

MATERIAŁY I STUDIA

Zeszyt nr 214

GWARANCJE I PORĘCZENIA PAŃSTWOWE JAKO ŹRÓDŁO RYZYKA FISKALNEGO – ANALIZA DOŚWIADCZEŃ MIĘDZYNARODOWYCH I POLSKICH

Kamilla Marchewka – Bartkowiak

Warszawa, grudzień 2006 r.

Projekt graficzny:

Oliwka s.c.

Skład i druk:

Drukarnia NBP

Wydął:

Narodowy Bank Polski
Departament Komunikacji Społecznej
00-919 Warszawa, ul. Świętokrzyska 11/21
tel. 022 653 23 35, fax 022 653 13 21

© Copyright Narodowy Bank Polski, 2006

Materiały i Studia rozprowadzane są bezpłatnie.

Dostępne są również na stronie internetowej NBP: <http://www.nbp.pl>

 Spis treści

Wprowadzenie	7
1. Istota i problem klasyfikacji zobowiązań potencjalnych instytucji rządowych	9
2. Macierz Polackovej jako instrument klasyfikacji i oceny ryzyka zobowiązań potencjalnych	12
3. Gwarancje państwowe – istota i rodzaje	17
4. Gwarancje państwowe jako źródło ryzyko fiskalnego	19
5. Problematyka zarządzania gwarancjami państwowymi	24
5.1. Zasady udzielania gwarancji państwowych	25
5.2. Sprawozdawczość w zakresie zarządzania gwarancjami państwowymi	32
5.3. Instytucjonalne aspekty zarządzania gwarancjami państwowymi	34
6. Analiza udzielanych gwarancji państwowych w krajach członkowskich Unii Europejskiej	38
7. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa w Polsce	46
7.1. Zobowiązania potencjalne a ryzyko fiskalne w Polsce	46
7.2. Istota, rodzaje poręczeń i gwarancji Skarbu Państw oraz ograniczenia ich udzielania – podstawy prawne	47
7.3. Instytucjonalne aspekty systemu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa	51
7.4. Procedura udzielania gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa	53
7.5. Analiza udzielanych poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa w latach 1999-2005	58
8. Podsumowanie	67
9. Bibliografia	69
10. Załączniki	72

 Spis schematów, tabel, wykresów

Schemat 1. Podmioty uczestniczące w procedurze udzielania gwarancji kredytowej	22
Schemat 2. Schemat organizacyjny agencji zarządzania długiem publicznym w Szwecji	37
Schemat 3. Organizacja Departamentu Gwarancji i Poręczeń Ministerstwa Finansów w Polsce	52
Schemat 4. Schemat standardowej procedury udzielania poręczeń i gwarancji kredytowych (P/G) Skarbu Państwa	54
 Tabela 1. Klasyfikacja zobowiązań władz centralnych na podstawie Macierzy Polackovej	14
Tabela 2. Klasyfikacja źródeł zabezpieczenia finansowania zobowiązań przez instytucje rządowe	15
Tabela 3. Rodzaje zobowiązań potencjalnych w badanych przez INTOSAI krajach	16
Tabela 4. Proponowane standardy zarządzania zobowiązaniami potencjalnymi w tym gwarancjami państwowymi	24
Tabela 5. Kryteria wykluczające udzielanie gwarancji państwowych stanowiących pomoc publiczną w UE	28
Tabela 6. Podstawowe zasady udzielania gwarancjami państwowymi na zasadach komercyjnych na przykładzie Szwecji	29
Tabela 7. Koszty i korzyści wprowadzenia komercyjnego systemu gwarancji państwowych w krajach UE	30
Tabela 8. Instrumenty pomocy publicznej wykorzystane w sektorze produkcyjnym w krajach „starej i „nowej” Unii Europejskiej w latach 2001-2003 (w %)	39
Tabela 9. Wysokość i udział udzielonych gwarancji państwowych w sektorze produkcyjnym w ramach pomocy publicznej w krajach UE	40
Tabela 10. Rodzaje zobowiązań potencjalnych w „nowych” krajach członkowskich UE na koniec 2003 roku	42
Tabela 11. Zobowiązania z tytułu gwarancji państwowych w „nowych” krajach UE w okresie 2002-2003 w relacji do PKB	43

Tabela 12. Istota i cechy poręczenia i gwarancji	47
Tabela 13. Poręczenia i gwarancje SP w zapisach Ustawy o finansach publicznych	48
Tabela 14. Struktura potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa wg podziału ryzyka	55
Tabela 15. Stawki opłat prowizyjnych od udzielonych poręczeń lub gwarancji Skarbu Państwa	56
Tabela 16. Ustawowe limity udzielonych poręczeń i gwarancji SP i ich wykorzystanie	59
Tabela 17. Zmiana wartości potencjalnych niewymagalnych zobowiązań SP na koniec grudnia danego roku w stosunku do roku poprzedniego	60
Tabela 18. Struktura potencjalnych zobowiązań SP pod względem ryzyka (w %)	63
Tabela 19. Zestawienie należności i wydatków z tytułu spłaty przez SP poręczonych lub gwarantowanych kredytów oraz dochodów z przeprowadzonych działań windykacyjnych (w mln)	65
Tabela 20. Najważniejsze przepisy tworzące prawne podstawy funkcjonowania systemu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa w Polsce	77
Wykres 1. Dystrybucja pomocy państwowej według sektorów w krajach Unii Europejskiej w 2004 roku (w %)	39
Wykres 2. Wzrost gospodarczy w nowych krajach członkowskich UE w latach 2002-2003 (w %)	44
Wykres 3. Udział gwarancji państwowych w długu ogółem w latach 2003 w wybranych państwach Unii Europejskiej (w %)	44
Wykres 4. Poręczenia i gwarancje udzielone przez Skarb Państwa w latach 1999-2005 (w mln)	59
Wykres 5. Stan i struktura potencjalnych zobowiązań SP z tytułu poręczeń i gwarancji na koniec grudnia danego roku (w mln)	60
Wykres 6. Wielkość potencjalnych zobowiązań SP z tytułu udzielonych P/G w relacji do PKB (%)	61
Wykres 7. Zapadalność zobowiązań w latach 2006-2035 będących wynikiem udzielania poręczeń i gwarancji SP (w mln zł) – stan na 31.12.2005	62
Wykres 8. Udział przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji w relacji do PKB (w %)	64

Abstrakt

Problem zobowiązań potencjalnych jako jednego z istotnych źródeł ryzyka fiskalnego budżetu państwa pojawiał się przede wszystkim w aspekcie występowania różnych form kryzysów finansowych w wielu krajach na świecie, od Ameryki Północnej (Argentyna, Kolumbia, Chile) poprzez państwa azjatyckie (np. Tajlandia, czy Indonezja). Udzielanie gwarancji (poręczeń) państwowych stało się także istotną przyczyną problemów budżetowych w niektórych krajach europejskich, zwłaszcza należących do grupy tzw. rynków wschodzących (np. Czechy, czy Malta). Jak wynika z danych empirycznych problematyka emisji gwarancji państwowych w tzw. nowych krajach Unii Europejskiej, jest nadal poważny.

W niniejszym opracowaniu autorka przeprowadziła badanie dotyczące różnych obszarów związanych z funkcjonowaniem systemu gwarancji państwowych w ujęciu międzynarodowym oraz doświadczeń w tym zakresie jakie zostały wypracowane w Polsce. W pierwszym przypadku, uwaga autorki została skupiona przede wszystkim na analizie rozwiązań wybranych państw Unii Europejskiej, ale jednocześnie zaprezentowane zostały także przykłady pozaeuropejskie. Scharakteryzowane obszary stanowiły w dalszej kolejności punkt odniesienia do zbadania problematyki gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa w Polsce.

Celem autorki było przede wszystkim identyfikacja i usystematyzowanie zasad konstrukcji systemów gwarancyjnych oraz w dalszej kolejności próba określenia ich wpływu (przyczyn i konsekwencji) na ryzyko fiskalne budżetu państwa.

Oprócz analizy praktycznych rozwiązań stosowanych na szczeblach krajowych, podstawą do formułowania wniosków były także postulaty i zalecenia dotyczące istoty badanego problemu publikowane przez instytucje międzynarodowe, jak Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD oraz Komisję Europejską, a także badania prowadzone w tym zakresie przez INTOSAI Public Debt Committee.

Słowa kluczowe: gwarancje państwowe, poręczenia państwowe, Skarb Państwa, zobowiązania potencjalne, ryzyko fiskalne.

Wprowadzenie

Problematyka zobowiązań potencjalnych instytucji rządowych stała się w ostatnich latach bardzo istotnym zagadnieniem rozpatrywanym na forum międzynarodowych instytucji finansowych oraz na szczeblu krajowych instytucji rządowych, szczególnie w kontekście zagrożenia zwiększeniem ryzyka fiskalnego, zakresu ingerencji państwa w obowiązujące zasady konkurencji rynkowej, czy też wpływu i możliwości przeciwdziałania zaistnieniu różnych rodzajów kryzysów finansowych. Powyższe dyskusje dotyczą nie tylko aspektów przyczynowo – skutkowych tego problemu, ale konkretnych już rozwiązań w różnych obszarach: od aspektów rachunkowo – statystycznych i sprawozdawczych poprzez zagadnienia metod zarządczych, kontrolnych oraz zmian instytucjonalnych.

Jednym z głównych instrumentów, zaliczanych do zobowiązań potencjalnych są gwarancje lub poręczenia państwowe (skarbowe, skarbu państwa)¹, dlatego autorka przede wszystkim skupi swoją uwagę na analizie tego zagadnienia.

Zagrożenia wynikające ze zwiększania przez poszczególne kraje zakresu udzielanych gwarancji państwowych rozpatrywane są już nie tylko jako potencjalna przyczyna możliwości zachwiania stabilnością finansową poszczególnych państw. Obecnie problem ten ma szerszy kontekst, równie istotny dla całej Unii Europejskiej, szczególnie w aspekcie obowiązujących na tym obszarze zasad konkurencji rynkowej oraz konieczności przestrzegania wyznaczonych kryteriów członkostwa, ze szczególnym uwzględnieniem warunków dotyczących deficytu budżetowego i długu publicznego. Z tego też względu autorka w pierwszej części opracowania skupi się szczególnie na analizie powyższego zagadnienia w świetle rozwiązań krajów członkowskich obszaru unijnego. Wyznaczone i zbadane zagadnienia staną się w dalszej kolejności podstawą do analizy problematyki gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa w Polsce.

Głównym celem niniejszego opracowania jest przede wszystkim identyfikacja i usystematyzowanie zasad konstrukcji systemów gwarancji państwowych oraz w dalszej kolejności próba określenia ich wpływu (przyczyn i konsekwencji) na ryzyko fiskalne budżetu państwa.

Oprócz analizy praktycznych rozwiązań (jakościowych i ilościowych) stosowanych na szczeblach krajowych, podstawą do formułowania wniosków będą

¹ W pierwszej części opracowania dotyczącej zagadnień międzynarodowych autorka będzie posługiwała się pojęciem „gwarancji państwowych” ze względu na zdecydowanie mniejszą powszechność wyodrębniania i stosowania poręczeń.

także zalecenia dotyczące istoty badanego problemu publikowane przez instytucje międzynarodowe, jak Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD oraz Komisję Europejską, a także badania prowadzone w tym zakresie przez INTOSAI Public Debt Committee.

1

Istota i problem klasyfikacji zobowiązań potencjalnych instytucji rządowych

1

Dług albo zobowiązania potencjalne (*contingent liabilities*), inaczej niewymagalne, warunkowe czy niepewne, klasyfikowane są odmiennie w stosunku do długu rzeczywistego, inaczej realnego czy bezpośredniego. Pojęcia warunkowych pozycji budżetowych obejmują zarówno potencjalne pasywa (*contingent liabilities*), jak i aktywa (*contingent assets*).

Zgodnie ze standardami rachunkowości memoriałowej **zobowiązania potencjalne** charakteryzuje się jako możliwe do powstania zobowiązania potwierdzone poprzez wystąpienie lub nie niepewnych zdarzeń (lub zdarzenia) w przyszłości, które nie w pełni znajdują się pod kontrolą danego podmiotu². Dodatkowo można określić je jako bieżące zobowiązania wynikłe z przeszłych zdarzeń, ale nierozpoznane ze względu na prawdopodobieństwo realizacji płatności z nimi związanych lub możliwości ich wiarygodnego zmierzenia³.

Wykorzystanie powyższego terminu „długu potencjalnego” w odniesieniu do budżetu państwa w praktyce wybranych krajów jest zróżnicowane. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez INTOSAI Public Debt Committee (*International Organization of Supreme Audit Institutions*) w 2004 roku⁴ w większości państw analizowane pojęcie związane jest z zaistnieniem przyszłego, niepewnego zdarzenia, określane także jako „*economic commitments*” (Szwecja) czy „*indirect debt*” (Argentyna). W wielu krajach brak jest jednak prawnej definicji zobowiązań warunkowych lub interpretowane są zgodnie z przyjętymi standardami rachunkowości (Kanada, USA, Wielka Brytania). Jedynie w Meksyku „zobowiązania potencjalne” zostały sformułowane w prawodawstwie finansowym (*Public Debt General Law*). Pod względem rodzajowym zobowiązania potencjalne utożsamiano zazwyczaj z gwarancjami państwowymi.

W większości standardach rachunkowości budżetowej sektora finansów publicznych **dług potencjalny nie jest wykazywany w corocznych budżetach w momencie jego powstania tylko w chwili realizacji z jego tytułu płatności (finansowania)**. Stosowane w praktyce wielu krajów rachunkowość i budżetowanie na

² Na podstawie definicji IPSAS, International Accounting Standards Board, 2004.

³ Na podstawie definicji Generally Accepted Accounting Practice (GAAP), 2005.

⁴ Badanie ankietowe przeprowadzone wśród 15 państw: Argentyna, Brazylia, Bułgaria, Kanada, Fidżi, Finlandia, Litwa, Meksyk, Norwegia, Portugalia, Federacja Rosyjska, Republika Korei, Szwecja, Wielka Brytania, USA, INTOSAI Public Debt Committee, 2004.

zasadach kasowych lub w połączeniu z różnymi systemami memoriałowymi okazuje się obecnie już niewystarczające.

Rachunkowość kasowa bazująca na rejestracji przepływów gotówkowych jest coraz częściej krytykowana jako zbyt uproszczona, mało klarowna, a tym samym zbyt łatwo poddająca się manipulacji, przez co ograniczająca kompleksowe zarządzanie ryzykiem fiskalnym. Alternatywą staje się zatem wprowadzenie pełnej rachunkowości memoriałowej w sektorze publicznym, według której wszystkie operacje wykazuje się w momencie ich zawarcia, bez względu na termin przepływu środków pieniężnych z nimi powiązanych. Jak się bowiem podkreśla nowe rozwiązania rachunkowe stwarzają możliwość uzyskania większej przejrzystości danych finansowych oraz zwiększają kontrolę nad zarządzaniem budżetem⁵. Rachunkowość memoriałowa daje bowiem korzyści związane z kompleksowością, dokładnością i obiektywnością informacji finansowych⁶.

Coraz częściej w Europie wprowadza się rozwiązania rachunkowości budżetów centralnych w oparciu o standardy IPSAS lub IAS⁷. Jak wykazują badania, kilka państw europejskich⁸ zdecydowało się już na zamianę zasad rachunkowości budżetowej na pełną memoriałową. W 2005 roku standardy IPSAS wprowadziła Komisja Europejska, która w ten sposób zaznaczyła konieczność przemian organizacjom rządowym w krajach członkowskich całej Unii Europejskiej.

Zasady rachunkowości memoriałowej IPSAS określają, iż gwarancja państwowa może być traktowana jako zobowiązanie wtedy gdy spełnia następujące kryteria⁹:

- istnieje ponad 50% - owe prawdopodobieństwo realizacji wydatków z tytułu tego zobowiązania,
- możliwe jest wiarygodne oszacowanie wielkości wydatków z tytułu finansowania gwarancji.

Statystyki narodowe oraz rządowe statystyki finansowe generalnie bazują na zasadzie memoriałowej, czyli standardach ESA i SNA¹⁰. Jednakże według systemu SNA93 oraz ESA95 zobowiązania potencjalne (dotyczy to przede wszystkim gwarancji

⁵ www.sap.com - SAP Global

⁶ www.pwcglobal.com - PricewaterhouseCoopers

⁷ IPSAS – International Public Sector Accounting Standard opracowane przez International Federation of Accountants (IFAC), IAS – International Accounting Standards (IAS) opracowane przez International Accounting Standards Board (IASB).

⁸ Do państw tych należą: Finlandia, Francja, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Wielka Brytania. Istnieje wiele ścieżek dojścia do systemu memoriałowego. Niektóre rządy, jak Wielka Brytania, Holandia i Szwecja, przeszły na rachunkowość memoriałową najpierw w sprawozdaniach finansowych, a dopiero w drugim etapie zastosowały tę zasadę w swoich budżetach. Inne jak Francja i Hiszpania, przyjęły tę metodę tylko w odniesieniu do swoich sprawozdań finansowych, zachowując metodę kasą w budżetach. Więcej na ten temat: K. Luder, R. Jones, Reforming governmental accounting and budgeting in Europe, Fachverlag Moderne Wirtschaft GmbH, November 2003.

⁹ Na podstawie definicji Generally Accepted Accounting Practice (GAAP), 2005.

¹⁰ 1995 European System of Accounts (ESA '95), 1993 System of National Accounts (1993 SNA)

państwowych) zaciągane przez instytucje rządowe nie są uwzględniane w klasyfikacji i sprawozdawczości budżetowej oraz we wskaźniku zadłużenia publicznego (*public debt*). Podaje się dwa podstawowe powody takiego rozwiązania. Po pierwsze, przyczyna pragmatyczna - większość udzielanych gwarancji nigdy nie zapada (nie są wymagane) i po drugie, z technicznego punktu widzenia, aby zapisać gwarancję jako dług gwaranta należałoby zmienić zapisy bilansu podmiotu, któremu została ona udzielona na zobowiązania przez niego zaciągnięte. W powyższych standardach zobowiązania warunkowe mogą być wykazane kiedy mają rynkowy charakter i rynkową wartość¹¹. Sytuacja ta jest jednak dość rzadka, zwłaszcza w krajach Unii Europejskiej¹².

Generalnie zatem jedną z barier wykorzystania powyższych zasad w rachunkowości i statystyce budżetowej staje się problematyka szacowania wartości, w tym kosztów udzielonej gwarancji państwowej, oceny ryzyka udzielania gwarancji oraz tworzenia, struktury i zarządzania funduszem rezerwowym.

Zagadnienia powyższe obejmują istotę działań zarządzania gwarancjami państwowymi i stanowią obecnie tematykę licznych dyskusji międzynarodowych. Autorka w dalszej części opracowania zaprezentuje i usystematyzuje postulowane oraz rzeczywiste rozwiązania w tym zakresie.

¹¹ Public Finance in EMU, European Commission 3/2004, s. 104

¹² Więcej na ten temat w dalszej części opracowania

2

Macierz Polackovej jako instrument klasyfikacji i oceny ryzyka zobowiązań potencjalnych

2

Całość zobowiązań instytucji rządowych można podzielić na zobowiązania bezpośrednie (lub niepotencjalne) oraz potencjalne. Klasyfikacja ta, celem zastosowania w sektorze finansów publicznych, została wprowadzona przede wszystkim dla określenia źródeł ryzyka fiskalnego oraz przeciwdziałania niestabilności realizacji celów długoterminowych przez instytucje rządowe¹³. Zaproponowana przez H. Polackovą macierz zobowiązań obejmuje cztery ich główne kategorie¹⁴, według stopnia pewności ich zapadalności lub aktualnych podstaw prawnych ich klasyfikacji (tabela 1).

Pierwszy rodzaj są to **zobowiązania bezpośrednie (*explicit direct liabilities*)** klasyfikowane według obowiązujących krajowych zasad rachunkowości budżetowej. Jest to podstawowa kategoria zobowiązań fiskalnych, obejmująca zobowiązania przewidywalne co do okresu i wielkości zapadalności. Należą do nich generalnie zadłużenie z tytułu zaciągniętych pożyczek i emisji skarbowych papierów wartościowych, wydatki budżetowe bieżące i o charakterze długoterminowym realizowane na podstawie wcześniejszych uregulowań prawnych (ustawowych).

Do drugiego rodzaju długu zaliczyć należy **zobowiązania potencjalne prawnie usankcjonowane (*explicit contingent liabilities*)**. Podstawowym instrumentem tej kategorii jest gwarancja państwowa udzielana przez władze centralne oraz różne systemy zabezpieczeń (ubezpieczeń). W związku z tym, iż koszty tych zobowiązań wiążą się z czynnikiem niepewności (mają charakter „ukryty”), z różnych względów zobowiązania powyższe mogą stanowić bardziej atrakcyjny instrument dla rządu aniżeli instrumenty powiązane z koniecznością bieżącego wydatkowania środków budżetowych.

Pozostałe dwa typy **zobowiązań mają charakter *implicit***, a ich zaistnienie może wynikać z obowiązku moralnego (oczekiwań społecznych) lub nacisku określonych grup interesu. Zobowiązania te mogą być konsekwencją przyjętej polityki i obietnic rządu, co do przyszłej realizacji określonych wydatków (***implicit direct liabilities***) lub nieprzewidzianych zdarzeń, w wyniku, których władze centralne będą musiały podjąć określone decyzje wydatkowe (***implicit contingent liabilities***).

¹³ Macierz można wykorzystywać także w stosunku do klasyfikacji zobowiązań instytucji lokalnych różnego szczebla.

¹⁴ Na podstawie: H. Polackova, *Contingent Government Liabilities: a Hidden Risk for Fiscal Stability*, Policy Research World Bank, Working Paper No 1989/ 1998.

W ostatniej z powyższych kategorii zobowiązań lista potencjalnych wydarzeń może być bardzo długa, od konieczności pokrycia nieprzewidzianych zobowiązań zadłużonych i niewypłacalnych jednostek państwowych aż do nagłych wydatków związanych z klęskami żywiołowymi, czy atakami terrorystycznymi. W niektórych krajach tego typu zobowiązaniem branym pod uwagę przez rząd musi być także konieczność finansowania kosztów utrzymania stabilności całego systemu finansowego. Jak wynika bowiem z badań¹⁵ tego oczekują rynki od rządu w przypadku zaistnienia groźby kryzysu finansowego (bankowego, walutowego).

W odniesieniu do powyższej klasyfikacji przedstawiciele Banku Światowego oraz MFW skonstruowali także macierz różnych źródeł potencjalnych dochodów, które pokrywać mogą odpowiednie kategorie zobowiązań sformułowane w macierzy Polackovej (tabela 2).

Na podstawie przeprowadzonego przez INTOSAI Public Debt Committee badania, na 15 analizowanych państw 10 posiadało procedury identyfikacji i klasyfikacji zobowiązań potencjalnych, z czego dwa kraje zadeklarowały wykorzystanie macierzy Polackovej (Fiji oraz USA – dodatkowo wprowadzając nowe kategorie). Metodologia podziału zobowiązań potencjalnych jest jednak różnorodna i bazuje na praktycznych oraz prawnych możliwościach zastosowania instrumentów ich zaciągania. Dodatkowo niektóre rozwiązania krajowe wprowadzają także identyfikację „potencjalnych dochodów” branych pod uwagę w budżecie państwa, które stanowią istotne ryzyko w przypadku niezrealizowanych płatności z ich tytułu.

¹⁵ Więcej na ten temat: S. Claessens, D. Klingebiel, Measuring and managing government contingent liabilities in the banking sector w: H. Polackova Bixi, A. Schick, Government at Risks: Contingent liabilities and fiscal risk, The World Bank and Oxford University Press, 2004, s. 311-333

Tabela 1. Klasyfikacja zobowiązań władz centralnych na podstawie Macierzy Polackovej

Stosowana terminologia / wyjaśnienie znaczenia wykorzystywanych pojęć		Zobowiązania bezpośrednie (ang. <i>direct</i> lub <i>non – contingent liabilities</i>)	Zobowiązania potencjalne (ang. <i>contingent liabilities</i>)
Zobowiązania formalne (kontraktowe) (ang. <i>explicit liabilities</i>)	Zobowiązania o podstawie prawnej lub kontraktowej	- Zapadający dług publiczny z tytułu zaciągniętych pożyczek i emisji papierów wartościowych przez władze centralne - Rokroczne wydatki budżetowe - Wydatki budżetowe prawnie ustanowione o charakterze długoterminowym (państwowy system emerytalny, wynagrodzenia pracowników służb publicznych)	- Indywidualne gwarancje rządu dotyczące zobowiązań jednostek publicznych i podmiotów prywatnych „Parasol” gwarancji państwowych udzielanych na różne typy kredytów (np. hipoteczne, studenckie, rolne) - systemy zabezpieczeń (np. depozytów bankowych, wypłat z prywatnych funduszy emerytalnych itp.)
Zobowiązania nieformalne (niekontraktowe) (ang. <i>implicit liabilities</i>)	Zobowiązania nie mające odzwierciedlenia w obowiązującym w danym okresie prawie, wynikłe z moralnego obowiązku rządu, jako konsekwencja oczekiwań społecznych czy określonych grup interesów lub związanych z prowadzoną wcześniejszą praktyką	- Przyszłe płatności (wydatki) z budżetu państwa, które nie zapadają w bieżącym okresie (wydatki związane z systemem ubezpieczeń społecznych, ubezpieczeń zdrowotnych, koszty wynagrodzeń oraz inwestycji państwowych) - Przyszłe koszty powtarzających się inwestycji publicznych	- Zobowiązania z tytułu niewypłacalności/upadłości samorządów terytorialnych, jednostek publicznych lub prywatnych (banków, banku centralnego, przedsiębiorstw państwowych, funduszy państwowych, strategicznych podmiotów prywatnych itp.) - Zobowiązania z tytułu finansowania zdarzeń losowych, klęsk środowiskowych, działań wojennych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: H. Polacova, Contingent Government Liabilities: a Hidden Risk for Fiscal Stability, Policy Research World Bank, Working Paper No 1989/1998 oraz Public Finance in EMU, European Commission 3/2004.

Tabela 2. Klasyfikacja źródeł zabezpieczenia finansowania zobowiązań przez instytucje rządowe

	Bezpośrednie źródła finansowania („bezpieczeństwa”) – bazujące na bieżących aktywach	Potencjalne źródła finansowania („bezpieczeństwa”) – bazujące na wygenerowanych w przyszłości środkach
<i>Explicit</i> – bazujące na ustanowionym prawodawstwie (majątek państwowy, prawo do zwiększania dochodów budżetowych)	• Coroczne podatkowe dochody budżetowe • Zamiana aktywów (np. poprzez sprzedaż akcji) • Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych • Odzyskanie należności z tytułu udzielonych pożyczek	• Przyszłe dochody budżetowe ze sprzedaży majątku • Wpływy podatkowe • Instrumenty zabezpieczające zakupione przez rząd od instytucji finansowych
<i>Implicit</i> – bazujące na pośredniej kontroli przez rząd	• Fundusze zabezpieczające* • Zysk netto banku centralnego	• Przyszłe zyski przedsiębiorstw państwowych • Potencjalne pożyczki spłacane przez pożyczkobiorców • Nadwyżki na rachunku wynikające z różnic kursowych

* W różnych krajach znajdują się pod bezpośrednią lub pośrednią kontrolą rządu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: H. Polackova – Brixi, A. Mody, Dealing with Government Fiscal Risk: An Overview w: H. Polackova Brixi, A. Schick, Government at Risks: Contingent liabilities and fiscal risk, The World Bank and Oxford University Press, 2004, s. 26.

Takim przykładem jest Szwecja, która do tej kategorii wlicza spłatę pożyczek studenckich, ściąganie niezapłaconych podatków, czy spłatę udzielonych pożyczek różnym korporacjom.

W poniższej tabeli przedstawione zostało zestawienie deklarowanych w badanych krajach klasyfikowanych pozycji „długu potencjalnego” w podziale na *explicit* i *implicit*.

Tabela 3. Rodzaje zobowiązań potencjalnych w badanych przez INTOSAI krajach

Rodzaje zobowiązań potencjalnych budżetu państwa	
<i>Explicit</i>	
1. Gwarancje władz centralnych:	
- Gwarancje władz lokalnych	
- Gwarancje dla zagranicznych pożyczkobiorców/kredytobiorców	
2. Gwarancje dla krajowych pożyczkobiorców/kredytobiorców (np. kredytowe gwarancje infrastrukturalne, czy projekty mieszkaniowe)	
3. Gwarancje dla przedsiębiorstw państwowych	
4. Gwarancje jako część specjalnych programów rządowych	
5. Gwarancje dla międzynarodowych banków czy programów rozwojowych	
6. Gwarancje eksportowe lub związane z inwestycjami zagranicznymi,	
7. Zobowiązania z tytułu ubezpieczeń społecznych	
8. Roszczenia finansowe w stosunku do państwa	
9. Zadłużenie w rachunku rządowym	
10. Programy ubezpieczeń społecznych (np. w USA – <i>the Federal Deposit Insurance Corporation</i>),	
11. Przyszłe płatności z tytułu opieki zdrowotnej czy socjalnej	
12. Zobowiązania do udzielenia gwarancji w przyszłości	
<i>Implicit</i>	
1. Koszty związane z ochroną środowiska	
2. Koszty operacyjne i utrzymania związane z posiadanymi aktywami publicznymi	
3. Prowadzenie ulg związanych z klęskami (kataklizmami)	
4. Koszty potencjalnych upadków (bankructw) instytucji publicznych i prywatnych np. banki, samorządy, przedsiębiorstwa telekomunikacyjne, elektrownie	
5. Koszty związane ze zmianami kursowymi	

Źródło: opracowanie własne na podstawie INTOSAI Public Debt Committee, 2004.

Gwarancje państwowe – istota i rodzaje

Jak wynika z powyższej analizy w praktyce wielu krajów szeroko rozumiany system gwarancji udzielanych przez instytucje rządowe stanowi bardzo istotny instrument polityki budżetowej, zaliczany do tzw. zobowiązań potencjalnych.

Gwarancje państwowe (*state or government guarantees*) reprezentują potencjalne finansowe roszczenia względem władz centralnych, które nie zapadają w bieżącym okresie, ale w pewnych okolicznościach mogą stać się finansowym zobowiązaniem na rzecz określonego podmiotu¹⁶. Niektórzy autorzy nazywają gwarancje także „ukrytymi subsydiami” budżetowymi.

Na podstawie obowiązującego prawa Unii Europejskiej oraz praktycznych rozwiązań stosowanych przez państwa członkowskie możliwy jest podział gwarancji państwowych na stanowiące pomoc publiczną oraz udzielane na zasadach rynkowych.

Zasady powyższej klasyfikacji szczegółowo zostaną omówione w dalszej części opracowania.

Konsekwencją realizacji postulatów zmian zasad rachunkowości i statystyki budżetowej, które uwzględniłyby w większym stopniu ryzyko fiskalne, może być wprowadzenie odpowiednich zapisów (rejestracji) różnych rodzajów gwarancji. Takim przykładem są prace nad zmianą systemu SNA93, gdzie rozpatruje się między innymi wprowadzenie trzech kategorii gwarancji:

- traktowanych jako finansowe instrumenty pochodne,
- gwarancje standardowe,
- oraz gwarancje jednorazowe (*one-off guarantees*)¹⁷.

Ze względu na wyraźne zróżnicowanie rodzajowe gwarancji państwowych stosowanych w różnych krajach (przykładowo patrz tabela 3) trudno znaleźć ich jednolitą klasyfikację.

Omawiany instrument podzielić można przede wszystkim ze względu na podmiot, któremu jest udzielany, często bowiem z tego typu podziałem wiąże się zróżnicowanie ustalonych procedur:

- gwarancje dla instytucji samorządowych (lokalnych),
- gwarancje dla instytucji publicznych i przedsiębiorstw państwowych,

¹⁶ Guidelines for Public Debt Management, IMF and the World Bank, 2003, s. 31.

¹⁷ Więcej na temat tych propozycji m.in. w: R. Mink, Granting and activation of guarantees in an updated SNA, ECB, Presentation for Fourth meeting of the Advisory Expert Group on National Accounts, February 2006.

- gwarancje dla instytucji i podmiotów prywatnych (w tym także banków),
- gwarancje dla innych rządów¹⁸.

Zdecydowanie większą różnorodność rodzajów gwarancji można znaleźć w przypadku zastosowania kryterium przedmiotu, gdzie wyróżnić można między innymi:

- gwarancje na zaciągnięte kredyty (kredytowe),
- gwarancje handlowe, eksportowe,
- gwarancje tzw. finansowe włączając tutaj, gwarancje kursowe, związane z osiągnięciem określonego (minimalnego) dochodu, zwrotu, zysku, czy minimalnej emerytury¹⁹,
- gwarancje depozytowe.

Oprócz tego można się spotkać w praktyce z podziałem na gwarancje państwowe związane z określonym typem działalności²⁰:

- dużymi projektami infrastrukturalnymi,
- ze specyficzną działalnością podmiotów gospodarczych (eksport, małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje, działalność badawcza),
- z finansowaniem przez przedsiębiorstwa prywatne inwestycji publicznych (m. in. *one-off guarantees* także w ramach PPP, czyli partnerstwa publiczno – prywatnego)
- działalnością samorządów terytorialnych.

Z kolei w zależności od podmiotu mającego prawo do emisji gwarancji państwowych wyróżnia się gwarancje udzielane przez:

- odpowiednie ministerstwo w rządzie (najczęściej ministerstwo finansów),
- agencje rządowe,
- samorządy terytorialne,
- inne instytucje państwowe.

Powyższe podziały prawdopodobnie nie uwzględniają wszystkich możliwych rodzajów gwarancji państwowych stosowanych na świecie, ale umożliwiają ocenę ich różnorodności, możliwości zastosowania i ostatecznie weryfikacji ich wpływu na ryzyko fiskalne w poszczególnych krajach.

¹⁸ Gwarancje państwowe dla innych rządów mogą dotyczyć realizacji projektu międzynarodowego przynoszącego korzyści obu krajom. Gwarancje takie polepszają zdolności kredytowe (wiarygodność kredytową) beneficjanta gwarancji, stwarzając lepsze warunki bazowe do negocjacji kredytowych (np. obniżenie oprocentowania) Public Finance in EMU, op.cit., s. 104.

¹⁹ Government guarantees and fiscal risk, IMF, April 2005, s. 4.

²⁰ Niektóre kategorie mogą nie mieć charakteru rozłącznego.

Gwarancje państwowe jako źródło ryzyka fiskalnego

Gwarancje władz centralnych, wśród których dominującą rolę odgrywają gwarancje kredytowe, najczęściej udzielane są:

- podmiotom państwowym lub prywatnym realizującym wysokonakładowe, o szerokiej skali i długoterminowe projekty inwestycyjne (szczególnie infrastrukturalne), często o istotnym znaczeniu społecznym czy gospodarczym,
- jako forma zabezpieczenia dla określonych grup społecznych (tzw. programy gwarancyjne), czy też dla słabo rozwijających się, ale ważnych z różnych względów sektorów gospodarki lub konkretnych przedsiębiorstw.

Jak wyżej wspomniano w Unii Europejskiej gwarancja (poręczenie) państwowa stanowi jeden z instrumentów klasyfikowanych w ramach pomocy państwowej (publicznej), którą określa się jako pomoc udzielaną przez państw członkowskie lub ze źródeł państwowych, w jakiejkolwiek formie, która narusza lub grozi naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych wyrobów w zakresie w jakim wpływa ona negatywnie na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi²¹, a która w tym kontekście pojmowana jest jako bezpośrednia ingerencja państwa na konkurencyjnym rynku. Do form pomocy publicznej oprócz gwarancji zalicza się także²²:

- dotacje,
- subsydia podatkowe,
- subsydia kapitałowo-inwestycyjne,
- „miękkie” kredytowanie,
- odroczenia płatności.

Charakter analizowanego instrumentu powoduje, iż gwarancje umożliwiają ograniczenie lub uniknięcie bezpośrednich wydatków z budżetu państwa (wydatki inwestycyjne, subwencje, pożyczki) na działalność rozwojową lub mogą być niezbędnym wymogiem rynku (głównie banków komercyjnych) przy realizacji odpowiednio dużych inwestycji²³. W tym wypadku są ważnym narzędziem polityki

²¹ Art. 88 Traktatu o Unii Europejskiej, Maastricht, 7.02.1992.

²² Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielnej przedsiębiorcom w 2004 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa listopad 2005.

²³ Czynnikiem, który brany jest pod uwagę przez banki komercyjne przy udzielaniu kredytu z gwarancją państwową nie musi być tylko koszt inwestycji. Przykładowo bowiem po zamachach w USA, banki komercyjne mogą wymagać zabezpieczenia w postaci gwarancji władz centralnych także dla określonych podmiotów z wyższym poziomem ryzyka kredytowego, jak chociażby linie lotnicze.

finansowej, stymulując wzrost inwestycji z częściowym lub całkowitym wykorzystaniem kapitałów prywatnych, a przez to bezpośrednio realizując inwestycje o istotnym znaczeniu społeczno – gospodarczym (np. rozwój budownictwa mieszkaniowego, czy infrastruktury drogowej) wpływając pośrednio na cele gospodarcze o charakterze strategicznym jak obniżka bezrobocia, czy wzrost gospodarczy.

W powyższym kontekście gwarancje państwowe stanowią między innymi instrument wykorzystywany przy długoterminowych projektach partnerstwa publiczno – prywatnego (PPP - *public-private partnership*), co wynika z jego istoty²⁴. Jednakże badania przeprowadzone przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy na szeregu państw stosujących powyższą koncepcję wskazują, iż gwarancje państwowe stanowią tutaj główne źródło ryzyka ponoszonego przez władze centralne²⁵. Z tego też względu w raportach MFW zwraca się szczególną uwagę na aspekty zarządzania, sprawozdawczości oraz rachunkowe dotyczące tego instrumentu w kontekście PPP.

Charakter gwarancji państwowych może wywoływać zjawisko moralnego hazardu (*moral hazard*), o pozytywnych i negatywnych skutkach. W pierwszym przypadku efekt ten związany jest ze zwiększeniem zdolności podmiotów prywatnych i samorządów lokalnych do podejmowania bardziej ryzykownych przedsięwzięć. Pomoc gwarancyjna władz centralnych może stanowić także istotny impuls do podejmowania działań przekształceniowych czy inwestycyjnych w specyficznych podmiotach głównie państwowych jak kolej, czy linie lotnicze. Z drugiej strony, zjawisko *moral hazard* może oddziaływać w taki sposób, iż zagwarantowanie przez państwo kredytów wpłynie na „zmniejszenie czujności” banków w procesie weryfikacji zdolności kredytowej oraz monitorowania kredytobiorcy.

Stosowane często programy gwarancyjne stwarzają lub powiększają możliwości preferencyjnego kredytowania osób fizycznych i podmiotów gospodarczych o szerszym grupowym zasięgu (rolnicy, małe i średnie przedsiębiorstwa, studenci itp.) i odpowiednich regulacjach ustawowych, które to kredyty bez tego rodzaju

²⁴ Przyjmując definicję Komisji Europejskiej określa, iż „PPP jest formą współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w celu realizacji projektu lub świadczenia usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. Uznaje się, iż w PPP obie strony osiągają określone korzyści odpowiednio do stopnia realizowanych przez nie zadań. Przez umożliwienie każdemu z sektorów robienia tego, co potrafi najlepiej, publiczne usługi oraz infrastruktura realizowane są w sposób najbardziej efektywny ekonomicznie. Głównym celem PPP jest zatem kształtowanie takich stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować”, w: *Guidelines for successful public-private partnership*, European Commission, March 2003, p.16. Koncepcja PPP w największym stopniu znalazła zastosowanie w krajach europejskich, a także w USA, Kanadzie, Australii i Japonii. Przykłady realizowanych tam projektów wskazują, że koncepcja PPP może być stosowana do rozwoju infrastruktury w następujących obszarach: sektor transportowy, obronny, służba zdrowia, edukacja, infrastruktura penitencjarna, gospodarka wodno-kanalizacyjna, sektor energetyczny. W: *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*, American Chamber of Commerce in Poland, Warszawa 2002.

²⁵ Więcej na ten temat także w: *Public Investment and Fiscal Risk*, IMF, 4/2004.

zabezpieczenia, w komercyjnych warunkach zapewne nie zostałyby udzielone. W ten sposób rząd często wspomaga rozwój różnych dziedzin gospodarki.

Mimo wielu pozytywnych aspektów analizowanego instrumentu, gwarancje władz centralnych generują wysokie w wielu krajach tzw. **ryzyko fiskalne**, określane jako źródło finansowej niepewności, któremu rząd będzie musiał stawić czoło w przyszłości²⁶. Władze centralne biorąc na siebie to ryzyko, w rzeczywistości podejmują się przerzucenia określonych zobowiązań na kolejne lata, często na następne kadencje rządu, generując w ten sposób bieżący tzw. „ukryty deficyt budżetowy”²⁷. Najbardziej niebezpiecznym zjawiskiem jest w tym kontekście nagła, niezaplanowana konieczność realizacji tych zobowiązań z budżetu państwa. Zobowiązania potencjalne mogą stanowić także istotne źródło przyszłych zmian w poziomie obciążeń podatkowych²⁸. Dlatego przed udzieleniem gwarancji rząd powinien dodatkowo rozważać wiele czynników, jak choćby wydajność systemu podatkowego i pożyczkowego (możliwości zaciągania pożyczek na rynku), czy poziom rezerw walutowych w przypadku konieczności realizacji nieoczekiwanych i mogących wywołać kryzys gospodarczy zobowiązań.

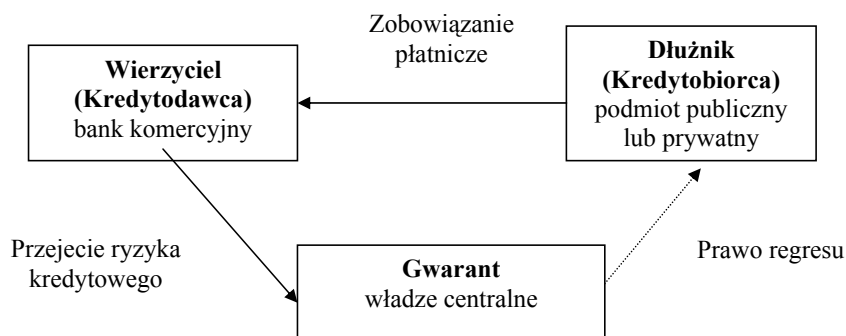
Jak wynika z poniższego schematu to właśnie gwarant przejmuje ryzyko (najczęściej kredytowe), którego szczegółowe oszacowanie powinno warunkować decyzje o podjęciu się tej funkcji w stosunku do poszczególnych wnioskodawców.

Jednakże faktem jest, iż w odróżnieniu chociażby od gwarancji bankowych, w przypadku gwarancji udzielanych przez władze centralne, należy wziąć pod uwagę wysokie **ryzyko polityczne**, związane z określonym stopniem nieprzewidywalności polityki rządu, a które powinno być uwzględniane przy decyzjach związanych z udzielaniem gwarancji państwowych zarówno przez samego emitenta gwarancji, jak i podmioty, które z gwarancji tych chcą skorzystać. Ryzyko polityczne stanowić powinno zatem jeden z czynników szacowania i oceny ryzyka fiskalnego.

²⁶ H. Polakova Bixi, A. Schick, *Government at Risks: Contingent liabilities and fiscal risk*, The World Bank and Oxford University Press, 2004, s. 2.

²⁷ Pojęcie to zostało wprowadzone dla zobrazowania różnicy pomiędzy bieżącym deficytem (kasowym) a zmianami zadłużenia publicznego powstałego głównie w wyniku zaciągania zobowiązań potencjalnych nie uwzględnianych w bieżących budżetach. Więcej na ten temat: H. Kharas, D. Mishra, *Hidden deficit and currency crises*, World Bank, April, 1999.

²⁸ G. Weeler, *Sound Practice in Government Debt Management*, The World Bank 2003, s. 105.

Schemat 1. Podmioty uczestniczące w procedurze udzielania gwarancji kredytowej

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe ryzyko może być związane z przyjętą przez dany rząd polityką wykorzystania odpowiednich narzędzi fiskalnych, jak gwarancje (czy poręczenia), pożyczki, subsydia, czy bezpośrednie wydatki inwestycyjne. Oznacza to, iż nie tylko względy racjonalnego zarządzania gwarancjami (czy ogólnie zobowiązaniami budżetu państwa) będą odgrywały decydującą rolę przy podejmowaniu odpowiednich decyzji, ale także realizacja określonych obietnic, nacisków społecznych, czy chęci uniknięcia bolesnych reform lub też obniżenia (ukrycia) bezpośrednich zobowiązań budżetowych (a przez to i deficytu budżetowego, czy długu publicznego), sprawi, iż instrument w postaci gwarancji zostanie zastosowany.

Warto tutaj zaznaczyć szczególnie ważny i podkreślany w wielu opracowaniach²⁹ aspekt celowego „manipulowania” przy wielkościach zobowiązań budżetowych (tzw. kreatywna księgowość) dla wykazania niższych, czy docelowych wielkości budżetowych. Oprócz świadomej zamiany zobowiązań z bezpośrednich na potencjalnie istotnym sposobem realizacji powyższych celów jest także często określona prawnie możliwość przenoszenia funkcji udzielania gwarancji na większą liczbę podmiotów (państwowych lub niepaństwowych – agencje, jednostki budżetowe, spółki z udziałem państwa, banki państwowe), które mimo, iż prowadzą oddzielne budżety (rachunkowość) de facto pośrednio generują dodatkowy poziom ryzyka fiskalnego dla budżetu państwa.

Ten aspekt wykorzystania gwarancji władz centralnych należy zaznaczyć szczególnie w krajach Unii Europejskiej, a zwłaszcza Unii Gospodarczej i Walutowej, gdzie kryteria fiskalne zostały jasno zdefiniowane i znajdują się pod ciągłym nadzorem ze strony władz unijnych. Konieczność wykazania wyznaczonych wielkości budżetowych prowadzić może do podejmowania działań w skrajnych przypadkach

²⁹ Między innymi w: I. Rubin, *The politics of public budgeting: getting and spending, borrowing and balancing*, Chatham House, N.J. 1997.

niezgodnych nie tylko z normami prawnymi, ale także odpowiedzialnością władz danego kraju (np. ostatnie kontrowersje dotyczące spełnienia kryteriów budżetowych z Maastricht przez Grecję, czy Włochy). W badaniach naukowych podkreśla się zatem, iż tego typu zewnętrzne ograniczenia (przyjęte kryteria) mogą wywołać „fiskalną iluzję”³⁰.

Do powyższego rodzaju ryzyka fiskalnego należy także wliczyć istotne z ekonomicznego punktu widzenia zdarzenia klasyfikowane jako potencjalne zobowiązania *implicit*, jak różnego typu kryzysy gospodarcze, wojny, czy obecnie ataki terrorystyczne, które w momencie ich zaistnienia będą czynnikiem warunkującym podejmowanie rozwiązań z wykorzystaniem gwarancji władz centralnych.

³⁰ W. Easterly, When is fiscal adjustment an illusion?, *Economic Policy* 4/1999.

Problematyka zarządzania gwarancjami państwowymi

W nawiązaniu do prowadzonych od niedawna szerokich dyskusji na temat zarządzania zobowiązaniami potencjalnymi i gwarancjami państwowymi oraz ich znaczenia w ocenie ryzyka fiskalnego dla władz centralnych (budżetu państwa) należy zwrócić uwagę na konieczność opracowania standardów postępowania w tej dziedzinie. Liczne wnioski z publikacji i spotkań reprezentantów instytucji międzynarodowych (MFW, Bank Światowy, OECD) oraz praktyków przyczyniły się do wstępnie sformułowanych wytycznych określonych działań w badanym zakresie. Poniżej autorka dokonała zbiorczego zestawienia najistotniejszych postulatów.

Tabela 4. Proponowane standardy zarządzania zobowiązaniami potencjalnymi w tym gwarancjami państwowymi

1. Przed zaakceptowaniem nowych zobowiązań potencjalnych, władze centralne powinny oszacować ryzyko fiskalne, włączając prawdopodobieństwo przyszłych wypłat z budżetu państwa. Gwarancje państwowe powinny być traktowane analogicznie jak regularne decyzje wydatkowe w procesie formułowania i realizacji budżetu państwa.
2. Oszacowanie zobowiązań potencjalnych powinno być dokonane przez niezależny podmiot. W tym kontekście podkreśla się, iż powinien być to podmiot nie uczestniczący bezpośrednio w podejmowaniu decyzji o udzieleniu gwarancji. Zwraca się uwagę na najlepsze praktyki w tym zakresie, zwłaszcza na przeniesienie powyższej funkcji do niezależnej instytucji (agencji) zarządzania długiem lub do instytucji audytorskiej.
3. Władze centralne powinny okresowo dokonywać zestawienia zapadalnych zobowiązań potencjalnych oraz przedkładać sprawozdanie na temat wartości tych zobowiązań, podstaw prawnych oraz prawdopodobieństwa ich finansowania.
4. Rządowe analizy fiskalne publikowane w rocznych sprawozdaniach budżetowych lub innych dokumentach powinny być przedmiotem dyskusji na temat głównych czynników ryzyka wpływających na przyszłe dochody i wydatki budżetowe oraz łączną płynność finansową budżetu państwa.
5. Władze centralne powinny opracować procedury (strategię) zarządzania ryzykiem fiskalnym dla organizacji (podmiotów) publicznych. Postulat ten dotyczy szczególnie w miarę jednolitych (a nie uznaniowych) zasad udzielania gwarancji.

6. Władze centralne powinny wykorzystywać zasady podziału (współfinansowania) kosztów i ryzyka udzielania gwarancji w celu uniknięcia zjawiska *moral hazard*, zapewniając ekonomiczną opłacalność gwarancji, redukując prawdopodobieństwo i wielkość strat spowodowanych ich finansowaniem.
7. Władze centralne powinny wprowadzić limity udzielania gwarancji i innych zobowiązań potencjalnych w ciągu roku w ramach budżetu państwa oraz dla instytucji powołanych do udzielania gwarancji państwowych.
8. W ramach budżetu państwa powinny zostać wydzielone fundusze na pokrycie wypłat z tytułu udzielonych gwarancji w ciągu roku. Fundusz rezerwowy powinien składać się przede wszystkim z opłat za ich udzielenie.
9. Opłaty powinny odzwierciedlać co najmniej przyszłe oszacowane koszty finansowania gwarancji. Opłaty powinny być uiszczane albo przez beneficjenta gwarancji albo z funduszy budżetowych (w szczególnych przypadkach). W przypadku podmiotów komercyjnych opłata powinna odzwierciedlać rynkową wartość gwarancji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Schick A., Towards a Code of Good Practice on Managing Fiscal Risk, w: H. Polakova Brixi, A. Schick, Government at Risks: Contingent liabilities and fiscal risk, The World Bank and Oxford University Press, 2004, s. 461 – 471, Guidelines for Public Debt Management, IMF and the World Bank, 2002 oraz Advances in Risk Management of Government Debt, OECD 2005, s. 115.

Na podstawie powyższych postulatów autorka dokona poniżej analizy wybranych aspektów w zakresie zasad wyceny i procedur udzielania gwarancji, kontroli i sprawozdawczości oraz podstaw instytucjonalnych zarządzania gwarancjami państwowymi.

5.1. Zasady udzielania gwarancji państwowych

Działalność gwarancyjna instytucji rządowych, jak już wcześniej wspomniano stanowi istotny instrument wspierania rozwoju gospodarczego jednocześnie generując ryzyko fiskalne dla budżetu państwa. Gwarancje państwowe są jednym z instrumentów polityki budżetowej, dla którego najczęstszą alternatywą są pożyczki państwowe, bezpośrednie subsydia budżetowe czy ulgi podatkowe. W tym kontekście w licznych analizach podkreśla się, iż gwarancje powinny być wykorzystywane przez rząd, jeżeli pozostałe środki okażą się zbyt ryzykowne lub kosztowne. Decyzja o udzieleniu gwarancji powinna zatem zależeć od dwóch podstawowych procedur:

- oceny efektywności udzielenia gwarancji w stosunku do pozostałych możliwych do zastosowania narzędzi,
- oraz weryfikację kosztów (ceny gwarancji) i ryzyka, gdy najlepszym rozwiązaniem okaże się pomoc gwarancyjna.

W zawartych wyżej standardach podkreśla się pewne reguły udzielania gwarancji państwowych, które mają przede wszystkim ograniczyć ryzyko oraz zapewnić efektywne możliwości jego finansowania. Do klasycznych rodzajów ryzyka szacowanych w procedurze udzielania gwarancji należą zatem: ryzyko kredytowe, ryzyko prawne, ryzyko rynkowe oraz ryzyko operacyjne. W oparciu o te wyliczenia należy ustalić wartość gwarancji i odpowiednie zasady naliczania premii i opłat gwarancyjnych.

Poniżej autorka przedstawi kilka najistotniejszych zasad dotyczących zarządzania gwarancjami państwowymi w oparciu o doświadczenia międzynarodowe. Należy jednak zaznaczyć ich przedstawione poniżej przykłady z pewnością nie wyczerpują wszystkich rozwiązań stosowanych w tym zakresie na świecie.

Decyzję o udzieleniu gwarancji państwowych aprobuje zazwyczaj Parlament po wcześniejszym przedłożeniu przez rząd, łącznie z projektem budżetu państwa programów gwarancyjnych lub projektów indywidualnych gwarancji. Idealnym rozwiązaniem jest sytuacja kiedy podczas debaty nad budżetem państwa rozpatruje się łącznie bezpośrednie (konwencjonalne) i potencjalne wydatki budżetowe³¹. Na podstawie propozycji rządowych opartych na wcześniej przeprowadzonych szacunkach, Parlament powinien ustalać limity możliwości udzielania gwarancji rządowych. W tym przypadku spotkać się można z różnymi rozwiązaniami: są to limity dotyczące łącznego wolumenu gwarancji na dany rok, w stosunku do określonych sektorów gospodarki, czy na konkretnie zdefiniowane cele. Ze względu na stosowane w wielu krajach praktyki opracowywania kilkuletnich strategii gwarancyjnych, istotnym rozwiązaniem są także ustanawiane wysokości limitów na okres dłuższy aniżeli rok. Parlament może także akceptować rodzaj, wysokość i termin udzielenia gwarancji, występowanie oraz poziom opłat prowizyjnych (premii). Bezpośrednie decyzje o udzieleniu gwarancji państwowej mogą być podejmowane także przez odpowiednio powołaną i działającą w imieniu rządu instytucję³², w zależności najczęściej od zakresu własnych kompetencji, wnioskowanych wysokości kwot gwarancyjnych oraz rodzaju docelowego beneficjenta gwarancji.

Określone limity i generalne zasady udzielania gwarancji państwowych w państwach Unii Europejskiej wytyczone zostały ogólnie przez Komisję Europejską³³. W celu ochrony zasad konkurencji na rynku unijnym Traktat szeroko definiuje pojęcie i zasady dotyczące „pomocy państwowej (publicznej)”³⁴. Jeżeli zatem gwarancje państwowe udzielane są na zasadach korzystniejszych niż rynkowe uznawane są jako

³¹ Advances in Risk Management of Government Debt, OECD 2005, s. 91.

³² Aspekty instytucjonalne omówione zostaną w dalszej części opracowania.

³³ Obwieszczenie Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu o UE do pomocy państwowej w formie gwarancji (Dz.U. WE nr C 071 z 11.03.2000).

³⁴ Art. 87-89 Traktatu o Unii Europejskiej.

pomoc publiczna i podlegają kontroli przez Komisję. Zgodnie jednak z wytycznymi zawartymi w Obwieszczeniu KE „to czy gwarancja stanowi pomoc państwową należy ocenić w momencie udzielenia gwarancji”³⁵.

W związku z powyższym w krajach członkowskich można się spotkać z dwoma rozwiązaniami: gwarancje traktowane jako pomoc publiczna i gwarancje udzielane na zasadach komercyjnych, czyli niestanowiące pomocy publicznej.

W pierwszym przypadku, jeżeli udzielana jest pomoc państwa w postaci gwarancji to należy ustalić następujące warunki³⁶:

- odbiorcę pomocy (kredytobiorca/kredytodawca),
- czy pomoc może być uznana za zgodną z prawem,
- mobilizacja gwarancji musi być umownie powiązana z określonymi warunkami, które mogą dotyczyć nawet przymusowego ogłoszenia upadłości,
- przed uruchomieniem programu gwarancji rząd musi poinformować Komisję, korzystając z trybu oficjalnej notyfikacji, o każdej pomocy państwa o wartości odpowiednika dotacji przekraczającej 100 tys. euro.

Komisja z kolei rozważa czy dana propozycja jest zgodna z przepisami o pomocy publicznej.

W obwieszczeniu Komisji Europejskiej wskazano również warunki, jakie wykluczają zastosowanie gwarancji jako instrumentu o charakterze pomocowym w świetle prawa wspólnotowego (tabela poniżej). W ten sposób pośrednio wskazano także na możliwe sformułowanie systemu państwowych gwarancji rynkowych.

³⁵ Obwieszczenia..., art.cit, pkt 2.1.2.

³⁶ Przewodnik na temat finansowania kapitału podwyższonego ryzyka w polityce regionalnej, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, lipiec 2004.

Tabela 5. Kryteria wykluczające udzielanie gwarancji państwowych stanowiących pomoc publiczną w UE

- Gwarancje nie mogą być udzielane kredytobiorcom znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej.
- Kredytobiorca mógłby uzyskać kredyt na warunkach rynkowych bez interwencji państwa.
- Gwarancja musi być powiązana z określoną transakcją finansową lub ma ustaloną kwotę maksymalną, nie może pokrywać więcej aniżeli 80% kwoty zaciągniętego kredytu lub innego zobowiązania finansowego (z wyjątkiem obligacji lub podobnych instrumentów) i nie może być otwarta (wprowadzone ograniczenia terminowe).
- Warunki systemu gwarancji oparte muszą być na realistycznej ocenie ryzyka, tak by płacone przez przedsiębiorstwa składki wystarczyły do samofinansowania się systemu.
- Programy muszą określać finansowe warunki przyszłych gwarancji, zaś ogólne zasady finansowania programu muszą być kontrolowane co najmniej raz w roku.
- Opłaty (premie) muszą pokrywać zarówno ryzyko związane z udzieleniem gwarancji, jak i koszty administracyjne, w tym jeśli państwo zapewnia kapitał początkowy na uruchomienie programu - komercyjny zwrot z kapitału.

Źródło: Obwieszczenie Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu o UE do pomocy państwowej w formie gwarancji (Dz.U. WE nr C 071 z 11.03.2000).

Dwusystemowe rozwiązania gwarancyjne stosowane są z powodzeniem w wielu państwach Unii Europejskiej. Najlepszym przykładem jest w tym zakresie model szwedzki, którego zasady scharakteryzowano w tabeli 6.

Na podstawie charakterystycznych cech emisji gwarancji państwowych o charakterze komercyjnym (tabela 7) w stosunku do obowiązujących zasad udzielania gwarancji jako pomocy publicznej, można zatem sformułować korzyści i koszty, które mogą być brane pod uwagę, szczególnie przez państwa UE, w których system ten nie obowiązuje.

Przyjęte reguły udzielania gwarancji wpływać będą przede wszystkim na sposób wyceny gwarancji, w tym naliczania opłat prowizyjnych, szacowania ryzyka oraz zasad jej finansowania. Powyższe zagadnienia stanowią bardzo szeroko problematykę analizowaną w wielu opracowaniach tak instytucji międzynarodowych, jak i w instytucjach rządowych wielu krajów.

Tabela 6. Podstawowe zasady udzielania gwarancjami państwowymi na zasadach komercyjnych na przykładzie Szwecji

W Szwecji zarządzanie gwarancjami państwowymi znajduje się w zakresie zadań Szwedzkiej Agencji Zarządzania Długiem Publicznym. Agencja udziela gwarancji bazując na dwóch rozwiązaniach: stanowiące pomoc publiczną i na zasadach komercyjnych (rynkowych). W drugim przypadku zasady emisji gwarancji są następujące:

- przedsiębiorstwo otrzymujące gwarancję płaci premię (opłatę) obliczaną na bazie szacowanego w Agencji ryzyka,
- opłata płacona jest zazwyczaj corocznie,
- opłata przekazywana jest na specjalnie utworzony pozabudżetowy fundusz rezerwowy, z którego realizowane są zobowiązania z tytułu finansowania gwarancji,
- fundusz posiada gwarancje zapewniające jego wypłacalność,
- z funduszu rezerwowego finansowane są także koszty administracyjne (wynagrodzenia, opłaty za konsultacje, podróże służbowe itp.),
- fundusz zarządzany jest przez Agencję.

Szwedzki system gwarancyjny dzięki tym zasadom uznaje się za samofinansujący się.

W 2005 roku Agencja udzieliła gwarancji na kwotę 58 mld koron szwedzkich, wśród których 49% stanowiły gwarancje kredytowe na projekty infrastrukturalne. W stosunku do roku poprzedniego nastąpiło obniżenie kwoty gwarancji o 13 mld, zmniejszył się także udział projektów infrastrukturalnych, który na koniec 2004 roku wyniósł 56%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z opracowań i raportów The Swedish National Debt Office.

Można zatem przyjąć, iż wycena gwarancji państwowych w poszczególnych krajach UE determinowana jest przede wszystkim przez:

- przyjęcie odpowiednich rozwiązań zapisów rachunkowych i budżetowania,
- klasyfikację jako pomoc publiczna czy działalność komercyjna w oparciu o prawo unijne,
- dostępność i jakość informacji.

Punktem odniesienia do dalszej analizy są podstawowe reguły ustalone przez Komisję Europejską, które określają, iż do oszacowania wartości gwarancji państwowej powinny zostać uwzględnione przede wszystkim takie czynniki jak:

- czas trwania gwarancji,
- kwota gwarancji i kredytu,
- ryzyko niewypłacalności kredytobiorcy,
- cena za udzielenie gwarancji (opłata) oraz kredytu,
- środki jakie musiałyby być wykorzystane w procesie windykacji należności z tytułu udzielenia gwarancji.

Tabela 7. Koszty i korzyści wprowadzenia komercyjnego systemu gwarancji państwowych w krajach UE

Korzyści	Koszty
• ograniczenie ryzyka fiskalnego poprzez utworzenie pozabudżetowego systemu finansowania gwarancji z opłat prowizyjnych, • przejrzyste zasady udzielania gwarancji - dla przedsiębiorstw nie znajdujących się w złej kondycji finansowej, • rozszerzenie zakresu udzielania gwarancji państwowej szerszej grupie podmiotów gospodarczych nie klasyfikowanych w ramach pomocy publicznej • mniejsze upolitycznienie systemu udzielania gwarancji, • lepsze warunki do przeniesienia zadań udzielania gwarancji i poręczeń do odrębnej agencji zarządzania długiem publicznym • zwiększenie konkurencji na rynku gwarancji bankowych	• zmiany prawno – organizacyjne systemu gwarancji i poręczeń państwowych, • ustalenie konkurencyjnych rynkowo zasad konstrukcji systemu • konieczność zastosowania sprawnych procedur i zaawansowanych technik rynkowej wyceny gwarancji oraz monitoringu, • poszerzenie i wyspecjalizowanie procedur kontrolnych (audytorskich) • możliwe mniejsze zainteresowanie ze strony podmiotów ze względu na wyższe koszty i „surowsze” zasady systemu gwarancyjnego

Źródło: opracowanie własne.

Gwarancje państwowe uznane jako pomoc publiczna udzielane są przy oszacowaniu kosztów uzyskanej przez beneficjenta gwarancji w wysokości niższej niż rynkowa i uzupełnionej z budżetu państwa w formie dotacji gotówkowej obliczonej w danym roku³⁷:

1. Jako różnica między rynkową stopą procentową a stopą uzyskaną dzięki gwarancji państwowej po odjęciu wszelkich opłaconych premii (możliwe do zastosowania w przypadku gwarancji indywidualnych). Przytaczając zatem

³⁷ Na podstawie: Obwieszczenie Komisji, op. cit, pkt 3 oraz L. Horngren, State guarantees – proposals for an even better rule system, Central Government Borrowing, Forecast and Analysis, The Swedish National Debt Office, 2003, s. 22.

prosty przykład dla oszacowania wartości gwarancji z wykorzystaniem powyższej metody (*market- related valuation*) - jeżeli podmiot w rynkowych warunkach zapłaciłby 7 procent za udzielenie kredytu bez gwarancji państwowej, zaś z gwarancją bank zaproponował 5 procent zatem wartość gwarancji w ujęciu rocznym wynosi 2 procent.

2. Jako różnica pomiędzy gwarantowaną kwotą zobowiązania pomnożoną przez czynnik ryzyka (prawdopodobieństwo niewypłacalności) a opłaconymi premiami (możliwe do zastosowania w przypadku programów gwarancyjnych). Wykorzystując zatem kolejny przykład na wycenę gwarancji (ocena wartości oczekiwanego kosztu – *expected cost method*) - jeżeli gwarancja dotyczy kredytu w wysokości 1 mld jedn. a prawdopodobieństwo niewypłacalności szacowane jest na 10% to oczekiwany koszt udzielenia gwarancji wynosi 100 mln jedn. (plus koszty administracyjne).

Czynnik ryzyka powinien być oparty na doświadczeniach z historycznych weryfikacji zdolności kredytowej kredytobiorców w podobnych okolicznościach. Roczna wartość dotacji należy zdyskontować do wartości bieżącej przy użyciu stopy referencyjnej, a następnie dodać w celu uzyskania łącznej wartości dotacji.

Do wyceny gwarancji państwowych wykorzystuje się także inne metody.

Jedną z nich jest wycena gwarancji w oparciu o emisję obligacji przez dany podmiot komercyjny. Ponieważ cena obligacji odzwierciedla ryzyko kredytowe emitenta, w tym przypadku zawierać powinna informację o wartości gwarancji, którą obliczyć można jako różnicę pomiędzy wartością rynkową wolnych od ryzyka obligacji rządowych a wartością rynkową obligacji emitowanych przez potencjalnego beneficjenta gwarancji państwowej. Im wyższe zatem ryzyko kredytowe tym niższa cena obligacji oraz wyższa wartość gwarancji. Do oszacowania opłaty prowizyjnej konieczne byłoby określenie wysokości premii za ryzyko oraz odjęcie tej wielkości od wysokości opłat rynkowych.³⁸ Oszacowanie ryzyka kredytowego emitenta obligacji może zostać dokonane bezpośrednio przez odpowiednio dobraną agencję ratingową.

Oprócz powyższych reguł wyceny gwarancji w niektórych krajach spotkać się można z wykorzystaniem zaawansowanych metodologii ekonometrycznych. Do najczęściej stosowanych technik zalicza się:

- modele wyceny opcji,
- modele symulacyjne.

W pierwszym przypadku często stosowaną jest formuła Blacka – Scholesa, zaś drugi przykład dotyczy między innymi symulacji Monte Carlo³⁹.

³⁸ *Advances in Risk Management*, op.cit., s. 93.

³⁹ Więcej na ten temat w załączniku 1.

Kontynuując powyższą problematykę, kolejnym kontrowersyjnym zagadnieniem jest sposób ustalania opłat prowizyjnych, który obejmuje nie tylko ich wysokość, ale także:

- możliwe zwolnienia z ich uiszczania,
- częstotliwość poboru (jednorazowo, corocznie w okresie na który została udzielona gwarancja, w innych odstępach czasu),
- oraz zasady przeszacowywania ich wysokości w zależności od oceny ryzyka związanego z udzieleniem gwarancji.

Doświadczenia międzynarodowe pokazują, iż przyjęcie określonych reguł zależy od indywidualnego podejścia w ramach obowiązujących rozwiązań prawnych i rachunkowych.

Praktyka wielu państw oraz postulaty instytucji międzynarodowych podkreślają również konieczność tworzenia specjalnych rezerw. Fundusze rezerwowe funkcjonować mogą w obrębie lub poza budżetem państwa. Ich istotą powinno być zabezpieczenie ewentualnych wypłat w celu pokrycia wymagalnego zobowiązania z tytułu gwarancji, tak aby nie generować dodatkowego ryzyka dla rządu i utrzymać przejrzystość zasad finansowania gwarancji. Powyższy fundusz, jeżeli istnieje, może składać się ze środków corocznie wyznaczanych w budżecie państwa lub/oraz wpływów z opłat za udzielane gwarancje, odsetek karnych (w przypadku niezapłaconych zobowiązań), zlikwidowanych rezerw czy też zysków z dodatnich różnic kursowych (w przypadku gwarancji w walutach obcych), może także funkcjonować na zasadzie wydzielonych aktywów majątku skarbu państwa, które możliwe są do zbycia w celu pokrycia zaistniałych zobowiązań. Istotną kwestią w tym przypadku jest także długoterminowe zarządzanie powyższym funduszem (czyli odpowiednie działania lokacyjne, zabezpieczające lub w przypadku niedoborów - dofinansowanie nie tylko z budżetu państwa, ale także za źródeł rynkowych), aby możliwe było terminowe wywiązywanie się z zobowiązań wynikających z pełnionej przez instytucje rządowe roli gwaranta.

5.2. Sprawozdawczość w zakresie zarządzania gwarancjami państwowymi

Niezależnie od stosowanych w praktyce zasad rachunkowego ujęcia zobowiązań potencjalnych budżetu państwa, w tym przede wszystkim gwarancji państwowych, postuluje się konieczność prowadzenia przejrzystych zasad sprawozdawczości i polityki informacyjnej w ramach zarządzania powyższym obszarem finansów państwa. Wytyczne międzynarodowych instytucji, takie jak *Code of Good Practice on Fiscal Transparency* Międzynarodowego Funduszu Walutowego czy *Best Practice for Budget Transparency* publikowanym przez OECD, wyznaczają określone reguły formułowania

dokumentów sprawozdawczych dotyczących długu warunkowego, podkreślając konieczność dołączania ich do podstawowej dokumentacji budżetowej (sprawozdań, raportów budżetowych).

Możliwe jest zatem sformułowanie szczegółów corocznych informacji, określających zasady przejrzystości budżetowej, a które obejmować powinny⁴⁰:

- charakterystykę istoty gwarancji, w tym cele na które zostały udzielone, beneficjentów, oczekiwaną średnią zapadalność (duration),
- wysokości zadłużenia z tytułu gwarancji (brutto),
- ocenę prawdopodobieństwa finansowania i możliwości spłaty środków z tytułu udzielonej gwarancji,
- jeśli jest to możliwe oszacowanie prawdopodobnych kosztów fiskalnych i ich oddziaływania na wielkości budżetowe,
- porównanie zmian jakie miały miejsce w stosunku do okresów poprzednich,
- uzyskaną kwotę opłat prowizyjnych lub innych wpływów.

Dodatkowo w corocznych planach budżetowych powinny się także znaleźć:

- szczegóły dotyczące indywidualnych gwarancji i programów gwarancyjnych z dwóch poprzednich lat,
- określenie czynników, które mogą wpłynąć na płatności z tytułu gwarancji,
- prognozy oraz wyjaśnienie konieczności udzielania nowych gwarancji w danym roku.

Oprócz powyższych standardów postuluje się także prowadzenie bieżącej polityki informacyjnej w ciągu roku (np. w biuletynach budżetowych, czy rządowych) sukcesywnie uaktualniającej weryfikację portfela gwarancji rządowych.

Określone wymogi sprawozdawcze zdefiniowała także Komisja Europejska, która ma prawo do stałego przeglądu programów gwarancyjnych w myśl art. 88 ust. 1 Traktatu z Maastricht. Oprócz standardowych danych na temat wydatków, Komisja wymaga informacji w corocznych sprawozdaniach o programach gwarancyjnych, jak i indywidualnych gwarancjach, uwzględniając w szczególności następujące dane⁴¹:

- łączną kwotę wystawionych gwarancji państwowych,
- łączną kwotę wypłaconą przez państwo z tytułu nie wywiązania się ze zobowiązań podmiotów, którym udzielono gwarancji,
- wielkość premii zapłaconych za gwarancje w tym samym roku.

Informacje te Komisja może wykorzystać do obliczenia współczynnika upadłości oraz ponownej oceny przyszłych gwarancji, czy też przyszłych premii z tytułu gwarancji.

⁴⁰ Na podstawie: Government guarantees and fiscal risk, IMF, April 2005, s. 16.

⁴¹ Obwieszczenie Komisji, op. cit, pkt 7.1.

5.3. Instytucjonalne aspekty zarządzania gwarancjami państwowymi

Z instytucjonalnego punktu widzenia zadania zarządzania i monitorowania ryzyka oraz ostatecznie podejmowania decyzji, dotyczących udzielania określonych rodzajów gwarancji państwowych może spoczywać na różnych podmiotach, w tym przede wszystkim:

- Ministerstwie Finansów (czy Skarbie Państwa) lub inne ministerstwa,
- instytucjach (agencjach, biurach) zarządzania długiem publicznym,
- specjalnie powołanych agencjach zarządzania gwarancjami państwowymi.

Na podstawie odrębnych regulacji prawnych gwarancje w imieniu rządu mogą być udzielane także przez:

- banki komercyjne (państwowe),
- instytucje samorządowe (lokalne) różnego szczebla,
- przedsiębiorstwa państwowe,
- różnego rodzaju agencje państwowe, fundusze poręczeniowe,
- zakłady ubezpieczeniowe.

Dodatkowo w przypadku spojrzenia na całość możliwych do zaistnienia zobowiązań potencjalnych wyróżnić można znacznie więcej instytucji zarządzających i nadzorujących ich określonymi rodzajami, jak chociażby ubezpieczeniami eksportowymi, zabezpieczeniem depozytów bankowych, czy ubezpieczeniami społecznymi.

Problematyka ilości podmiotów, które mogą udzielać gwarancji państwowych, jednocześnie w sposób bezpośredni lub pośredni generować ryzyko fiskalne dla budżetu państwa, jest kolejnym obszarem dyskusyjnym. Istota problemu jednak, jak się wydaje sprowadza się przede wszystkim do określenia instytucjonalnych zasad zarządzania ryzykiem i monitorowania całości portfela gwarancji. W powyższym opracowaniu autorka skupi swoją analizę na roli agencji zarządzania długiem publicznym (ZDP) w procesie zarządzania gwarancjami państwowymi ze względu na coraz szersze praktyczne zastosowanie tego rozwiązania jako najbardziej efektywnego także w obszarze działalności gwarancyjnej państwa.

W ramach organizacji zarządzania długiem publicznym, na 25 państw UE agencję ZDP wprowadziło już 14. Ten instytucjonalny model zarządzania długiem publicznym stosowany jest także m.in. w Nowej Zelandii, Australii czy Islandii.

Przyjęcie różnych rozwiązań w ramach agencyjnej struktury zarządzania zadłużeniem instytucji rządowych⁴² powoduje, iż de facto gwarancje państwowe mogą leżeć w gestii:

- odpowiedniego departamentu (biura) Ministerstwa Finansów czy Skarbu posiadającego odrębny status,
- lub wydzielonej instytucjonalnie i prawnie agencji (biura)⁴³.

Rola zarządzających długiem publicznym (*debt managers*) w przypadku badanego obszaru jest podkreślana w wielu opracowaniach, ale pojawiła się niedawno, zwłaszcza w przypadku krajów, w których gwarancje państwowe zaczęły generować wysokie ryzyko fiskalne⁴⁴. Zwrócić jednak należy uwagę, iż rozpatruje się tutaj w zasadzie trzy podstawowe rozwiązania:

- agencja ZDP odpowiedzialna za zarządzanie i kontrolę ryzyka oraz emisję gwarancji,
- agencja ZDP odpowiedzialna za zarządzanie ryzykiem i kontrolę plus specjalnie powołane instytucje specjalizujące się w udzielaniu odpowiednich rodzajów gwarancji państwowych, z obowiązkiem sprawozdawczości na rzecz agencji ZDP,
- brak zaangażowania agencji ZDP w zarządzanie ryzykiem i emisję gwarancji, funkcje te spełniane przez powołane do tego „instytucje specjalistyczne”.

Na podstawie doświadczeń wielu krajów można wnioskować, iż centralizacja zadań dotyczących funkcji szacowania i monitorowania ryzyka związanego z gwarancjami państwowymi, a także szerzej z całością zobowiązań potencjalnych, staje się standardem. Za takim rozwiązaniem przemawiają następujące fakty⁴⁵:

- agencje ZDP powołane są do zarządzania całością zadłużenia budżetu państwa,
- emisja długu konwencjonalnego oraz potencjalnego wymaga podobnych procedur,
- agencje ZDP dysponują wysokiej klasy technikami zarządzania ryzykiem,
- przekazanie zarządzania gwarancjami do agencji ZDP (jeżeli już istnieje) powoduje obniżenie kosztów kadrowych, operacyjnych, technicznych,
- agencje często odpowiedzialne są za regulowanie oraz monitorowanie ryzyka i zobowiązań instytucji samorządowych,

⁴² Więcej na ten temat m.in. w: K. Marchewka – Bartkowiak, Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2003.

⁴³ W niektórych opracowaniach w przypadku Danii można znaleźć także klasyfikację jako agencji departament zarządzania długiem działającego w obrębie banku centralnego.

⁴⁴ Analiza wybranych państw zawarta jest w dalszej części opracowania.

⁴⁵ Opracowanie własne na podstawie: E. Currie, The potential role of government debt management offices in monitoring and managing contingent liabilities, The World Bank 2001, s. 11-12 oraz Advances in Risk Management, op.cit., s. 112.

- agencje odpowiedzialne są za gromadzenie danych (informacji) dotyczących wszystkich zobowiązań budżetowych.

Całość funkcji zarządzania i udzielania gwarancji w obszarze kompetencji agencji ZDP podkreśla się szczególnie w stosunku do tych instytucji, których poszczególne zadania w danym obszarze są szerokie⁴⁶. Podkreśla się w tym przypadku dodatkowo aspekty autonomii politycznej, dzięki bezpośredniemu uniknięciu połączenia interesu politycznego oraz ekonomicznej kalkulacji ryzyka. Zadanie udzielania gwarancji państwowych jest jednak często zdecentralizowane. Istnieją dodatkowo także opinie, iż tylko ministerstwo finansów (ewentualnie agencja zarządzania długiem publicznym) powinno udzielać gwarancji po wcześniejszej akceptacji przez Radę Ministrów, a tym samym żadna inna agencja rządowa nie powinna mieć prawa do dokonywania powyższych działań⁴⁷.

W przypadku działalności agencji ZDP na rzecz zarządzania gwarancjami państwowymi ważnym aspektem jest dodatkowo konieczność koordynacji działań z odpowiednim departamentem (biurem) Budżetu Państwa. Tutaj podkreśla się bowiem, iż jednostka ta promować powinna przejrzystość i dyscyplinę budżetową, podczas gdy rolą agencji powinno być kwantyfikacja i zarządzanie ryzykiem⁴⁸. Dodatkowo agencja powinna współpracować z innymi ministerstwami, a także samorządami terytorialnymi w celu lepszej możliwości identyfikacji czynników ryzyka pozabudżetowego.

Skupienie funkcji zarządczych dotyczących zobowiązań warunkowych w agencji ułatwia prowadzenie działań w zakresie kontroli i audytu powyższego obszaru, których specyfika winna być dostosowana między innymi do procedur audytu wewnętrznego w agencji ZDP. Ułatwić to powinno także prowadzenie kompleksowych działań kontroli (m. in. urzędów kontroli państwowej) czy audytu zewnętrznego⁴⁹.

Postuluje się także powołanie określonych Komitetów, jako organu koordynującego opracowywanie programów gwarancyjnych oraz pracę zaangażowanych w procedurę gwarancyjną instytucji rządowych, czy nawet samego Komitetu Zarządzania Ryzykiem zobowiązań budżetowych, którego zadaniem byłoby opracowanie polityki i zasad monitoringu w dłuższej perspektywie czasowej, szczególnie w przypadku występowania wielu rodzajów zobowiązań potencjalnych zarządzanych przez różne instytucje⁵⁰.

⁴⁶ T. Magnusson, Sovereign financial guarantees, Workshop on Management of a Debt Office in Tibilisi, April 1999.

⁴⁷ N. Kappagoda, Institutional framework for public sector borrowing, UNITAR, Document No17/2002.

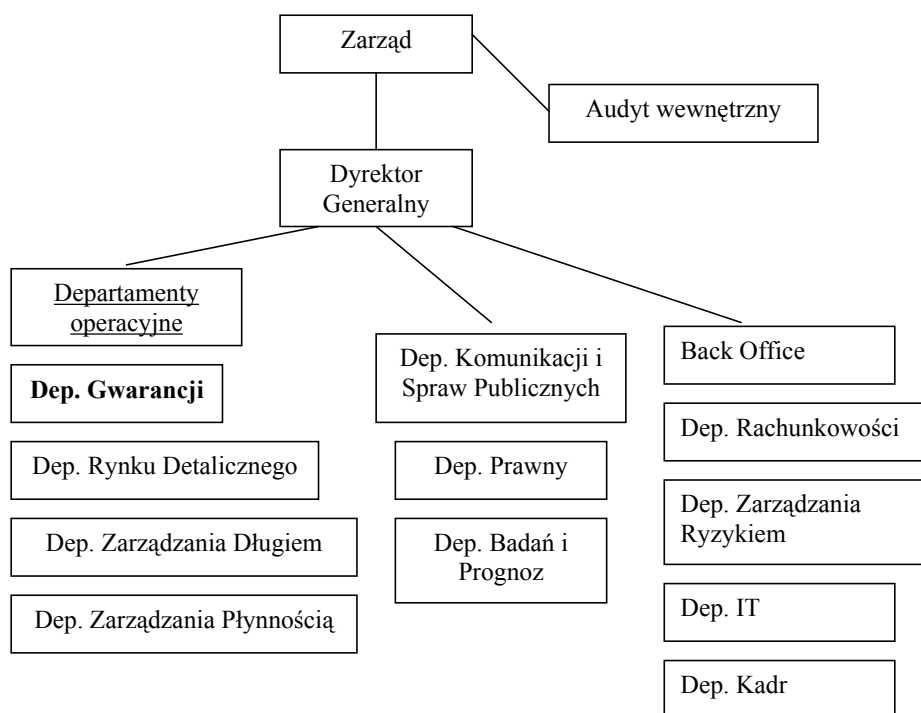
⁴⁸ E. Currie, J.-J. Dethier, E. Togo, Institutional Arrangements for public debt management, World Bank Policy Research Working Paper no 3021/ 2003, s. 23.

⁴⁹ Więcej na ten temat w: G. Gołębiowski, K. Marchewka – Bartkowiak, Audyt i kontrola zarządzania długiem publicznym, Materiały i Studia NBP, nr 181/2004.

⁵⁰ E. Currie, A. Velandia, Risk Management of Contingent Liabilities within a Sovereign Asset-Liabilities Framework, The World Bank 2000.

W strukturze agencji ZDP zarządzanie gwarancjami państwowymi w funkcji szacowania ryzyka i kontroli, odbywa się zazwyczaj w jednostce *middle office* odpowiedzialnej za zarządzanie ryzykiem zadłużenia konwencjonalnego. Innym rozwiązaniem jest także powołanie oddzielnej komórki (departamentu) zajmującej się operacjami zarządzania i emisji gwarancji państwowych. Przykładem takiego rozwiązania jest struktura organizacyjna agencji szwedzkiej przedstawiona na poniższym schemacie.

**Schemat 2. Schemat organizacyjny
agencji zarządzania długiem publicznym w Szwecji**



Źródło: The Swedish National Debt Office, Annual Report 2005.

6

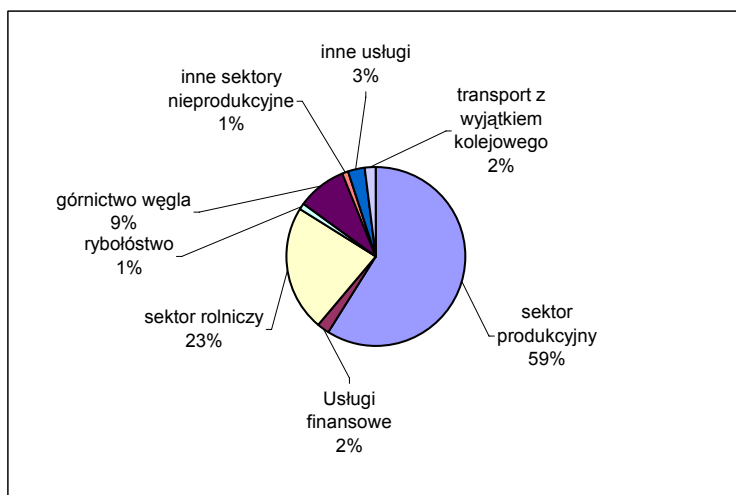
Analiza udzielanych gwarancji państwowych w krajach członkowskich Unii Europejskiej

Prowadzone od kilku lat badania nad znaczeniem długu potencjalnego dla bieżącej i długoterminowej polityki budżetowej pokazują, iż problem ten dotyczył i nadal jest aktualny dla wielu państw na całym świecie. Szacunki przeprowadzane szczególnie po zaistnieniu licznych kryzysów (finansowych, bankowych, kursowych), kiedy to pomoc państwa była najbardziej oczekiwana, a wzrost zadłużenia potencjalnego był największy, pokazują, że w wielu państwach zjawiska te powodowały w kolejnych latach istotne problemy budżetowe i wzrost ryzyka fiskalnego. „Ukryte deficyty”, będące rezultatem konieczności poniesienia kosztów związanych z nagłym finansowaniem długu potencjalnego w latach 1970-1990 sięgały nawet 50% PKB (dane Banku Światowego). Taki przypadek miał miejsce w krajach Azji Wschodniej po 1997 roku i kryzysie finansowym. Podobne przykłady z tego okresu pochodzą także z państw Ameryki Południowej (Brazylia, Chile, Argentyna), czy Europy Środkowo-Wschodniej (Czechy, Węgry).

Na obszarze obecnej Unii Europejskiej zgodnie z obowiązującym prawem, instytucje rządowe mogą udzielać pomocy publicznej w uzasadnionych warunkach, niezagrażających konkurencji rynkowej. Jak wynika z poniższego wykresu, na podstawie badań Eurostatu, w 2004 roku państwa członkowskie najwięcej form pomocy państwowej skierowały do sektora produkcyjnego. Udział ten wyniósł średnio dla całej Unii 59 %. Ze względu na powyższy wynik dalsza analiza będzie skupiać się na tym obszarze gospodarki. Kolejnymi co do wielkości beneficjentami pomocy państwowej był sektor rolniczy – średnio 23% oraz górnictwo węgla – 9%.

Analizując w dalszej kolejności problem stosowanych instrumentów w ramach udzielanej pomocy publicznej, na podstawie poniższej tabeli widać wyraźne zróżnicowanie podejścia w dwóch zasadniczych grupach tzw. starych i nowych państwach członkowskich UE.

**Wykres 1. Dystrybucja pomocy państwowej według sektorów
w krajach Unii Europejskiej w 2004 r. (w %)**



Źródło: State Aid Scoreboard, Eurostat, spring 2005 update.

W państwach 15-ki dominującą formą pomocy publicznej w okresie 2001-2003 były dotacje, które stanowiły średnio prawie 70%. Gwarancje (poręczenia) państwowe były wykorzystywane na przedostatnim miejscu z wynikiem średnio 2,2%.

Zdecydowanie odmienną sytuację mamy z kolei w przypadku krajów członkowskich, które do UE weszły rok po ostatnim okresie podlegającym analizie. W przypadku tych państw gwarancje (poręczenia) państwowe były podstawowym instrumentem pomocy publicznej państwa dla sektora produkcyjnego, stanowiąc średnio ponad 40%. Kolejne miejsca zajęły dopiero subsydia podatkowe i dotacje.

**Tabela 8. Instrumenty pomocy publicznej wykorzystane
w sektorze produkcyjnym w krajach „starej i „nowej” Unii Europejskiej
w latach 2001-2003 (w %)**

	Dotacje	Subsydia podatkowe	Subsydia kapitałowo - inwestycyjne	Miękkie kredytowanie	Odroczenia płatności	Poręczenia i gwarancje
UE - 15	67,0	22,7	0,7	4,8	2,6	2,2
UE - 10	22,4	28,5	3,1	2,9	1,9	41,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: State Aid Scoreboard, Eurostat, spring 2005 update.

Kontynuując badanie wielkości i udziału gwarancji państwowych w całości pomocy publicznej dla wybranego sektora należy zwrócić uwagę na kraje, które przyczyniły się do powyższych rezultatów (tabela 9).

Tabela 9. Wysokość i udział udzielonych gwarancji państwowych w sektorze produkcyjnym w ramach pomocy publicznej w krajach UE

Kraj	w mln euro lata 2001-2004*	w% lata 2001-2003 wśród pozostałych instrumentów**
Belgia	9,6	1,2
Czechy	1489,4	81,8
Dania	0	0
Niemcy	2435,8	17,4
Estonia	1,8	21,6
Grecja	0	0
Hiszpania	0,4	0
Francja	110,7	2,3
Irlandia	0,3	0,1
Włochy	4,6	0,1
Cypr	9,6	4,2
Łotwa	0,5	3,7
Litwa	0	0
Luksemburg	0	0
Węgry	10,0	1,3
Malta	7,8	5,6
Holandia	84,5	10,3
Austria	4,2	0,8
Polska	103,9	8,6
Portugalia	0,5	0
Słowenia	4,0	3,4
Słowacja	2,5	1,5
Finlandia	0,1	0
Szwecja	0,8	0,1
Wielka Brytania	0	0

* Wyłuszczeniem zaznaczono poziom powyżej 50 mln euro.

** Wyłuszczeniem zaznaczono udział powyżej 5%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: State Aid Scoreboard, Eurostat, spring 2005 update.

Wśród państw starej UE nominalnie największy portfel udzielonych gwarancji w badanym sektorze posiadają Niemcy (najwyższy poziom na całym obszarze), dalej Francja i Holandia z poziomem prawie 24-krotnie niższym. Biorąc jednak pod uwagę procentowy udział gwarancji w łącznym instrumentarium pomocy publicznej, to chociażby w przypadku Niemiec nie osiąga on nawet połowy średniego udziału dla krajów UE z Europy Środkowo- Wschodniej.

Z drugiej strony, w państwach nowej UE, wyraźnie pojawia się problem wykorzystania gwarancji państwowej w działalności pomocowej państwa. Na miano „lidera” w tym aspekcie zasługują Czechy, które osiągnęły ponad 80% udziału. Kolejne

miejsca zajęły Estonia, Polska i Malta. Choć wielkości nominalne udzielonych gwarancji nie osiągają bynajmniej poziomu niemieckiego, dla tych krajów indywidualnie zakres stosowanych gwarancji państwowych jest znaczący.

Z badanej grupy starszej 15-ki aż 10 państw nie wykorzystuje gwarancji państwowych w badanym obszarze lub poziom ten nie przekracza 0,1%. Z kolei w pozostałych krajach obecnej UE tylko w przypadku Litwy udział ten jest zerowy.

Wprawdzie powyższa analiza dotyczy tylko wybranego obszaru wspomagania działalności gospodarczej generującego potencjalne zadłużenie dla budżetu państwa, przykład ten jednak pokazuje, iż omawiana w opracowaniu problematyka w przypadku państw Europy Środkowo-Wschodniej jest szczególnie istotna. Podkreślają to także instytucje międzynarodowe, w tym przede wszystkim Komisja Europejska.

Jak wynika z poniższego zestawienia (tabela 10) w nowych krajach Unii Europejskiej gwarancje państwowe udzielane na zobowiązania kredytowe dla podmiotów publicznych stanowią dominującą kategorię długu warunkowego – kontraktowego, czyli *explicit*. W przypadku zobowiązań *implicit* z kolei zakres zaliczanych form potencjalnych zobowiązań jest dość zróżnicowany, a w niektórych przypadkach, chociażby takich jak Polska, bardzo szeroki.

Oprócz udziału gwarancji państwowych w różnych formach realizacji pomocy publicznej, kolejnymi wskaźnikami, które pozwalają ocenić zagrożenie zwiększenia ryzyka fiskalnego dla budżetu państwa wywołanego wykorzystaniem tego instrumentu, są:

- relacja wysokości zobowiązań z tytułu udzielonych gwarancji państwowych do PKB,
- oraz udział powyższej kategorii zobowiązań w całkowitym długu publicznym.

W pierwszym przypadku (tabela 11) powyższa relacja w krajach Europy Środkowo-Wschodniej kształtuje się na bardzo zróżnicowanym poziomie.

Tabela 10. Rodzaje zobowiązań potencjalnych w „nowych” krajach członkowskich UE na koniec 2003 r.

Kraj	Zobowiązania potencjalne <i>explicit</i>	Zobowiązania potencjalne <i>implicit</i>
Cypr	Gwarancje państwowe udzielane organizacjom rządowym oraz instytucjom krajowym	-
Estonia	Gwarancje państwowe (kredyty studenckie, gwarancje eksportowe, kontrakty kredytowe)	-
Litwa	- Gwarantowane przez państwo pożyczki - Gwarancje kredytowe dla MiSP - Ubezpieczenie depozytów - Odszkodowania z tytułu oszczędności w rublach oraz praw własności	- Obszar budżetów instytucji samorządowych - Likwidacja elektrowni jądrowej Ignalina
Łotwa	Gwarancje państwowe	-
Malta	Gwarancje państwowe głównie dla podmiotów sektora publicznego	-
Polska	- Gwarancje państwowe głównie dla przedsiębiorstw państwowych - Rekompensaty za przejęcie przez Skarb Państwa majątku w latach 1944-1962	- Zwolnienia ze spłaty długu dla sektora służby zdrowia - Potencjalne zobowiązania wynikające z restrukturyzacji niektórych sektorów (transport, kopalnie, huty) - Możliwy wzrost zobowiązań z tytułu inwestycji prywatnych w projekty infrastrukturalne (autostrady)
Republika Czeska	- Gwarancje państwowe oraz zobowiązania CKA (Czeskiej Agencji Konsolidacji) – zaliczane do zadłużenia instytucji rządowych - Gwarancje państwowe nie zaliczane do zadłużenia instytucji rządowych	- Zobowiązania Funduszu Majątku Narodowego - Poręczenia dla służby zdrowia
Słowacja	- Gwarancje państwowe - Odszkodowania (Ceskoslovenka Obchodni Banka oraz Slovak Gas Company)	Zwolnienia ze spłaty długu dla sektora służby zdrowia
Słowenia	Gwarancje państwowe – głównie do podmiotów sektora publicznego na finansowanie infrastruktury i gwarancje eksportowe	Zadłużenie instytucji finansowych nadzorowanych przez państwo oraz ich dług gwarantowany podmiotom trzecim
Węgry	Gwarancje państwowe – włączając gwarancje dla Węgierskich Kolei Państwowych	Potencjalne zobowiązania wynikające z umów partnerstwa publiczno – prywatnego (autostrady, budowa domów studenckich, więzień)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Public Finance in EMU, European Commission, No 3/2005, s. 182.

Tabela 11. Zobowiązania z tytułu gwarancji państwowych w „nowych” krajach UE w okresie 2002-2003 w relacji do PKB

Kraj	Na koniec 2002	Na koniec 2003
Cypr	10% PKB	10% PKB
Estonia	0,05% PKB - całość zobowiązań potencjalnych	3,3% PKB - gwarancje państwowe
Litwa	0,3% PKB - przede wszystkim gwarancje państwowe	2% PKB - gwarantowane kredyty
Łotwa	1,2% PKB	2,1% PKB
Malta	22% PKB	17% PKB
Polska*	1,5% PKB	3,9% PKB
Republika Czeska	12,2% PKB	10% PKB
Słowacja	12,6% PKB	Okolo 10% PKB
Słowenia	6,6% PKB	7,5% PKB
Węgry	5,4% PKB	5,4%PKB

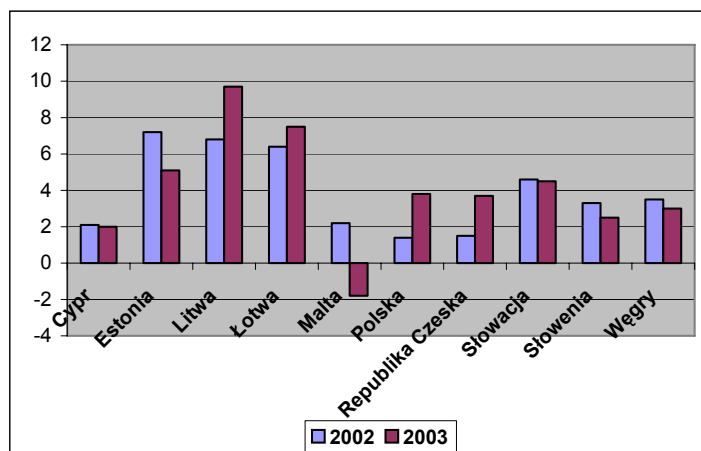
* Jak wynika z informacji z MF dane z 2002 roku dotyczą kwot przewidywanych wypłat z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji SP, dane z 2003 roku dotyczą potencjalnych zobowiązań z tytułu udzielonych P/G.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Public Finance in EMU, European Commission, No 3/2005 oraz 3/2004.

Najwyższy poziom tego wskaźnika – 17% PKB w 2003 roku - zanotowano na Malcie. Jednak w tym przypadku widoczna jest wyraźna tendencja malejąca w stosunku do roku poprzedniego. Podobna sytuacja miała miejsce w Czechach i Słowacji, gdzie w badanych latach poziom analizowanej relacji obniżył się o ponad 2 pkt proc. Na uwagę zasługują także kolejne państwa, takie jak Estonia, Litwa, Łotwa i Słowenia, gdzie zanotowano w latach 2002-2003 trend wzrostowy badanego wskaźnika. Natomiast w przypadku Cypru i Węgier mamy poziom stabilny. Porównanie w tym miejscu danych dotyczących Polski zgodnie z publikacjami Komisji Europejskiej jest trudne, gdyż podane wielkości dotyczą dwóch różnych kategorii. Szczegółowa analiza tego zagadnienia zostanie przedstawiona w dalszej części opracowania. Należy tutaj jednak podkreślić, iż przedstawiony w tabeli wskaźnik może się zmienić nie tylko pod wpływem zmian zakresu emitowanych gwarancji państwowych, ale także poziomu wzrostu gospodarczego, który jak wynika z poniższego wykresu w tych właśnie latach w większości badanych państw charakteryzował się istotnymi zmianami poziomu. Średni wzrost gospodarczy dla 10tki państw członkowskich w 2002 roku wyniósł 2,6%, aby już rok później osiągnąć poziom 3,9 %⁵¹.

⁵¹ Annual Report 2004, European Central Bank, s.71.

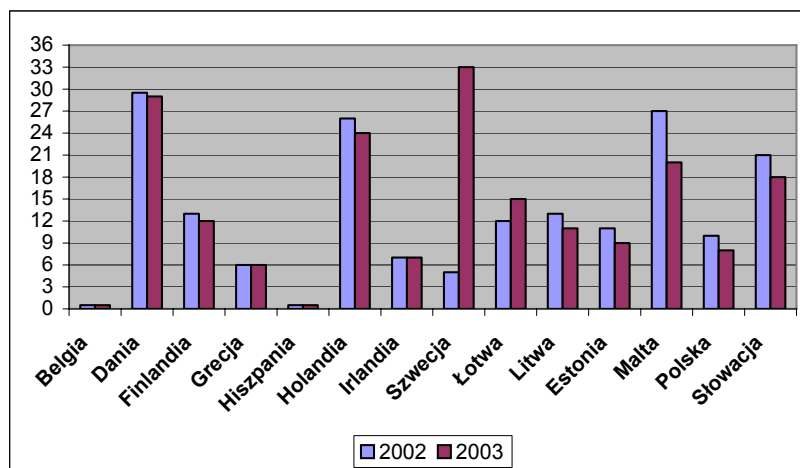
Wykres 2. Wzrost gospodarczy w nowych krajach członkowskich UE w latach 2002-2003 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EBC.

Drugi z analizowanych wskaźników przedstawiony został na bazie danych zestawionych w ramach badań Eurostatu, a dotyczących wybranych państw Unii Europejskiej.

Wykres 3. Udział gwarancji państwowych* w długu ogółem w latach 2002 - 2003 w wybranych państwach Unii Europejskiej (w %)



* Kwota potencjalnych zobowiązań z tytułu udzielonych gwarancji w zadłużeniu instytucji rządowych.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Z powyższego zestawienia widać wyraźnie, iż największy udział zobowiązań gwarancyjnych w zadłużeniu ogółem w 2003 roku wystąpił w Szwecji i Danii, przekraczając lub zbliżając się do poziomu 30%. W przypadku pierwszego z państw udział ten gwałtownie się powiększył w stosunku do roku 2002, kiedy to wyniósł

niespełna 5%, z kolei w przypadku Danii wskaźnik ten nieznacznie się obniżył. Badając natomiast dostępne dane dotyczące krajów Europy Środkowo-Wschodniej, największy, bo przekraczający poziom 15%, udział gwarancji w długu publicznym w 2003 roku dotyczy Malty oraz Słowacji. Na uwagę szczególnie zasługuje pierwsze z powyższych państw, gdyż jeszcze w 1998 roku wskaźnik ten dla Malty przekraczał poziom 65%. Jak widać zatem w ciągu pięciu lat rząd tego kraju znacznie obniżył poziom udzielonych gwarancji, a tym samym generowanego ryzyka fiskalnego. We wszystkich pozostałych nowych członkach UE, z wyjątkiem Łotwy, badany wskaźnik wykazywał tendencję malejącą w stosunku do roku poprzedniego. Generalnie jednak na bazie powyższych krajów widać, iż średnio dla państw nowej UE udział gwarancji państwowych w długu publicznym jest większych aniżeli w starej 15stce, a szczególnie w porównaniu z członkami strefy euro.

Jako główne czynniki wpływające na wzrost wykorzystania gwarancji państwowych w krajach Europy Środkowo – Wschodniej można wskazać:

- wysokie koszty transformacji i restrukturyzacji sektora finansowego i przedsiębiorstw i /lub działania prywatyzacyjne,
- podjęte reformy strukturalne (np. reformy ubezpieczeń społecznych),
- słabo rozwinięta infrastruktura i konieczność jej rozwoju,
- zwiększająca się autonomia samorządów i ich rola w promocji rozwoju lokalnego/ regionalnego⁵².

Problem zwiększenia ryzyka fiskalnego pojawił się jednakże nie tylko w związku ze skalą wykorzystania analizowanego instrumentu. Jako jedną z głównych przyczyn wskazuje się bowiem nadmierną decentralizację i niewystarczającą kontrolę udzielania gwarancji (możliwość udzielania gwarancji przez organizacje i krajowe instytucje parabudżetowe)⁵³, dodatkowo także wykorzystanie gwarancji w kontekście realizacji partnerstwa publiczno – prywatnego oraz wzrostu zobowiązań potencjalnych instytucji samorządowych⁵⁴.

⁵² H. Polackova Bixi, Contingent liabilities in new member states, Fiscal Surveillance in EMU: New Issues and Challenges, Workshop, Brussels, November 2004, s. 5-6.

⁵³ 2003 pre-accession economic programmes of acceding and other candidate countries: overview and assessment, European Economy, European Commission, No 20/2003, s.19.

⁵⁴ H. Polackova Bixi, Contingent, op.cit., s. 6.

Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa w Polsce⁵⁵

Dalsza część badania przeprowadzonego w niniejszym opracowaniu dotyczyć będzie systemu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa obowiązujących w Polsce.

7.1. Zobowiązania potencjalne a ryzyko fiskalne w Polsce

Przeprowadzona wyżej analiza problematyki emisji gwarancji państwowych jako warunkowego zobowiązania budżetu państwa oraz potencjalnej przyczyny wzrastającego ryzyka fiskalnego w krajach Europy Środkowo – Wschodniej wskazała, iż dla Polski ten problem jest równie znaczący jak w pozostałych tzw. nowych państwach Unii Europejskiej, choć relatywnie kształtuje się na średnim poziomie.

W Przedakcesyjnym programie gospodarczym z 2002 roku po raz pierwszy szczegółowo wskazano najważniejsze obszary, które będą oddziaływały w Polsce na **ryzyko fiskalne**, zdefiniowane jako ryzyko niespodziewanego wzrostu wydatków lub ubytku dochodów w wyniku odmiennego kształtowania się sytuacji gospodarczej lub problemów w danym sektorze gospodarki wynikających z przyczyn strukturalnych⁵⁶. Do głównych determinant ryzyka fiskalnego zaliczono:

- zobowiązania systemu finansów publicznych, w tym dług publiczny oraz zobowiązania wymagalne (których termin płatności minął, są bezsporne i nie zostały przedawnione),
- potencjalne zobowiązania Skarbu Państwa,
- reprivatyzacja,
- gwarancje rządowe,
- przyszłe wydatki związane ze starzeniem się ludności,
- należności systemu finansów publicznych, w tym przede wszystkim ściągalność podatków.

Na podstawie wyróżnionych kategorii można zauważyć pośrednią ich klasyfikację w oparciu o macierz Polackovej (zobowiązania bezpośrednie i potencjalne,

⁵⁵ Autorka chciałaby serdecznie podziękować kierownictwu i pracownikom Departamentu Gwarancji i Poręczeń Ministerstwa Finansów, a w szczególności Panu Stanisławowi Prusikowi oraz Pani Beacie Kasprzyk i Panu Wojciechowi Rząsieckiemu za komentarze i wyjaśnienia udzielone w trakcie prowadzonych analiz.

⁵⁶ Przedakcesyjny program gospodarczy 2002, Rzeczpospolita Polska, Warszawa, lipiec 2002, s. 38.

explicit, implicit) oraz podkreślenie (wyodrębnienie) roli poręczeń i gwarancji SP jako zagrożenia dla realizacji budżetu państwa.

Do potencjalnych **zobowiązań Skarbu Państwa** zaliczono przede wszystkim te zobowiązania, wynikające z zaangażowania władz centralnych w różne sektory gospodarki (górnictwo, hutnictwo, przemysł obronny, sektor finansowy), poprzez podejmowanie działań restrukturyzacyjnych oraz ich wspomaganie wykorzystaniem różnych narzędzi, w tym także poręczeń i gwarancji. Ryzyko fiskalne w tym przypadku będzie się wiązało ze stopniem wywiązywania się tych podmiotów ze swoich zobowiązań, konieczności podejmowania dalszych działań pomocowych, zastosowania odroczeń terminów spłaty lub umorzenia zobowiązań wobec budżetu państwa.

Jak wyżej wspomniano poręczenia i gwarancje potraktowano jako osobną kategorię. Ze względu na to, iż instrument ten stanowi istotę analizy powyższego opracowania, w dalszej części autorka dokona szczegółowego badania niniejszego zagadnienia.

7.2. Istota, rodzaje poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa oraz ograniczenia ich udzielania – podstawy prawne

W Polsce zgodnie z obowiązującymi zapisami Kodeksu cywilnego rozróżnia się pojęcia poręczeń i gwarancji.

Tabela 12. Istota i cechy poręczenia i gwarancji

Istota poręczenia	Istota gwarancji
W umowie poręczenia poręczyciel zobowiązuje się do wykonania względem wierzyciela zobowiązania w przypadku gdyby dłużnik zobowiązania nie wykonał.	W umowie gwarancji gwarant przyjmuje na siebie ryzyko związane z realizacją lub niepowodzeniem określonego w umowie zdarzenia.
Cechy charakterystyczne	
• Charakter akcesoryjny – zobowiązanie poręczyciela wiąże się z przejęciem odpowiedzialności za realizację zobowiązania przez dłużnika. • Charakter kazulany – brak ważnej przyczyny prawnej czyni poręczenie nieważnym.	• Zobowiązanie o charakterze abstrakcyjnym, samodzielny, niezależny. • Nie ma charakteru akcesoryjnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Kodeksu cywilnego oraz R. Klocek, Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa – stabilne zabezpieczenia finansowe, CH Beck, Warszawa 2000, s. 24-27.

Z tego też względu omawiając zagadnienia pomocy gwarancyjnej z budżetu państwa poniżej będzie mowa o poręczeniach i gwarancjach Skarbu Państwa (w skrócie P/G SP).

Ograniczenia dotyczące udzielania poręczeń i gwarancji państwowych zawarte zostały w Konstytucji RP z 1997 roku w art. 216, który w pkt 5 mówi, iż „nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto”.

Na podstawie nowej Ustawy o finansach publicznych z 2005 roku⁵⁷ zmianie uległa klasyfikacja przedmiotowa **państwowego długu publicznego, który obecnie nie jest powiększany o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa**. W kontekście analizowanego zagadnienia zmianę tą należy ocenić negatywnie. Taka klasyfikacja bowiem wpłynie w dużym stopniu na zmniejszenie istotności problematyki gwarancyjnej. Zgodnie z obecną ustawą poręczenia i gwarancje państwowe nie są uwzględniane w procedurze ostrożnościowej (art. 79)⁵⁸, a w aspekcie sprawozdawczości zostały wyraźnie ograniczone⁵⁹. Należy także podkreślić, iż w wielu międzynarodowych

Tabela 13. Poręczenia i gwarancje SP w zapisach Ustawy o finansach publicznych

artykuł Ustawy	Istota zapisu
68	Kwoty niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa oblicza się według wartości nominalnej zobowiązania .
106	Wydatki budżetu państwa na obsługę długu Skarbu Państwa obejmują w szczególności wydatki z budżetu państwa z tytułu oprocentowania i dyskonta od skarbowych papierów wartościowych, oprocentowania zaciąganych kredytów i pożyczek oraz wypłat związanych z udzielonymi przez Skarb Państwa poręczeniami i gwarancjami oraz koszty związane z emisją skarbowych papierów wartościowych.
124	Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie zawierające w szczególności informacje o udzielnych przez Skarb Państwa kwotach poręczeń i gwarancji według przewidywanego wykonania na koniec roku budżetowego poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy projekt ustawy budżetowej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy o finansach publicznych, op.cit.

⁵⁷ Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 roku (Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz.2104).

⁵⁸ Jedynie w procedurze sanacyjnej pozostał zapis związany z zakazem udzielania poręczeń i gwarancji przez JSFP w przypadku przekroczenia trzeciego progu ostrożnościowego.

⁵⁹ Zgodnie z art.15 Minister Finansów ogłasza w drodze obwieszczenia tylko kwotę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych, w tym udzielonych przez Skarb Państwa. W Ustawie z 1998 roku odpowiednie informacje dotyczyły dodatkowo łącznej kwoty długu (zarówno państwowego, jak i Skarbu Państwa) powiększonych o kwotę przewidywanych poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty SFP oraz Skarbu Państwa w relacji do PKB.

dyskusjach nad kwestią uwzględniania zobowiązań z tytułu gwarancji państwowych w statystyce i rachunkowości budżetowej, przykład polskich rozwiązań przed 2006 rokiem był często podawany i oceniany bardzo pozytywnie.

Powyższa Ustawa określa obowiązujące zasady rachunkowe i sprawozdawcze dotyczące analizowanego zagadnienia. Najważniejsze zapisy ustawowe dotyczące gwarancji i poręczeń SP zawarte zostały w powyższej tabeli.

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa jest Ustawa z 1997 roku o poręczeniach i gwarancjach udzielnych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne z późniejszymi zmianami⁶⁰.

Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa w Polsce w praktyce udzielane są jako pomoc publiczna w myśl Ustawy o dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców⁶¹ (tzw. ustawa o pomocy publicznej).

Biorąc pod uwagę klasyfikację rodzajową, Skarb Państwa może udzielać poręczeń i gwarancji:

- spłaty kredytów,
- wykonania zobowiązań wynikających z obligacji,
- wykonania zobowiązań wynikających z transakcji zabezpieczonych przed ryzykiem stopy procentowej i walutowym, związanych z poręczonym lub gwarantowanym przez SP kredytem lub emisją obligacji,
- wypłaty odszkodowania za zniszczone, uszkodzone lub skradzione eksponaty wystawowe.

Kolejnym, istotnym zagadnieniem, szczególnie z punktu widzenia wpływu na ryzyko fiskalne, są przyjęte zasady co do działalności, których kredytowanie będzie gwarantowane. Zakres przedsięwzięć o wyraźnie podkreślonym charakterze inwestycyjnym może obejmować:

- rozwój lub utrzymanie infrastruktury,
- rozwój eksportu dóbr i usług,
- ochronę środowiska,
- tworzenie nowych miejsc pracy związanych z daną inwestycją w ramach pomocy regionalnej,
- wdrażanie nowych rozwiązań technicznych lub technologicznych będących wynikiem badań naukowych lub prac rozwojowych,
- restrukturyzacja przedsiębiorstw.

⁶⁰ Ustawa o poręczeniach i gwarancjach udzielnych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne z dnia 8 maja 1997 roku z późniejszymi zmianami, (Dz.U. z 2005 NR 05.183.1538), dalej „Ustawa o poręczeniach i gwarancjach”.

⁶¹ Dz.U. Nr 144, poz.1177.

W powyższym kontekście uwagę zwraca ostatni zapis, określający inwestycyjny cel, jaki powinien przyświecać kredytobiorcy – potencjalnego beneficjenta poręczenia (gwarancji), a który może stwarzać podstawy do jego ograniczania (lub nie realizowania) w przypadku przedsiębiorstw objętych działaniami restrukturyzacyjnymi, w tym przede wszystkim przedsiębiorstw państwowych. Zapis ten wprowadzony w 2002 roku nowelizacją Ustawy o poręczeniach i gwarancjach praktycznie zastąpił sformułowane w pierwszej wersji Ustawy przeznaczenie gwarantowanego kredytu w postaci „wsparcia procesów adaptacyjnych oraz rozwojowych w prywatyzowanych przedsiębiorstwach państwowych”. Należy dodać, iż pojęcie restrukturyzacji w polskim ustawodawstwie określa się jako „przywrócenie przedsiębiorcy długoterminowej zdolności do konkutowania na rynku”⁶², z kolei według Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego „jest to szczególna forma przekształcenia i stanowi zwykle nadzwyczajną procedurę dostosowaną ad hoc (często wymuszona) do szczególnych warunków ekonomicznych w celu odnowienia konkurencyjności”⁶³. Z tego też względu cel ten możliwie jak najczęściej powinien być realizowany przede wszystkim przez inne aniżeli poręczenia instrumenty budżetowe. Natomiast w kontekście udzielanej pomocy gwarancyjnej cel powyższy winien być szczególnie restrykcyjnie traktowany, zarówno pod względem proceduralnym, jak i monitoringu. Powyższy zapis bowiem skutkował w Polsce wysokim zaangażowaniem pomocy poręczeniowej (gwarancyjnej) w zagrożone sektory gospodarki (tzw. specjalne ustawy sektorowe)⁶⁴, co powoduje do dnia dzisiejszego wyraźny wzrost ryzyka dla budżetu państwa. Problem ten był także podkreślany jako postulat w corocznych Strategiach zarządzania długiem SFP.

Dodatkowo dopuszczalne jest także jednorazowe udzielanie poręczeń i gwarancji na spłatę objętego już P/G kredytu wraz z odsetkami i innymi kosztami kredytu (tzw. regwarancje).

W celu ograniczania ryzyka fiskalnego poprzez emisję gwarancji państwowych wiele państw, także Europy Środkowo Wschodniej, wprowadziło różnego rodzaju szczegółowe ograniczenia i limity możliwości udzielania pomocy w tym obszarze (przykładowo Węgry, Czechy, czy Słowacja). W Polsce, oprócz wyżej wspomnianych, obowiązują kolejne zasady w tym zakresie.

Po pierwsze, zgodnie z omawianą ustawą, poręczenia i gwarancje muszą być **terminowe i udzielane do kwoty z góry oznaczonej**. Mogą być udzielane do

⁶² art. 3 Ustawa z dnia 30 października 2002 roku o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy (Dz.U. Nr 213 poz. 1800) oraz Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 30 stycznia 2006 roku w sprawie pomocy na ratowanie i pomocy na restrukturyzację przedsiębiorstw.

⁶³ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Przemiany w przemyśle a spójność ekonomiczna, społeczna i terytorialna” (2004/C 302/11).

⁶⁴ Więcej na ten temat w dalszej części opracowania.

wysokości 60% pozostającej do spłaty kwoty gwarantowanego (poręczanego) kredytu, chyba że jest to przedsięwzięcie o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, wówczas powyższy limit może być wyższy.

Po drugie, **łącznie kwotę**, do wysokości której mogą być udzielane poręczenia i gwarancje **określa ustawa budżetowa**.

Po trzecie, wprowadzono regułę w ramach zarządzania długiem publicznym, iż **relacja przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa do PKB nie może przekroczyć 2%**.⁶⁵

Zestawienie najważniejszych aktów prawnych stanowiących podstawę do udzielania i zarządzania poręczeniami i gwarancjami Skarbu Państwa zawiera załącznik 2.

7.3. Instytucjonalne aspekty systemu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa

W Polsce decyzje o udzieleniu poręczeń lub gwarancji Skarbu Państwa mogą być podejmowane przez⁶⁶:

- Radę Ministrów – jeżeli ich kwota przekracza równowartość 30 mln euro,
- Ministra właściwego do spraw finansów publicznych, jeżeli ich kwota przekracza równowartość 5 mln euro,
- Bank Gospodarstwa Krajowego z Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych jeżeli kwota poręczeń lub gwarancji nie przekracza równowartości 5 mln euro,
- niektóre osoby prawne, nie będące bankami oraz zakładami ubezpieczeniowymi następujące podmioty: państwowe osoby prawne utworzone w drodze ustawy, spółki handlowe, w których akcje (udziały) stanowiące własność Skarbu Państwa przekraczają połowę kapitału zakładowego, spółdzielnie w których wartość udziałów stanowiących własność Skarbu Państwa przekracza połowę funduszu udziałowego, osoby prawne, w których w których akcje (udziały) stanowiące własność Skarbu Państwa lub osób prawnych (a-c) przekraczają połowę kapitału zakładowego (funduszu udziałowego), fundacje, w których fundatorami są osoby prawne (a-c). Podmioty te mogą udzielać poręczeń lub gwarancji do wysokości nie wyższej niż 60% wartości kapitałów (funduszy) własnych, określonych według stanu na koniec roku obrotowego poprzedzającego ich udzielenie, z

⁶⁵ Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2005 – 2007, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2004, s.22. Zgodnie z Programem Konwergencji – aktualizacja 2005, RP, Warszawa, styczeń 2006 - relacja ta została nadal utrzymana.

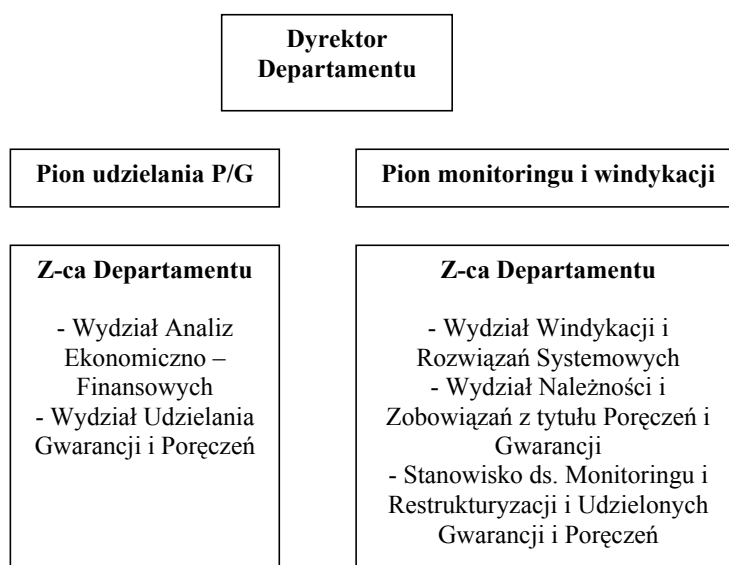
⁶⁶ Ustawa o poręczeniach i gwarancjach, op.cit.

zastrzeżeniem, że kwota poręczenia lub gwarancji udzielnych za zobowiązania określonego podmiotu nie może przekroczyć 20% wartości tych kapitałów (funduszy).

W ostatnim przypadku najważniejszą rolę odgrywały w praktyce: Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Należy także odnotować, iż na podstawie art. 86 Ustawy o finansach publicznych gwarancje i poręczenia mogą udzielać jednostki samorządu terytorialnego.

W Polsce nie funkcjonuje agencja zarządzania długiem publicznym. Obowiązującym rozwiązaniem instytucjonalnym zarządzania długiem Skarbu Państwa jest model ministerialny. Funkcje zarządzania poręczeniami i gwarancjami SP, szczególnie w aspekcie szacowania ryzyka i proceduralnym, spełniane są przez wydzielony Departament Gwarancji i Poręczeń Ministerstwa Finansów, którego organizację przedstawiono poniżej.

Schemat 3. Organizacja Departamentu Gwarancji i Poręczeń Ministerstwa Finansów w Polsce



Źródło: Ministerstwo Finansów, Departament Gwarancji i Poręczeń.

W obrębie Ministerstwa Finansów w 1998 roku utworzona została Komisja ds. Gwarancji i Poręczeń⁶⁷, w skład której wchodzi przedstawiciele wyznaczonych departamentów ministerstwa. Jest to organ o charakterze opiniodawczo-doradczym.

⁶⁷ Decyzja Nr 1 Ministra Finansów z dnia 25 sierpnia 1998 roku w sprawie utworzenia Komisji do spraw Gwarancji i Poręczeń.

7.4. Procedura udzielania poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa

Zasady i procedury udzielania poręczeń i gwarancji zostały sformułowane na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z 1997 roku oraz z 1999 roku ⁶⁸.

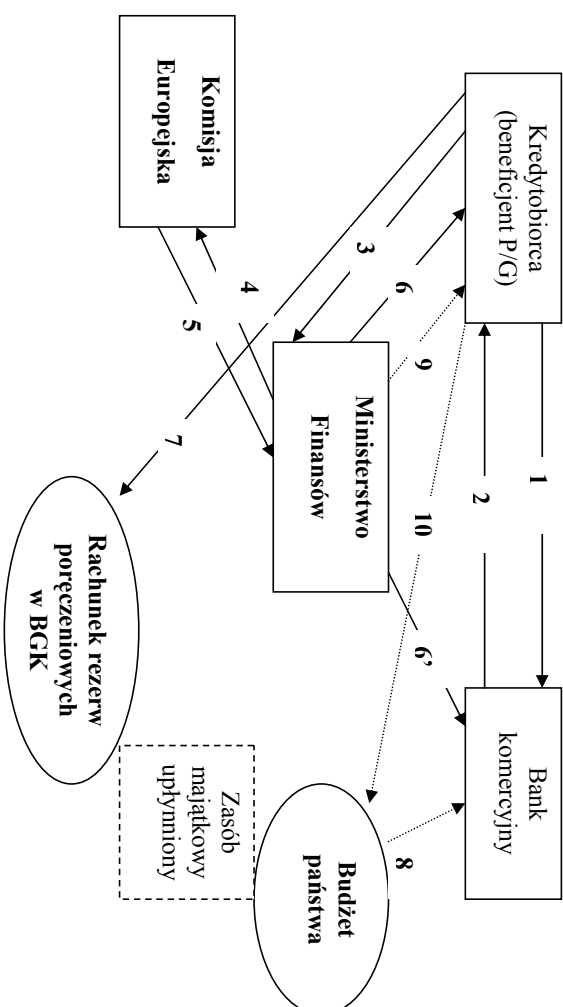
Schematyczne ujęcie standardowej procedury udzielenia poręczeń (gwarancji) kredytowych autorka przedstawiła poniżej.

Podstawowe **zasady rozpatrywania wniosku** o udzielenie P/G obejmują:

- wnioski mogą składać generalnie wszystkie podmioty (w podziale na podmioty gospodarcze, banki, samorządy terytorialne),
- wnioskowana kwota musi przekraczać 5 mln euro,
- do wniosku dołączana powinna być warunkowa umowa kredytowa (lub w przypadku kredytu zagranicznego – projekt umowy kredytowej), uzależniająca udzielenie kredytu od otrzymania zabezpieczenia w postaci P/G,
- decyzje o udzieleniu P/G podejmuje się po przeprowadzeniu oceny pod względem formalnym i merytorycznym,
- w przypadku P/G znajdujących się w kompetencjach Rady Ministrów wniosek rozpatrywany jest przez Komisję ds. Gwarancji i Poręczeń,
- udzielenie P/G jest uzależnione od ustanowienia przez wnioskodawcę zabezpieczeń na rzecz Skarbu Państwa,
- wnioskodawca uiszcza opłatę prowizyjną.

⁶⁸ Rozporządzenie RM z dnia 29 października 1999 roku zmieniające rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania przez SP poręczeń i gwarancji oraz opłat z tytułu udzielonego poręczenia lub gwarancji, (Dz. U. Nr 92, poz. 1046).

Schemat 4. Schemat standardowej procedury udzielania poręczeń i gwarancji kredytowych (P/G) Skarbu Państwa



Legenda

linia ciągła – procedura udzielenie P/G

1 – wniosek kredytowy + zabezpieczenia bankowe, 2 – warunkowa umowa kredytowa (WUK), 3 – wniosek o udzielenie P/G + WUK, 4 – informacja do KE, 5 – notyfikacja KE, 6 – umowa o udzielenie P/G + ustanowione zabezpieczenia, 6' – umowa o udzieleniu P/G z bankiem, 7 – przekazanie opłaty prowizyjnej

linia przerywana – procedura finansowania gwarancji (wyплаты z tytułu zobowiązań gwarancyjnych)

8 – zapłata z tytułu udzielonego P/G, 9 – działania windykacyjne, 10 – spłata należności regresowych

W dalszej części opracowania uwaga skupiona zostanie szczegółowo na następujących zagadnieniach proceduralnych:

- zasady oceny ryzyka P/G,
- zasady ustalania opłat prowizyjnych,
- zasady funkcjonowania rachunku rezerwowego,
- problematyka monitoringu i windykacji.

W Polsce wycena poręczeń i gwarancji dokonywana jest zgodnie z art. 2a Ustawy o poręczeniach i gwarancjach na podstawie tzw. **Systemu punktowej oceny ryzyka wypłat przez Skarb Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń**, który umożliwia standaryzację kryteriów oceny ryzyka średnio- i długoterminowego w oparciu o przeprowadzoną ocenę finansową i pozafinansową. System ten został opracowany na bazie ocen ryzyka banków komercyjnych. Podział zobowiązań potencjalnych według rodzajów ustalonych przedziałów ryzyka przedstawia poniższa tabela.

Tabela 14. Struktura potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa według podziału ryzyka

Kategorie	Przedział ryzyka
I – niskie	[0 – 30%]
II – średnie	(30 – 50%]
III – podwyższone	(50 – 80%]
IV – wysokie	(80 – 100%)
V – wypłaty	100%

Źródło: Informacje o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz BGK, Ministerstwo Finansów.

Procedura identyfikacji i oceny ryzyka według powyższych kryteriów jest stosowana nie tylko w stosunku do indywidualnych wniosków, ale także do weryfikacji ryzyka całego portfela udzielnych P/G. Poza tym zgodnie z wcześniejszymi (sprzed 2006 rokiem) zasadami obliczania państwowego długu publicznego, ocena ta niezbędna była do obliczania tzw. kwot przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa⁶⁹. System jest zgodny z zaleceniami Komisji Europejskiej. Należy jednak do jednego z najprostszych rozwiązań stosowanych w tej dziedzinie.

⁶⁹ Szczegółowe zasady określa Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 1999 roku w sprawie szczegółowych zasad ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji oraz kwoty przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji (Dz.U. Nr 109, poz. 1244).

Udzielenie P/G związane jest z koniecznością naliczenia i odprowadzenia przez wnioskodawcę – beneficjenta P/G **opłaty prowizyjnej** obliczanej na bazie kwoty zobowiązania objętego P/G. Wyznaczenie stawek opłat prowizyjnych zależy od:

- rodzaju zobowiązania objętego P/G,
- od okresu na jaki udzielane jest P/G,
- w zależności od tego czy udzielane jest poręczenie czy gwarancja,
- czy P/G stanowią pomoc publiczną.

W ostatnim przypadku istnieje dodatkowy zapis w art. 2c Ustawy o poręczeniach i gwarancjach oraz paragrafie 18⁷⁰ Rozporządzenia Rady Ministrów z 2004 roku, dotyczący określenia zasad naliczania opłat, **których udzielenie nie stanowi pomocy publicznej** według analogicznych stawek ustalonych dla opłat systemu pomocowego. Oznacza to, iż przewidziano już możliwość zastosowania systemu P/G Skarbu Państwa opartego na zasadach komercyjnych (rynkowych)⁷¹.

Zaznaczyć także należy, iż na podstawie odrębnych ustaw udzielanie określonych P/G, szczególnie dla tzw. przedsięwzięć ważnych dla gospodarki narodowej, zwolnione jest zazwyczaj z konieczności wnoszenia opłat prowizyjnych.

Standardowe stawki opłat prowizyjnych ustalone w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 2004 roku przedstawia poniższa tabela.

Tabela 15. Stawki opłat prowizyjnych od udzielonych poręczeń lub gwarancji Skarbu Państwa

Okres	Poręczenie	Gwarancja
Do 5 lat	0,4%	0,5%
Dłuższy niż 5 – nie dłuższy niż 10 lat	0,8%	1%
Dłuższy niż 10 lat – nie dłuższy niż 15 lat	1%	1,2%
Dłuższy niż 15 lat	1,3%	1,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 roku w sprawie udzielania przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancji oraz opłaty prowizyjnej, op.cit., par. 14.

Opłata prowizyjna przekazywana jest na **rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa** (dalej rachunek rezerwowy) w Banku Gospodarstwa Krajowego. Wymóg ten został wprowadzony na podstawie zmiany ustawy o poręczeniach i gwarancjach z 2002 roku. Wcześniej opłaty prowizyjne stanowiły dochód budżetu państwa.

⁷⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 roku w sprawie udzielania przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancji oraz opłaty prowizyjnej od poręczenia i gwarancji, (Dz.U. Nr 170 poz. 1786).

⁷¹ Zmiana ustawy o poręczeniach i gwarancjach z 2002 roku w art.2c mówiła o ustalaniu stawek opłat prowizyjnych od poręczeń i gwarancji nie stanowiących pomocy publicznej na poziomie rynkowym.

Rachunek ten przeznaczony jest z założenia do gromadzenia środków, stanowiących zabezpieczenie w sytuacji konieczności realizacji zobowiązania z tytułu udzielonego P/G. Oprócz tego z rachunku pokrywane są koszty windykacyjne oraz prowizje dla BGK. Jednakże stanowi on tylko dodatkowe źródło, z którego mogą być realizowane wypłaty. Zgodnie z Art. 29 pkt.1 Ustawy o poręczeniach i gwarancjach **finansowanie P/G następuje w pierwszej kolejności z budżetu państwa.**

Na rachunku rezerwowym gromadzone są:

- przychody ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach stanowiących własność Skarbu Państwa (**zasób majątkowy Skarbu Państwa**) wyodrębnianych corocznie, których łączna wartość w danym roku nie może być mniejsza aniżeli 0,5% łącznej kwoty P/G udzielonych w roku poprzednim,
- odsetki z tytułu oprocentowania środków zgromadzonych na tym rachunku,
- opłaty prowizyjne.

Decyzje w zakresie zarządzania środkami zgromadzonymi na rachunku podejmuje Minister Finansów. Obecnie jedyną formą powyższych działań jest otwarcie lokaty terminowej w BGK na warunkach negocjowanych⁷².

Jak już wcześniej wspomniano jednym z istotnych warunków udzielania P/G jest konieczność przedłożenia przez wnioskodawcę **zabezpieczeń**. Najczęściej przyjmowanymi zabezpieczeniami są weksle in blanco, akt notarialny o poddaniu się egzekucji na rzecz Skarbu Państwa, poręczenie, hipoteka na nieruchomościach, przewłaszczenie rzeczy ruchomych wraz z cesją polisy ubezpieczeniowej, pełnomocnictwo do dysponowania rachunkiem bankowym⁷³. **Czynności monitoringu** sytuacji beneficjenta P/G prowadzone są na podstawie informacji uzyskanych⁷⁴:

- od podmiotu – kredytobiorcy - dane kwartalne, półroczne, roczne dotyczące sytuacji ekonomiczno – finansowych,
- banku – kredytodawcy, dotyczące realizacji warunków spłaty zaciągniętego kredytu,
- ewentualnie z urzędów skarbowych.

W przypadku wystąpienia określonych trudności w wywiązywaniu się beneficjenta P/G ze spłaty zobowiązań kredytowych oraz obniżeniu jego zdolności kredytowej, ministerstwo najczęściej może wyrazić zgodę na restrukturyzację kredytu w

⁷² Oprocentowanie lokaty zbliżone jest do stopy dochodowości 52 – tygodniowych bonów skarbowych – Informacje uzyskane z Ministerstwa Finansów, Departament Gwarancji i Poręczeń.

⁷³ Informacja o wynikach kontroli udzielania poręczeń i gwarancji przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, NIK, Warszawa, kwiecień 2003, s. 39.

⁷⁴ Informacje uzyskane z Ministerstwa Finansów, Departament Gwarancji i Poręczeń.

ramach terminu udzielonego P/G (np. zmiana harmonogramu spłaty kredytu) lub wszcząć ponowną procedurę związaną z wydłużeniem terminu P/G⁷⁵.

W przypadku konieczności realizacji wypłat z tytułu udzielonego P/G, na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z 2004 roku⁷⁶ mogą być podjęte następujące **działania mające na celu odzyskanie powyższych kwot**:

- sprzedaż wierzytelności,
- zamiana wierzytelności na akcje (udziały),
- rozłożenie spłaty wierzytelności na raty,
- umorzenie wierzytelności w całości lub w części.

Sprzedaż wierzytelności odbywa się w trybie przetargu (nieograniczonego lub ograniczonego) albo w wyniku rokowań. Zamiana jest dopuszczalna przede wszystkim w sytuacji, kiedy dłużnik dokonał spłaty na rzecz SP co najmniej w wysokości 50% kwoty wierzytelności głównej. Umorzenie z kolei może zostać przeprowadzone w sytuacjach wyjątkowych, głównie w przypadku toku postępowania likwidacyjnego, upadłościowego albo naprawczego beneficjenta, z których wynika, iż odzyskanie wierzytelności nie jest możliwe. Ograniczenie ilościowe dotyczy przede wszystkim umorzenia wierzytelności w części nie większej niż 50% jej kwoty.

Celem powyższych działań monitoringu powinno być zatem minimalizowanie ryzyka fiskalnego budżetu państwa z tytułu udzielonych już poręczeń i gwarancji, zaś głównym zadaniem działalności windykacyjnej – jak najwyższe (możliwie całkowite) odzyskanie kwot finansowania P/G na najlepszych możliwych warunkach dla budżetu państwa.

7.5. Analiza udzielonych poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa w latach 1999-2005⁷⁷

Przeprowadzając w pierwszej kolejności analizę **kwot udzielanych corocznie P/G** w latach 1999-2005 (wykres poniżej) można zauważyć dwie główne tendencje. W okresie pierwszych trzech lat wielkości te bardzo wyraźnie wzrastały. W 2001 roku udzielone zostały P/G na kwotę ponad 11 mld zł, co stanowiło wzrost prawie trzykrotny w stosunku do roku poprzedniego i ponad siedmiokrotny w stosunku do 1999 roku⁷⁸. Po tym okresie analizowane wielkości kształtowały się na w miarę jednolitym poziomie od 4 do 7 mld złotych, czyli średnio 5,5 mld w latach 2002-2005.

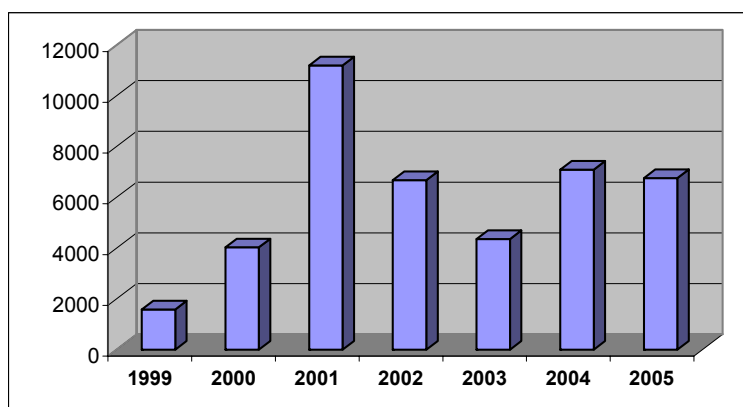
⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2004 roku w sprawie warunków i trybu sprzedaży wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, zamiany tych wierzytelności na akcje i udziały, rozłożenia ich spłaty na raty oraz umorzenia wierzytelności w całości lub w części.

⁷⁷ Dane dotyczące 2005 roku uwzględniane będą w ograniczonym zakresie.

⁷⁸ Wzrost ten wynikał między innymi z przyjętej w 2001 roku ustawy o gwarancjach Skarbu Państwa dla przewoźników lotniczych, przede wszystkim w związku z konsekwencjami ubezpieczeniowymi po zaistniałych atakach terrorystycznych w USA. Działania takie podjęte zostały przez wiele krajów na świecie. W Polsce powyższe gwarancje SP w 2001 roku wyniosły ponad 4 mld zł.

**Wykres 4. Poręczenia i gwarancje udzielone przez Skarb Państwa
w latach 1999-2005 (w mln)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz BGK, Ministerstwo Finansów, z lat 1999-2004 oraz dane za 2005 r.

Jak wcześniej wspomniano wielkości udzielanych w danym roku P/G muszą zawierać się w ustalonym w ustawie budżetowej limicie, określanym na bazie szacunków (prognoz) sporządzanych w Ministerstwie Finansów, uwzględniających przede wszystkim złożone już wnioski oraz przewidywane przez rząd programy pomocowe.

Generalnie realizacja ustalonych limitów w badanym okresie była dość niska i, z wyjątkiem 2001 roku, praktycznie nie przekraczała 36% (tabela poniżej). Średni limit możliwości udzielonych P/G w badanym okresie kształtował się na poziomie około 18 mld zł. Na podstawie ocen NIK w większości różnice („przestrzelenie” prognoz) powyższe wynikały z przyczyn niezależnych od ministerstwa.

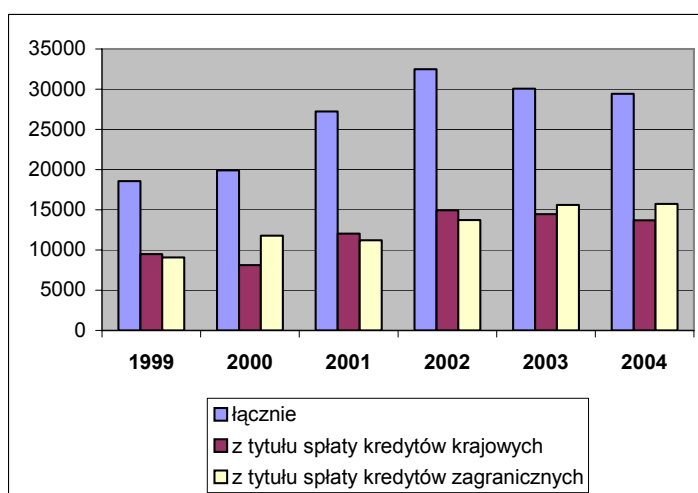
Tabela 16. Ustawowe limity udzielonych poręczeń i gwarancji SP i ich wykorzystanie

Lata	Limit	Wykorzystanie kwotowe	Wykorzystanie procentowe
1999	6.000.000.000	1.579.666.814	26,33%
2000	18.000.000.000	4.027.495.369	22,37%
2001	15.000.000.000	11.199.255.841	74,66%
2002	29.000.000.000	6.676.862.626	23,02%
2003	23.000.000.000	4.354.130.510	18,93%
2004	17.000.000.000	7.093.010.68	35,5%
2005	20.000.000.000	6.758.362.050	33,79%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz BGK, Ministerstwo Finansów, z lat 1999-2004 oraz dane za 2005 r.

Zmiana, którą można by zastosować w tym zakresie dotyczy możliwości wyznaczania limitów kilkuletnich. Za takim rozwiązaniem przemawia szczególnie fakt formułowania i realizacji strategii udzielania P/G oraz zarządzania długiem publicznym w perspektywie 3 – 4 letniej. Rozwiązanie takie byłoby także korzystne w przypadku szerszego zastosowania w Polsce dodatkowego systemu komercyjnego udzielania P/G.

Wykres 5. Stan i struktura potencjalnych zobowiązań SP z tytułu poręczeń i gwarancji na koniec grudnia danego roku (w mln)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz BGK, Ministerstwo Finansów, z lat 1999-2004.

Analizując kolejną istotną wielkość, uwzględniającą całość skumulowanych **zobowiązań potencjalnych, niewymagalnych** przypadających na koniec danego roku, ocenić należy, iż wyraźnie wzrastający trend udzielanych P/G do 2002 roku spowodował wzrost zobowiązań z tego tytułu w powyższym roku do kwoty ponad 32 mld złotych (wykres powyżej).

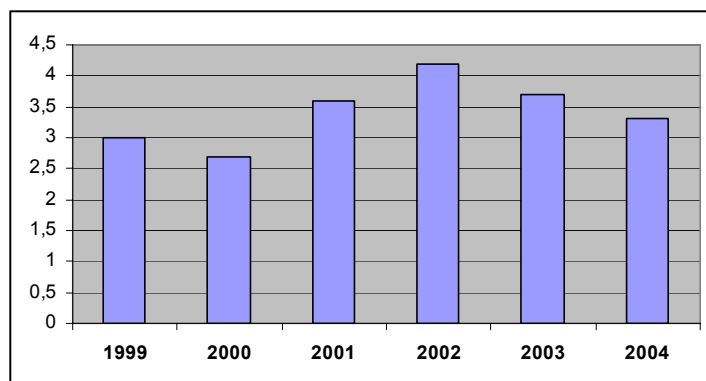
Tabela 17. Zmiana wartości potencjalnych niewymagalnych zobowiązań SP na koniec grudnia danego roku w stosunku do roku poprzedniego

1999	2000	2001	2002	2003	2004
- 5,9%	+ 7,2%	+36,9%	+19,3%	-7,4%	-2,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz BGK, Ministerstwo Finansów, z lat 1999-2004.

Jak wynika z tabeli w latach 2000-2002 kształtowała się wyraźna tendencja powiększająca z roku na rok wartość potencjalnych zobowiązań. Pozostałe lata odznaczały się ujemnym przyrostem badanej wielkości w stosunku do roku poprzedniego.

Wykres 6. Wielkość potencjalnych zobowiązań SP z tytułu udzielonych P/G w relacji do PKB (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz BGK, Ministerstwo Finansów, z lat 1999-2004.

Relacja potencjalnych zobowiązań z tytułu udzielonych P/G w stosunku do PKB w zasadzie odzwierciedla dynamikę zmian w ujęciu nominalnym. Najniższy jej poziom wystąpił w 2000 roku, zaś najwyższy, przekraczający 4%, dotyczył 2002 roku. W 2004 roku wskaźnik ten wyniósł 3,2%.

Na wyżej przedstawioną dynamikę zmian potencjalnych zobowiązań SP miały wpływ:

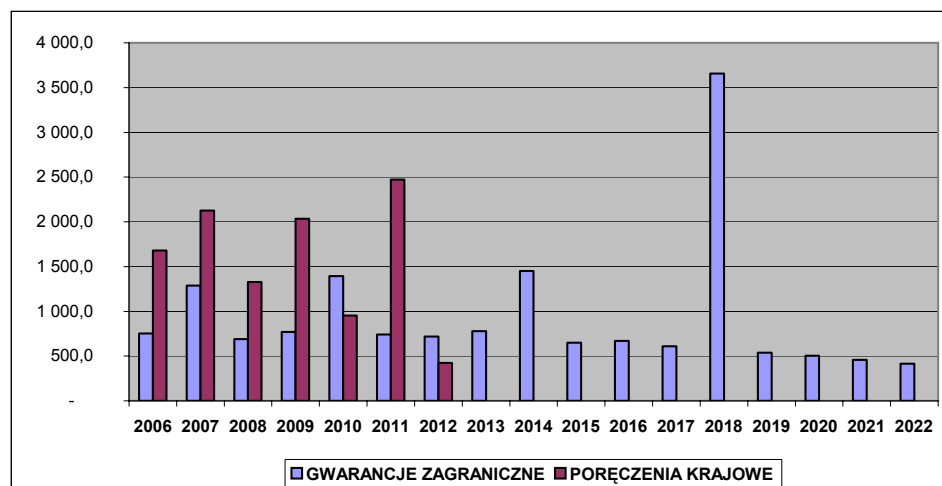
1. zakres emisji poręczeń i gwarancji tzw. sektorowych, w tym szczególnie dotyczących:
 - transportu kolejowego - w latach 1999-2004 – na łączną kwotę powyżej 6 mld zł., w 2005 roku koleje uzyskały dodatkowe gwarancje w wysokości prawie 500 mln zł.,
 - sektora stoczniowego – w latach 2002-2004 – na łączną kwotę powyżej 2 mld zł dla Stoczni Szczecińskiej oraz Stoczni Gdańskiej,
2. w ramach pomocy dla sektora bankowego:
 - udzielenie w 2001 roku poręczenia spłaty zadłużenia z tytułu kredytów mieszkaniowych obciążających spółdzielnie mieszkaniowe na rzecz PKO BP SA w wysokości ponad 5 mld zł.,

- udzielenie Bankowi Gospodarstwa Krajowego gwarancji głównie na spłatę kredytów zaciągniętych w Europejskim Banku Inwestycyjnym na cele związane z finansowaniem programów mieszkaniowych i urbanistycznych, w latach 2002-2005 – na łączną kwotę w wysokości ponad 5,5 mld zł.,
- 3. udzielenie P/G spłaty zaciągniętych kredytów przez Agencję Rynku Rolnego – w latach 2002-2003 – na łączną kwotę ponad 2 mld zł.,
- 4. udzielenie w 2000 roku gwarancji dla „Autostrady Wielkopolskie” S.A. na spłatę kredytu zerokuponowego (spłata jednorazowa) zaciągniętego w Europejskim Banku Inwestycyjnym w wysokości ponad 3 mld zł.

Szczegółowe zestawienie zakresu udzielania P/G w latach 1999-2004 przedstawia Załącznik 3.

Struktura P/G pod względem terminu, na jakie zostały udzielone, czyli w oparciu o harmonogramy spłaty objętych nimi kredytów, warunkuje rozłożenie kwot ewentualnego ich finansowania z budżetu państwa, czy też dodatkowo z rachunku rezerwowego.

Wykres 7. Zapadalność zobowiązań w latach 2006 – 2035 będących wynikiem udzielania poręczeń i gwarancji SP (w mln zł) – stan na 31.12.2005



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Departament Gwarancji i Poręczeń Ministerstwa Finansów.

Jak wynika z powyższego wykresu w okresie najbliższych siedmiu lat zapadalność dotyczyć może zarówno udzielonych poręczeń, jak i gwarancji państwowych. Według stanu na koniec 2005 roku, w latach 2006-2012 największy poziom realizacji potencjalnych zobowiązań, przekraczający 3 mld zł, przypada na lata 2007 i 2011. Ostatnia z tych dat może stanowić także potencjalny termin przystąpienia Polski do strefy euro. Z tego względu kumulacja tych wypłat może stanowić istotne ryzyko budżetowe. Wysoki wolumen potencjalnych wydatków z tytułu wypłat zapadalnych gwarancji zagranicznych przypada także na 2018 rok. Należy dodatkowo zaznaczyć, iż do 2003 roku Ministerstwo Finansów w corocznych zastawieniach informacji o udzielonych P/G podawała do publicznej wiadomości dane dotyczące zapadalności P/G w podziale na przyjęte grupy ryzyka. Obecnie brak tych danych wpływa na ograniczenie bardziej wnikliwej analizy możliwości oddziaływania dotychczasowej działalności poręczeniowej i gwarancyjnej na ryzyko fiskalne w kolejnych latach.

Następną analizowaną wielkością, ważną szczególnie z punktu widzenia wcześniejszych (przed 2006 rokiem) zasad obliczania relacji państwowego długu publicznego do PKB jest **kwota przewidywanych wypłat z tytułu udzielonych P/G**, czyli tzw. potencjalne zobowiązania ważone ryzykiem. Istotną składową tej kwoty jest zatem współczynnik ryzyka obliczany dla całości portfela poręczeń i gwarancji.

Na podstawie wcześniej przedstawionych informacji dotyczących systemu oceny udzielanych P/G, w tym miejscu autorka przedstawi także szczegółową ocenę ryzyka emisji P/G, która oszacowana została zgodnie z przyjętymi przedziałami.

Tabela 18. Struktura potencjalnych zobowiązań SP pod względem ryzyka (w %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Niskie ryzyko spłaty	24,5	32,8	37,7	38,1	63,2	58,6
Średnie ryzyko spłaty	50,3	10,9	29,0	24,5	5,0	3,1
Podwyższone ryzyko spłaty	5,1	52,2	16,1	1,3	1,5	4,7
Wysokie ryzyko spłaty	16,8	2,2	1,2	23,9	30,3	33,3
Kredyty spłacane przez SP	3,3	1,9	1,4	0,4	0,03	0,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz BGK, Ministerstwo Finansów, z lat 1999-2004.

Na uwagę zasługuje przede wszystkim (dane wyłuszczone w tabeli) wyraźne zwiększenie się w dwóch ostatnich analizowanych latach udziału P/G o najniższym poziomie ryzyka, co należy ocenić pozytywnie. Jednocześnie występuje wzrastająca

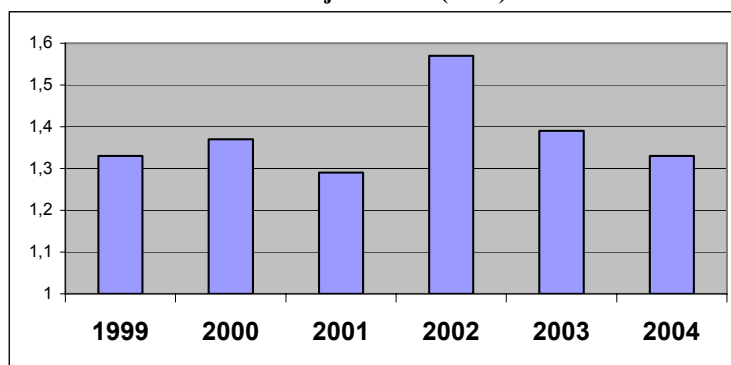
tendencja udziału P/G klasyfikowanych w przedziale wysokiego ryzyka spłaty. W latach 2003-2004 proporcja tych dwóch kategorii kształtowała się mniej więcej w relacji 2:1. Z drugiej jednak strony podkreślić należy znaczącą tendencję zniżkową w ostatnim wyznaczonym przedziale, czyli wypłaty z tytułu udzielonych P/G, o których szczegółowe informacje przedstawione zostaną w dalszej części opracowania.

Jak wynika zatem z poniższego wykresu w badanym okresie relacja przewidywanych kwot z tytułu udzielonych P/G nie przekroczyła wyznaczonego limitu 2%, maksymalnie powiększając wskaźnik zadłużenia publicznego w 2002 roku o 1,57% PKB.

W Aktualizacji Programu Konwergencji ze stycznia 2006 roku⁷⁹ przedstawiono następujące założenia (prognozy) zawarte także w Średniookresowej strategii udzielania poręczeń i gwarancji:

- relacja potencjalnych zobowiązań z tytułu udzielonych P/G w stosunku do PKB może powiększyć do poziomu 5% PKB,
- tempo powyższego wzrostu począwszy od 2007 roku będzie jednak małe,
- przewidywany jest spadek ryzyka portfela P/G z 40% w 2004 do około 26% na koniec 2008 roku,
- nastąpi ograniczenie udzielania P/G w oparciu o specjalne ustawy „sektorowe”,
- zakłada się utrzymanie relacji kwot przewidywanych wypłat do PKB na poziomie poniżej 2%,
- cel strategii – niedopuszczenie do sytuacji, w której SP przejąłby na siebie zadłużenie podmiotu, któremu udzielił poręczenia lub gwarancji.

Wykres 8. Udział przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji w relacji do PKB (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz BGK, Ministerstwo Finansów, z lat 1999-2004.

⁷⁹ Program Konwergencji, Aktualizacja 2005, Warszawa, styczeń 2006, s. 34-35.

Powyżej przedstawiony cel obecnej strategii, dotyczący minimalizacji ryzyka fiskalnego budżetu państwa powinien być oczywistym i nadrzędnym kierunkiem działań zarządzania P/G.

Zakres jego realizacji przedstawiają także poniżej zestawione wielkości, dotyczące przede wszystkim należności i wydatków z tytułu spłaty przez SP udzielnych P/G oraz dochody uzyskane w wyniku podjętych działań windykacyjnych.

Tabela 19. Zestawienie należności i wydatków z tytułu spłaty przez SP poręczonych lub gwarantowanych kredytów oraz dochodów z przeprowadzonych działań windykacyjnych (w mln)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Należności na koniec grudnia danego roku (1)	2.126,4	2.136,1	1.642,3	1.642,1	1.957,6	1.619,2
Zmiana w stosunku do roku poprzedniego (w%)	+28,1	+0,5	-23,1	0	+19,2	-17,3
Wydatki poniesionych na spłatę P/G (3)	297,3	311,4	199,2	221,9	514,4	38,4
Przeznaczenie	85,6% kredyty dla sektora górnictwa węgla kamiennego	81,6% kredyty dla sektora górnictwa węgla kamiennego i hutnictwa żelaza i stali	77,1% kredyty dla sektora górnictwa węgla kamiennego i hutnictwa żelaza i stali	80,6% kredyty dla sektora transportu kolejowego i górnictwa węgla kamiennego	58,7% kredyty dla Agencji Rynku Rolnego	-
Zmiana w stosunku do roku poprzedniego (w%)	+126,7	+4,7	-36	+11,3	+232	-92,5
Dochody uzyskane z działań windykacyjnych (2)	70,0	121,6	118,2	89,7	92,0	120,8
Zmiana w stosunku do roku poprzedniego (w %)	+24,3	+73,7	-2,8	-24,1	+2,6	+31
relacja wydatków do dochodów (3)/(2)	4,2	2,4	1,6	2,5	5,6	0,3
relacja łącznych zobowiązań z tytułu P/G do należności	8,7	9,3	16,6	19,8	15,3	18,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz BGK, Ministerstwo Finansów, z lat 1999-2004 oraz obliczenia własne.

Przedstawiona powyżej dynamika zmian oraz odpowiednie relacje mogą stanowić podstawę do ogólnej oceny prowadzonych działań monitoringu oraz windykacji w analizowanym obszarze. Na uwagę zasługują szczególnie zmiany wydatków i dochodów realizowanych corocznie. W tym zakresie wyraźna pozytywna tendencja występuje w latach 2003-2004, czyli przed i tuż po wejściu Polski do Unii Europejskiej. W ostatnim z badanych lat zmniejszył się bowiem znacząco poziom wydatków realizowanych z tytułu udzielonych P/G oraz nastąpił wyraźny wzrost wielkości pozyskanych dochodów w wyniku podjętych działań windykacyjnych. Należy jednak zaznaczyć, iż sytuacja ta jest przede wszystkim konsekwencją odpowiedniej struktury zapadalności poszczególnych poręczeń i gwarancji oraz efektywności działań monitoringu i windykacyjnych, która jednak nie musi stanowić podstawę do przewidywania określonych zmian i tendencji tych wielkości w przyszłości.

Podsumowanie

Dyskusje dotyczące konstrukcji systemów gwarancji państwowych oraz wzrastającej roli różnych kategorii zobowiązań potencjalnych w szacowaniu ryzyka fiskalnego podejmowane są coraz częściej na arenie międzynarodowej. Przeciwdziałanie ewentualnym zagrożeniom z tego tytułu, jak zostało to przedstawione w opracowaniu, dotyczy konieczności przeprowadzenia reform kilku kluczowych zagadnień przede wszystkim w obszarze finansów publicznych na szczeblach krajowych.

Konkludując zatem można określić kilka podstawowych postulatów, które mogą przyczynić się do zmniejszenia wpływu zjawiska pomocy gwarancyjnej na ryzyko budżetu państwa:

- wprowadzenie ściśle określonych zasad zarządzania poręczeniami i gwarancjami w oparciu o formułowane wytyczne przez instytucje międzynarodowe,
- w krajach Unii Europejskiej zastosowanie (oprócz pomocy publicznej) komercyjnych systemów gwarancji,
- stosowanie dodatkowo zaawansowanych metod wyceny gwarancji (szacowania ryzyka oraz naliczania opłat prowizyjnych),
- aktywne zarządzanie funduszem rezerwowym,
- ze względu na długi okres udzielania gwarancji zaostrzenie zasad monitoringu beneficjenta gwarancji (wprowadzenie reguł ograniczających ryzyko) oraz windykacji należności,
- wprowadzenie szerokiego zakresu okresowej sprawozdawczości w zakresie udzielania gwarancji państwowych,
- utworzenie lub przeniesienie funkcji zarządzania gwarancjami do specjalnie powołanej agencji zarządzania długiem publicznym, szczególnie w aspekcie zarządzania ryzykiem oraz monitoringu,
- scentralizowanie w agencji zarządzania długiem publicznym funkcji zarządzania ryzykiem przy udzielaniu gwarancji przez inne uprawnione do tego podmioty,
- zastosowanie rachunkowości budżetowej opartej na pełnej zasadzie memoriałowej (np. standardy IPSAS) oraz uwzględnienie gwarancji państwowych w statystyce budżetowej,

- wykorzystanie macierzy Polackovej oraz macierzy źródeł finansowania zobowiązań w planowaniu budżetowym.

Polskie doświadczenia w badanym obszarze są stosunkowo krótkie, jednakże zmiany jakie dokonały się szczególnie od 1998 roku, były bardzo intensywne. Poziom wprowadzonych rozwiązań w ramach udzielania poręczeń i gwarancji SP dostosowany został w większości do wymogów stawianych na tym gruncie przez Komisję Europejską. Jednakże konstrukcja obecnie funkcjonującego systemu P/G może podlegać dalszej modyfikacji, chociażby w aspekcie wyżej przedstawionych postulatów i dodatkowych uwag, które autorka przedstawiła w treści opracowania. Ważne jest jednak podkreślenie istotności tego zagadnienia oraz konieczności otwartej dyskusji na temat zaciągania zobowiązań potencjalnych i ich wpływu na ryzyko fiskalne w Polsce, szczególnie w aspekcie postulowanych reform systemowych finansów publicznych.

9

Bibliografia

1. Advances in Risk Management of Government Debt, OECD, Paris 2005
2. Annual Report 2004, European Central Bank,
3. Annual Report 2005, The Swedish National Debt Office
4. Currie E., The potential role of government debt management offices in monitoring and managing contingent liabilities, The World Bank 2001
5. Currie E., Velandia A., Risk Management of Contingent Liabilities within a Sovereign Asset-Liabilities Framework, The World Bank 2000
6. Currie E., Dethier J-J., Togo E., Institutional Arrangements for public debt management, World Bank Policy Research Working Paper no 3021/ 2003
7. Decyzja Nr 1 Ministra Finansów z dnia 25 sierpnia 1998 roku w sprawie utworzenia Komisji do spraw Gwarancji i Poręczeń
8. Easterly W., When is fiscal adjustment an illusion?, Economic Policy 4/1999
9. Generally Accepted Accounting Practice (GAAP), 2005
10. Gołębiowski G., Marchewka – Bartkowiak K., Audyt i kontrola zarządzania długiem publicznym, Materiały i Studia NBP, nr 181/2004
11. Government guarantees and fiscal risk, IMF, April 2005
12. Guidelines for Public Debt Management, IMF and the World Bank, 2004
13. Guidelines for successful public-private partnership, European Commission, March 2003
14. Horngren L., State guarantees – proposals for an even better rule system, Central Government Borrowing, Forecast and Analysis, The Swedish National Debt Office, 2003
15. Informacje o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz BGK, Ministerstwo Finansów za lata 1999 – 2004
16. Informacja o wynikach kontroli udzielania poręczeń i gwarancji przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, NIK, Warszawa, kwiecień 2003
17. INTOSAI Public Debt Committee, 2004
18. IPSAS, International Accounting Standards Board, 2004
19. Jackson M., Stauton M., Zaawansowane modele finansowe z wykorzystaniem Excela i VBA, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2004
20. Kappagoda N., Institutional framework for public sector borrowing, UNITAR, Document No17/2002

21. Kharas H., Mishra D., Hidden deficits and currency crises, World Bank, April 1999
22. Kłoczek R., Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa – stabilne zabezpieczenia finansowe, CH Beck, Warszawa 2000
23. Luder K., Jones R., Reforming governmental accounting and budgeting in Europe, Fachverlag Moderne Wirtschaft GmbH, November 2003
24. Magnusson T., Sovereign financial guarantees, Workshop on Management of a Debt Office in Tbilisi, April 1999
25. Marchewka – Bartkowiak K., Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2003
26. Mink R., Granting and activation of guarantees in an updated SNA, ECB, Presentation for Fourth meeting of the Advisory Expert Group on National Accounts, February 2006
27. Obwieszczenie Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu o UE do pomocy państwowej w formie gwarancji (Dz.U. WE nr C 071 z 11.03.2000)
28. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Przemiany w przemyśle a spójność ekonomiczna, społeczna i terytorialna (2004/C 302/11)
29. Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce, American Chamber of Commerce in Poland, Warszawa 2002
30. Polacova H., Contingent Government Liabilities: a Hidden Risk for Fiscal Stability, Policy Research World Bank, Working Paper No 1989/ 1998
31. Polackova Brixi H., Contingent liabilities in new member states, Fiscal Surveillance in EMU: New Issues and Challenges, Workshop, Brussels, November 2004
32. Polakova Brixi H., Schick A., Government at Risks: Contingent liabilities and fiscal risk, The World Bank and Oxford University Press, 2004
33. Pre-accession economic programmes of acceding and other candidate countries: overview and assessment, European Economy, European Commission, No 20/2003
34. Program Konwergencji – aktualizacja 2005, RP, Warszawa, styczeń 2006
35. Public Finance in EMU, European Commission 3/2004
36. Public Investment and Fiscal Risk, IMF, 4/2004
37. Pricing of state guarantees in practice, The Swedish National Debt Office: Central Government Borrowing Forecast and Analysis, 10/2003
38. Przedakcesyjny program gospodarczy 2002, Rzeczpospolita Polska, Warszawa, lipiec 2002

39. Przewodnik na temat finansowania kapitału podwyższonego ryzyka w polityce regionalnej, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, lipiec 2004
40. Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielnej przedsiębiorcom w 2004 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa listopad 2005
41. Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 30 stycznia 2006 roku w sprawie pomocy na ratowanie i pomocy na restrukturyzację przedsiębiorstw
42. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2004 roku w sprawie warunków i trybu sprzedaży wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, zamiany tych wierzytelności na akcje i udziały, rozłożenia ich spłaty na raty oraz umorzenia wierzytelności w całości lub w części (Dz.U. Nr 26, poz. 230)
43. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 roku w sprawie udzielania przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancji oraz opłaty prowizyjnej od poręczenia i gwarancji, (Dz.U. Nr 170 poz. 1786)
44. Rozporządzenie RM z dnia 29 października 1999 roku zmieniające rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania przez SP poręczeń i gwarancji oraz opłat z tytułu udzielonego poręczenia lub gwarancji, (Dz. U. Nr 92, poz. 1046)
45. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 1999 roku w sprawie szczegółowych zasad ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji oraz kwoty przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji (Dz.U. Nr 109, poz. 1244)
46. Rubin I., The politics of public budgeting: getting and spending, borrowing and balancing, Chathan House, N.J. 1997
47. State Aid Scoreboard, Eurostat, spring 2005 update
48. Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2005 – 2007, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004
49. Traktatu o Unii Europejskiej, Maastricht, 7.02.1992
50. Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 roku (Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz.2104)
51. Ustawa z dnia 30 października 2002 roku o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy (Dz.U. Nr 213 poz. 1800)
52. Ustawa o poręczeniach i gwarancjach udzielnych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne z dnia 8 maja 1997 roku z późniejszymi zmianami, (Dz.U. z 2005 NR 05.183.1538)
53. Weeler G., Sound Practice in Government Debt Management, The World Bank 2003

10 Załączniki

Załącznik 1

Symulacja Monte Carlo oraz model wyceny opcji wg formuły Blacka-Scholesa jako metoda wyceny gwarancji państwowych⁸⁰

Jak wspomniano w tekście opracowania do oszacowania wartości gwarancji państwowych stosuje się wiele różnych metod zarówno numerycznych, jak i analitycznych. Poniżej przybliżone zostaną dwie techniki oszacowań gwarancji, czyli symulacja Monte Carlo oraz model wyceny opcji wg formuły Blacka-Scholesa. Metody te generalnie wykorzystywane są do wyceny instrumentów inwestycyjnych na rynku kapitałowym. W związku z powyższym w pierwszej części charakterystyki autorka przedstawi ich pierwotną istotę.

Symulacja Monte Carlo

Najistotniejszym elementem symulacji Monte Carlo stosowanej przy wycenie opcji⁸¹ jest proces stochastyczny generujący cenę akcji. Równanie stochastyczne dla ceny akcji będącej aktywem bazowym w momencie T (czyli w momencie wygaśnięcia opcji na akcję) ma postać:

⁸⁰ Opracowane na podstawie: Government guarantees and fiscal risk, IMF, April 2005 oraz M. Jackson, M. Stauton, Zaawansowane modele finansowe z wykorzystaniem Excela i VBA, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2004. Więcej na ten temat także w: Pricing of state guarantees in practice, The Swedish National Debt Office: Central Government Borrowing Forecast and Analysis, 10/2003.

⁸¹ **Opcja** jest instrumentem finansowym, który daje posiadaczowi prawo do zakupu lub sprzedaży innego instrumentu finansowego (w szczególności papieru wartościowego) po ustalonej cenie X w ustalonym czasie T. Cena X to cena umowna, lub cena wykonania opcji; z kolei czas T, to termin ważności lub termin wygaśnięcia opcji.

Opcje mogą być scharakteryzowane przez okres swojej ważności. Jeśli opcja może być wykonana w ściśle określonym terminie wygaśnięcia opcji, to jest to tzw. **opcja europejska**. Jeśli zaś może być zrealizowana w dowolnym czasie począwszy od momentu zawarcia kontraktu, a na terminie wygaśnięcia skończywszy, to nosi nazwę **opcji amerykańskiej**.

Istnieją opcje kupna (call option) i opcje sprzedaży (put option). W przypadku **opcji kupna** jej nabywca uzyskuje prawo zakupu w określonym terminie danego papieru wartościowego lub innego aktywu po cenie umownej X. Prawo to nabywa się, płacąc sprzedawcy jakąś opłatę wstępną. W opcji kupna nie ma symetrii pomiędzy obiema stronami kontraktu. Kupujący dokonuje wpłaty w momencie zawierania kontraktu, nabywając prawo, które zostanie zrealizowane w przyszłości; sprzedający zaś otrzymuje wprowdzenie natychmiast pieniądze, ale musi się liczyć z ewentualną utratą zysków w przyszłości. Tym samym nabywca opcji uzyskuje gwarancję kupna. W przypadku **opcji sprzedaży** nabywający uzyskuje prawo do sprzedaży instytucji (np. biuru maklerskiemu) w ustalonym terminie danego papieru wartościowego lub innych aktywów po cenie ustalonej w chwili zawierania kontraktu. Tym samym nabywca opcji uzyskuje gwarancję sprzedaży.

Aby działać skutecznie na rynkach finansowych, ich uczestnicy muszą starannie przemyśleć problem wyceny opcji. Zadanie polega na znalezieniu racjonalnej i uczciwej ceny analizowanej opcji.

Rozwiązanie zadania wyceny opcji zostało zaproponowane w 1973 roku przez F. Blacka i M. Scholesa.

$$S_T = S \exp(Y_T) = S \exp(\mu_T + \varepsilon \sigma_T)$$

gdzie

Y_T zmienna losowa o rozkładzie normalnym o wartości oczekiwanej μ_T i odchyleniu standardowym σ_T ,

gdzie

$$\mu_T = (\mu - 0,5\sigma^2)T; \quad \sigma_T = \sigma\sqrt{T}$$

μ - stopa zwrotu z akcji,

σ - zmienność akcji dla jednego roku,

ε zmienna losowa o standaryzowanym rozkładzie normalnym z oczekiwaną wartością równą 0 i odchyleniem standardowym równym 1.

Zysk z akcji jest zależny od oczekiwanej wartości S_T w świecie niezależnym od ryzyka.

W przypadku wyceny w świecie niezależnym od ryzyka stopa zwrotu z akcji (poprzednio μ) jest zastępowana przez stopę procentową wolną od ryzyka r pomniejszoną o ciągłą stopę dywidendy q , czyli przez wyrażenie $(r-q)$. Stąd równanie stochastyczne na S_T dla wyceny w świecie niezależnym od ryzyka przybiera postać:

$$S_T = S \exp\left[(r - q - 0,5\sigma^2)T + \varepsilon\sigma\sqrt{T}\right],$$

gdzie ε ma standaryzowany rozkład normalny.

Symulacja Monte Carlo polega na generowaniu w sposób losowy próbki możliwych wartości końcowej ceny akcji S_T , natomiast w przypadku gwarancji - wartości końcowej gwarancji (tzw. próby symulacji). Dla każdej wartości próbki oblicza się odpowiadającą jej wartość wypłat (płatności) z tytułu gwarancji. Po wygenerowaniu dostatecznej liczby próbek podsumowuje się rozkład wartości wypłat z gwarancji obliczając w tym celu średnią i odchylenie standardowe. Średnia arytmetyczna prób symulacji jest szacunkową wartością oczekiwaną rozkładu wypłat z gwarancji, którą następnie należy zdyskontować stopą wolną od ryzyka w celu wyznaczenia wartości opcji kupna.

Model wyceny opcji wg formuły Blacka-Scholesa (B-S)

Formuła B-S służy do wyceny opcji typu europejskiego. Generalnie głosi ona, że pod pewnymi warunkami oczekiwaną stopę zwrotu można potraktować jako równą stopie procentowej wolnej od ryzyka, a w konsekwencji oczekiwany zysk z opcji należy zdyskontować właśnie tą stopą.

Do wyceny metodą formuły B-S muszą być spełnione następujące warunki:

1. Cena akcji podlega procesowi stochastycznemu Ito.

2. Obrót walorami jest ciągły w czasie.
3. Nie istnieje możliwość arbitrażu.
4. W każdej chwili możliwa jest sprzedaż walorów.
5. Nie ma żadnych kosztów transakcyjnych.
6. Rynkowa stopa procentowa jest stała.
7. Nie uzyskuje się żadnych dywidend w okresie trwania opcji.

Założmy, że opcja na akcję (o cenie bieżącej S) jest opcją kupna i może zostać wykonana tylko w momencie wygaśnięcia po czasie T po cenie wykonania X . Zysk z opcji kupna w momencie T wynosi:

$$\max(S_T - X, 0)$$

gdzie S_T jest ceną akcji w momencie T , czyli jest zmienną losową o danym rozkładzie prawdopodobieństwa.

Cena akcji podlega procesowi stochastycznemu (Ito) z multiplikatywnym ciągiem zmian zmiennego rozmiaru (czyli podlega tzw. geometrycznym procesom ruchu Browna). Oznacza to, że zmienną losową S_T można zapisać w równaniu stochastycznym postaci:

$$S_T = S \exp(Y_T) = S \exp(\mu_T + \varepsilon \sigma_T)$$

gdzie

Y_T zmienna losowa o rozkładzie normalnym o wartości oczekiwanej μ_T i odchyleniu standardowym σ_T ,

gdzie

$$\mu_T = (\mu - 0,5\sigma^2)T; \quad \sigma_T = \sigma\sqrt{T}$$

μ - stopa zwrotu z akcji,

σ - zmienność akcji dla jednego roku,

ε zmienna losowa o standaryzowanym rozkładzie normalnym z oczekiwaną wartością równą 0 i odchyleniem standardowym równym 1.

Ponieważ Y_T jest identyczna z $\ln(S_T/S)$, to zmienna losowa $\ln(S_T/S)$ również ma rozkład normalny, czyli logarytmy stóp zwrotu z akcji mają rozkład normalny.

W analizie B-S wyceniana opcja zakupu łączona jest z akcją w celu utworzenia portfela zabezpieczającego, cechującego się brakiem ryzyka. Zatem portfel zabezpieczający musi przynosić stopę wolną od ryzyka. Operacje algebraiczne prowadzą do różniczkowego równania cząstkowego, którego rozwiązaniem jest formuła Blacka-Scholesa.

Wartość formuły B-S europejskich opcji kupna na akcję bez dywidendy, oznaczana jako c definiowana jest jako:

$$c = SN(d_1) - X \exp(-rT)N(d_2)$$

gdzie

S bieżąca cena akcji,

X cena wykonania opcji kupna w momencie T ,

r składana w sposób ciągły stopa procentowa wolna od ryzyka,

$\exp(-rT)$ wolny od ryzyka czynnik dyskontowy za okres T .

$N(d)$ funkcja skumulowanego standardowego normalnego rozkładu prawdopodobieństwa dla wartości d .

Wartości d_1, d_2 dane są wzorami:

$$d_1 = \left[\ln(S/X) + (r + 0,5\sigma^2)T \right] / \sigma\sqrt{T}$$

$$d_2 = \left[\ln(S/X) + (r - 0,5\sigma^2)T \right] / \sigma\sqrt{T}.$$

Model B-S daje nam dwa ważne instrumenty:

(a) Rozwiązanie analityczne pozwalające racjonalnie określić cenę opcji europejskiej.

(b) Strategię handlową, czyli strategię konstruowania portfela pozbawionego ryzyka.

Istnienie takiego portfela oznacza, że w każdej chwili możliwe jest skompletowanie pewnego szczególnego portfela akcji i obligacji, który może być zrównoważony (czyli, niewrażliwy na spadek lub wzrost cen akcji i obligacji). Innymi słowy, wartość opcji zawartych w portfelu może być odzwierciedlona przez odpowiedni dobór akcji i obligacji.

Gwarancje państwowe mogą być rozumiane także jako wybór (opcja) w tym sensie, że dostarczają one „korzyści” z możliwości skorzystania z prawa do roszczenia wobec rządu wówczas, gdy spełnione są ku temu pewne warunki. Formuła B-S opiera się na podobnych założeniach oraz korzysta z podobnych informacji jak metoda symulacji Monte Carlo do wyboru opcji, stąd też może być użyta do oszacowania gwarancji.

Wybór technik oszacowania gwarancji zależy od struktury gwarancji oraz rodzaju i jakości dostępnych informacji o czynnikach determinujących wypłaty z tytułu gwarancji. Procedura B-S pozwala na precyzyjne oszacowanie, ale może być użyta jedynie dla dość „prostych gwarancji” (bądź udzielonych na specyficznych warunkach). Z kolei, analiza metodą symulacji Monte Carlo może być stosowana do bardziej „kompleksowych rozwiązań w zakresie gwarancji”, ale jej rezultaty są jedynie przybliżonymi wartościami.

Istnieją oczywiście inne techniki, które mogą być stosowane, od prostych metod numerycznych, gdzie oczekiwane koszty są szacowane przez zastosowanie aproksymacji ryzyka jako wagi przyszłych wartości gwarancji, do bardziej

skomplikowanych technik numerycznych takich jak drzewo dwumianowe⁸² oraz wyrafinowane metody matematyczne jak np. metoda skończonych różnic.

Metody symulacji Monte Carlo oraz wycena opcji wg formuły B-S zastosowane zostały do oszacowania gwarancji rządowych w Chile. Przykład ten jest często analizowany w literaturze i dotyczy gwarancji minimalnego dochodu i kursu walutowego udzielonych między innymi koncesjonariuszom autostrad.

⁸² **Drzewo dwumianowe** - Formuła Blacka-Scholesa oblicza wartości europejskich opcji kupna i sprzedaży. Alternatywną metodą wyznaczania wartości różnego rodzaju opcji (np. opcji amerykańskich) jest metoda drzewa dwumianowego. Polega ona na wyznaczaniu przybliżonych cen akcji w trakcie obowiązywania opcji w kolejnych, powiązanych ze sobą i wyznaczonych probabilistycznie kroków dwumianowych (w których ceny akcji mogą spadać lub rosnąć tylko o określoną wartość). Metoda ta daje wynik w postaci drzewa cen akcji o różnych cenach końcowych, zawierającego zbiór ścieżek o zróżnicowanej częstości. Każda gałązka pozwala na dokonanie wyceny opcji na akcję, a w oparciu o probabilistyczną strukturę drzewa możliwe też jest zdyskontowanie zysku z opcji i uzyskanie jego teraźniejszej wartości.

Załącznik 2

Tabela 20. Najważniejsze przepisy tworzące prawne podstawy funkcjonowania systemu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa w Polsce

Rok uchwalenia	Nazwa	Dzienniki Ustaw
1997	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Rozdział X, art.216	Dz.U. Nr 78, poz.483
1997	Ustawa z dnia 8 maja 1997 roku o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne,	Dz.U. Nr 79, poz.484
1997	Rozporządzenie RM z dnia 2 września 1997 roku w sprawie warunków i trybu sprzedaży wierzytelności SP z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, zamiany wierzytelności na akcje (udziały), rozłożenia ich spłaty na raty oraz umorzenia wierzytelności w całości lub części	Dz.U. Nr 106, poz. 683
1998	Ustawa z dnia 26 listopada o finansach publicznych	Dz.U. Nr 155, poz.1014 ze zm.
1999	Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 23 lutego 1999 roku w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego	Dz.U. Nr 21, poz. 188
1999	Rozporządzenie RM z dnia 18marca 1999 roku w sprawie wyodrębnienia akcji SP przeznaczonych na zaspokojenie roszczeń z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa	Dz. U. Nr 27, poz. 245
1999	Rozporządzenie RM z dnia 28 września 1999 roku w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa	Dz.U. Nr 80, poz. 905
1999	Rozporządzenie RM z dnia 29 października 1999 roku zmieniające rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania przez SP poręczeń i gwarancji oraz opłat z tytułu udzielonego poręczenia lub gwarancji	Dz. U. Nr 92, poz. 1046
1999	Rozporządzenie MF z dnia 16 grudnia 1999 roku w sprawie szczegółowych zasad ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji oraz kwoty przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji	Dz.U. Nr 109, poz.1244
2000	Ustawa z dnia 8 września 2000 roku o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, z późn. zmianami	Dz.U. Nr 84, poz. 948
2000	Ustawa z dnia 8 września 2000 roku o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie innych ustaw	Dz.U. Nr 86, poz.958
2000	Ustawa z dnia 29 listopada 2000 roku o objęciu poręczeniami SP spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych	Dz.U. Nr 122, poz. 1310
2000	Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 roku o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających	Dz.U. Nr 119, poz. 1252
2001	Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 roku o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali	Dz.U. Nr 111, poz.1196
2001	Ustawa z dnia 14 listopada 2001 roku o gwarancjach Skarbu Państwa dla przewoźników lotniczych, z późn. zmianami	Dz.U. Nr 137, poz.1532
2002	Ustawa z dnia 23 listopada 2002 roku o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne,	Dz.U. Nr 216, poz. 1824
2004	Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej	Dz.U. Nr 123 poz. 1291
2005	Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych	(Dz.U. Nr 249, poz.2104)

Źródło: opracowanie własne.

Załącznik 3

Tabela 21. Poręczenia i gwarancje SP udzielane w latach 1999-2004

Kredytobiorca/ wnioskodawca	Poręczenie lub gwarancja K- krajowa Z- zagraniczna	Rok	Kwota	Łączna kwota w latach 1999-2004
Agencje rządowe i fundusze państwowe				
Agencja Rozwoju Przemysłu	Z	1999	81.924.300	81.924.300
Agencja Rynku Rolnego	K	2002	165.680.000	2.132.933.000
	K	2002	162.375.000	
	K	2002	127.000.000	
	K	2002	190.500.000	
	K	2002	255.500.000	
	K	2002	23.603.000	
	K	2002	177.022.000	
	K	2003	441.914.000	
	K	2003	57.787.000	
	K	2003	29.685.000	
	K	2003	83.103.000	
	K	2003	118.740.000	
	K	2003	59.380.000	
	K	2003	118.760.000	
	K	2003	121.884.000	
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Z	2000	13.505.688	13.505.688
Samorządy terytorialne				
Miasto Katowice	Z	1999	132.792.000	132.792.000
Miasto Stołeczne Warszawa	Z	2001	289.695.000	289.695.000
Miasto Łódź	Z	2002	202.953.094	202.953.094
Miasto Toruń	Z	2002	131.085.900	131.085.900
Transport (koleje państwowe, autostrady)				
PKP SA / PKP Polskie Linie Kolejowe SA	Z	1999	592.312.500	6.343.401.213
	Z	2000	428.527.000	
	Z	2001	759.229.500	
	Z	2001	556.664.400	
	K	2001	359.000.000	
	Z	2002	542.805.000	
	Z	2003	1.066.978.000	
	Z	2004	1.618.796.813	
	Z	2004	419.088.000	
Autostrada Wielkopolska SA	Z	2000	3.120.720.000	3.120.720.000
Sektor bankowy				
BISE SA	Z	1999	126.602.490	461.054.140
	Z	2002	130.532.400	
	Z	2004	59.976.250	
	Z	2004	143.943.000	
PKO BP SA	Z	2001	5.100.638.791	5.100.638.791
BOŚ SA	Z	2003	90.624.300	341.673.050
	Z	2004	251.048.750	
BGK	Z	2002	1.421.928.000	2.540.631.600
	Z	2003	185.463.600	
	Z	2003	933.240.000	

Przemysł energetyczny				
Elektrownia Turów	Z	1999	646.035.524	646.035.524
Elektrownia Kozienice SA	Z	2000	191.092.554	191.092.554
Przemysł hutniczy				
Huta Stalowa Wola	K	2000	12.248.030	12.248.030
Huta L.W. Sp zoo	K	2004	279.873.173	279.873.173
Przemysł stoczniowy				
Stocznia Szczecińska Nowa Sp zoo	K	2002	77.745.650	1.519.715.811
	K	2002	93.863.650	
	K	2002	78.352.640	
	K	2003	82.486.230	
	K	2003	149.000.000	
	K	2003	81.832.130	
	K	2003	41.761.318	
	K	2003	91.557.414	
	K	2003	134.724.060	
	K	2003	214.188.227	
	K	2003	180.829.700	
K	2004	293.374.792		
Stocznia Gdynia SA	K	2002	100.263.450	652.064.830
	K	2004	44.572.000	
	K	2004	75.000.000	
	K	2004	75.000.000	
	K	2004	274.698.180	
	K	2004	82.531.200	
Inne podmioty				
PEC Geotermia Podhalańska SA	Z	2000	195.000.820	195.000.820
MPEC Kraków SA	Z	2002	94.691.380	94.691.380
Walcownia Rur Jedność Sp zoo	K	2003	23.540.225	23.540.225
Uniwersytet Warszawski	Z	2003	36.013.475	36.013.475
Zarząd Morskiego Portu Szczecin Świnoujście SA	Z	2000	66.401.277	66.401.277
Przedsiębiorstwo Handlu Zagranicznego Bumar Sp zoo	K	2004	590.265.000	656.161.600
	K	2004	65.896.600	
Spółdzielnie Mieszkaniowe	K	2002	1.802.149	1.802.149

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacja o poręczeniach i gwarancjach...za lata 1999-2004,
op.cit