter⁷.

⁴ Obliczany jest jako procentowy udział pracujących w ogólnej liczbie ludności

⁵ Dane zaczerpnięte z: Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym, Polska 2004, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004, s. 11.

⁶ Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Polska 2004, Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym, Warszawa 2004, s. 11.

⁷ J. A. Schumpeter, Teoria rozwoju gospodarczego, Warszawa 1960; J. A. Schumpeter, Kapitalizm, socjalizm, demokracja, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

W ujęciu J. A. Schumpetera sens działania przedsiębiorcy polega na „kreatywnej destrukcji”. Według tej tezy gospodarka kapitalistyczna jest w ciągłej transformacji, podlega procesowi upadania starych firm i rodzenia się nowych, przechodząc w ten sposób na coraz wyższy poziom rozwoju. Jednak ten proces upadania starych i rodzenia się nowych firm nie przebiega jednakowo we wszystkich krajach. Istotne znaczenie ma tu przede wszystkim ustrój społeczno-polityczny i poziom rozwoju gospodarczego kraju. Inną rolę np. spełniają małe i średnie przedsiębiorstwa w krajach rozwijających się, a inną w krajach wysoko uprzemysłowionych. Rola MSP zależy bowiem od wielu ekonomicznych i pozaekonomicznych czynników, tj. polityki wsparcia i promocji tego sektora, kultury przedsiębiorczej itp.⁸

W Stanach Zjednoczonych na początku lat 70. powstała nowa szkoła myślenia – ekonomia podaży. Według Georga Gildera istotą systemu kapitalistycznego jest nieustanne powstawanie nowych przedsiębiorstw – aktywnych i innowacyjnych. Kapitalizm nie jest kierowany „niewidzialną ręką rynku”, lecz widzialnymi działaniami przedsiębiorców, którzy są zdolni podejmować ryzyko rozumiane w kategoriach przetrwania i rozwoju⁹.

Gilder podkreśla znaczenie niewielkich firm, często nasyconych wysoką technologią, które w latach 1969–1976 stworzyły 7,4 mln nowych miejsc pracy, co czterokrotnie przewyższało liczbę miejsc stworzonych dzięki działaniom agencji rządowych. W latach 70., dynamika przyrostu zatrudnienia w niewielkich, wysoko wyspecjalizowanych firmach sięgała 40% w skali rocznej i przewyższała czterynastokrotnie dynamikę zatrudnienia w firmach „dojrzałych”¹⁰. Świadczy to o istotnej roli niewielkich firm, funkcjonujących najczęściej w dziedzinach wysokiej techniki, najczęściej tworzonych i kierowanych przez młodych, ambitnych i przedsiębiorczych ludzi.

Przy prowadzeniu działań na rzecz wzrostu zatrudnienia interesujące dla Polski mogą być badania dotyczące wykorzystania w tym celu MSP. Badania przeprowadzone przez L. Hannah’a również potwierdzają tezę, że w ciągu ostatnich osiemdziesięciu pięciu lat przedsiębiorstwa małe i średnie mocniej zaważyły na rozwiniętych gospodarkach narodowych niż wielkie koncerny. Ekonomista ten dokonał analizy relacji między wielkimi firmami, a stanem gospodarek, w których odgrywały one największą rolę. Przeanalizował on sto największych firm

⁸ J. Jędrzejczak-Gas, Małe i średnie przedsiębiorstwa jako czynnik rozwoju współczesnych gospodarek, Konferencja naukowa w dn. 26–28.IX.2002 w Rzeszowie – Nierówności społeczne, wzrost gospodarczy, Uniwersytet Zielonogórski, Wydział Zarządzania.

⁹ J. Jędrzejczak-Gas, Małe..., *op. cit.*

¹⁰ G. Gidler, *Wealth and Poverty*, New York 1981; L. Filipowicz, *Amerykańska ekonomia podaży*, Poltext, Warszawa 1992, s. 98.

amerykańskich, niemieckich i brytyjskich w okresie 1912–1995. Badania pokazały, że nie istnieje związek między wynikami dużego koncernu a krajem jego pochodzenia. Rezultaty i pozycja ekonomiczna dużych firm nie determinują więc wyników w skali danej gospodarki¹¹. Interesującym faktem jest również to, że prawie połowa z badanych dużych jednostek gospodarczych upadła.

Małe i średnie przedsiębiorstwa stanowią podstawową siłę gospodarczą w procesie transformacji polskiej gospodarki. Rozwój sektora MSP w naszej gospodarce datuje się od 1989 roku, a więc do chwili wejścia Polski do Unii Europejskiej w dniu 1 stycznia 2004 roku trwał zaledwie 14 lat. W tym okresie znaczenie dużych państwowych przedsiębiorstw przemysłu ciężkiego i wydobywczego stawało się coraz mniejsze, zaś duże przedsiębiorstwa pozostałych sektorów, znajdujące się w większości pod kontrolą zagranicznego kapitału, działały dla realizacji celów właścicielskich, niekoniecznie tożsamy z interesami polskiej gospodarki. Gospodarcze i społeczne znaczenie MSP w Polsce jest duże i stale rosnące. Stanowią one szkołę przedsiębiorczości dla co najmniej dwóch milionów właścicieli oraz miejsce pracy dla 65% zatrudnionych w gospodarce poza rolnictwem. Z tych przedsiębiorstw może wyjść impuls ożywienia gospodarki i ograniczania skali bezrobocia.

Rolę polskiego sektora małych i średnich przedsiębiorstw w zatrudnieniu w latach 1994–2001 przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej

Lata	Mikro przedsiębiorstwa (0–5)	Małe przedsiębiorstwa (0–50)	Średnie przedsiębiorstwa (51–250)	Przedsiębiorstwa MSP (0–250)	Przedsiębiorstwa ogółem
1994	688.187	2.382.732	1.934.988	4.077.277	8.835.809
1995	708.209	2.616.232	2.058.775	4.675.007	9.125.861
1996	784.615	2.740.271	2.143.232	4.883.703	9.187.866
1997	892.695	2.893.541	2.289.096	5.182.637	9.484.948
1998	897.192	3.059.481	2.360.842	5.420.323	9.613.250
Lata	Mikro przedsiębiorstwa (0–9)	Małe przedsiębiorstwa (10–49)	Średnie przedsiębiorstwa (50–249)	Przedsiębiorstwa MSP (0–249)	Przedsiębiorstwa ogółem
1999	1.295.333	2.940.834	2.487.025	5.427.859	9.408.247
2000	1.317.041	2.967.625	2.473.615	5.441.240	9.134.191
2001	1.302.142	3.146.673	2.350.916	5.497.589	8.844.684

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych zamieszczonych na stronie internetowej Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości www.parp.gov.pl.

¹¹ Dla przykładu: w Wielkiej Brytanii PKB w badanym okresie rósł wolniej niż w Niemczech czy USA pomimo faktu, że to właśnie duże przedsiębiorstwa brytyjskie najlepiej się rozwijały.

Z danych przedstawionych w powyższej tabeli wynika, iż od 1996 roku w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw pracuje ponad 50% (4.883.703) osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach. Każdego roku udział zatrudnienia w MSP rośnie, przy czym w 2001 roku osiągnął poziom 62,16% (5.497.589). Ponad połowę osób pracujących w sektorze MSP stanowią zatrudnieni w małych przedsiębiorstwach.

Sektor MSP odgrywa istotną rolę również w wytwarzaniu Produktu Krajowego Brutto. W latach 1995–1997 utrzymywała się wzrostowa tendencja w wytwarzaniu PKB przez polskie przedsiębiorstwa. Ogółem przedsiębiorstwa wytwarzają prawie 70% PKB, zaś sektor małych i średnich przedsiębiorstw (zatrudniających 0–250 pracowników) od 1998 roku wytwarza ponad 48% PKB. Wśród przedsiębiorstw najwyższy udział w tworzeniu PKB przypada na małe przedsiębiorstwa (0–50 zatrudnionych)¹² i w tej grupie firm odnotowana jest ciągła tendencja wzrostowa (w 2002 roku wytworzyły ponad 40% PKB)¹³.

Przesłanką dla zwrócenia szczególnej uwagi na sektor MSP jest fakt, że stanowią one ponad 99% ogółu polskich przedsiębiorstw i dają zatrudnienie dla ponad 5 mln osób. Na uwagę zasługuje również to, że pomimo wzrostu bezrobocia i spadku wskaźnika zatrudnienia, sektor małych i średnich przedsiębiorstw zwiększył zatrudnienie.

Ze względu na brak danych dotyczących przeciętnego zatrudnienia w sektorze MSP w latach 2002–2004, w tabeli 3 przedstawiono tendencje dotyczące przeciętnego zatrudnienia w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 9 osób, z podziałem na sektor publiczny i prywatny.

Tabela 3. Przeciętne zatrudnienie w przedsiębiorstwach w latach 2002–2004

Wyszczególnienie	2002		2003		3 kwartały 2004	
	Ilość	%	Ilość	%	Ilość	%
Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw ogółem ¹⁴	4 911,5	95,60	4 724,4	96,19	4 674,9	98,95
W sektorze publicznym	1 185,3	91,63	1 117,1	94,25	1 039,1	93,02
W sektorze prywatnym	3 726,3	96,94	3 607,3	96,81	3 635,8	100,79

* Dane w tys. Analogiczny okres poprzedniego roku = 100

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jak wynika z powyższej tabeli, ogólna liczba zatrudnionych w sektorze przedsiębiorstw w latach 2002–2003 utrzymuje tendencję spadkową. W badanym

¹² Do grupy tej zaliczamy również mikro-przedsiębiorstwa (0–9 zatrudnionych) oraz przedsiębiorstwa będące formą samozatrudnienia.

¹³ Na podstawie danych PARP, internet www.parp.gov.pl.

¹⁴ Podmioty gospodarcze o liczbie pracujących powyżej 9 osób.

okresie spadek zatrudnienia odnotowywany jest zarówno w sektorze przedsiębiorstw publicznych jak i prywatnych. Spadek ten jest bardziej łagodny w sektorze przedsiębiorstw prywatnych niż w sektorze przedsiębiorstw publicznych. W przedsiębiorstwach prywatnych w okresie trzech kwartałów 2004 roku nastąpił niewielki, bo zaledwie 0,79% wzrost zatrudnienia w stosunku do 2003 roku.

Jako czynniki powodujące wzrost zatrudnienia w małych firmach A. Bielawska wymienia następujące elementy:

- małe firmy stosują zazwyczaj technologie bardziej pracochłonne niż duże firmy;
- kapitał niezbędny do utworzenia jednego miejsca pracy w małych firmach jest mniejszy niż w firmach dużych¹⁵.

Znacząca rola przypada MSP, które – jak pokazują doświadczenia krajów zachodnich i Stanów Zjednoczonych – wnoszą nieproporcjonalnie duży wkład w tworzenie nowych miejsc pracy¹⁶. Ponadto, pozwalają one nie tylko na tworzenie miejsc pracy w sensie ilościowym (choć jest to istotne), lecz także w jakościowym. Każde nowe miejsce pracy przyczynia się do wzrostu dochodów gospodarstw domowych, a tym samym całego społeczeństwa, jednak istnieje różnica między prostym tworzeniem miejsc pracy, zapewniających wyłącznie zatrudnienie, a tworzeniem możliwości zatrudnienia o wysokiej jakości, które zapewnia odpowiedni poziom życia, oferuje godne warunki pracy i stwarza możliwości osobistego rozwoju¹⁷.

Ważnym problemem dla przedsiębiorców mogą być także skomplikowane, niestabilne przepisy prawne, dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej. Przepisy te bardzo często nakładają na przedsiębiorców szereg zbyt wysokich obciążeń i niepotrzebnej biurokracji. Badania ankietowe¹⁸ potwierdzają, że barierą rozwoju firm oraz wzrostu zatrudnienia w małych i średnich przedsiębiorstwach jest przeregulowany system gospodarczy. Prawie połowa ankietowanych pracodawców uznaje, że *nie da się prowadzić opłacalnej działalności gospodarczej, przestrzegając wszystkich przepisów oraz płacąc wszystkie wymagane podatki i inne obciążenia*. 40% MSP deklaruje, że gdyby urząd pracy dotował jednorazowo część kosztów utworzenia miejsca pracy, to zwiększyłyby zatrudnienie. Jednak nawet przy takiej zachęcie nie zrobiłoby tego 72% mikroprzedsiębiorstw. Ciekawe, że o ile znaczną przeszkodą w zatrudnianiu większej liczby pracowni-

¹⁵ A. Bielawska, Znaczenie małych firm dla rozwoju gospodarczego, „Ekonomista”, Nr 3/1992.

¹⁶ B. Piasecki, A. Rogut, E. Stawasz, D. Smallbone, S. Johnson, Warunki prowadzenia działalności gospodarczej przez MSP w Polsce i krajach Unii Europejskiej, Warszawa 1998, s. 15.

¹⁷ W. Kozek, Praca w perspektywie XXI wieku, w: Społeczno-polityczne uwarunkowania systemu gospodarczego, IRiSS, Raport Nr 49, Warszawa 1997, s. 33–50.

¹⁸ Najpewniej w małych, Małe i średnie przedsiębiorstwa – badanie, „Rzeczpospolita”. Nr 209 z dn. 07.09.2000 r.

ków jest dla menedżerów obciążenie wynagrodzeń kosztami ubezpieczeń, o tyle stosunkowo niewielu uważa za taką barierę wysokość płacy minimalnej, o którą rząd co roku toczy batalie ze związkowcami. Niechęć do przyjmowania nowych pracowników wynika też z przekonania większości menedżerów, że nie poprawi to produktywności ich firm. Uważają, że łatwiej osiągnąć ten cel, dając podwyżki osobom już zatrudnionym¹⁹.

W dobrym kierunku idą działania rządu, który w programie „Kierunki działań Rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw od 2003 do 2006 roku” jako podstawowe cele polityki wobec MSP wymienia: wsparcie przedsięwzięć służących rozwojowi małych i średnich przedsiębiorstw; poprawa otoczenia prawnego i administracyjnego MSP oraz promowanie postaw przedsiębiorczych w społeczeństwie; rozwój otoczenia instytucjonalnego MSP; wspieranie integracji firm i ich działalności na forum międzynarodowym²⁰.

Pozytywnie należy również ocenić zmiany w prawie pracy, wprowadzone w 2002 roku. Zmiany wprowadzone ustawą²¹ częściowo weszły w życie jeszcze w 2002 roku, natomiast część – od 1 stycznia 2003 roku.

Zmiany miały na celu odbiurokratyzowanie stosunków pracy, a także zmniejszenie kosztów zatrudniania pracowników oraz uelastycznienie czasu pracy. Do podstawowych zmian, które weszły w życie od 1 stycznia 2003 roku należało:

- skrócenie okresu, za który pracodawca jest obowiązany wypłacić pracownikowi wynagrodzenie za czas choroby,
- obniżenie wysokości dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych,
- wprowadzenie obowiązku wykorzystania przez pracownika urlopu wypoczynkowego w okresie wypowiedzenia, jeżeli pracodawca takiego urlopu udzieli,
- wydłużenie podstawowego okresu rozliczeniowego z 3 do 4 miesięcy,
- wprowadzenie w określonych branżach możliwości przedłużania okresów rozliczeniowych do 6 lub 12 miesięcy.

Korzystne dla pracodawców zmiany dotyczą również zasad rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy²². Celem tych zmian było przede wszystkim obniżenie kosztów zwalniania pracowników

¹⁹ Najpewniej w małych firmach, Małe i średnie przedsiębiorstwa – badanie, „Rzeczpospolita”, Nr 209 z dn. 07.09.2000 r.

²⁰ Program działań wobec małych i średnich przedsiębiorstw, Informacja prasowa, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Biuro Prasy i Informacji, Warszawa, 27 lutego 2003 r., <http://www.mpips.gov.pl>.

²¹ Ustawa z dnia 26 lipca 2002 r. Kodeks pracy, Dz.U. Nr 135, poz. 1146.

²² Ustawa z dnia 26 lipca 2002 r. wprowadziła również zmiany do ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy Dz.U. z 2002 r., Nr 112, poz. 980.

z przyczyn dotyczących zakładu pracy, w szczególności u pracodawców zatrudniających mniej niż 20 pracowników. Zmiany te weszły w życie od 1 lipca 2003 roku. Polegały one przede wszystkim na ograniczeniu stosowania przepisów ustawy tylko do pracodawców zatrudniających co najmniej 20 pracowników (w konsekwencji tego tylko tacy pracodawcy zobowiązani są do wypłaty odprawy zwalnianym pracownikom), skróceniu procedury zwolnień grupowych, uzależnieniu wysokości odprawy pieniężnej dla zwalnianych pracowników tylko od zakładowego stażu pracy (w miejsce dotychczasowego łącznego stażu pracy)²³.

Ważną zmianą w przepisach prawa pracy, działającą na korzyść pracowników, jest możliwość tylko dwukrotnego przedłużenia umowy o pracę na czas określony. Zgodnie z kodeksem trzecia umowa zawarta na czas określony traktowana jest jako umowa na czas nieokreślony.

Jako pozytywny element działań rządu na rzecz zwiększenia zatrudnienia absolwentów szkół należy traktować program „Pierwsza praca”. Jest on długo oczekiwaną próbą rozwiązania problemu rosnącego bezrobocia młodzieży. Sytuacja absolwentów na rynku pracy jest rzeczywiście bardzo trudna. Z jednej strony w trudnej sytuacji gospodarczej pracodawcy niechętnie zatrudniają osoby bez doświadczenia zawodowego, które trzeba dopiero przysposobić do pracy. Z drugiej – wysokie bezrobocie powoduje, że na jedną ofertę pracy przypada wielu chętnych z odpowiednim doświadczeniem. Trzeba więc stworzyć dla osób kończących dopiero swoją edukację i zaczynających swoją przygodę z rynkiem pracy warunki, w których będą oni mieli szansę skutecznie konkurować o miejsca pracy z bardziej doświadczonymi osobami.

Program „Pierwsza praca” nie wychodzi w istotny sposób poza formy pomocy dla absolwentów stosowane dotychczas. W jego skład wchodzi zarówno sposoby od dawna już stosowane: refundacja wynagrodzeń absolwentów, staże absolwenckie, roboty publiczne, pożyczki na tworzenie miejsc pracy, szkolenia, tzw. programy specjalne, pożyczki na podejmowanie własnej działalności gospodarczej. To, co nowe, jest rozszerzeniem dotychczasowych programów – mającym zwiększyć ich dostępność czy też zakres pomocy. Są to: dodatkowe refundacje kosztów pracy dla absolwentów (nie tylko wcześniej zarejestrowanych), zatrudnienie poprzez wolontariat, program zalesiania, rozwój poręczeń kredytowych wspólnie z Bankiem Gospodarstwa Krajowego BGK, refundacja składek na ubezpieczenia rentowe i wypadkowe, zwolnienie z płacenia składek na drugi filar ubezpieczenia emerytalnego w rok po rozpoczęciu działalności gospodarczej, pożyczki dla podejmujących naukę i doszkalanie, dofinansowanie form aktywnych z rezerwy

²³ Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Polska 2004, Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym, Warszawa 2004, s. 32.

uwłaszczeniowej oraz z pomocą pożyczek z międzynarodowych instytucji finansowych, a także program dla niepełnosprawnych absolwentów „Junior”²⁴.

Rządowy program „Pierwsza praca” może również wpłynąć na zwiększenie liczby mikroprzedsiębiorstw, będących w początkowej fazie rozwoju przede wszystkim formą samozatrudnienia²⁵. Daje on możliwość absolwentom kończącym szkołę na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej wspomaganej przez państwo, początkowo poprzez system szkoleń, a po rozpoczęciu działalności przez możliwość skorzystania z różnego rodzaju ulg i zwolnień podatkowych.

Sektor MSP w najbliższych latach będzie mógł odgrywać dominującą rolę w zagospodarowaniu wolnych zasobów pracy, szczególnie na terenach o niskim poziomie rozwoju i z niedostateczną infrastrukturą. Ludność z terenów o wysokiej stopie bezrobocia natomiast nie ma możliwości przemieszczenia się w poszukiwaniu pracy²⁶. Duże firmy w konsekwencji przyczyniają się do dalszej dysproporcji w rozwoju poszczególnych regionów kraju i pogłębienia nierówności społecznych. Szybkie i trwale zmniejszenie bezrobocia na całym terytorium kraju wymaga więc rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Szczególnie, że drobna przedsiębiorczość pozwala lepiej dostosować się do warunków lokalnych, pozwala na znacznie większe zróżnicowanie działalności gospodarczej niż w przypadku koncernów międzynarodowych²⁷. Sprzyja to rozwojowi w długim okresie²⁸.

Duży wpływ na poziom bezrobocia będzie miał aktywny udział państwa. Potrzeba odpowiedniej polityki w zakresie rynku pracy i zwalczania bezrobocia, bez której rynek pracy sam nie jest w stanie sobie poradzić. Przy odpowiedniej polityce wsparcia dla sektora MSP są one w stanie zwiększyć zatrudnienie oraz swoją konkurencyjność. Chodzi również o to, aby przyjęte cele polityki rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw, takie jak pobudzenie aktywności sektora MSP, zapewniającej zatrudnienie w tym sektorze oraz wzrost jego konkurencyjności i zdolności do funkcjonowania na Jednolitym Rynku Europejskim nie pozostały tylko hasłami wypisanymi na papierze.

²⁴ A. Sowa, M. Walewski, <http://praca.gazeta.pl/praca/1,47363,793978.html>.

²⁵ Polskie prawo nie posługuje się jednoznaczną, powszechną definicją samozatrudnienia, to jednak używa tego określenia głównie w kontekście czynności wykonywanych na rzecz podmiotów gospodarczych na innej podstawie niż umowa o pracę.

²⁶ M. Okólski, Czynniki zmian mobilności siły roboczej, w: *Studia nad reformowaną gospodarką, Aspekty instytucjonalne*, pod red. M. Okólskiego, U. Sztanderskiej, PWN, Warszawa 1996, s. 137–170.

²⁷ A. Jewtuchowicz, *Rozwój lokalny i regionalny w okresie transformacji gospodarki polskiej*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1993 oraz M. Klamut, E. Passella, *Konkurencyjność regionów w Polsce a rozwój przedsiębiorczości*, w: *Przekroje regionalne w polityce ekonomicznej*, pod red. St. Korenika, AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 42.

²⁸ S. Jankiewicz, *Małe i średnie przedsiębiorstwa jako instrument ograniczania nierówności społecznych w Polsce*, Katedra Polityki Gospodarczej i Planowania Rozwoju, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.

Bibliografia

1. Bielawska A., Znaczenie małych firm dla rozwoju gospodarczego, „Ekonomista”, Nr 3/1992.
2. Drucker P., Innowacja i przedsiębiorczość, Praktyka i zasady, PWE, Warszawa 1992.
3. Duda M., Bezrobocie specyfika polska, OPOKA, internet <http://www.opoka.org.pl>.
4. Filipowicz L., Amerykańska ekonomia podaży, Poltext, Warszawa 1992.
5. Gidler G., Wealth and Powerty, New York 1981.
6. Hannah L., Marshall's 'Trees' and the 'Global Forest': Were 'giant Redwoods' Different?, za: „The Economist”, London, 11/1996.
7. Jankiewicz S., Małe i średnie przedsiębiorstwa jako instrument ograniczania nierówności społecznych w Polsce, Katedra Polityki Gospodarczej i Planowania Rozwoju, AE w Poznaniu.
8. Jewtuchowicz A., Rozwój lokalny i regionalny w okresie transformacji gospodarki polskiej, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1993.
9. Jędrzejczak-Gas J., Małe i średnie przedsiębiorstwa jako czynnik rozwoju współczesnych gospodarek, Konferencja naukowa w dn. 26–28.IX.2002 w Rzeszowie – Nierówności społeczne, wzrost gospodarczy, Uniwersytet Zielonogórski, Wydział Zarządzania.
10. Klamut M., Passella E., Konkurencyjność regionów w Polsce a rozwój przedsiębiorczości, w: Przekroje regionalne w polityce ekonomicznej, pod red. Korzenika St., AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999.
11. Kozek W., Praca w perspektywie XXI wieku, w: Społeczno-polityczne uwarunkowania systemu gospodarczego, IRiSS, Raport Nr 49, Warszawa 1997.
12. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Polska 2004, Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym, Warszawa 2004.
13. Najpewniej w małych, Małe i średnie przedsiębiorstwa – badanie, „Rzeczpospolita”, Nr 209 z dn. 07.09.2000 r.
14. Okólski M., Czynniki zmian mobilności siły roboczej, w: Studia nad reformowaną gospodarką, Aspekty instytucjonalne, pod red. Okólskiego M., Sztanderskiej U., PWN, Warszawa 1996.
15. Piasecki B., Rogut A., Stawasz E., Smallbone D., Johnson S., Warunki prowadzenia działalności gospodarczej przez MSP w Polsce i krajach Unii Europejskiej, Warszawa 1998.
16. Program działań wobec małych i średnich przedsiębiorstw, Informacja prasowa, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Biuro Prasy i Informacji, Warszawa, 27 lutego 2003 r., <http://www.mpips.gov.pl>.
17. Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, <http://www.parp.gov.pl>.

18. Schumpeter J. A., Teoria rozwoju gospodarczego, Warszawa 1960; Schumpeter J. A., Kapitalizm, socjalizm, demokracja, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
19. Sowa A., Walewski M., <http://praca.gazeta.pl/praca/1,47363,793978.html>.
20. Ustawa z dnia 26 lipca 2002 r., Kodeks pracy Dz.U. Nr 135, poz. 1146.
21. Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy Dz.U. z 2002 r., Nr 112, poz. 980.

Postawy studentów wobec rynku pracy i stosowane przez nich metody poszukiwania zarobkowego zajęcia

1. Wprowadzenie

Niniejszy artykuł nawiązuje do rozważań autorki zawartych w tekście: Postawy studentów wobec pracy zawodowej w trakcie nauki, w którym przedstawiono wyniki oraz wnioski z jej własnych badań w tym zakresie. Szczególne miejsce w analizie znalazły wówczas kwestie związane z oczekiwaniami studiujących Polaków w wieku od 18 do 34 lat względem wymiernych korzyści związanych z pracą zawodową, wykonywaną jeszcze podczas trwania nauki.

Ze względu jednak na utrzymującą się na naszym rynku pracy trudną sytuację, zwłaszcza dla osób, które dopiero na niego wkraczają, podjęty temat warto kontynuować. I tak, artykuł ten stanowi próbę oceny szans zatrudnieniowych młodych ludzi, w oparciu o analizę ich zachowań w procesie poszukiwania zarobkowego zajęcia. Wskazuje wyznawane przez nich stereotypy myślowe, napotykanne bariery, czynniki sprzyjające znalezieniu pracy w zestawieniu ze stosowanymi strategiami zwiększającymi szanse na zatrudnienie. Opiera się na tych samych, co poprzednio, badaniach, tj. ankietach audytoryjnych, przeprowadzonych na przełomie maja i czerwca 2004 roku wśród 756 studentów z 11 polskich uczelni.

2. Wielowymiarowa analiza postrzegania rynku pracy

Do wielowymiarowej analizy postrzegania rynku pracy posłużono się pytaniem numer VIII z ankiety, prosząc w nim o ustosunkowanie się respondentów do trzynastu podanych twierdzeń. Następnie przyjęto następujący schemat prezentacji wyników badań. W tabeli 1 zawarto poszczególne tezy wraz z wynikiem, wyrażającym odsetek respondentów, którzy:

- zgadzają się z tym twierdzeniem (odpowiedź „zdecydowanie się zgadzam” i „raczej się zgadzam”);
- nie zgadzają się z tym twierdzeniem (odpowiedź „zdecydowanie się nie zgadzam” i „raczej się nie zgadzam”);
- nie mają w tej sprawie zdania;
- nie udzielili odpowiedzi.

Tabela 1. Postrzeganie wybranych aspektów rynku pracy przez ogół respondentów

Nr twierdzenia	Treść twierdzenia	Wskazania w %		
		zgadzam się	nie zgadzam się	brak odpowiedzi
1	Program studiów powinien być skupiony bardziej na wiedzy praktycznej niż na teorii.	88,5	7,9	2,1
2	Szkola wyższa powinna pomóc w znalezieniu pierwszej pracy najlepszym absolwentom.	80,9	12,7	4,8
3	Przystąpienie Polski do UE otwiera nowe perspektywy zawodowe przed młodymi ludźmi.	78,3	16,1	4,6
4	Nie wyobrażam sobie życia bez pracy zawodowej.	70,7	22,1	5,8
5	Bez znajomości nie sposób dostać dobrej pracy.	68,9	27,7	2,4
6	Absolwent z doświadczeniem zawodowym i znajomością języków obcych bez problemu znajdzie pracę nawet podczas recesji.	64	30,3	4,4
7	Na rynku pracy większe szanse mają absolwenci, którzy wychowali się w dużych miastach i tam kończyli studia.	62,7	32,8	3,3
8	Wiem, co jest potrzebne, aby zdobyć wymarzoną pracę i konsekwentnie do tego dążyć.	59	28,4	10,6
9	Kiedy myślę o zbliżającym się końcu studiów, to boję się o swoją przyszłość zawodową.	52,4	41,1	5,6
10	Dyplom wyższej uczelni gwarantuje zdobycie interesującej pracy.	49,1	46,3	2,2
11	Wakacje są po to, by wypocząć, a nie pracować.	49,1	43,9	5,8
12	Nie opłaca się zdobywać wysokich not na studiach, bo pracodawcy nie zwracają uwagi na średnią ocen absolwentów.	44,1	44	10,2
13	Gdybym w tym roku zdawał(a) maturę, to zdecydował(a)bym się na inny kierunek studiów niż obecny.	21,3	68,4	9,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Twierdzenia posortowano malejąco, według odsetka osób zgadzających się z daną tezą. Pozwoliło to na wyciągnięcie kilku kluczowych wniosków.

Po pierwsze, przeważająca większość ankietowanych akcentuje potrzebę bardziej praktycznych niż teoretycznych zajęć na studiach (88,5%) oraz potrzebę pomocy ze strony uczelni w znalezieniu pierwszej pracy najlepszym absolwentom (80,9%). Zdaniem 64% z nich, absolwent z doświadczeniem zawodowym i znajomością języków obcych na rynku pracy bez problemu poradzi sobie już sam, nawet podczas recesji.

Po drugie, ponad trzy czwarte (78,3%) respondentów w przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej upatruje swoich szans zawodowych.

Po trzecie, 70,7% z nich nie wyobraża sobie swojego życia bez pracy zawodowej, ale jednocześnie aż 68,9% uważa, że atrakcyjnej posady nie sposób dostać bez znajomości.

Ponadto większość badanych (62,7%) prezentuje pogląd, iż na rynku pracy większe szanse mają absolwenci, którzy wychowywali się w dużych miastach i tam kończyli studia.

Co ciekawe, niemal co piąty ankietowany nie jest zadowolony z wyboru kierunku nauki. 21,3% badanych stwierdziło bowiem, że gdyby w tym roku zdawali maturę, to zdecydowaliby się na inny kierunek studiów niż obecny (tabela 1).

Na uszczegółowienie wskazanych wcześniej prawidłowości ze względu na cechy badanej zbiorowości pozwalają zaś rozkłady procentowe zagregowanych odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam” i „raczej się zgadzam” obliczone kolejno dla każdego twierdzenia z tabeli 1, zawarte w tabeli 2.

Na ich podstawie można zaryzykować stwierdzenie, że postulaty bardziej praktycznego niż teoretycznego systemu nauczania oraz pomocy ze strony uczelni w znalezieniu pierwszego zajęcia dla najlepszych absolwentów wysuwają zdecydowanie częściej studenci młodszy, w wieku 18–24 lata (odpowiednio: 89,4% i 81,8%), uczący się na pierwszym roku (odpowiednio: 91,4% i 83,2%), słuchacze Wyższej Szkoły Celnej w Warszawie (odpowiednio: 93% i 86%) i Wyższej Szkoły Promocji w Warszawie (odpowiednio: 92,4% i 84,7%), studium administrację (odpowiednio: 93,6% i 86%) i reklamę (odpowiednio: 91,5% i 88,5%).

Zgodnie z oczekiwaniami, wyobrażenie doświadczonego i władającego obcymi językami absolwenta, poszukiwanego przez pracodawców nawet w czasie recesji, bliskie jest najbardziej studentom kierunków technicznych (76,5%) z Politechniki Warszawskiej, bankowości i ekonomii (73,1%) ze Szkoły Głównej Handlowej oraz administracji (73,1%) z Wyższej Szkoły Celnej.

Natomiast pojawienia się nowych, szerszych perspektyw zawodowych w związku z wstąpieniem naszego kraju do Unii Europejskiej oczekują głównie

słuchacze iberystyki (92,6%) z Uniwersytetu Warszawskiego i kierunków biologicznych (89,2%) ze Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

Podkreślenia wymaga fakt, że to kobiety (73,3%) częściej niż mężczyźni (66,6%) „nie wyobrażają sobie życia bez pracy zawodowej”. Zanika więc wśród nich tradycyjne pojęcie roli kobiety w rodzinie. Silniej niż pozostałe grupy badanych potrzebę pracy zawodowej deklarują również respondenci starsi, w wieku 25–34 lata (77,4%), na ostatnim roku studiów.

Przy tym do osób, które wskazują na konieczność posłużenia się znajomościami w celu uzyskania intratnego stanowiska, należą przede wszystkim studenci administracji (84,9%), turystyki (81,8%) oraz psychologii i pedagogiki (77,6%), uczący się w trybie zaocznym.

Z kolei bardziej przekonanych o większych szansach na rynku pracy absolwentów pochodzących z wielkich miast i tam się uczących jest niemal trzy czwarte (74,5%) słuchaczy ostatniego roku studiów. Uważa tak też 69,2% osób, które wybrały bankowość i ekonomię, 66,7% osób studiujących reklamę i 66,3% przyszyłych specjalistów od marketingu i zarządzania. Szczególną uwagę należy zwrócić na bardzo wysoki w stosunku do średniej (85,7%) odsetek zgadzających się z tą opinią respondentów z Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Osoby te wywodzą się na ogół z mniejszych miejscowości regionu Warmii i Mazur – obszaru głównie rolniczego i o najwyższym w kraju bezrobociu.

Natomiast rozstrzygając kwestię, kto z badanych chętniej niż inni zmieniliby kierunek nauki, okazuje się, że uczyniliby to prawie co czwarty studium mężczyzna (23,5%) i słuchacze trzeciego i czwartego roku studiów (odpowiednio: 24,8% i 32,5%). Najliczniej zrezygnowaliby oni z kierunków turystycznych (31,8%) i z zarządzania i marketingu (29,4%). Wydawać by się mogło, iż chęć przerwania nauki tej ostatniej specjalności wiąże się z istniejącą już od kilku lat na rynku pracy konkurencją pracobiorców w postaci dużej liczby absolwentów posiadających wykształcenie właśnie w tym zakresie (zob. tabela 2).

Tabela 2. Postrzeganie wybranych aspektów rynku pracy przez respondentów – rozkłady procentowe zagregowanych odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam” + „raczej się zgadzam”

Zmienne		Wskazania w %												
		Tw. 1	Tw. 2	Tw. 3	Tw. 4	Tw. 5	Tw. 6	Tw. 7	Tw. 8	Tw. 9	Tw. 10	Tw. 11	Tw. 12	Tw. 13
Płeć	kobieta	88,3	82,1	78,0	73,3	67,2	62,6	60,8	56,1	53,9	50,0	47,4	41,5	19,8
	mężczyzna	88,8	79,2	78,8	66,6	71,5	66,2	65,6	63,2	50,0	47,7	51,7	48,3	23,5
Wiek	18-24	89,4	81,8	78,5	69,2	68,8	64,5	63,1	58,7	56,2	49,7	47,8	43,5	22,0
	25-34	84,4	76,6	77,4	77,4	69,6	61,7	61,0	60,2	33,6	46,1	55,5	47,7	18,0
	techniczne	89,7	85,3	72,0	69,1	72,0	76,5	63,2	44,2	66,2	61,8	54,4	54,4	26,5
	reklama	91,5	88,5	81,9	66,7	68,5	54,0	66,7	70,9	49,1	41,8	49,1	46,7	19,4
	marketing i zarządzanie	89,1	70,6	82,7	77,2	63,0	64,1	66,3	58,7	39,1	50,0	50,0	40,2	29,4
	kierunki biologiczne	80,3	75,0	89,2	66,1	60,7	57,2	53,5	46,4	51,8	39,3	46,4	50,0	12,5
Kierunek studiów	bankowość, ekonomia	84,6	76,9	61,5	69,2	73,1	73,1	69,2	61,5	50,0	53,8	57,7	46,2	15,3
	administracja	93,6	86,0	80,7	76,3	84,9	73,1	64,6	76,3	62,3	60,2	54,8	29,1	23,7
	turystyka	84,8	84,9	71,2	66,7	81,8	71,2	59,1	57,5	56,1	50,0	53,0	51,5	31,8
	iberystyka	83,9	75,0	92,6	70,6	50,0	60,3	61,8	36,8	55,9	44,1	42,6	45,6	11,8
	psychologia i pedagogika	93,9	77,6	59,2	79,6	77,6	65,3	57,1	61,2	77,5	61,2	36,7	38,7	20,4
	socjologia	84,9	76,7	71,2	67,1	58,9	61,6	58,9	53,4	28,7	39,7	45,2	43,8	16,4
Rok studiów	Rok I	91,4	83,2	78,5	71,5	70,3	59,5	67,2	62,5	52,6	53,9	48,7	36,7	16,4
	Rok II	86,8	82,3	79,8	69,6	73,6	62,1	62,5	55,9	56,8	44,1	50,7	48,0	21,1
	Rok III	88,4	80,1	76,2	68,0	63,6	68,5	57,7	59,2	45,7	51,0	50,0	49,1	24,8
	Rok IV	87,5	75,0	80,0	75,0	65,0	80,0	47,5	72,5	60,0	47,5	35,0	37,5	32,5
	Rok V	84,3	72,6	78,4	78,4	66,7	62,7	74,5	45,1	53,0	43,1	51,0	47,1	21,6

Tabela 2. (cd.)

Zmienne		Wskazania w %												
		Tw. 1	Tw. 2	Tw. 3	Tw. 4	Tw. 5	Tw. 6	Tw. 7	Tw. 8	Tw. 9	Tw. 10	Tw. 11	Tw. 12	Tw. 13
Tryb studiów	dzienny	88,7	82,8	82,6	71,0	64,8	64,5	61,9	54,4	58,6	49,3	47,9	40,5	18,1
	wieczorowy	81,8	78,8	87,9	75,8	66,6	60,6	54,5	63,7	57,5	51,5	33,3	60,6	18,2
	zaoczny	88,9	79,4	73,4	69,8	73,1	63,8	64,1	63,0	45,9	48,6	51,7	46,2	24,7
	PW	89,8	84,7	71,2	71,2	72,9	78,0	64,4	45,8	64,4	61,1	57,6	57,6	25,4
	SGGW	83,4	77,3	87,8	63,6	62,1	59,1	53,0	47,0	56,1	41,0	40,9	47,0	15,1
	SGH	88,3	69,8	88,4	69,7	48,9	74,4	44,2	62,8	39,5	51,2	51,2	37,2	16,3
	UMK	93,5	78,2	58,7	80,4	82,7	65,2	58,7	63,1	78,2	63,1	37,0	41,3	21,7
Nazwa uczelni	UWM	85,7	71,5	100	57,2	85,7	71,5	85,7	57,2	71,5	57,2	85,8	57,2	28,6
	UW	84,4	77,1	85,3	74,3	57,8	64,2	67,0	44,1	52,3	48,6	46,8	44,1	18,3
	WSC	93,0	86,0	79,0	79,1	86,1	73,3	64,0	76,7	61,7	60,4	55,9	30,2	23,3
	WSE	84,6	84,6	70,8	66,2	81,6	70,7	60,0	56,9	56,9	50,8	53,9	50,7	32,3
	WSHiFM	83,3	83,3	50,0	75,0	91,6	58,3	75,0	41,7	75,0	50,0	58,3	58,3	25,0
	WS B. Jańskiego	83,6	76,1	68,7	65,7	58,2	59,7	61,2	52,2	26,8	35,9	46,2	43,3	16,4
	WSP	92,4	84,7	82,1	68,4	67,4	54,1	67,3	69,9	45,4	43,4	47,5	44,3	21,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

3. Metody poszukiwania i stopień zaangażowania w znalezienie pracy

W celu zaś zbadania preferowanych przez studentów metod poszukiwania pracy i stopnia ich zaangażowania w jej znalezienie, wykorzystano następujące pytania:

- XVII. „W jaki sposób od jutra zaczęłby/zaczęłaby Pan/Pani szukać pracy? Proszę wybrać dowolną liczbę odpowiedzi”;
- XVI. „Na jakie wyrzeczenia i niedogodności zgodzi się Pan/Pani, chcąc dostać dobrą pracę? Proszę wybrać dowolną liczbę odpowiedzi”;
- XVIII. „Mając do wyboru dwie możliwości podjęcia pracy, które ze spraw byłyby decydujące przy podejmowaniu decyzji o wyborze jednej z nich? Proszę wybrać tylko jedną odpowiedź”.

Wyniki badań wskazują (tabela 3), iż trzy czwarte respondentów poszukuje zatrudnienia poprzez ogłoszenia prasowe (77,6%), a także kontakty z rodziną i znajomymi (75,4%). Analizują oni również ogłoszenia w Internecie (66,7%), wysyłają swoje oferty bezpośrednio do potencjalnych pracodawców (61,1%), odbywają staże i praktyki (43,9%) oraz zgłaszają swoje dane do internetowych serwisów pracy (38,9%).

Warto tu podkreślić bardzo wysoką pozycję wykorzystania Internetu jako formy poszukiwania zajęcia, co wiąże się niewątpliwie z kryterium wieku ankietowanych oraz ułatwionym dlań dostępem do pracowni komputerowych na uczelniach.

Tabela 3. Preferencje ogółu respondentów odnośnie do metod poszukiwania pracy

	N	w %
XVII. W jaki sposób od jutra zaczęłby/zaczęłaby Pan/Pani szukać pracy?	Analiza ogłoszeń prasowych	587 77,6
	Przez rodzinę i znajomych	570 75,4
	Analiza ogłoszeń internetowych	504 66,7
	Bezpośredni kontakt z firmami (wysyłanie ofert, rozmowy)	462 61,1
	Odbywanie praktyk/staży	332 43,9
	Zgłoszenie danych do internetowego serwisu pracy	294 38,9
	Przez firmy doradztwa personalnego	190 25,1
	Przez urząd pracy	174 23
	Zamieszczenie ogłoszenia „szukam pracy” w prasie	128 16,9
	Wolontariat	81 10,7
RAZEM	756	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Jednocześnie na uwagę zasługuje stosunkowo niewielkie zainteresowanie badanych pośrednictwem urzędów pracy oraz wolontariatem. Okazuje się bowiem, że pierwszą z tych metod stosuje tylko niecała jedna czwarta studentów, a drugą – jedynie co dziesiąty (10,7%) z nich.

Co się zaś tyczy wyników badań odnośnie do wyrzeczeń, jakie ankietowani są w stanie ponieść, chcąc uzyskać atrakcyjną posadę (tabela 4), to okazuje się, iż ponad połowa z nich wyraża gotowość do: wyjazdów służbowych co najmniej raz w tygodniu (59,3%), pracy za granicą (56,5%), wstawania o 5.30 (54%) i przeprowadzki do dużego miasta (51,9%).

Natomiast do najmniej akceptowanych niedogodności należą tu: pełna dyspozycyjność przez cały tydzień (11,9%), szkolenia na własny koszt (15,5%) i częsta praca w weekendy (20,9%).

Tabela 4. Postawy ogółu respondentów odnośnie do wyrzeczeń i niedogodności, jakie są w stanie ponieść, aby dostać dobrą pracę

	N	w %
XVI. Aby dostać dobrą pracę, zgodzi się Pan/Pani na...	Służbowe wyjazdy co najmniej raz w tygodniu	448 59,3
	Pracę za granicą	427 56,5
	Wstawanie o 5.30	408 54
	Przeprowadzkę do dużego miasta	392 51,9
	Całkowitą zmianę sposobu ubierania się	287 38
	Rzucenie palenia	255 33,7
	Kończenie pracy o 21.00	254 33,6
	Rezygnację z posiadania dzieci przez najbliższe 3 lata	242 32
	Przeprowadzkę do małego miasta	240 31,7
	Częstą pracę w weekendy	158 20,9
	Szkolenia na własny koszt	117 15,5
	Pełną dyspozycyjność przez 7 dni w tygodniu	90 11,9
	Nie wiem	20 2,6
	Żadne z powyższych	15 2
	brak danych	2 0,3
RAZEM	756 100	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Ostatnie pytanie z ankiety dotyczyło czynników mających największy wpływ na podjęcie decyzji o wyborze miejsca pracy (tabela 5). Spośród czternastu z nich jedynie cztery uzyskały wskazania wyższe niż 9%. W kolejności są to: wysokie zarobki (31,7%), możliwość zrealizowania własnych zainteresowań i pasji (24,2%), duże możliwości awansu (10,7%) oraz brak zagrożenia zwolnieniem (9,3%).

Tabela 5. Postawy ogółu respondentów odnośnie do czynników decydujących o wyborze danego miejsca pracy

	N	w %	
XVIII. Mając do wyboru dwie możliwości podjęcia pracy, które ze spraw byłyby decydujące przy podejmowaniu decyzji o wyborze jednej z nich?	Dobre, wysokie zarobki	240	31,7
	Możliwość zrealizowania własnych zainteresowań, pasji	183	24,2
	Duże możliwości awansu	81	10,7
	Pewność pracy, brak zagrożenia zwolnieniem	70	9,3
	Praca, w której ma się poczucie, że można coś zrobić	62	8,2
	Sympatyczna atmosfera pracy	42	5,6
	Prestiżowa praca	20	2,6
	Możliwość wykazania się inicjatywą	15	2
	Brak napięć w pracy	15	2
	Wiele kontaktów z ludźmi	13	1,7
	Nienormowany czas pracy	9	1,2
	Krótki czas pracy, dużo wolnego czasu	4	0,5
	Praca użyteczna społecznie	1	0,1
	To, że człowiek się dużo nie napracuje	1	0,1
	RAZEM	756	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

4. Podsumowanie

Podsumowując dotychczasowe rozważania, warto wskazać wymieniane przez młodych ludzi podstawowe czynniki sukcesu na rynku pracy, tj.: posiadanie znajomości, dobrego wykształcenia i doświadczenia zawodowego¹.

Przydatne w tym względzie jest także przytoczenie rezultatów badań autorki odnośnie do metod poszukiwania przez studentów zarobkowego zajęcia na tle wyników, jakie uzyskali badacze z firmy SMG/KRC, koncentrujący się na sposobach znalezienia pierwszej pracy wśród osób w wieku 25–30 lat².

I tak, z na podstawie tych pierwszych można wnioskować, że większość studentów wykorzystuje w tym celu ogłoszenia prasowe oraz kontakty z rodziną i znajomymi. Słuszność ich działań potwierdzają rezultaty badań firmy SMG/KRC, które wskazują, że w praktyce najłatwiej objąć wakujące stanowisko właśnie dzięki znajomościom własnym lub rodziny, a także poprzez nawiązanie bezpośredniego kontaktu z przyszłym pracodawcą. Natomiast odpowiadanie na oferty

¹ Por. Raport AIG i „Gazety Wyborczej”, Praca dla młodych, Wyd. Agora S.A., Warszawa 2002, s. 36.

² Por. Raport AIG i „Gazety Wyborczej”, Młodzi w pracy, Wyd. Agora S.A., Warszawa 2003, s. 58.

zamieszczane w gazetach, w Internecie czy w urzędzie pracy cechuje tylko kilkuprocentowa skuteczność³.

Co ciekawe, pomimo iż badani wierzą w wartość doświadczenia i narzekają na jego brak, to sami wciąż zbyt mało robią w tym kierunku. I tak, oprócz niewielkiej popularności wśród nich rządowej inicjatywy wolontariatu, przeważająca większość ankietowanych wolałaby umiejętności praktyczne nabywać w ramach zajęć na uczelni, wysuwając postulat: „więcej praktyki, mniej teorii”. Chciałyby również, by to szkoła pomagała najlepszym absolwentom w znalezieniu pierwszej pracy.

Tym samym wyniki badań potwierdzają powszechną tezę o słabościach systemu edukacji, przejawiających się w kształceniu „na sucho”, braku elementów praktycznych, czy zbyt niskiej w porównaniu do potrzeb liczbie staży i praktyk.

Pozwalają również stwierdzić, iż sytuacja na rynku pracy w miejscu zamieszkania w naturalny sposób implikuje pozycję potencjalnych pracowników na tym rynku. Większość respondentów prezentuje bowiem pogląd, iż w wyścigu o pracę większe szanse mają absolwenci z dużych miast. Przekonanie to potwierdzają wyniki badań firmy SMG/KRC, zgodnie z którymi im większe miasto, tym mniejszy w nim odsetek bezrobotnych wśród osób w wieku 19–26 lat⁴. Zależność ta ma charakter obiektywny, niezależny od młodych ludzi i już na starcie dyskryminuje tych, którzy pochodzą z małych miejscowości, a tym bardziej ze wsi.

Przede wszystkim jednak, zgodnie z wynikami badań autorki, zdecydowana większość ankietowanych upatruje pojawienia się nowych perspektyw zawodowych w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej.

Bardzo podobne rezultaty uzyskano podczas badania internetowego osób aktywnych zawodowo o nazwie „Monitor Rynku Pracy”⁵. W ich świetle najwięcej eurooptymistów jest wśród ludzi młodych, którzy jeszcze się uczą lub dopiero rozpoczęli karierę zawodową. Sądzą oni, że dzięki swobodnemu przepływowi pracowników znajdą zajęcie i ułożą sobie życie w którymś z unijnych państw, a wyjazd z kraju traktują jako sposób na panujące w nim wysokie bezrobocie.

Oprócz możliwości wyjazdu do pracy za granicę, respondenci w efekcie wstąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej oczekują także powstania u nas nowych miejsc pracy, honorowania polskich uprawnień zawodowych za granicą oraz wzrostu płac. Poziom eurooptymizmu spada jednak wraz ze wzrostem ich wieku i długości stażu pracy.

³ Tamże, s. 58.

⁴ Por. Raport AIG i „Gazety Wyborczej”, Praca dla młodych, Wyd. Agora S.A., Warszawa 2002, s. 16–17.

⁵ Monitor Rynku Pracy to pierwsze w Polsce tak szeroko zakrojone internetowe badanie osób aktywnych zawodowo. Dane zbierane są z użyciem specjalnego kwestionariusza, dostępnego na stronach www.gazeta.pl/praca i www.hrk.pl. Wyniki badania prezentowane są także *online*.

Ryzyko – wytyczne norm ISO/IEC dotyczących technologii informatycznych¹

1. Wprowadzenie²

Obserwowany ostatnimi laty postępujący rozwój technologii informatycznych oraz wykorzystywanie produktów powstających w trakcie rozwoju informatyki ułatwia działalności firm produkcyjnych i usługowych. Narzędzia te wspomagają pracę wielu firm, przyczyniają się do szybszego dostarczania usług lub produktów ich klientom i zwiększają ich dostępność. Pojawiły się nowe rodzaje działalności wpływające na działalność banków takie jak providerzy zestawiający łącza internetowe, spółki telekomunikacyjne. Dystrybucja odbywa się nie tylko kanałami tradycyjnymi, ale także elektronicznymi. Kanał ten jest ostatnio szczególnie mocno wykorzystywany przez banki w celu ułatwienia klientom szerszego dostępu do usług bankowych – bankowość elektroniczna. Ze względu na integrację bankowości elektronicznej z systemami informatycznymi danego banku wyraźnie wzrosło znaczenie ryzyka wynikające z możliwość nieautoryzowanego dostępu do takiego systemu, modyfikacji lub zniszczenia danych, defraudacji, co powoduje zwiększenie ryzyka strategicznego, operacyjnego i reputacji.

Bezpieczeństwo firm wykorzystujących produkty lub usługi informatyczne – to nie tylko zabezpieczenia w postaci narzędzi, takich jak firewall, kryptografia, hasła, kontrola dostępu, ale także nadzorowanie procesów związanych z tworzeniem systemów informatycznych. W wielu przypadkach nieautoryzowany dostęp do systemów informatycznych danej firmy wynika z błędów lub celowych zamierzeń projektantów zostawiających w systemach informatycznych tzw. backdoor.

Obecnie szczególnie ważnym elementem stało się zarządzanie ryzykiem operacyjnym, a w szczególności częścią tego ryzyka zwana ryzykiem technologicznym. Ryzyko operacyjne jest postrzegane jako ryzyko powstawania strat w wyniku załamania się procesów, ludzkich błędów lub błędów systemowych oraz

¹ Autor jest pracownikiem NBP. Poglądy i opinie wyrażone w tym tekście są poglądami i opiniami autora i niekoniecznie są zbieżne ze stanowiskiem NBP.

² Dziękuję pani profesor Marii Sobolewskiej-Sawickiej, z Katedry Zarządzania Jakością SGH za udzielone wskazówki oraz uwagi merytoryczne odnośnie do niniejszego opracowania.

z przyczyn zewnętrznych. Zasadniczą rolę odgrywa tu technologia informatyczna i telekomunikacja.

Złożone albo nieodpowiednio skonstruowane systemy i procesy, nieodpowiadające założeniom lub działające nieprawidłowo, mogą stać się przyczyną strat operacyjnych. W wyniku zaistniałych nieprawidłowości wystąpią różnorodne problemy, w tym zniżenie bezpieczeństwa, niewłaściwe rozliczenia płatności, a także wewnętrzne lub zewnętrzne defraudacje. Fundamentalną rolę w tym odgrywa IT. Wysoki stopień automatyzacji systemów i uzależnienie od technologii informatycznej może zwiększyć potencjalne ryzyko przeniesienia błędów z relatywnie niskiego poziomu związanego z przetwarzaniem ręcznym do wysokiego, typowego dla skumulowanych błędów systemowych, wynikających z efektu domina – nic nieznaczący błąd może spowodować lawinę błędów, które przełożą się na dużą stratę. Większość ryzyk pochodzących od systemu IT odnosi się do kwestii zachowania integralności, poufności i niezaprzeczalności systemów i przetwarzanych przez nie danych. Dlatego tak ważne jest zarządzanie ryzykiem w trakcie budowy, integracji systemów IT szczególnie przy wprowadzaniu nowych technologii, które ze względu na „młody wiek” nie są odpowiednio zabezpieczone.

Wytwarzane systemy informatyczne powstają w trakcie jednostkowych, niepowtarzalnych przedsięwzięć, nazywanych też projektami. Projekt to działanie określone w czasie, mające swój początek i koniec, którego celem jest stworzenie produktu lub usługi np. systemu informatycznego. Projekt charakteryzuje się następującymi cechami:

- etapowość,
- uczestnicy,
- jednostkowość celu,
- unikatowość,
- złożoność.

Każdy z etapów projektu wprowadza ryzyko do przedsięwzięcia. W celu zmniejszenia prawdopodobieństwa i skutku wystąpienia zagrożenia, powinno wprowadzić się zarządzanie procesem wytwórczym systemu informatycznego i podzielić ten proces na następujące części związane z cyklem życia systemu:

- specyfikacja wymagań,
- analiza i projektowanie,
- kodowanie,
- testowanie,
- wdrażanie,
- eksploatacja,
- zarządzanie zmianami – newralgiczna część tworzonego oprogramowania,
- dokumentowanie poszczególnych faz.

Każda z tych faz też zawiera w sobie elementy ryzyka, którymi trzeba zarządzać.

2. Słownik terminów

Bankowość elektroniczna – dostarczanie bankowych usług i produktów w dowolnym miejscu i czasie za pomocą elektronicznych kanałów dystrybucji przy użyciu powszechnie stosowanych narzędzi elektronicznych (komputer, telefon lub innych dostarczanych przez usługodawcę)³.

Backdoor – luki w oprogramowaniu lub specjalny kod pozwalający na nieautoryzowany dostęp do systemu informatycznego.

Cykl życia – kolejne fazy tworzenia oprogramowania składający się z określenia wymagań, projektowania, testów, wdrożenia oraz serwisem po wdrożeniowym.

Elektroniczny kanał dystrybucji – Internet, sieci MAN, WAN, sieci telefoniczne⁴.

Firewall – zabezpieczenie fizyczne lub logiczne chroniące przed nieupoważnionym dostępem oraz kontrolujące przepływ informacji pomiędzy sieciami, w szczególności pomiędzy sieciami wewnętrznymi (banku, przedsiębiorstwa) a zewnętrznymi (Internet)⁵.

Ryzyko – prawdopodobieństwo, że określone zagrożenie wykorzysta podatność aktywów lub grupy aktywów, aby spowodować straty lub zniszczenie tych aktywów⁶.

IT – information technology – technologie informatyczne.

Provider – dostawca usług internetowych.

SI – system informatyczny.

Zarządzanie ryzykiem – proces identyfikowania i minimalizowania lub eliminowania ryzyka dotyczącego bezpieczeństwa, które może dotyczyć systemów informacyjnych, przy zachowaniu akceptowanego poziomu kosztów⁷.

Zarządzanie zmianami – zarządzanie wszelkimi zgłoszeniami zawierającymi informacje o proponowanych zmianach lub błędach w danym systemie informatycznym.

³ [3] s. 1.

⁴ [3] s. 1.

⁵ [3] s. 1.

⁶ [4].

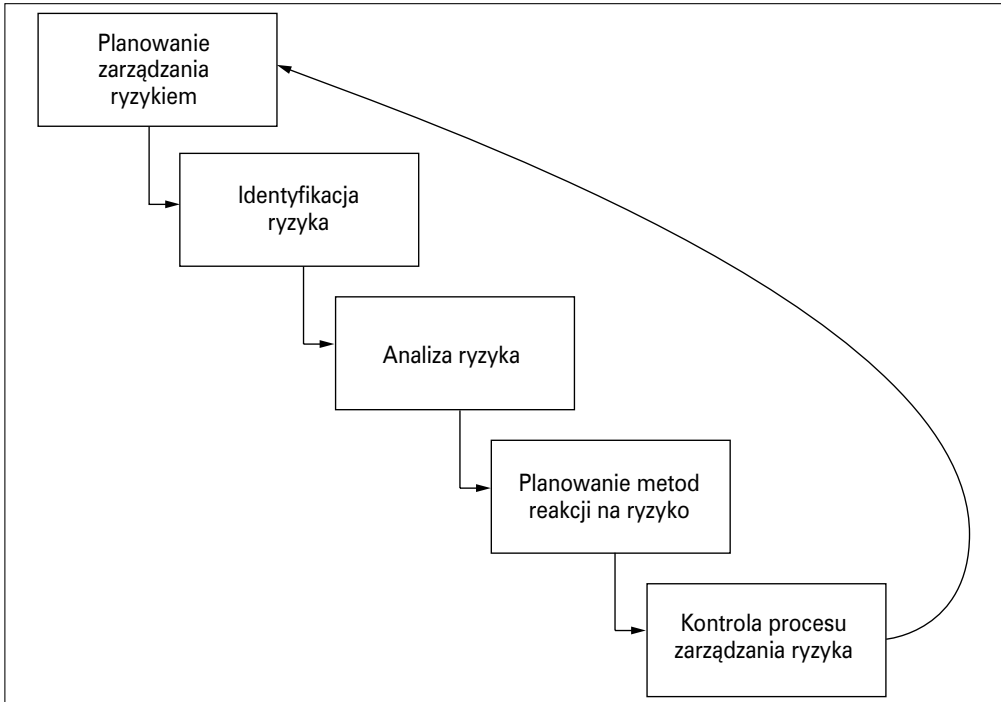
⁷ [5].

3. Wytyczne

Normy dotyczące IT kładą nacisk na ryzyko i zarządzanie nim, przedstawiając w wytycznych elementy, które powinno się wziąć pod uwagę. Wykorzystanie tych informacji do zarządzania ryzykiem pozwala na określenie zagrożonych obszarów i zminimalizowanie skutków wystąpienia ryzyka.

Jakość produktu lub usługi nie zależy tylko od określenia procesów związanych z wytwarzaniem lub dostarczaniem produktów i usług, ale także od zarządzania ryzykiem. Wprowadzając zarządzanie ryzykiem próbuje się minimalizować skutki zagrożeń, jakie mogą wystąpić w wyniku zakłócenia procesu produkcyjnego. Na rysunku 1 został przedstawiony typowy przebieg zarządzania ryzykiem. Na początku należy wybrać właściwą strategię zarządzania ryzykiem, następnie określa się zdarzenia ryzyka wraz ze źródłem pochodzenia ryzyka. Kolejnym działaniem jest przeprowadzenie analizy ryzyka w tym analizy jakościowej oraz analizy ilościowej. W przedostatnim kroku należy zastanowić się nad planowaniem reakcji na ryzyko. Ostatnim elementem jest kontrola procesu, gdzie następuje sprawdzenie poprawności stosowania ryzyka.

Rysunek 1. Zarządzanie ryzykiem



Źródło: opracowanie własne na podstawie [2], s. 22.

4. Normy ISO 9001:2001, 9004:2001 oraz 9000-3:1994

Wymienione w tym rozdziale normy zawierają elementarne podstawy dotyczące ryzyka. Rysunek 2 przedstawia schematycznie procesy zdefiniowane przez pierwsze dwie wymienione normy. Na ten schemat zostały naniesione punkty norm odnoszące się do ryzyka. Dodatkowo zostały wskazane wymagania w zakresie ryzyka normy ISO 9000-3:1994. W tabeli 1 zebrano pozycje przedstawione na rysunku 2 oraz dodano komentarz wraz z podanym nr pozycji normy. W normie ISO 9001:2000 nie została przewidziana pozycja dotycząca zarządzania ryzykiem.

Pośrednie wskazania dotyczące ryzyka można znaleźć w punkcie 7.3 (Projektowanie i rozwój). Dotyczy to bezpieczeństwa, pojęcia, przy którym zawsze pojawi się prawdopodobieństwo wystąpienia np. awarii oraz zagrożenia, jakie ze sobą niesie awaria, czyli ryzyka. Kolejnymi miejscami w tej normie to przeglądy oraz nadzorowanie zmian wprowadzanych do wyrobu, gdzie jednym z zadań jest przeprowadzenie analizy wpływu.

Tabela 1. Punkty norm zawierające wytyczne dotyczące ryzyka ISO 9001:2000, PN-EN9004:2001, ISO 9000-3:1994

	Punkt normy	Komentarz
PN-EN ISO 9001:2000	7. Realizacja wyrobu	Nie ma bezpośredniego odniesienia do ryzyka lub zarządzania ryzykiem. Natomiast jest informacja nt. bezpieczeństwa (7.3.3), przeglądów (7.3.4), nadzorowania zmian wprowadzanych do projektu (7.3.7) a także oddzielny rozdział dotyczący pomiarów (8.2)
	8. Pomiary, analiza i doskonalenie	
PN-EN ISO 9004:2001	0. Postanowienia ogólne	Zarządzanie ryzykiem jest jednym z elementów zarządzania jakością (0.1).
	5. Odpowiedzialność kierownictwa	Zarządzanie ryzykiem staje się narzędziem wykorzystywanym do doskonalenia procesów (5.1.2). W celu skutecznego planowania jakości oraz spełnienia wymagań klientów należy uwzględnić ryzyko i sposoby jego minimalizowania, aby zapobiec stratom (5.4.2) i (5.6.3).
	6. Zarządzanie zasobami	Zagrożenia w postaci zjawisk naturalnych stanowią niebezpieczeństwo dla posiadanej infrastruktury. Dlatego też, mimo rzadkości występowania takich zjawisk, należy oszacować prawdopodobieństwo wystąpienia takiego zagrożenia oraz metody zmniejszania ryzyka (6.3)
	7. Realizacja wyrobu	Przed przystąpieniem do prac projektowych należy zidentyfikować procesy związane z wytworzeniem wyrobu oraz zidentyfikować, poddać ocenie oraz przygotować plan zmniejszania ryzyka (7.1.3.1). Norma zaleca wykonanie oceny ryzyk, jakie mogą się pojawić w trakcie realizacji wyrobu w celu określenia

Tabela 1. (cd.)

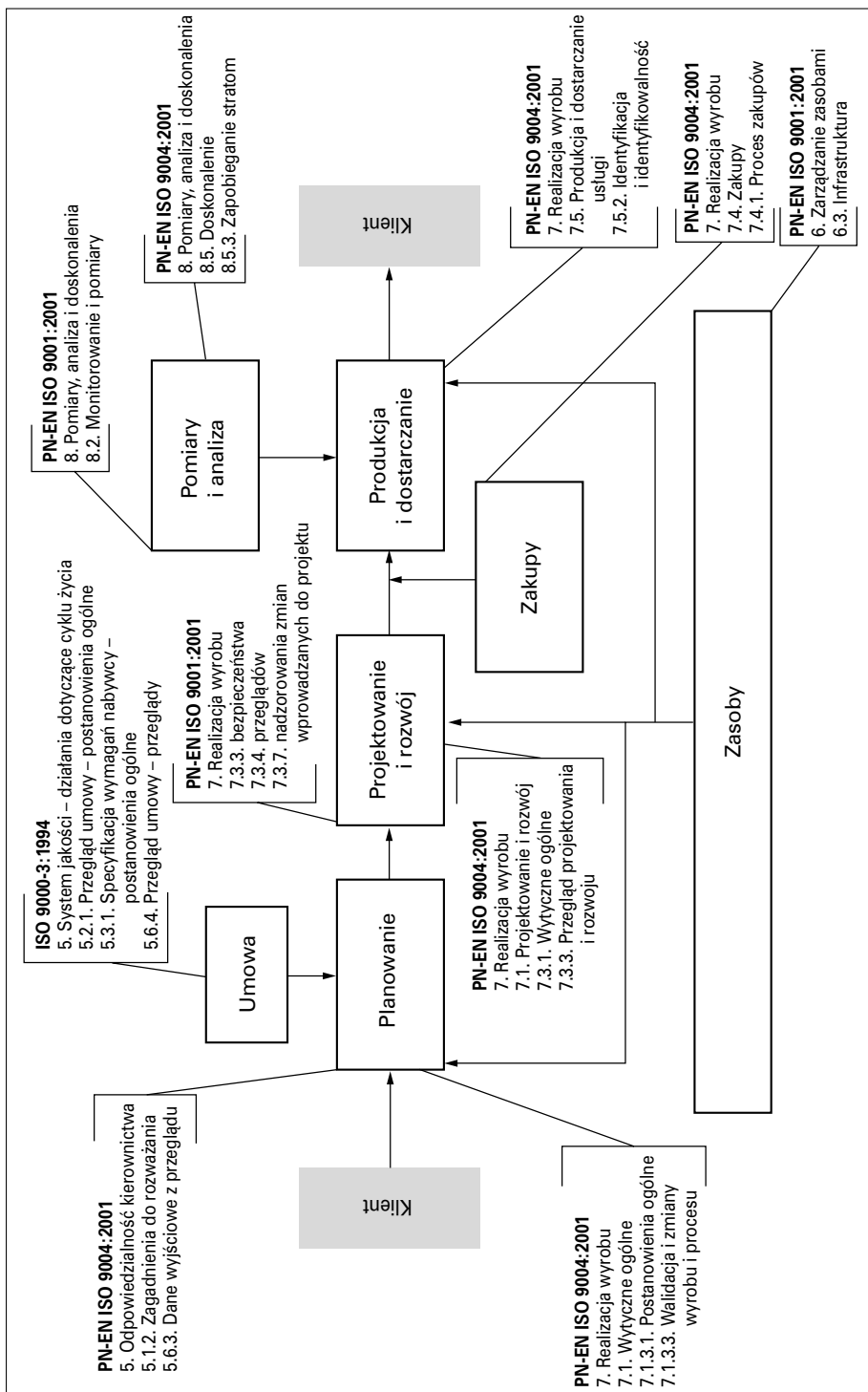
	Punkt normy	Komentarz
PN-EN ISO 9004:2001		<p>prawdopodobieństwa i skutków niepożądanych awarii. Wyniki analizy są potrzebne do planowania działań prewencyjnych (7.1.3.3).</p> <p>W procesach związanych z projektowaniem i rozwojem wymaga się między innymi zarządzania ryzykiem oraz wspomagania się odpowiednimi narzędziami do oceny ryzyka (7.3.1). Aby nadać wysoką rangę procesowi zarządzania ryzykiem, należy odpowiedzialność przypisać kierownictwu organizacji. W trakcie przeglądu projektowania należy zidentyfikować prawdopodobne zagrożenia, jakie mogą wystąpić podczas użytkowania produktu (7.3.3). Jeżeli do produkcji wyrobu wymagane jest zrealizowanie zakupu, to należy zidentyfikować ryzyko związane z zakupami oraz przygotować plany zmniejszania ryzyka na wypadek wystąpienia określonego zagrożenia (7.4.1). Każde zidentyfikowane ryzyko musi podlegać nadzorowi oraz ograniczaniu (7.5.2).</p>
	8. Pomiary, analiza i doskonalenie	W celu minimalizowania strat poniesionych przez organizację, należy korzystać z danych historycznych analizy ryzyka, pozwalające na określenie trendów pojawiających się zagrożeń (8.5.3).
ISO 9000-3:1994	5. System jakości – działania dotyczące cyklu życia	<p>Oba punkty odnoszą się do zakresu umowy zawieranej między dostawcą a nabywcą. Na obie strony został nałożony obowiązek kontrolowania ryzyka w trakcie zawierania umowy oraz podczas wytwarzaniem SI (5.2.1).</p> <p>Zalecane jest by specyfikacja wymagań zawierała pełen zbiór wymagań funkcjonalnych (5.3.1), gdzie jednym z elementów jest bezpieczeństwo. Przed przystąpieniem do prac projektowych wszelkie możliwe nieprawidłowości muszą być usunięte (5.6.4).</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie [6, 7, 8].

W trakcie analizy należy oszacować ryzyko wprowadzenia zmiany do SI.

Podstawą systemu zarządzania jakością jest ciągłe doskonalenie. W normie ISO 9004:2001 znaleźć można 6 pozycji, w których występuje ryzyko. Dla każdej z grupy procesów można znaleźć wytyczne w zakresie ryzyka. Ryzyko traktowane jest jako narzędzie, dzięki któremu można doskonalic procesy w organizacji. By skutecznie spełnić wymagania klienta, należy w podejmowanych działaniach kontrolować ryzyko oraz przedsięwziąć czynności oraz metody minimalizujące straty. Wytyczne te zostały umiejscowione w rozdziale 5 (Odpowiedzialność kierownictwa).

Rysunek 2. Wskazania ryzyka w normach ISO 9001:2000, PN-EN ISO 9004:2001, ISO 9000-3:1994



Źródło: opracowanie własne na podstawie dr Andrzej Niemiec, Warsztaty = zarządzanie jakością w przedsiębiorstwach IT [12].

W celu zapewnienia właściwego zarządzania ryzykiem, odpowiedzialność za nadzór ponosi kierownictwo organizacji. Jednym z elementów wspomagającym zarządzania zasobami jest ryzyko – rozdział 6 (Zarządzanie zasobami). Jako że są to procesy zapewniające właściwe działanie procesów głównych, zarządzanie ryzykiem jest jedną z podstawowych czynności zapewniającym poprawność ich działania. Także do procesu realizacji wyrobu (pkt 7 – Realizacja wyrobu) należy włączyć zarządzanie ryzykiem. Działania te obejmują projektowanie i rozwój, produkcję oraz zakupy. Już w trakcie projektowania należy przeprowadzić analizę ryzyka w odnośnie zagrożeń, jakie mogą wystąpić w podczas eksploatacji wyrobu.

Aby poprawnie zarządzać ryzykiem, trzeba wykorzystać narzędzia lub metody przystosowane do tego celu. Można do tego celu zastosować wewnętrzną metodykę o ile jest opracowana. Zidentyfikowane ryzyka muszą podlegać nadzorowaniu oraz w miarę możliwości ograniczaniu. Także wymaga się prowadzenia zapisów dotyczących wystąpień ryzyka (pkt 8 – Pomiar, analiza i doskonalenie), w celu wyznaczenia trendu, jaki może wystąpić dla określonej grupy zagrożeń.

Ostatnia norma z tej serii, czyli ISO 9000-3:1994 dotyczy obszaru związanego z technologiami informatycznymi i stanowi wytyczne do stosowania normy ISO 9001. W tym przypadku, pojęcie ryzyka zostało przedstawione tylko w rozdziale dotyczącym umowy. W umowie zawieranej między nabywcą a dostawcą powinny znaleźć się informacje na temat ryzyka, kontrolowania go, a odpowiedzialność za ten obszar norma nakłada na obie strony kontraktu.

Można uznać, że powyższe wytyczne norm są niezbędnym minimum, jakie musi zastosować organizacja IT, aby zminimalizować ryzyko. Ważne jest też wprowadzenie systematycznego podejścia w procesie wytwarzania oprogramowania, rozwijając wytyczne ISO 9001:2001 oraz stałe doskonalenie przy wykorzystaniu zarządzania ryzykiem.

5. Normy ISO/IEC 12207:1995, 12207:1995 amd1:2002

Nowe rozwiązania dotyczące zarządzania ryzykiem przedstawiają normy ISO/IEC. Pierwsza z nich to ISO/IEC 12207:1995 „Technologie Informatyczne – procesy w cyklu życia oprogramowania”⁸. W tabeli 2 oraz na rysunku 3 przedstawione zostały wymagania odnośnie ryzyka dla tych norm. Określają one szczegółowo miejsca, gdzie należy wziąć pod uwagę ryzyko. Podobnie jak w ISO9001:2001 oraz ISO9000-3:1994 kładzie nacisk na ryzyko związane z umową na opracowanie SI.

⁸ Tłumaczenie własne.

Dodatkowo przedstawia wskazania odnośnie działań związanych z zakupem nowego rozwiązania od dostawcy lub „z półki” lub też realizacji przedsięwzięcia własnymi zasobami. Każdy z tych przypadków charakteryzuje się innymi zagrożeniami a zastosowanie mieszanego rozwiązania obejmującego wymienione wcześniej pozycje znacznie komplikuje szacowanie ryzyka.

Podobne zadania stawiane są przed dostawcą oprogramowania lub serwisu. W planie projektu należy uwzględnić szacunkowe ryzyko dla technologii produkcji oprogramowania, w której zostanie wykonany zamówiony system informatyczny. W dużej mierze metoda wykonania systemu informatycznego zależy od technologii informatycznych. Im nowsza jest technologia, tym prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia w postaci błędów. Uważa się, że im starsza technologia informatyczna, tym jest ona bezpieczniejsza.

W każdym projekcie należy przeprowadzić weryfikację w celu ustalenia czy wymagania projektowe mogą być spełnione przy wykorzystaniu określonej technologii informatycznej (pkt. 6.4.1.1) oraz przeprowadzić analizę ryzyka w celu ustalenia zagrożeń. Projekt powinno się też zweryfikować pod kątem plan projektu, harmonogramu, wykorzystywanych standardów. Wymagane jest ponadto, by te wymienione pozycje były poddane analizie ryzyka, dzięki czemu będzie można podejmować działania prowadzące do zabezpieczenia się przed zagrożeniami (pkt. 6.6.2.1 oraz 7.1.2.1).

Tabela 2. Punkty norm zawierające wytyczne dotyczące ryzyka ISO/IEC 12207:1995 oraz amd.1:2002

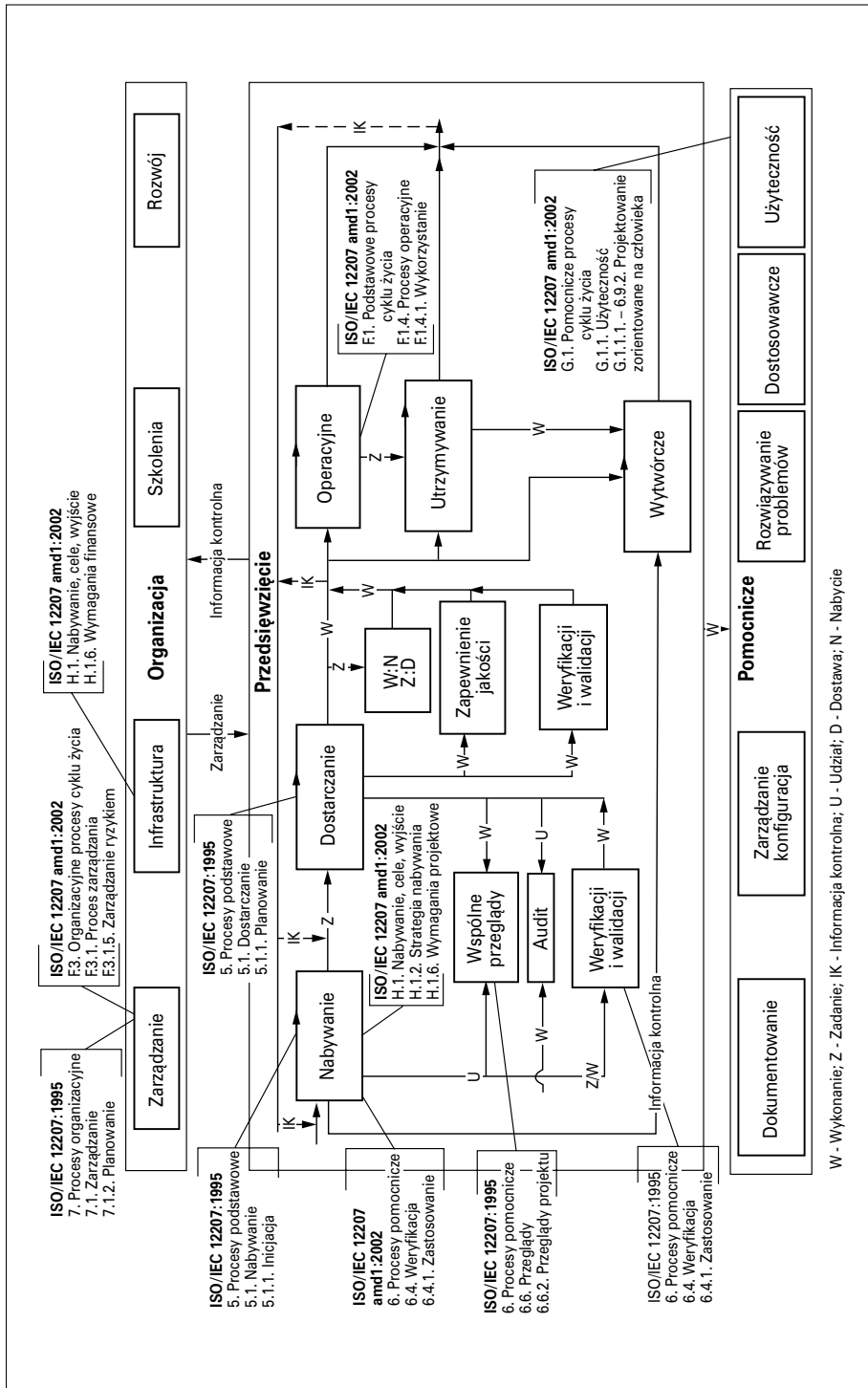
	Punkt normy	Komentarz
ISO/IEC 12207:1995	5. Procesy podstawowe	Dla nabywcy ryzyko wiąże się z możliwością wyboru rozwiązania, które dostarczy firma zewnętrzna lub własny departament informatyki, lub też nabycia SI „z półki” albo rozwinięcie istniejącego. Wybór jednego z powyższych rozwiązań lub łączonego określa ryzyko (5.1.1.6). Dla planu zakupów powinno zostać oszacowane ryzyko oraz metody zarządzania nim (5.1.1.8). Dostawca oprogramowania lub usługi serwisowej zobowiązany jest do opracowania analizy ryzyka związanej z opracowaniem produktu informatycznego lub świadczenia usług serwisowych. Ryzyko powinno być określone dla przypadków nabycia i późniejszego serwisowania oprogramowania z półki lub dostarczonego przez dostawcę wewnętrznego/zewnętrznego (5.2.4.4). W planie zarządzania projektem nieodłączną jego częścią jest zarządzanie ryzykiem, w tym ryzykiem technologicznym.

Tabela 2. (cd.)

	Punkt normy	Komentarz
ISO/IEC 12207:1995	6. Procesy wspomagające	Weryfikacja projektu ma na celu określenie zgodności wymagań projektowych z dostępną technologią oraz oszacowanie ryzyka wynikającego w wykorzystania tych technologii (6.4.1.1). Należy przeprowadzić przegląd projektu w zakresie odpowiedniego planu projektu, realizacji harmonogramu oraz standardów wykorzystywanych w projekcie. Należy oszacować ryzyko oraz zarządzać nim, dzięki czemu zagrożenia wpływające na sukces projektu będą minimalizowane (6.6.2.1).
	7. Cykl życia procesów w organizacji	Kierownik projektu jest odpowiedzialny za przygotowanie planu projektu, w których określa odpowiedzialności za poszczególne zadania wykonywane w projekcie oraz identyfikuje ryzyko, jakie może wystąpić w projekcie na podstawie planu projektu (7.1.2.1).
ISO/IEC 12207 amd.1.:2002	F.1. Podstawowe procesy cyklu życia	Podczas wprowadzania produktu do użytkowania oraz późniejszej eksploatacji należy wykonać analizę ryzyka a następnie na bieżąco zarządzać ryzykiem (F.1.4.1).
	F.3. Organizacyjne procesy cyklu życia	Na poziomie zarządzania należy podjąć działania prowadzące do zarządzania ryzykiem. Pozwoli to na określenie zagrożeń, jakie mogą wystąpić na w trakcie eksploatacji oraz projektowania systemów informatycznych (F.3.1.5). Zarządzanie ryzykiem powinno przeprowadzić się wg schematu np. podanego na rysunku 1.
	G.1 Procesy wspierające cykl życia	Ze względu na różnice pojmowania zastosowania informatyki występujące pomiędzy konstruktorem oprogramowania a użytkownikiem należy określić ryzyko, jakie może wystąpić między stronami (G.1.1 – 6.9.2.2).
	H.1 Cele i wyjścia procesu nabywania	Przy nabywaniu należy określić możliwość dostosowania zakupów do celów organizacji. Dla tego punktu widzenia należy określić ryzyka: biznesowe, finansowe, techniczne oraz możliwych alternatywnych rozwiązań projektowych (H.1.2). W celu minimalizowania strat związanych z nabywaniem, należy określić właściwe kroki postępowania związane ze zdefiniowaniem ryzyk oraz kosztów dla procesu zarządzania finansami (H.1.6). Dla każdego etapu prac zdefiniowanych w projekcie oraz dla wykorzystywanych zasobów należy określić ryzyko (H.1.7).

Źródło: opracowanie własne na podstawie [9, 10].

Rysunek 3. Wskazania ryzyka w normie ISO/IEC 12207:1995 oraz ISO/IEC 12207 amd1:2002



Źródło: opracowanie własne na podstawie [13].

Rozszerzeniem powyższej normy jest jej aktualizacja oznaczona symbolem ISO/IEC 12207:1995/ adm.1:2002 „Technologie Informatyczne – procesy w cyklu życia oprogramowania – poprawka nr 1”⁹. W wytycznych tego opracowania pierwszy raz pojawia się wydzielony proces dotyczący zarządzania ryzykiem (pkt F.3.1.5). Zarządzanie projektem wg tego standardu nie może się odbywać bez procesu zarządzania ryzykiem. Organizacja powinna zdefiniować ten proces i utrzymywać go. Zarządzanie ryzykiem łączy się z 3 procesami występującymi w organizacji a mianowicie z strategią zakupów (też jak we wcześniej opisanych standardach), wymagań finansowych – nowość w normie oraz z wymaganiami projektowymi.

Przeniesienie systemu informatycznego ze środowiska wytwórczego do eksploatacyjnego (produkcyjnego), będącego w posiadaniu nabywcy, stanowi poważny problem. Przyczyną jest różnica obu środowisk, gdyż w środowisku informatycznym klienta działa wiele różnych systemów informatycznych, a dodanie kolejnego SI powoduje uszczuplenie zasobów. Także podczas eksploatacji mogą wystąpić różne awarie. Tak więc dla obu tych przypadków należy przeprowadzić analizę ryzyka i przygotować odpowiednie środki zaradcze (F.1.4.1). W normie tej została uwzględniona rozbieżność między projektantem systemu a użytkownikiem (G.1.1 – 6.9.2.2).

Dla obu stron wyobrażenie funkcjonalności systemu może być i w wielu przypadkach jest różne. Przyczyną jest techniczne spojrzenie na problem przez projektanta. Szacowanie ryzyka w tym przypadku powinno dotyczyć rozbieżności między stronami i możliwości wystąpienia konfliktów. Interesującą pozycją zamieszczoną w normie jest wymóg przeprowadzenia analizy ryzyka finansowego związanego z nabywaniem SI. Minimalizacja strat finansowych wymaga, by dla całego przedsięwzięcia opracować strategię zarządzania ryzykiem oraz kontroli kosztów.

Podsumowując, zarządzanie ryzykiem zostało w głównej mierze skupione w obszarze zarządzania projektem, a w mniejszym stopniu – produkcji oprogramowania. Norma kładzie nacisk na zastosowanie zarządzania ryzykiem we wszystkich procesach, jakie funkcjonują w organizacji. Mowa jest też o użyteczności tworzonego oprogramowania i ryzyka związanego z tym procesem, minięcia się z potrzebami użytkowników odnośnie SI.

6. Norma ISO/IEC 15288:2002

Ostatnim standardem poruszonym w niniejszym opracowaniu jest norma ISO/IEC 15288:2002 „Technologie Informatyczne – procesy w cyklu życia systemu”¹⁰ przedstawia schematycznie rysunek 4 oraz w tabeli 3. Norma ta ustanawia wspólną

⁹ Tłumaczenie własne.

¹⁰ Tłumaczenie własne.

płaszczyznę porozumienia w organizacji, której informatyka jest jednym z elementów całości.

Patrząc z punktu widzenia informatyki inwestycje są nieodłączną częścią jej działania. Szybko rozwijająca się technologia informatyczna powoduje w krótkich okresach czasu nowe inwestycje. Dobrą praktyką jest szacowanie ryzyka dla inwestycji oraz zapisanie w umowie możliwości przerwania inwestycji ze względu na straty, jakie może ponieść organizacja (5.3.3.3).

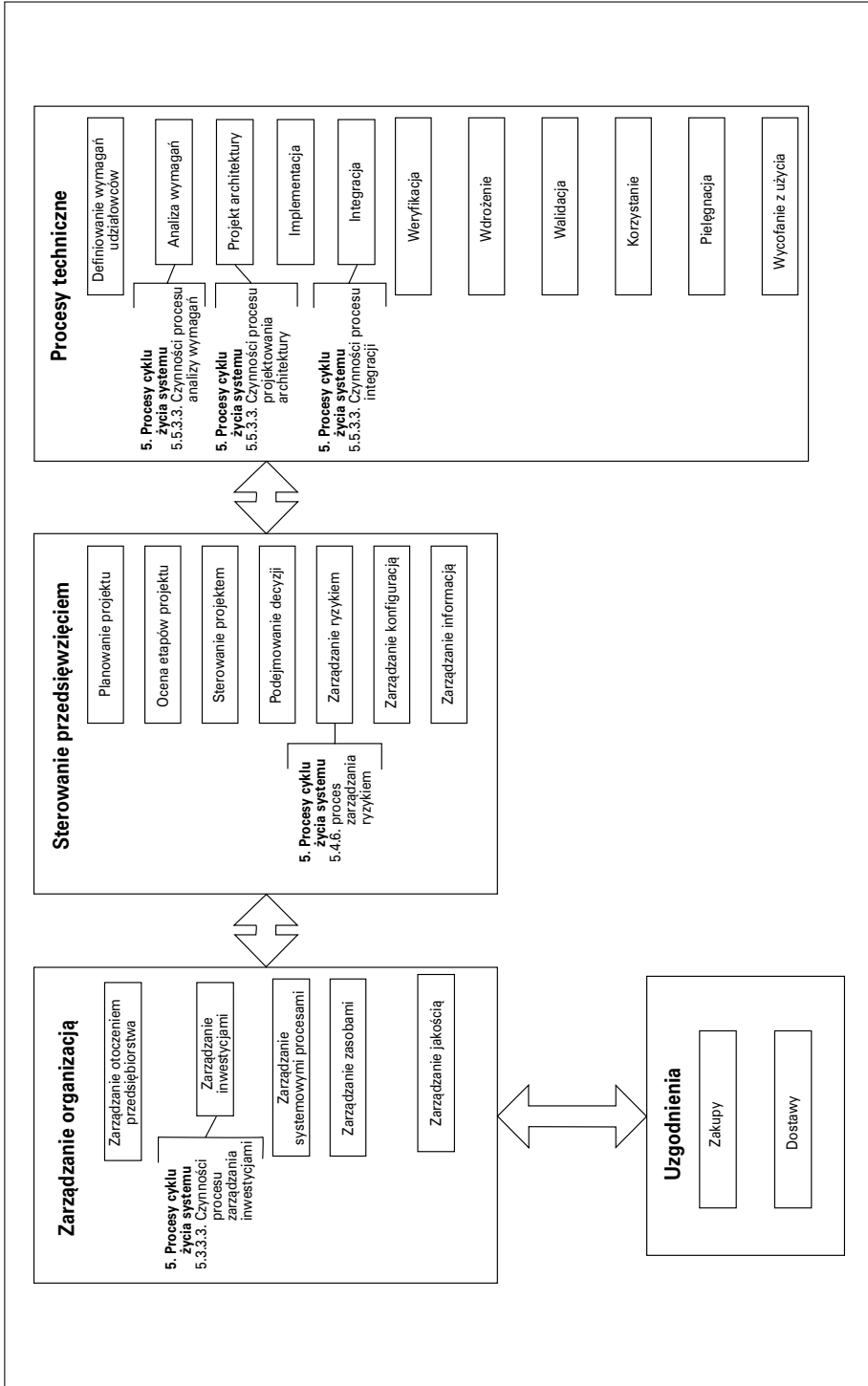
W normie na poziomie przedsięwzięcia pojawiła się pozycja zarządzanie ryzykiem (5.4.6). Charakteryzuje się dosyć szczegółowym podejściem do problemu, co jest szczególnie ważne dla przeprowadzenia projektu informatycznego do wyznaczonego celu. Szacowanie ryzyka pozwala na takie nanoszenie zmian, że jakość, koszty oraz harmonogram ulegają w niewielkim stopniu zmianom.

Tabela 3. Punkty norm zawierające wytyczne dotyczące ryzyka ISO/IEC 15288:2002

	Punkt normy	Komentarz
ISO/IEC 15288:2002	5. Systemowe procesy cyklu życia	<p>Należy w umowie zawrzeć postanowienie pozwalające na przerwanie projektu ze względu występujące zagrożenia inwestycji (5.3.3.3).</p> <p>Zarządzanie ryzykiem (5.4.6) jest jednym z obowiązkowych zadań, jakie należy wykonać w trakcie trwania przedsięwzięcia. Uchroni to projekt przed zagrożeniami występującymi na każdym etapie cyklu życia systemu. Na zarządzanie ryzykiem składa się identyfikacja, prawdopodobieństwo, przyporządkowanie statusu oraz dopuszczalnego progu ryzyka (5.4.6.2). Norma wymaga nieustającego nadzoru nad ryzykiem a wszelkie informacje na temat ryzyka muszą być zapisywane (5.4.6.3).</p> <p>W trakcie analizy wymagań należy wziąć pod uwagę ryzyko związane z projektowaniem systemów krytycznych – bezpieczeństwo, dostępność, zdrowie (5.5.3.3).</p> <p>Przy projektowaniu architektury należy ocenić ryzyko związane z zakupem gotowego rozwiązania oraz zaprojektowaniem np. przez własny zespół (5.5.4.3)</p> <p>W trakcie integracji systemowej należy określić ryzyka związane z integracją w celu minimalizacji zagrożeń, jakie mogą się pojawić (5.5.6.3).</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie [11].

Rysunek 4. Wskazania ryzyka w normie ISO/IEC 15288:2002



Źródło: opracowanie własne na podstawie [11].

Podstawą stało się zapisywanie wszelkich informacji dotyczących ryzyka (5.4.6.3). Podobnie jak w normie ISO 9004:2001 należy podjąć kroki zmniejszające ryzyko w systemach krytycznych na etapie projektowania systemu informatycznego (5.5.3.3). Przed przystąpieniem do integracji systemu informatycznego wymagane jest, aby przeprowadzić analizę ryzyka związana z tym przedsięwzięciem. W przypadku pojawienia się problemów z integracją, analiza ryzyka pomoże w podjęciu właściwych kroków zaradczych (5.5.6.3).

7. Podsumowanie

Jak wynika z powyższego rozdziału, ryzyko i zarządzanie ryzykiem stało się elementem systemu zarządzania jakością. ISO 9001:2001 nie ma bezpośredniego odwołania do ryzyka, ale pośrednio można uważać, że pkt 7 i 8 dotyczą ryzyka ze względu na takie cechy, jak planowanie, weryfikacja, walidacja, które to przyczyniają się do minimalizacji ryzyka.

W ISO9000-3:1994 ryzyko pojawia się tylko w pozycji dotyczącej umowy i przeglądania umowy. Podobnie jak w pierwszej z norm, zmniejszanie ryzyka, choć niepodane w sposób bezpośredni, można uznać wytyczne systematyzujące proces tworzenia oprogramowania. Dopiero norma ISO9004:2001 wprowadza wytyczne dotyczące zarządzania ryzykiem. Ryzyko zostało ujęte we wszystkich aspektach działalności przedsiębiorstwa, począwszy od odpowiedzialności kierownictwa, przez planowanie jakości, procesu realizacji wyrobu a kończąc na procesach pomocniczych. Norma zaleca w pkt. 5.1.2 oraz 7.1.3.3 wprowadzenie procesu zarządzania ryzykiem i przedstawia podstawowe czynności (niepełne), które powinny zostać podjęte w celu minimalizacji ryzyka – identyfikacja, ocena, zmniejszanie. Nie można doskonalić funkcjonowania bez uwzględnienia ryzyka, jakie niesie za sobą działalność przedsiębiorstwa.

Norma ISO/IEC 12207:1995 rozszerza zarządzanie ryzykiem w stosunku do trzech pierwszych norm o ryzyko dotyczące cyklu życia oprogramowania. Ryzyko zostało skorelowane z poszczególnymi etapami procesu cyklu życia oprogramowania. Zarządzaniem ryzykiem należy objąć już czynności związane z nabywaniem oprogramowania lub serwisem. Nabywca powinien uwzględnić ryzyka związane z nabywaniem gotowego oprogramowania lub rozwijaniem istniejącego, a także z usługami świadczonymi przez firmy zewnętrzne lub zasoby własne. Dalej jest mowa o planie zarządzania projektem, który musi zawierać w sobie zarządzanie ryzykiem dotyczącym technologii. Także wymagania projektowe muszą być poddane analizie ryzyka w celu określenia czy technologia nie niesie ze sobą zagrożenia, szczególnie ważne przy wykorzystaniu nowych technologii, przy

których pracownicy nie mają doświadczenia. Ryzyko też szacowane jest na poziomie zarządczym projektu w celu określenie wpływu ryzyka na plan projektu, harmonogram, koszty oraz podejmowanie decyzji dotyczących kontynuacji projektu. W każdej fazie projektu musi być zarządzanie ryzykiem zawierające ujęcie ilościowe ryzyka.

Norma ISO/IEC 12207:1995/ adm.1:2002 zawiera dodatkowy rozdział dotyczący tylko zarządzania ryzykiem. Kładzie nacisk na stosowne strategie zarządzania ryzykiem, stałą kontrolę ryzyka w całym zakresie projektu. Każde zidentyfikowane ryzyko musi mieć priorytet i określone źródło pochodzenia. Zaleca ponadto podejmowanie odpowiednich do ryzyka działań w celu minimalizowania go. W pozostałych punktach norma mówi o zarządzaniu ryzykiem w trakcie eksploatacji systemów informatycznych. Rozwija ryzyko związane z nabywaniem oprogramowania w odniesieniu do ryzyka biznesowego, finansowego, technicznego.

Norma ISO/IEC 15288:2002 rozszerza w stosunku do poprzedniej rozdział dotyczący zarządzania ryzykiem. Poruszana wytyczne zarządzania ryzykiem zbieżne są z wytycznymi PMI, czyli składa się z planowania, identyfikacji, analizy, reagowania na ryzyko, nadzorowania procesu zarządzania ryzykiem. Pozostałe koncepcje ryzyka rozwijają podejście do ryzyka w stosunku do procesów systemowych obejmujących proces specyfikacji, analizy i projektowania architektury systemu.

8. Bibliografia

1. Gray L., ISO-IEC 12207 Software Lifecycle Processes, <http://www.stsc.hill.af.mil/crosstalk/1996/08/isoiec.asp>, 24.02.2005.
2. ISO/IEC 17799:2000 „Technika informatyczna – praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji”.
3. ISO/IEC: 12207:1995 „Information technology – Software life cycle processes”.
4. ISO/IEC 12207-adm1:2002 „Information technology – Software life cycle processes. Amendment 1”.
5. ISO.IEC 15288:2002 „System engineering – System life cycle processes”.
6. Kleniewski A., Audit zarządzania ryzykiem, Problemy Jakości, Wydawnictwo SIGMA NOT, czerwiec 2003.
7. Komisja Nadzoru Bankowego „Rekomendacja D”, Narodowy Bank Polski, Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Warszawa 2002.
8. PN-ISO/IEC 13335-1:1999 „Technika informatyczna. Wytyczne do zarządzania bezpieczeństwem systemów informatycznych. Pojęcia i modele bezpieczeństwa systemów informatycznych”.

9. PN-EN ISO:9001:2001 „Systemy zarządzania jakością. Wymagania”.
10. PN-EN ISO 9004:2001 „Systemy zarządzania jakością. Wytyczne doskonalenia funkcjonowania”.
11. PN ISO 9000-3:1994 „Normy dotyczące zarządzania jakością i zapewnienia jakości. Wytyczne do stosowania normy ISO 9001 podczas opracowywania, dostarczania i obsługiwanania oprogramowania”.
12. Pritchard C. L., Zarządzanie ryzykiem w projektach – teoria i praktyka, tłum. Dąbrowski P., WIG-Press, Warszawa 2002.
13. Software-Konferencje: „Jakość w projektowaniu i ocenie systemów informatycznych”, Warszawa, 3 listopada 2003 r.

Artur Banach
Szkoła Główna Handlowa

Podpis elektroniczny w Polsce – teoria i praktyka

Zgodnie z ustawą o podpisie elektronicznym z 16 sierpnia 2002 roku bezpieczny e-podpis jest *równoważny pod względem skutków prawnych podpisowi własnoręcznemu*. Aby można było mówić o takiej równoważności, podpis elektroniczny powinien być *złożony za pomocą bezpiecznego urządzenia do składania podpisu, a do jego weryfikacji powinien zostać użyty certyfikat kwalifikowany*¹.

Zrównanie podpisu elektronicznego z odręcznym pod względem skutków prawnych – to rewolucyjna zmiana mająca wpływ na jakość i bezpieczeństwo usług elektronicznej wymiany dokumentów, m.in. dokumentów bankowych. Jakość i bezpieczeństwo usług certyfikacyjnych są gwarantowane ustawowo, gdyż ich świadczenie opiera się na nadzorze ministra właściwego do spraw gospodarki. Minister przy udziale tzw. roota, wydaje niezbędne zaświadczenia certyfikacyjne kwalifikowanym podmiotom świadczącym takowe usługi. Ponadto wydanie tego zaświadczenia i wpisanie takiego podmiotu do rejestru kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne musi być poprzedzone kontrolą przeprowadzoną przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, która ma na celu potwierdzenie, że weryfikowany podmiot spełnia wymagania, przewidziane w ustawie i rozporządzeniach, stanowiące podstawę do bezpiecznego świadczenia tych usług. Następnie ministerstwo sprawuje stałą kontrolę nad prawidłowością działania uprawnionego podmiotu. Innymi słowy ustawa, tworząc ramy prawne dla tego typu usług, poprawia ich bezpieczeństwo, gwarantuje ochronę interesów klientów i wpływa na wzrost zaufania do komunikacji elektronicznej, a zatem stanowi cegiełkę w budowaniu społeczeństwa informacyjnego².

Powszechne przekonanie o równoważności skutków prawnych stosowania podpisu odręcznego i bezpiecznego podpisu elektronicznego prowadzi do zbyt daleko idącego przenoszenia cech pierwszego rodzaju podpisu na cechy drugiego. Ponadto skłania do zbyt uproszczonego rozumienia warunków, jakie trzeba spełnić posługując się e-podpisem. Porównując cechy obu podpisów, można zauważyć ciekawe, bo nieoczywiste na pierwszy rzut oka różnice. Jedną z ciekawych własności bezpiecznych podpisów elektronicznych jest możliwość zmiany stanu pod-

¹ E. Włodarczyk, Szczegółowe problemy, Raport „Computerworld”, listopad 2003, s. 36.

² P. Łysakowski, Podpisujecie, Raport „Computerworld”, listopad 2003, s. 34.

pisów z „ważny” na „nieważny”. Podpis odręczny również może być „ważny” lub „nieważny” (prawdziwy lub sfałszowany). Ustalenie tego stanu może być trudne lub w pewnych warunkach niemożliwe, ale „ważny” podpis odręczny nie może stać się „nieważny” na skutek zmiany okoliczności (i na odwrót). Tymczasem bezpieczne podpisy elektroniczne rządzą się odmiennymi prawami.

„Ważny” podpis elektroniczny może nagle stać się „nieważny”, gdy dojdzie do utraty ważności kwalifikowanego certyfikatu służącego do weryfikacji tego podpisu bądź do utraty ważności zaświadczenia certyfikacyjnego służącego do potwierdzenia ważności ww. certyfikatu. Można się przed tym zabezpieczyć. W tym celu należy mieć dowód, że podpisany dokument istniał w czasie, gdy ważne były zarówno kwalifikowany certyfikat, jak i zaświadczenia kwalifikacyjne, służące do jego weryfikacji. Najprostszą do spełnienia i zarazem najlepiej umocowaną prawnie formą takiego dowodu jest opatrzenie podpisu znacznikiem czasu wystawionym przez kwalifikowany podmiot certyfikacyjny.

Podpis „nieważny” może nieoczekiwanie stać się „ważny” na przykład w przypadku otrzymania przez bank zlecenia podpisanego elektronicznie. Postępując według procedury rzetelnej weryfikacji wiadomości, bank uzyskuje dla podpisanego dokumentu znacznik czasu (np. 14 maja 2004 roku, godz. 12.00). Następnie po sprawdzeniu list certyfikatów, bank dowiadyuje się, że certyfikat służący do weryfikacji podpisu jest nieważny, ponieważ został unieważniony tego samego dnia o godz. 8.00. W związku z tym podpis elektroniczny, a wraz z nim całe zlecenie, jest nieważne i zostaje odrzucone. Tymczasem może pojawić się klient i dostarczyć dodatkowy dokument, a mianowicie znacznik czasu wystawiony dla tego samego zlecenia z 13 maja 2004 roku o godz. 22.00, czyli jeszcze przed unieważnieniem tego certyfikatu. Pojawienie się tego dodatkowego dokumentu powoduje, że podpis elektroniczny złożony pod dokumentem pierwotnym okazuje się jednak ważny. Manipulując dodatkowym dokumentem (tzn. przedstawiając go lub ukrywając), można doprowadzić do tego, że podpis elektroniczny złożony pod zupełnie innym dokumentem będzie weryfikowany jako „ważny” lub „nieważny”³.

Aby konkretna osoba mogła się posługiwać podpisem elektronicznym, zwanym potocznie e-podpisem, musi najpierw uzyskać certyfikat kwalifikowany od jednej z instytucji (centrów certyfikacji) uprawnionych do wydawania takich dokumentów. Jest to nic innego, jak przydzielenie podpisu elektronicznego konkretnej osobie lub instytucji po uprzedniej jej identyfikacji na podstawie klasycznych, papierowych dokumentów. Wystawca certyfikatu jest zaufanym gwarantem, że zarejestrowana osoba posługująca się danym podpisem jest tym, za kogo się podaje.

³ J. Pokraśniewicz, Problemy z bezpiecznym e-podpisem, „Computerworld”, Nr 23/579, 9 czerwca 2003, s. 32–33.

Ważne jest tu określenie „certyfikat kwalifikowany”, gdyż tylko podpis elektroniczny poświadczony takim certyfikatem ma moc prawną w rozumieniu wspomnianej ustawy. Certyfikaty niekwalifikowane, do dowolnych zastosowań nieoficjalnych, można łatwo uzyskać bezpłatnie przez Internet od firm świadczących tego typu usługi. Podmiotów upoważnionych do wydawania certyfikatów kwalifikowanych może być wiele. Ich wzajemne zależności i hierarchię określa ustawa. Nadrzedną instytucją zarządzającą i koordynującą działalność tych podmiotów minister gospodarki mianował Centrum Zaufania i Certyfikacji CENTRAST S.A., którego zadania przedstawione zostały w tabeli 1.

Tabela 1. Zadania Centrum Zaufania i Certyfikacji CENTRAST S.A.

Zadania Centrum Zaufania i Certyfikacji CENTRAST S.A.
• Wytwarzanie i wydawanie zaświadczeń certyfikacyjnych wykorzystywanych do weryfikacji poświadczeń elektronicznych kwalifikowanych podmiotów, świadczących usługi kwalifikacyjne
• Publikowanie listy wydanych zaświadczeń certyfikacyjnych
• Publikowanie danych służących do weryfikacji wydanych zaświadczeń weryfikacyjnych
• Prowadzenie rejestru kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi kwalifikacyjne
• Prowadzenie kontroli działalności podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne

Źródło: R. Zwierzchowski, E-podpis: pół roku praktyki, „Biznes Trendy”, grudzień 2003, s. 26.

Ważne jest, by zrozumieć techniczną stronę podpisu elektronicznego i jego odmiennosc od podpisu odręcznego. Po wykupieniu certyfikatu otrzymuje się tzw. klucz prywatny – nieduży pakiet danych cyfrowych służący do podpisywania dokumentów. Sam proces podpisywania należy rozumieć jako cyfrowe scale nie dokumentu z podpisem. Od tej pory nadawca czy też autor dokumentu jest jednoznacznie identyfikowany, co potwierdza wystawca certyfikatu.

Metoda matematyczna użyta do generowania klucza praktycznie uniemożliwia podrobienie podpisu – w przeciwieństwie do odręcznego nie jest potrzebny żaden grafolog, aby stwierdzić autentyczność sygnowanego dokumentu – gwarantuje to użyty algorytm i wystawca certyfikatu. Oczywiście oprócz identyfikacji osoby cyfrowo podpisującej dokument, system kluczy gwarantuje, że jakakolwiek zmiana dokonana w podpisanym już dokumencie będzie od razu widoczna. Oznacza to, że jeżeli na przykład przesyłamy podpisany dokument siecią i po drodze ulegnie on uszkodzeniu lub zostanie celowo zmodyfikowany, na przykład przez hakera, to przy odbiorze zostanie zweryfikowany i uznany za nieważny.

Sam system kluczy prywatnych i publicznych jest znany od dawna, podobnie jak jego zalety i zastosowania. Nowością jest ustawowe podniesienie jego ran-

gi i zrównanie podpisu elektronicznego z odręcznym w świetle prawa. Otwierające się w tej chwili różne możliwości zastosowań dzieli się zwykle na dwie grupy: publiczne i biznesowe.

- zastosowanie publiczne – to ułatwienie kontaktu obywatela oraz firm z urzędami publicznymi i możliwość załatwienia wielu spraw drogą elektroniczną bez oddalania się od własnego biurka. Pierwsze kroki w tym zakresie wykonał ZUS, umożliwiając firmom przesyłanie w formie elektronicznej deklaracji. W przyszłości będzie możliwe przesyłanie drogą elektroniczną zeznań podatkowych, pobieranie wyciągów z USC, rejestrowanie znaków towarowych, wymiana korespondencji z sądem itp. Według ustawy niektóre urzędy (w szczególności aparat skarbowy) mają 4 lata od momentu wejścia w życie ustawy na obowiązkowe dostosowanie się (technologiczne i proceduralne) do wymogów elektronicznej obsługi obywatela;
- zastosowanie biznesowe – najprawdopodobniej znacznie wyprzedzą one te publiczne. Można przewidywać gwałtowny rozwój handlu elektronicznego – brak zaufania zarówno klientów, jak i biznesu do systemu zabezpieczeń jest jednym z hamulców branży. Wymiana korespondencji w sektorze B2B stanie się szybsza, a jej koszty znacznie się zmniejszą. Prawdziwie zyska branża bankowości elektronicznej i ubezpieczeń. Dotąd można było wprawdzie założyć konto online za pośrednictwem internetu, ale i tak należało podpisać i odesłać papierową umowę, którą bank wysyłał tradycyjną pocztą w formie listu poleconego. Teraz z drugiej części tego procesu będzie można zupełnie zrezygnować. Umowa zawarta z bankiem czy ubezpieczycielem będzie ważna w ciągu kilku chwil od jej zawarcia w sposób elektroniczny⁴. Zastosowania podpisu elektronicznego w biznesie i w sektorze publicznym przedstawia tabela 2.

Aby zrozumieć, na czym polega proces otrzymywania e-podpisu ze strony firmy PolCert, można pobrać bezpłatną wersję certyfikatu i wygenerować klucze: publiczny i prywatny. Certyfikat ten jest ważny 30 dni i nie jest certyfikatem kwalifikowanym. Firma ta zaleca, aby używać go w celach demonstracyjnych. Użytkany certyfikat pozwala na podpisywanie i szyfrowanie listów przesyłanych pocztą elektroniczną a także podpisywanie i szyfrowanie dowolnych dokumentów⁵.

⁴ A. Mitko, Elektroniczna parafka z certyfikatem, „Manager”, Nr 5(68), maj 2003, s. 24–25.

⁵ www.polcert.pl.

Tabela 2. Zastosowania podpisu elektronicznego w biznesie i w sektorze publicznym

Zastosowanie podpisu elektronicznego w biznesie	Zastosowanie podpisu elektronicznego w sektorze publicznym
<ul style="list-style-type: none"> E-commerce (dodatkowe usługi certyfikacyjne podnoszące wiarygodność oferty) 	<ul style="list-style-type: none"> Organy administracji rządowej i samorządowej (komunikacja pomiędzy urzędem a obywatelem)
<ul style="list-style-type: none"> Telepraca (praca grupowa wymagająca poufności, uwierzytelniania nadawcy lub odbiorcy) 	<ul style="list-style-type: none"> Księgi notarialne i księgi wieczyste (zdalne sygnowanie dokumentów, uproszczenie czynności notarialnych)
<ul style="list-style-type: none"> Transport (sterowanie przepływem towarów za pomocą elektronicznej wymiany dokumentów) 	<ul style="list-style-type: none"> Rejestry znaków towarowych oraz patentów (usługa oznaczania czasem momentu złożenia informacji)
<ul style="list-style-type: none"> Finanse (uwierzytelnienie procedury wystawiania polis ubezpieczeniowych) 	<ul style="list-style-type: none"> Usługi pocztowe (zabezpieczona wymiana dokumentów)
	<ul style="list-style-type: none"> Sądownictwo (wymiana wiadomości sądowych z uwierzytelnianiem stron oraz oznaczeniem czasu)
	<ul style="list-style-type: none"> Publiczna opieka zdrowotna (bezpieczny transfer informacji na przykład w usługach zdalnej diagnostyki)

Źródło: www.polecert.pl.

Uzyskanie certyfikatu i powiązanych z nim kluczy sprowadza się do wykonania 8 kroków, co zajmuje najwyżej kilka minut:

- 1) sprawdzenie certyfikatu głównego ośrodka certyfikacji GlobalSign – ten krok to nic innego, jak uzyskanie bezpiecznego (szyfrowanego) połączenia SSL z dalszymi stronami służącymi do uzyskania certyfikatu. Każda nowa przeglądarka stron WWW wykona tę czynność automatycznie;
- 2) podanie adresu poczty elektronicznej – na podany adres zostanie wysłany e-mail służący do weryfikacji osoby starającej się o certyfikat. Ponieważ certyfikat ma charakter demonstracyjny, jest to jedyny sposób weryfikacji tej osoby. Krok ten odpowiada weryfikacji danych osobowych klienta starającego się o uzyskanie „prawdziwego”, kwalifikowanego certyfikatu. Uzyskany certyfikat będzie zaświadczał, że osoba posługująca się nim ma taki a nie inny adres e-mail. Na tym etapie trzeba także wybrać sobie hasło, które będzie potrzebne w dalszej części rejestracji;
- 3) sprawdzenie zawartości skrzynki pocztowej – tu następuje weryfikacja osoby starającej się o certyfikat. Aby przejść do kolejnego kroku procedury należy użyć linku przesłanego w liście na podaną wcześniej skrzynkę e-mail. A odebrać ten list może jedynie właściciel skrzynki. Po użyciu odebranego w liście linku można przejść do kroku następnego;

- 4) wprowadzenie hasła – należy wprowadzić hasło podane w kroku numer 2;
- 5) wprowadzenie danych osobowych – w przypadku demonstracyjnego certyfikatu krok ten sprowadza się jedynie do potwierdzenia podanego wcześniej adresu e-mail, jako jedynej danej osobowej, która będzie podana do publicznej wiadomości w certyfikacie. Po kliknięciu przycisku „Krok 6” na ekranie może pojawić się informacja o żądaniu przez witrynę nowego certyfikatu. Komunikat ten należy potwierdzić przyciskiem „tak”;
- 6) akceptacja umowy – przed zaakceptowaniem warunków „Umowy subskrybenckiej”, należy się z nią zapoznać, podobnie jak z „Regulaminem świadczenia usług certyfikacyjnych”;
- 7) sprawdzenie zawartości skrzynki pocztowej – odbiór potwierdzenia przyznania certyfikatu. Po zaakceptowaniu umowy należy ponownie sprawdzić skrzynkę pocztową. W niedługim czasie powinniśmy otrzymać link, którego należy użyć, aby zainstalować w komputerze otrzymany właśnie certyfikat, a konkretnie zainstalować klucz prywatny, który będzie służył do podpisywania wiadomości i odczytywania zaszyfrowanych wiadomości;
- 8) instalacja certyfikatu – po użyciu linku z otrzymanego e-maila wykonywany jest ostatni krok – instalacja certyfikatu w komputerze. Na ekranie może pojawić się ostrzeżenie o próbie zainstalowania certyfikatu. W takim przypadku należy potwierdzić swoją decyzję przyciskiem „Tak”. Kolejna, ostatnia już strona poświęcona rejestracji informuje, w jaki sposób sprawdzić w ustawieniach przeglądarki internetowej, czy otrzymany certyfikat i klucz znalazły się w komputerze⁶.

Należy pamiętać, iż aby posługiwać się podpisem elektronicznym, niezbędne jest posiadanie pary kluczy: prywatnego i publicznego. Klucz prywatny służy do składania podpisu elektronicznego i powinien być znany tylko właścicielowi. Klucz publiczny jest zaś udostępniany wszystkim zainteresowanym, najczęściej w postaci certyfikatu klucza publicznego, i służy do weryfikowania poprawności podpisów cyfrowych.

Sposób przechowywania klucza prywatnego oraz jego wykorzystania podczas generowania e-podpisu jest niezwykle istotnym, a zarazem bardzo newralgicznym elementem tego procesu. Jeżeli osoba niepowołana wejdzie w posiadania takiego klucza, wówczas będzie mogła bez wiedzy i świadomości właściciela podpisywać dokumenty elektroniczne. Dopóki nie zostanie zastrzeżony certyfikat klucza publicznego, dopóty wszystkie dokumenty nim podpisane przez osobę nieupoważnioną będą ważne. Aby zagwarantować odpowiedni poziom bezpieczeństwa

⁶ A. Mitko, Podpis elektroniczny krok po kroku (cz. II), „Manager”, Nr 6(69), czerwiec 2003, s. 54–55.

kluczowi prywatnemu, w ustawie o podpisie elektronicznym wprowadzono wymóg stosowania bezpiecznych urządzeń do składania podpisów.

Bezpieczne urządzenie do składania podpisu powinno przede wszystkim uniemożliwiać pozyskanie przez osoby niepowołane klucza prywatnego danego użytkownika. Każda karta kryptograficzna powinna uniemożliwiać skopiowanie klucza prywatnego przechowywanego na karcie. Ponadto wszystkie operacje związane z generowaniem podpisu są wykonywane na karcie, dzięki czemu klucz prywatny nigdy jej nie opuszcza. Zawartość karty, a więc także klucz prywatny, jest chroniona kodem znanym tylko użytkownikowi. Kilkakrotne podanie błędnego kodu powoduje zablokowanie karty co w wielu przypadkach stanowi dość skuteczne zabezpieczenie przed użyciem przez niepowołane osoby. Karty powinny także bronić się przed atakiem polegającym na pomiarze poboru mocy przez kartę w trakcie wykonywania przez nią operacji. Na podstawie takich pomiarów można ustalić dane pomocne przy odtworzeniu klucza prywatnego⁷.

Podpis elektroniczny nie może zostać podrobiony, ale może zostać skradziony. Klucz prywatny to przecież tylko ciąg bitów – niewielki zbiór danych cyfrowych, który może zostać skopiowany, jeśli nie zadamy o jego bezpieczne przechowywanie. Niczym prawdziwe klucze – należy maksymalnie chronić go przed dostaniem się w niepowołane ręce. W momencie jego kradzieży, należy natychmiast unieważnić stary i wystąpić o nowy klucz. Ustawa z 16 sierpnia 2002 roku bardzo rygorystycznie odnosi się do bezpieczeństwa elektronicznego podpisu. Określa między innymi warunki, jakie musi spełniać instytucja certyfikująca oraz sposób przekazywania klucza klientowi. Żadna jednak ustawa nie pomoże, jeżeli klient okaże się na tyle nierozważny, by udostępnić swój klucz osobie niepowołanej. Taka sytuacja podobna jest do podpisania czeków *in blanco* i rozrzuceniu jej po całym mieście⁸.

W dyskusji o bezpieczeństwie procesu składania podpisów elektronicznych przyjmuje się często milczące założenie, że dopóki osoba nieuprawniona nie wejdzie w posiadanie klucza prywatnego służącego do składania podpisów, dopóty system jest bezpieczny. Dlatego wymagania nałożone w przepisach na komponenty techniczne zapewniają wystarczające bezpieczeństwo klucza. Niestety, błędnym jest założenie, że wynika stąd bezpieczeństwo całego systemu. Jeśli komputer, przy użyciu którego jest wykonywany bezpieczny podpis elektroniczny, stanie się dostępny dla osoby nieuprawnionej (np. w wyniku zainstalowania na nim wirusa), bezpieczeństwo systemu staje się iluzoryczne i to niezależnie od jakości zastosowanego komponentu technicznego. Każdy taki komponent (bez względu

⁷ E. Włodarczyk, *op. cit.*, 36.

⁸ A. Mitko, *Elektroniczna...*, *op. cit.*, s. 24.

na klasę zabezpieczeń) działa bowiem na zlecenie aplikacji podpisującej. Innymi słowy, jeśli dostanie zlecenie złożenia podpisu od aplikacji działającej na komputerze, to je wykona. Dopóki aplikacja jest prawidłowa i dane podpisywane nie zostały zmienione przy przekazywaniu od aplikacji do komponentu, dopóty system funkcjonuje prawidłowo. Jeśli jednak w wyniku nieuprawnionej ingerencji w komputerze dane są zmieniane przy przesyłaniu od aplikacji do komponentu lub aplikacja jest fałszywa (choć wygląda jak oryginalna), to może się okazać, że użytkownik podpisał zupełnie inny dokument niż zamierzał, lub że zamiast jednego podpisu, wykonał kilka: jeden pod właściwym dokumentem, resztę pod dokumentami fałszywymi, przygotowanymi przez fałszywą aplikację.

Bezpieczeństwo procesu składania bezpiecznego podpisu elektronicznego w dużym stopniu zależy od bezpieczeństwa aplikacji podpisującej i środowiska programowego, w którym działa ta aplikacja. Jest to nawet ważniejsze niż jakość komponentu technicznego. Niestety, zapewnienie bezpieczeństwa systemu jest zagadnieniem niezwykle trudnym, zwłaszcza w przypadku komputerów domowych, podłączonych do internetu i pozbawionych opieki wykwalifikowanego administratora. Osobowym wystawiającym w takich warunkach bezpieczne podpisy elektroniczne pozostaje akceptacja zwiększonego ryzyka⁹.

W Polsce tylko znikoma liczba osób posiada certyfikaty. Rynek znacznie funkcjonować wówczas, gdy tych podmiotów będzie znacznie więcej. Teoretycznie istnieją dwa potencjalne motory napędowe: bankowość i administracja. Ten pierwszy sektor nie śpieszy się jednak z umożliwieniem korzystania z podpisów elektronicznych. Istniejące mechanizmy uwierzytelniania klientów w bankowości elektronicznej wiążą klienta z danym bankiem w przeciwieństwie do uniwersalnego narzędzia do składania podpisu elektronicznego, z którego można korzystać właściwie wszędzie. Zważywszy na wciąż bardzo małą konkurencję w polskim sektorze bankowym, nic na razie nie wskazuje, by banki miały się stać promotorami stosowania podpisu elektronicznego w kontaktach ze światem zewnętrznym. Podpis elektroniczny będzie wymagany natomiast przy obowiązkowej sprawozdawczości do NBP. Rozporządzenie do ustawy o podpisie elektronicznym, które teoretycznie miało zmusić banki do dostosowania swoich systemów do wymogów ustawy, zostało jednak zinterpretowane jedynie jako szczególne zobowiązanie do takiego dostosowania, jeśli w ogóle bank stosuje podpis elektroniczny do obsługi klientów, w przeciwnym razie nie musi niczego robić. W efekcie jeszcze bardziej opóźnia to proces adaptacji banków do tego nowego rozwiązania.

W obszarze administracji samorządowej słychać jedynie o rozproszonych i pojedynczych wdrożeniach systemu podpisu elektronicznego, administracja cen-

⁹ J. Pokraśniewicz, *op. cit.*, s. 34.

tralna natomiast nie przedstawiła jeszcze żadnej spójnej koncepcji w tym zakresie. Rozporządzenie, które nakłada na organa administracji obowiązek przyjmowania dokumentów w postaci elektronicznej opatrzonych podpisem elektronicznym, wejdzie w życie w 2006 roku. W efekcie mamy sytuację patową. Istnieje sprawny mechanizm obsługi bezpiecznego podpisu elektronicznego, mającego moc równą podpisowi odręcznemu, podmioty zainteresowane obsługą tego rynku, które poniosły znaczące inwestycje, utrzymują pełną gotowość operacyjną, nie ma natomiast użytkowników gotowych do korzystania z podpisu elektronicznego. Ocenia się, że osiągnięcie pewnej masy krytycznej w tym zakresie to co najmniej dwa miliony wydanych certyfikatów cyfrowych. Jak wskazują przykłady innych krajów, w których również przyjęto bardzo wysokie standardy bezpieczeństwa (np. Dania), tak silne obostrzenia skutecznie hamują rozwój rynku. W Polsce realnym zagrożeniem jest powtórzenie tego scenariusza – będzie bezpiecznie, bo nie będzie e-podpisu. Dlatego być może czeka nas złagodzenie zapisów ustawowych i treści rozporządzeń. Zapewne wiele będzie także zależało od modyfikacji europejskiej dyrektywy o podpisie elektronicznym i wyłonienia rozwiązań umożliwiających współpracę systemów podpisu elektronicznego między poszczególnymi krajami Unii¹⁰.

Przyczyną powolnego wdrażania rozwiązań podpisu elektronicznego jest konieczny nakład pracy i środków finansowych przy wdrażaniu systemu. Szczegółowe przepisy uzyskiwania certyfikatu są bardzo skomplikowane. Sposób używania kluczy (podpisywanie i kodowanie dokumentów) też jest dla laika niełatwy i jego implementacja może wymagać udziału wykwalifikowanego informatyka. Często konieczne też będą modyfikacje zarówno sprzętu komputerowego, jak i oprogramowania, co pociąga za sobą dodatkowe wydatki. W Polsce wciąż występuje niewiele komputerów na 100 mieszkańców, także nie wszystkie firmy mają już dostęp do Internetu. Dla wielu osób fizycznych przeszkodą w otrzymaniu certyfikatu może być opłata, jaką trzeba uiścić za jego uzyskanie. Kwota ta może się znacznie wahać, zależnie od instytucji wydającej oraz rodzaju wykupywanego certyfikatu. Można ocenić na wydatek rzędu kilkudziesięciu do kilkuset złotych.

Choć ustawa daje administracji publicznej czas do 2006 roku na dostosowanie technologii i procedur do obsługiwanie obywateli poprzez medium elektroniczne, to prawie na pewno czas ten okaże się za krótki. Urzędom trudno bowiem wygospodarować środki finansowe na ten cel. Banalnym, aczkolwiek trudnym do przeskokowania problemem w dostosowaniu urzędów do elektronicznej obsługi obywateli mogą okazać się znaczki skarbowe. Owszem, dane pismo można prze-

¹⁰ P. Gamczyk, Tyle hałasu o podpis, Raport „Computerworld”, czerwiec 2003, s. 102.

ślać drogą elektroniczną, ale należną opłatę wnieść można tylko w postaci znaczków skarbowych – innej możliwości nie przewidziano.

Takich problemów jest więcej. Pomimo tego specjaliści zgodnie twierdzą, że w perspektywie dłuższego czasu ustawa o podpisie elektronicznym przyniesie wiele korzyści, a sam e-podpis upowszechni się i na pewno spowszednieje. Dziś niestety, ma on ciągle jeszcze naturę swego rodzaju ciekawostki elektronicznej, dobrze sprzedającej się w mediach. Potrzeba przede wszystkim czasu i edukacji. Niezbędne wydaje się także uproszczenie procedur technicznych, a co najważniejsze – przełamanie oporów i niechęci do podpisu elektronicznego, wykazywanej zarówno przez przeciętnych obywateli, urzędników i biznesmenów¹¹.

W niedalekiej przyszłości czeka nas być może kolejna rewolucja: podpis cyfrowy wysłany z telefonu komórkowego. Polska Telefonii Cyfrowa, operator sieci Era, zakończyła sukcesem testowanie tej usługi. Był to pierwszy w Polsce i jeden z pierwszych na świecie podpis złożony przez telefon. Możliwość wykorzystania telefonu komórkowego do pełnego uwiarygodnienia podpisującego daje technologia nowych kart SIM, zapewniająca najwyższy poziom bezpieczeństwa danych. Aparat zastąpi dzięki temu czytnik kart, komputer i łączy do Internetu – niezbędne w innych systemach elektronicznego podpisu. Podpis przez telefon pozwoli na zatwierdzanie dokumentów elektronicznych i transakcji w internecie. Równie łatwe będzie składanie podpisu pod wiadomością e-mail, a w przyszłości także pod deklaracją podatkową. Planowane jest też szyfrowanie oraz autoryzacja dostępu do internetu bądź komputerowych sieci korporacyjnych. Wdrożenie mobilnego podpisu elektronicznego może być pierwszym krokiem do masowego wykorzystania infrastruktury klucza publicznego w Polsce. Każdorazowo do podpisu przysyłanego z telefonu komórkowego operator sieci dołącza certyfikat potwierdzający jego autentyczność. Odbiorca podpisanego dokumentu lub transakcji będzie mógł sprawdzić i potwierdzić ważność podpisu bezpośrednio u wystawcy certyfikatu¹².

Wykorzystanie telefonów komórkowych do obsługi podpisu elektronicznego ma oczywiście zalety, nie wymaga bowiem posługiwania się dodatkowym urządzeniem do jego składania. Rozwiązanie takie nie służy zasadniczo do potwierdzania transakcji zawieranych za pomocą telefonu komórkowego przy transmisji WAP czy GPRS, a raczej o wykorzystanie aparatu GSM jako bezprzewodowego terminalu do składania e-podpisu na dokumentach widocznych na ekranie komputera. Baza potencjalnych użytkowników liczy już kilkanaście milionów osób, a potencjał technologiczno-inwestycyjny operatorów GSM powinien pozwolić im

¹¹ A. Mitko, *Elektroniczna...*, *op. cit.*, s. 26.

¹² Podpis przez telefon, „Press”, Nr 8(91), sierpień 2003, s. 87.

na względnie łatwe dopracowanie solidnych rozwiązań. Operator GSM poprzez sieć dilerów może uruchomić liczne punkty rejestracji. Ustawa o podpisie elektronicznym mówi bowiem, że przy wydawaniu certyfikatu kwalifikowanego musi być fizycznie obecny odbiorca, który jest identyfikowany na podstawie fizycznych dokumentów. Dla wystawcy certyfikatów operator jest odbiorcą hurtowym certyfikatów.

Nośnikiem klucza prywatnego, potrzebnego do składania bezpiecznego podpisu elektronicznego, mógłby być także w Polsce dowód osobisty. Gdyby w obiegu znalazły się takie właśnie dokumenty, być może zniknąłby problem nikłego rozpowszechniania certyfikatów kwalifikowanych. Technologicznie nie stwarza to żadnego problemu. Co więcej, odpowiednio silny procesor kryptograficzny z odpowiednio dużą pamięcią pozwoliłby na zmieszczenie na jednej karcie wszystkich informacji, które obecnie musimy przechowywać na stale rosnącej liczbie kart magnetycznych i procesorowych.

Wprowadzenie uniwersalnego dowodu osobistego na karcie poliwęglanowej z dodanym układem elektronicznym wymaga jednak zmian w prawie, a do tego potrzebna jest stosowna wola polityczna. Ponadto istnieje dość silne lobby wystawców kart, w których oczywistym interesie leży, aby w obiegu tych kart znajdowało się jak najwięcej. Tak więc sytuacja, w której każdy wszystko mógłby zmieścić na osobistej karcie mikroprocesorowej, jest przeciwna ich interesom. Gdyby udało się jednak tego dokonać, otwarta pozostaje kwestia, jakie dane zostaną na niej umieszczone w momencie wydania dowodu jego posiadaczowi. Przykładowo w Estonii w dowodzie od razu zostaje umieszczony certyfikat państwowego wystawcy, a na Słowenii karta pozostaje pusta, zaś posiadacz dowodu może ją „załadować” certyfikatem u wybranego wystawcy. W Polsce w tej sprawie wciąż brak jakiegokolwiek decyzji¹³.

¹³ P. Gamdzyk, E-podpis w komórce, „Computerworld”, Nr 36/592, 7 października 2003, s. 16–17.