

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 341

**Gospodarka i przestrzeń**

Redaktorzy naukowi  
Stanisław Korenik  
Niki Derlukiewicz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek  
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:  
[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),  
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl),  
The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się  
na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2014

**ISSN 1899-3192**  
**ISBN 978-83-7695-457-8**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:  
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.  
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Ekonomiczne bariery działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w regionach Polski a Krajowy Fundusz Kapitałowy .....	11
<b>Hanna Godlewska-Majkowska, Agnieszka Komor:</b> Biogospodarka a zarządzanie marketingowe w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego .....	23
<b>Piotr Hajduga:</b> Rewitalizacja przestrzeni śródmiejskiej na przykładzie Świdnicy – wybrane aspekty .....	37
<b>Amelia Kin:</b> Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwach MŚP a kryzys finansowy .....	54
<b>Beata Kisielewicz:</b> Rozwój społeczno-ekonomiczny Polski Wschodniej – wybrane aspekty .....	62
<b>Dorota Korenik:</b> Formy oddziaływania samorządu terytorialnego na regionalny sektor finansowy .....	72
<b>Aleksandra Koźlak:</b> Ocena dostępności transportowej ośrodków wiedzy i innowacji w Polsce .....	83
<b>Agnieszka Krześ:</b> Budżet obywatelski jako inicjatywa wspierająca postawę społeczeństwa obywatelskiego .....	93
<b>Barbara Kutkowska, Tomasz Pilawka:</b> Rola Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW) w budowaniu kapitału społecznego wsi .....	104
<b>Florian Kuźnik:</b> Polityka miejska regionu przemysłowego .....	120
<b>Henryk Łabędzki, Mirosław Struś:</b> Społeczne determinanty rozwoju przygranicznych obszarów wiejskich w południowo-zachodniej Polsce .....	136
<b>Andrzej Luczyszyn, Agnieszka Chołodecka:</b> Globalizacja gospodarki a przekształcenia sektora lokalnego – wybrane problemy.....	146
<b>Magdalena Łyszkiewicz:</b> Audyt zgodności opracowania wieloletniej prognozy finansowej gminy z wymogami ustawy o finansach publicznych ...	158
<b>Marian Maciejuk:</b> Pomoc publiczna przedsiębiorcom w Polsce w okresie kryzysu.....	171
<b>Katarzyna Miszczak:</b> Kapitał społeczny, ludzki i kreatywny w rozwoju gospodarczym .....	182
<b>Monika Musiał-Malago:</b> Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach na przykładzie miasta Krakowa .....	199
<b>Mirosława Marzena Nowak:</b> Miejsce spółdzielni mleczarskich w rozwoju regionalnym: przypadek województwo łódzkie, Polska .....	213

<b>Monika Paradowska:</b> Innowacje jako determinanta zrównoważonego rozwoju transportu w miastach.....	223
<b>Andrzej Raczyk:</b> Internacjonalizacja działalności podmiotów gospodarczych na przykładzie pogranicza polsko-niemieckiego .....	236
<b>Małgorzata Rogowska:</b> Jakość przestrzeni publicznej w rozwoju aglomeracji miejskich.....	245
<b>Karolina Rosomacha:</b> Wpływ wiedzy i innowacji na rozwój regionów w Republice Czeskiej .....	254
<b>Dorota Rynio:</b> Dylematy polityki regionalnej w nowym okresie programowania w UE .....	263
<b>Alicja Słodczyk:</b> Przemiany Warszawy na tle modelu miasta postmodernistycznego .....	274
<b>Mirosław Struś, Henryk Łabędzki:</b> Rola kapitału społecznego w rozwoju obszarów przygranicznych południowo-zachodniej Polski.....	285
<b>Monika Szymura:</b> Ochrona prawnoautorska w gospodarce opartej na wiedzy .....	294
<b>Eugeniusz Wojciechowski:</b> Ekonomiczny wymiar administracji publicznej .	304
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Rozwój województw Polski Południowej z uwzględnieniem metropolii .....	315

## Summaries

<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Economic barriers to innovation activity of enterprises in the regions of Poland vs. Polish National Capital Fund.....	22
<b>Hanna Godlewska-Majkowska, Agnieszka Komor:</b> Bio-economy and marketing management in selected local government units .....	36
<b>Piotr Hajduga:</b> Revitalisation of downtown space on example of Świdnica – chosen aspects.....	53
<b>Amelia Kin:</b> Risk management in SMEs and the financial crisis.....	61
<b>Beata Kisielewicz:</b> Socio-economic development of Eastern Poland – chosen aspects.....	71
<b>Dorota Korenik:</b> Forms of influence of regional government on the regional financial sector .....	82
<b>Aleksandra Koźlak:</b> Assessment of transport accessibility to centres of knowledge and innovation in Poland.....	92
<b>Agnieszka Krześ:</b> Participatory budgeting as an initiative supporting the attitude of civil society.....	103
<b>Barbara Kutkowska, Tomasz Pilawka:</b> The role of National Network of Rural Areas (NNRA) in the creation of social capital of rural areas .....	119
<b>Florian Kuźnik:</b> Urban policy in a post-industrial region .....	133
<b>Henryk Łabędzki, Mirosław Struś:</b> Social determinants of rural border areas development in south western part of Poland.....	145

<b>Andrzej Łuczyszyn, Agnieszka Chołodecka:</b> Globalization of economy and transformation of the local sector – selected problems .....	157
<b>Magdalena Łyszkiewicz:</b> Auditing the conformity of multi-year financial outlooks of a community with the public finance act .....	170
<b>Marian Maciejuk:</b> Public aid for entrepreneurs in Poland in the recession period .....	181
<b>Katarzyna Miszczak:</b> Social capital, human capital and creative capital in economic development .....	198
<b>Monika Musiał-Malago:</b> The stage of spatial planning in municipalities on the example of the city of Krakow .....	212
<b>Mirosława Marzena Nowak:</b> Place of dairy cooperatives in the regional development: case of Lodz Voivodeship, Poland .....	222
<b>Monika Paradowska:</b> Innovations as a determinant of sustainable urban transport development .....	235
<b>Andrzej Raczyk:</b> Internationalization of enterprises – Polish-German borderland case study .....	244
<b>Małgorzata Rogowska:</b> The quality of public space in agglomeration .....	253
<b>Karolina Rosomacha:</b> The impact of knowledge and innovation on the development of regions in the Czech Republic .....	262
<b>Dorota Rynio:</b> Dilemmas of regional policy in a new programming period of the EU .....	273
<b>Alicja Słodczyk:</b> Changes of Warsaw on a background of postmodern city ...	284
<b>Mirosław Struś, Henryk Łabędzki:</b> The role of social capital in the development of border areas of south-western Poland .....	293
<b>Monika Szymura:</b> Protection of authors' rights in knowledge-based market economy .....	303
<b>Eugeniusz Wojciechowski:</b> Economic dimension of public administration ...	314
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Development of voivodeships of southern Poland with reference to the metropolises .....	326

**Dorota Korenik**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## FORMY ODDZIAŁYWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA REGIONALNY SEKTOR FINANSOWY

---

**Streszczenie:** Celem opracowania jest przedstawienie form oddziaływania samorządu terytorialnego na rynkowy system finansowy jako wyzwania oraz obszarów jego potencjalnego wpływu na strukturę i pracę instytucji finansowych, w szczególności banków. W ramach dwóch wyróżnionych obszarów: wpływu bezpośredniego i wpływu pośredniego, zostaną wskazane formy wpływu samorządu regionu na rynkowy system finansowy.

**Słowa kluczowe:** samorząd regionu, oddziaływanie na sektor finansowy, formy oddziaływania.

DOI: 10.15611/pn.2014.341.06

### 1. Wstęp

Jednym z warunków prawidłowego rozwoju społeczno-gospodarczego regionu jest sprawnie działający na jego terytorium sektor finansowy, realizujący potrzeby finansowe społeczności lokalnej (tj. mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców). W opracowaniu przyjęto tezę, że samorządy terytorialne, w szczególności samorządy województw, mogą celowo oddziaływać na strukturę i pracę rynkowego systemu finansowego nawet w dobie globalizacji rynków i sektorów finansowych (gdy wydawałoby się, że samorząd terytorialny nie ma możliwości oddziaływania na strukturę sektora finansowego i pracę podmiotów finansowych; to znaczy, że sektor finansowy gospodarki pozostaje poza zasięgiem wpływu jednostek samorządowych).

Celem opracowania jest wskazanie klasycznych i nowoczesnych form oddziaływania samorządu terytorialnego na zwiększenie dopasowania sektora finansowego, w szczególności bankowego, do potrzeb gospodarki regionu, a także określenie możliwości ich wykorzystania. Formy te zostały ujęte w dwóch grupach: oddziaływania bezpośredniego oraz oddziaływania pośredniego samorządu terytorialnego.

## 2. Rola rynkowego systemu finansowego we wzroście (rozwoju) społeczno-gospodarczym – aspekt teoretyczny

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż zdania ekonomistów na temat roli systemu finansowego we wzroście gospodarczym (abstrahując od jego skali lokalnej, regionalnej, krajowej) są podzielone. Trwa spór w świecie nauki, czy między rozwojem systemu finansowego a wzrostem gospodarczo-społecznym występuje związek przyczynowo-skutkowy.

W ujęciu klasycznym w teorii pośrednictwa finansowego oraz teorii wzrostu gospodarczego uważano, że rynkowy system finansowy podąża za popytem na usługi ze strony realnej sfery gospodarki<sup>1</sup>. W czasach nam współczesnych (mniej więcej od połowy lat 50. XX wieku) pojawił się także inny pogląd, tj. że wzrostu gospodarczego nie da się zrozumieć bez uwzględnienia formy instytucjonalnej oraz stanu zaawansowania rozwoju systemu finansowego<sup>2</sup>. Znaczy to, że to co się dzieje na globalnych rynkach bankowo-finansowych, determinuje kondycję krajowej gospodarki wraz z jej mniejszymi (lokalnymi, regionalnymi) częściami. Przebieg ostatniego globalnego kryzysu finansowego (z roku 2008) i połączonego z nim kryzysu gospodarczego rozwił wątpliwości przeciwników aktywnego wpływu sektora finansowego na wzrost gospodarczy. Przed ostatnim globalnym kryzysem finansowym nie było jasne, czy kryzys finansowy wywołuje spowolnienie i recesję w gospodarce realnej, czy odwrotnie: recesja i spowolnienie gospodarki realnej uruchamia mechanizm kryzysu finansowego<sup>3</sup>. Choćby przypadek Polski – gwałtowna reakcja banków na rynku kredytów hipotecznych, zawirowania na krajowej giełdzie papierów wartościowych w związku z sytuacją na światowych rynkach finansowych, problemy banków na rynkach międzybankowych (pozyskanie środków refinansujących dotychczasową akcją kredytową), a nawet pierwsze symptomy możliwych kłopotów banków będących własnością zagraniczną, związane z próbami ratowania swej dramatycznej kondycji finansowej przez zagraniczne banki-matki (poprzez pompowanie pieniędzy z polskich banków-córek) – wskazuje na znaczne uzależnienie gospodarki realnej, w tym lokalnych/regionalnych, od stanu i struktury sektora finansowego. W środowisku polskich finansistów wysuwano już wcześniej, przed wydarzeniami globalnego kryzysu finansowego, przypuszczenia, że im silniej krajowy system finansowy jest uzależniony od kapitału zagranicznego (globalnych instytucji finansowych)<sup>4</sup>, im

<sup>1</sup> R. Levine, *Finance and Growth: Theory and Evidence*, "Working Paper", NBER, Cambridge 2004, nr 10766.

<sup>2</sup> R. Solow, *Contribution to the theory of economic growth*, "Quarterly Journal of Economics" 1956, vol. 70; P. Wachtel, *How much Do We Really Know about Growth and Finance?*, "Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review" 2003, First Quarter, s. 33-34.

<sup>3</sup> D. Serva, *Larger crises cost more: Impact of banking sector instability on output growth*, mps powielony, NBP, Warszawa 2007.

<sup>4</sup> L. Pawłowicz, *Wstęp*, [w:] L. Pawłowicz (red.), *Dylematy integracji rynku finansowego*, ODDK, Gdańsk 1997; L. Pawłowicz, *Kryzys na amerykańskim rynku kredytów hipotecznych – lekcja dla Polski*, IBnGR, Gdańsk 2007.

słabiej rozwinięta jest struktura rodzajowa sektora finansowego (mała różnorodność instytucji finansowych) i im słabiej jest ona związana ze społecznościami lokalnymi, tym silniej na destabilizację narażone są gospodarki lokalne. Innymi słowy: instytucje finansowe, w szczególności banki, są tylko uczestnikami rozwoju lokalnego, koncentrują się na obsłudze jedynie takich klientów, z którymi wiążą nadzieje na osiągnięcie pewnego zysku, czerpią z istniejącego rozwoju lokalnego, generalnie unikają wysiłku podjęcia dodatkowego ryzyka, którego kontrolowania musiałyby się nauczyć, lub też podejmują się transakcji przerzucając ryzyko na klienta. Co więcej, ujawniło się, jak mocno świat finansów (system finansowy) odseparował się od potrzeb gospodarki realnej (obserwowane jest zjawisko „finansowania finansów, zamiast gospodarki realnej”). Należy to postrzegać jako sprzeczność z klasycznym podejściem do roli banków w gospodarce – zjawisko „finansowania finansów” na dużą skalę zaprzecza przekonaniu, że rynkowy system bankowy podąża za popytem na usługi ze strony realnej sfery gospodarki, w szczególności słabszych ekonomicznie podmiotów, takich jak przedsiębiorstwa sektora MSP, mniej zamożne gospodarstwa domowe.

Praca takiego, słabo wykształconego w kontekście wspierania rozwoju regionu, sektora finansowego powinna być postrzegana jako ważny czynnik zagrażający prawidłowemu rozwojowi regionalnemu. W tym świetle rodzi się pytanie, jaką rolę może odgrywać samorząd terytorialny (regionalny) w budowaniu sprawnego sektora finansowego, przysparzającego wkładu do rozwoju regionalnego.

### 3. Dwa obszary potencjalnego wpływu samorządu terytorialnego

Można wyróżnić dwa obszary wpływu samorządu terytorialnego na działanie sektora finansowego, w szczególności bankowego. Są to: obszar wpływu bezpośredniego i obszar wpływu pośredniego. **Obszar wpływu bezpośredniego** obejmuje takie przedsięwzięcia podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego jako przedsięwzięcia pojedynczej jednostki lub wspólne, które da się przyporządkować do którejś z wymienionych grup:

a) przedsięwzięcia związane z wpływem właścicielskim samorządu terytorialnego:

- założenie własnej instytucji finansowej lub nabycie na własność/współwłasność istniejącej instytucji finansowej w celu zapewnienia właściwej obsługi finansowej swoich potrzeb i społeczności lokalnej;
- inicjowanie i powoływanie do życia instytucji inżynierii finansowej w ramach przedsięwzięć dofinansowywanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, w celu zwiększenia różnorodności i liczebności oraz siły finansowej podmiotów finansowych wspierających rozwój przedsiębiorczości, przedsiębiorców, ograniczających zjawisko wykluczenia finansowego i społecznego;

b) uczestnictwo na rynku usług bankowo-finansowych w charakterze podmiotu popytowego – zgłaszanie popytu na usługi finansowe w sposób bardziej wyrafinowany niż dotychczas dopasowane do potrzeb jednostek samorządu terytorialnego



oraz konsekwentne egzekwowanie realizacji usługi przez instytucję podejmującą się współpracy z jednostką samorządową.

Bezpośrednie uczestnictwo samorządu terytorialnego na rynku usług bankowo-finansowych jest najprostszym sposobem wymuszania zmian w stosunkach samorządowo-bankowych. Sposób ten wymaga jednak dobrej i aktualnej wiedzy merytorycznej samorządowców lub przynajmniej specjalistów pracujących na rzecz jednostek samorządowych na temat pośrednictwa finansowego, bankowego i pozabankowego. Dzięki niej i umiejętnościom negocjacyjnym w stosunkach z silniejszą stroną, jaką zwykle są instytucje finansowe (bankowe), oraz konsekwencji w wykonywaniu umów zawartych z bankami możliwe jest wymuszenie na stronie podażowej świadczenia lepszych i bardziej efektywnych usług finansowych.

Z kolei w obszarze wpływu pośredniego do uwzględnienia są takie sposoby, które opierają się na stwarzaniu warunków dla polepszenia świadomości i kultury ekonomicznej społeczności regionu. Wśród nich chodzi przede wszystkim o inicjowanie, propagowanie idei i umacnianie więzi społeczności lokalnej, także jednostki samorządu terytorialnego, z instytucjami mikrofinansowymi. Do wykorzystania jest również edukacja ekonomiczna członków społeczności lokalnej i przedsiębiorców – rozwijanie infrastruktury edukacji ekonomicznej z pomocą samorządu terytorialnego. Sprzyja to wykształceniu się dobrej kultury ekonomicznej w społeczności, niezbędnej dla wymuszania zmian w strukturze i jakości usług finansowych oferowanych przez banki i inne instytucje finansowe, zapewnienia lepszej siły konkurencyjnej w stosunkach ze świadczeniodawcami usług finansowych.

W dalszej części opracowania uwaga zostanie skoncentrowana na formach wpływu bezpośredniego.

#### **4. Obszar wpływu bezpośredniego**

W obszarze wpływu bezpośredniego najmniej realne jest założenie od podstaw własnej instytucji bankowej lub nabycie na własność banku już istniejącego. Oczywiście istnieje, nawet dość rozbudowana, sieć banków, instytucji parabankowych (kas oszczędnościowych) oraz instytucji inżynierii finansowej, takich jak instytucje poręczeniowe, pożyczkowe, które są własnością lub współwłasnością komunalną (przykład Niemiec). W Polsce funkcjonują prawne możliwości tworzenia komunalnej sieci instytucji finansowych, ale ze względów finansowych możliwość ta jest bardzo mało realna. Poza tym współcześnie nawet w krajach, w których regionalne/lokalne sektory finansowe są dobrze rozwinięte, dąży się do redukcji tzw. ukrytych gwarancji publicznych (np. gwarancji samorządowych władz publicznych) dla sektora finansowego. Przykładowo zapewnienie przez władze komunalne pokrycia strat własnego banku, kasy oszczędnościowej lub dopłaty do funduszy własnych są formami ukrytej gwarancji publicznej. Współcześnie to właśnie w ukrytych gwarancjach publicznych oraz w niespójności makroekonomicznej polityki państwa upatruje się źródeł pokusy nadużyć i zaburzeń w funkcjonowaniu systemów finansowych (w latach wcześniejszych, począwszy od 30., ubiegłego wieku niesprawność rynku

była usuwana za pomocą interwencji państwa w obszar regulacji rynku lub jego stosunków własnościowych).

Więcej możliwości natomiast pojawia się wraz z dokonującą się zmianą polityki spójności w Unii Europejskiej. Wspólnota Europejska większą uwagę zaczęła przywiązywać do kreowania przeobrażeń w strukturze instytucjonalnej rynkowego sektora finansowego. Kieruje się ona przesłanką, że sprawnie działający, wewnętrznie różnorodny sektor finansowy, który jest silnie zakorzeniony w gospodarce lokalnej (zorientowany na wspieranie społeczności lokalnej – przedsiębiorców i członków wspólnot lokalnych), stanowi niezbędny mechanizm pobudzania i podtrzymywania wzrostu/rozwoju społeczno-gospodarczego. Przy tym wychodząc z założenia, że kredyt bankowy powinien pełnić funkcję społeczną, skłania się ku preferowaniu inicjatyw unijnych, które opierają się na dofinansowaniu publicznym (częściowo ze środków publicznych Unii Europejskiej, częściowo z zasobów pieniądza publicznego, rządowego i samorządowego) tworzenia i realizacji projektów w sektorze finansowym. Chodzi o przedsięwzięcia polegające na powoływaniu do życia brakujących ogniw w strukturze regionalnych sektorów finansowych, pełniących funkcję instytucji inżynierii finansowej<sup>5</sup>. Dzięki temu instytucje kredytowe i pożyczkowe mogą zwiększyć swe zdolności do finansowania rozwoju regionu. Ta forma wpływu bezpośredniego jest najmłodsza, nowoczesna. Praktyczne rozwiązania przyjmują postać inicjatyw Unii Europejskiej, obejmujących tzw. systemowe programy wsparcia. Charakterystycznym i najważniejszym przykładem jest JEREMIE (Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises).

## **5. JEREMIE jako forma oddziaływania bezpośredniego przez samorząd województwa**

Przykładem przedsięwzięć mających na celu uzupełnienie brakujących elementów w strukturze podmiotowej i przedmiotowej systemu finansowego w regionie są takie, które podejmują władze regionalne (w Polsce – województwa samorządowe) w ramach inicjatywy JEREMIE, tj. wspólnej inicjatywy grupy DG REGIO-EBI (partnerstwo Komisji Europejskiej DG-REGIO oraz grupy EBI – Europejskiego Banku Inwestycyjnego i EFI – Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego) na rzecz wspierania większego dostępu do funduszy na rozwój MSP i mikroprzedsiębiorstw w regionach UE-25. Z punktu widzenia samorządu regionu przedsięwzięcia takie mają stanowić narzędzie realizacji strategii rozwoju regionu, za pomocą którego dąży się do ograniczenia wykluczenia finansowego i społecznego oraz wsparcia rozwoju sektora MSP.

---

<sup>5</sup> D. Korenik, *Nowe możliwości wykorzystania wspólnotowych instrumentów finansowych w celu wspierania sektora MSP. Rola samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie. IV Forum Samorządowe, Zeszyty Naukowe „Ekonomiczne Problemy Usług nr 14”*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 205-215.

Na podstawie analizy materiałów<sup>6</sup> uzasadniających potrzebę powołania inicjatywy JEREMIE oraz dotychczasowego przebiegu prac wdrożeniowych JEREMIE w regionach w Polsce (w świetle informacji pozyskanych u Dolnośląskiego Menedżera Funduszu Powierniczego na cyklicznych posiedzeniach Rady Inwestycyjnej Dolnośląskiego Funduszu Powierniczego) należy stwierdzić, że inicjatywa ta oferuje możliwość opracowania i wdrożenia narzędzia, za pomocą którego władze samorządowe mogą bezpośrednio oddziaływać na rozwój sektora finansowego funkcjonującego w regionie. Narzędzie to ma potencjał inteligentnego i kompleksowego oddziaływania na rozwiązanie problemu silnie ograniczonego dostępu MSP do instrumentów finansowania ich rozwoju poprzez stymulowanie rozwoju rynkowego systemu finansowego ukierunkowanego na obsługę finansową MSP. Potencjał ten może być realizowany w kilku grupach zadaniowych, takich jak:

- wspieranie doskonalenia i rozwijania mechanizmów gwarancji i gwarancji wzajemnych, w szczególności w celu ułatwienia MSP dostępu do mikrokredytów;
- zapewnienie pomocy określonym grupom, takim jak młodzi przedsiębiorcy lub kobiety podejmujące własną działalność gospodarczą, lub też przedsiębiorcy wywodzący się z grup mniej uprzywilejowanych, w tym mniejszości etnicznych;
- wspieranie i poszerzanie zakresu stosowania sekurytyzacji wierzytelności w celu zwiększenia potencjału kredytowego konsorcjów kredytowych;
- wspieranie wykorzystania instrumentów niebędących dotacjami, takich jak: pożyczki, finansowanie zabezpieczonego długu dla długów podporządkowanych, instrumenty zamienne (dług mezzaninowy) oraz kapitał podwyższonego ryzyka (np. kapitał załączkowy oraz kapitał typu *venture capital*);
- przeznaczanie dotacji na budowę i utrzymanie infrastruktury ułatwiającej dostęp do finansowania (np. biura transferu technologii, inkubatory przedsiębiorczości, sieci „aniołów biznesu”, programy gotowości inwestycyjnej).

W Polsce inicjatywa JEREMIE jest realizowana na poziomie krajowym i regionalnym. W świetle porównania z innymi krajami, które mogą korzystać z zasobów dotacyjnych UE przez inicjatywę JEREMIE, Polska jawi się jako dość mocno zainteresowana (drugie miejsce – tab. 1).

Na poziomie regionalnym samorządy pięciu województw (urzędy marszałkowskie) przystąpiły do inicjatywy, stając się tzw. instytucją zarządzającą – podmiotem pozyskującym ze środków UE i częściowo także donatorem (w ramach zapewnienia wkładu własnego) środków publicznych do regionalnego sektora finansowego: dolnośląskie – 405,73 mln zł, łódzkie – 188,63 mln zł, pomorskie – 287,39 mln zł, wielkopolskie – 501,30 mln zł, zachodniopomorskie – 280,00 mln zł. Wszystkie zainteresowane województwa samorządowe określiły taką samą misję dla wdrażanego systemu w ramach JEREMIE, czyli:

- koncentracja na mikro, małych i średnich firmach, znajdujących się we wczesnej fazie rozwoju i/lub z ograniczonym dostępem do finansowania zewnętrznego;

---

<sup>6</sup> Europejskie Obserwatorium MSP (*Observatory of European SMEs*), 2003/7, UE-25; Opinia w sprawie wspólnej inicjatywy JEREMIE, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Bruksela 2006.

**Tabela 1.** Instrumenty finansowe oferowane w ramach inicjatywy JEREMIE

Kraj	Budżet (w mln EUR)	Mikropożyczki i mikrokredyty	Gwarancje i poręczenia	Produkty kapitałowe
Węgry	753	tak	tak	Tak
Polska	632	tak	tak	Tak
Litwa	290	tak	tak	Tak
Bułgaria	200	tak	tak	Tak
Słowenia	142	tak	tak	Tak
Słowacja	100	tak	tak	Tak
Rumunia	100	tak	tak	Tak
Łotwa	92	tak	nie	Tak
Czechy	72	nie	nie	Tak

Źródło: materiały BGK udostępnione przez Menedżera Dolnośląskiego Funduszu Powierniczego dla rozwoju Dolnego Śląska na posiedzeniu Rady Inwestycyjnej Dolnośląskiego Funduszu Powierniczego w czerwcu 2012.

- dostarczenie kapitału na inwestycje podmiotom nieposiadającym odpowiednich zabezpieczeń by otrzymać kredyty bankowe;
- wprowadzenie i rozwój odnawialnego (pozadotacyjnego) systemu wsparcia przedsiębiorstw.

Środki pozyskane przez instytucję zarządzającą zasilają specjalnie w tym celu utworzony fundusz powierniczy JEREMIE, który jest obsługiwany przez wyspecjalizowaną instytucję finansową, wybraną w drodze konkursu, zwaną menedżerem funduszu powierniczego. Menedżer steruje funduszem powierniczym w taki sposób, że pozyskuje beneficjentów pośrednich jako biorców środków finansowych poprzez zaopatrywanie ich w odpowiednie produkty finansowe. Beneficjentami pośrednimi są podmioty finansowe: fundusze pożyczkowe, poręczeniowe, banki, inne instytucje finansowe, które spełniają kryteria i warunki określone przez instytucje zarządzające (tab. 2). Oznacza to, że poprzez kwalifikowanie kandydatów na pośredników finansowych samorząd województwa stara się oddziaływać na zmiany w układzie podmiotowym regionalnego sektora finansowego oraz zwiększenie zdolności tych pośredników do pożądanej z punktu widzenia potrzeb rozwojowych regionu obsługi finansowej lokalnych przedsiębiorców.

Także prawie wszystkie jednostki samorządów województw zainteresowane inicjatywą JEREMIE mają możliwość elastycznego doboru produktów finansowych, z których mogliby skorzystać ostateczni odbiorcy środków publicznych. Zakres dostępnych form wsparcia jest zatem szerszy niż tradycyjne pożyczki i poręczenia, a tym samym możliwe jest rozszerzenie palety usług finansowych dla mikro i małych przedsiębiorstw. Wśród dostępnych produktów finansowych skierowanych do powstających i powstałych firm możliwych do zastosowania przez pośredników finansowych znajdują się takie, jak wskazane w tabeli 3.

Tabela 2. Podmioty finansowe znajdujące się w sferze oddziaływania samorządu regionu

Rodzaje uprawnionych podmiotów finansowych, w ramach konkursów	Kryteria podmiotowe, czyli związane z działaniem pośrednika finansowego w regionie wsparcia. Pośrednik finansowy:	Wyłączenia podmiotowe
<ul style="list-style-type: none"> <li>• fundusze pożyczkowe</li> <li>• banki krajowe, banki zagraniczne, instytucje kredytowe lub instytucje finansowe</li> <li>• banki spółdzielcze</li> <li>• spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe</li> <li>• inne podmioty finansowe udzielające finansowania dla MŚP</li> <li>• konsorcja ww. podmiotów, związane na określony czas w celu realizacji operacji na podstawie zawartej umowy konsorcjum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• posiada siedzibę lub prowadzi działalność gospodarczą lub deklaruje chęć prowadzenia działalności gospodarczej w województwie dolnośląskim</li> <li>• posiada lub deklaruje utworzenie co najmniej 1 oddziału (placówki) na terenie województwa wsparcia</li> <li>• ma charakter samofinansujący i utrzymuje odpowiedni poziom kapitału, tzn. posiada niezbędne środki finansowe gwarantujące realizację operacji na zakładanym poziomie (w szczególności mierzone liczbą obsługiwanych przedsiębiorców oraz wartością przekazanego wsparcia)</li> <li>• spełnia wymogi w zakresie potencjału technicznego, m.in. posiada wyposażenie biurowe, urządzenia techniczne zapewniające właściwą realizację operacji (gwarantujące m.in. właściwe przechowywanie dokumentów związanych z udzielaniem wsparcia, właściwą obsługę MŚP)</li> <li>• udziela pożyczek w sposób ciągły</li> <li>• dysponuje doświadczeniem w zakresie udzielania pożyczek lub właściwym potencjałem kadrowym uwiarygodniającym takie doświadczenie</li> <li>• wykaże znajomość specyfiki działalności przedsiębiorców sektora MŚP, ich potrzeb i możliwości finansowych</li> <li>• zarządza kapitałem z uwzględnieniem bezpieczeństwa lokat/inwestycji kapitałowych, tj. przechowuje wolne środki na rachunkach bankowych lub lokuje je na lokatach bankowych lub inwestuje je w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa, lub jednostki samorządu terytorialnego, bądź inwestuje je w jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego</li> <li>• posiada wdrożony standard organizacyjny oraz standard świadczenia usług pożyczkowych/kredytowych, w tym działa na podstawie regulaminu działalności pożyczkowej/kredytowej</li> <li>• prowadzi ewidencję udzielonych pożyczek, umożliwiającej sporządzenie okresowych (miesięcznych, kwartalnych i rocznych) raportów o aktualnej wartości pożyczek, a także o należnościach dochodzonych przez podmiot w związku z udzielanymi pożyczkami</li> <li>• przyjął akceptowane w sektorze finansowym metody oceny ryzyka, które umożliwiają przyporządkowanie właściwych stawek przedsiębiorcom (zgodnie z treścią Komunikatu Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych – 2008/C/14/02)</li> <li>• posiada regulamin/zasady tworzenia rezerw, w tym na ryzyko ogólne i celowe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• podmiot, na którym ciąży obowiązek zwrotu środków publicznych</li> <li>• podmiot pozostający w toku likwidacji, postępowania upadłościowego, naprawczego lub pod zarządem komisarycznym</li> <li>• podmiot zakładający udzielenie pomocy przedsiębiorstwu zagrożonym w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw lub przedsiębiorstwu wykluczonym w sprawie stosowania pomocy <i>de minimis</i></li> <li>• podmiot, na którym ciąży obowiązek zwrotu pomocy, wynikający z decyzji Komisji Europejskiej uznającej pomoc za niezgodną z prawem oraz wspólnym rynkiem</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 3.** Możliwe do zastosowania przez Pośredników Finansowych instrumenty (produkty) finansowe

	Firmy rozpoczynające działalność	Wczesna faza rozwoju/ekspansja
Zasilenie kapitałowe	<i>venture capital</i>	
Instrumenty dłużne	mikropożyczki / pożyczki globalne / pożyczki podporządkowane	
	Poręczenia	
Instrumenty quasi-kapitałowe	pożyczki podporządkowane	finansowanie mezzanine, czyli instrument pośredni pomiędzy finansowaniem dłużnym (np. zaciągnięcie kredytu) a finansowaniem kapitałowym (np. emisja akcji): mezzanine posiada zarówno cechy typowe dla długu, jak i kapitału
Inne instrumenty	finansowanie transferu technologii	

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 4.** Warunki wsparcia ostatecznego beneficjenta

Kryteria dotyczące MŚP	Warunki udzielenia wsparcia dla MŚP przez pośrednika finansowego	Przeznaczenie produktu
1	2	3
<p>a) nie jest przedsiębiorcą zagrożonym w sprawie wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw</p> <p>b) nie ciąży na nim obowiązek zwrotu pomocy, wynikający z decyzji Komisji Europejskiej uznającej pomoc za niezgodną z prawem oraz ze wspólnym rynkiem</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>na warunkach rynkowych</b>, według stopy referencyjnej obliczanej przy zastosowaniu obowiązującej stopy bazowej i marży ustalonej w oparciu o <i>Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych</i> oraz po przeprowadzeniu analizy ryzyka niespłacenia zaciągniętego przez przedsiębiorcę zobowiązania na podstawie wdrożonej i akceptowanej w sektorze finansowym <b>metodologii wyznaczania współczynnika ryzyka</b></li> <li>• <b>na warunkach korzystniejszych niż rynkowe</b>, zgodnie z zasadami</li> </ul>	<p>A. Przeznaczenie (cel wykorzystania) produktu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• finansowanie inwestycji polegających m.in. na zakupie, budowie lub modernizacji obiektów produkcyjno-usługowo-handlowych</li> <li>• tworzenie nowych miejsc pracy</li> <li>• wdrażanie nowych rozwiązań technicznych lub technologicznych</li> <li>• zakup wyposażenia w maszyny, urządzenia, aparaty w tym także zakup środków transportu bezpośrednio związanych z celem realizowanego przedsięwzięcia</li> <li>• inne cele gospodarcze przyczyniające się do rozwoju MŚP</li> </ul> <p>B. Wyłączenia celów produktu finansowego:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• pokrywanie bieżących kosztów prowadzenia działalności</li> </ul>

1	2	3
c) jest mikro, małym lub średnim przedsiębiorstwem d) jest osobą fizyczną, prawną albo jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, zarejestrowanemu, posiadającemu siedzibę lub prowadzącym działalność gospodarczą na terenie wsparcia e) nie jest wykluczony w sprawie pomocy <i>de minimis</i>	udzielania pomocy <i>de minimis</i> ; w przypadku wystąpienia pomocy w formie <i>de minimis</i> obowiązek badania dopuszczalności pomocy, zgłoszenia faktu udzielenia takiej pomocy oraz wydania stosownego zaświadczenia spoczywa na pośredniku finansowym; obowiązek ten ma również zastosowanie do składania sprawozdań z udzielonej pomocy publicznej do właściwych instytucji	gospodarczej lub na cele konsumpcyjne <ul style="list-style-type: none"> <li>• spłatę pożyczek i kredytów lub innych zobowiązań finansowych zaciągniętych w instytucjach finansowych oraz spłatę zobowiązań publicznoprawnych</li> <li>• współfinansowanie wydatków z innych funduszy UE bądź wydatków współfinansowanych z innego wspólnotowego instrumentu finansowego</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

Oprócz tego samorząd województwa, występując w roli Instytucji Zarządzającej, określa możliwe cele finansowania ostatecznych beneficjentów oraz charakterystykę podmiotów sektora MSP, które są adresatami wsparcia finansowego (tab. 4); w ten sposób może oddziaływać na rozwój systemu finansowego w regionie.

## 6. Zakończenie

Możliwości oddziaływania jednostek samorządu terytorialnego na rozwój i sprawność sektora finansowego w kontekście jego udziału w rozwoju lokalnym/regionalnym są ograniczone. Przy czym najwięcej możliwości mają samorządy województw, które mogą korzystać (o ile są zainteresowane) nowoczesnymi formami wsparcia bezpośredniego, związanymi z inicjatywami UE. Świadome i konsekwentne stosowanie, w ramach przemyślanego przedsięwzięcia, realizowanego samodzielnie lub wspólnie z innymi jednostkami samorządowymi, może dać wymierne korzyści w postaci:

- wymuszenia zmiany struktury ilościowej i jakościowej podaży usług finansowych, sprzyjających rozwojowi regionalnemu (korzyść główna);
- zwiększenia odporności sektora finansowego w regionie na zakłócenia w działaniu globalnego systemu finansowego i związane z tym wstrząsy w gospodarkach lokalnych i regionu (korzyść dodatkowa).

## Literatura

- Europejskie Obserwatorium MSP (*Observatory of European SMEs*), 2003/7, UE-25.
- Korenik D., *Nowe możliwości wykorzystania wspólnotowych instrumentów finansowych w celu wspierania sektora MSP. Rola samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie. IV Forum Samorządowe*, Zeszyty Naukowe „Ekonomiczne Problemy Usług nr 14”, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
- Levine R., *Finance and Growth: Theory and Evidence*, “Working Paper”, NBER, Cambridge 2004, nr 10766.
- Opinia w sprawie wspólnej inicjatywy JEREMIE, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Bruksela 2006.
- Pawłowicz L., *Wstęp*, [w:] L. Pawłowicz (red.), *Dylematy integracji rynku finansowego*, ODDK, Gdańsk 1997.
- Pawłowicz L., *Kryzys na amerykańskim rynku kredytów hipotecznych – lekcja dla Polski*, IBnGR, Gdańsk 2007.
- Serva D., *Larger crises cost more: Impact of banking sector instability on output growth*, mps powielony, NBP, Warszawa 2007.
- Solow R., *Contribution to the theory of economic growth*, “Quarterly Journal of Economics” 1956, vol. 70.
- Wachtel P., *How much Do We Really Know about Growth and Finance?*, “Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review”, 2003, First Quarter.

## FORMS OF INFLUENCE OF REGIONAL GOVERNMENT ON THE REGIONAL FINANCIAL SECTOR

**Summary:** The aim of the study is to present the influence of the regional government on the market financial system as a challenge and to point out areas of its potential impact on the structure and functioning of financial institutions, in particular banks. In frames of two distinguished areas: the direct influence and the indirect influence, indicated forms of the influence of the regional government on the market financial system will be shown.

**Keywords:** regional government, influence on the financial sector, forms of influence.