

Leszek Balcerowicz

Prezes Narodowego Banku Polskiego

Urodził się w Lipnie w 1947 r. W roku 1970 ukończył z wyróżnieniem Wydział Handlu Zagranicznego w Szkole Głównej Planowania i Statystyki (obecnie Szkoła Główna Handlowa) w Warszawie. W 1974 r. uzyskał tytuł MBA w St. John's University w Nowym Jorku, a w 1975 r. obronił pracę doktorską w SGPiS.

Przebywał na stażach naukowych m.in. w University of Sussex (1985) i w Uniwersytecie w Marburgu (1988). W październiku 1992 r. został profesorem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, a rok później kierownikiem Katedry Międzynarodowych Studiów Porównawczych. Wykładał na uczelniach całego świata, m.in. w Austrii, Francji, Wielkiej Brytanii, Belgii, Niemczech, na Węgrzech, w Szwecji, Japonii, Czechach, Indiach, we Włoszech, na Ukrainie, Litwie i w Stanach Zjednoczonych. Jest autorem licznych książek i publikacji ekonomicznych.

Od 1992 r. przewodniczy Radzie i Radzie Naukowej Fundacji Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych CASE. Jest członkiem: Rady Fundacji w Institute for International Economics (IIE), Europejskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Polskiego Towarzystwa Socjologicznego i Towarzystwa Ekonomistów Polskich.

We wrześniu 1989 r. objął stanowisko wicepremiera i ministra finansów w pierwszym niekomunistycznym rządzie. Był również przewodniczącym Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów. Opracował i realizował plan szybkiej stabilizacji i transformacji pogrążonej w kryzysie gospodarki polskiej, powszechnie znany jako „Plan Balcerowicza”. Pełnił swoje funkcje do grudnia 1991 r.

Od kwietnia 1995 do grudnia 2000 r. pełnił funkcję przewodniczącego Unii Wolności. W wyborach parlamentarnych we wrześniu 1997 r. uzyskał najlepszy wynik w okręgu katowickim, zdobywając ponad 91.000 głosów. Od października 1997 do czerwca 2000 r. ponownie pełnił funkcję wicepremiera, ministra finansów i przewodniczącego KERM.

W 1993 r. otrzymał tytuł Doktora Honoris Causa francuskiego Uniwersytetu w Aix-en-Provence, w 1994 r. University of Sussex, w 1996 r. De Paul University of Chicago, a w 1998 r. Uniwersytetu Szczecińskiego, Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu, The Staffordshire University oraz The Dundee University. W grudniu 1999 r. został wyróżniony doktoratem Honoris Causa przez Uniwersytet Ekonomiczny w Bratysławie.

W roku 1992 został, jako pierwszy przedstawiciel Europy Środkowo-Wschodniej, wyróżniony prestiżową nagrodą Ludwika Erharda. W październiku 1998 r. otrzymał nagrodę „Minister Finansów roku 1998” przyznaną przez brytyjski miesięcznik finansowy „Euromoney”, a w styczniu 1999 r. - nagrodę dla najwybitniejszego Europejczyka w 1998 r. - „Transatlantic Leadership Award” przyznaną przez Instytut Europejski w Waszyngtonie. W 1999 r. otrzymał również nagrodę Środkoeuropejską (Central European Award) dla najlepszego ministra finansów 1998 r. W roku 2000 został wyróżniony, przyznawaną po raz pierwszy, Nagrodą Friedricha Augusta von Hayeka za „wybitne osiągnięcia we wprowadzaniu wolnościowego ładu gospodarczego i społecznego w Polsce”.

22 grudnia 2000 r. Sejm RP powołał Leszka Balcerowicza na stanowisko Prezesa Narodowego Banku Polskiego.





Wiktor Zajkowski GAD

BANK I KREDYT

styczeń-luty
2001

4 Jan K. Solarz Międzynarodowy system finansowy. Istota i perspektywy

14 Konrad Szelaąg Korzyści i koszty integracji europejskiej dla polskiego systemu bankowego

24 Dorota Wyżnikiewicz Problemy określenia optymalnego poziomu rezerw walutowych

31 Dorota Czykier-Wierzba Wpływ modyfikacji polityki strukturalnej na wydatki z budżetu Unii Europejskiej w latach 2000-2006 i wnioski dla Polski

48 Bogusław Czarny Inflacja w gospodarce zamkniętej

60 Wojciech Morawski Historia bankowości centralnej - Wielka Brytania i kraje Commonwealthu

69 Paweł Karpiński Gminy na rynku usług bankowych - tendencje i oczekiwania

78 Janusz Kudła Organizacja bankowych sieci oddziałowych w Polsce

89 Sprawozdanie z konferencji naukowej „Wyzwania ze strony otoczenia systemowo-ekonomicznego wobec polskiego sektora bankowego na przełomie XX i XXI wieku” oprac. Jan Koleśnik, Janusz Mieloszyk

99 Spis treści miesięcznika „Bank i Kredyt” - 2000 rok

102 Summaries

ABC bankowe

Ewa Kulińska-Sadłocha Organizacja controllingu bankowego

Wydawca

Narodowy Bank Polski,
00-919 Warszawa,
ulica Świętokrzyska 11/21,

telefony
653 20 77 (redaktor naczelny),
653 23 35
(zastępca redaktora naczelnego),
653 25 71 (sekretarz redakcji),
fax 653 13 21
<http://www.nbp.pl>

Kolegium Redakcyjne

Piotr Boguszewski,
Elżbieta Czarny
Ryszard Czerniawski,
Dariusz Daniluk,
Ryszard Kokoszczynski,
Karol Lutkowski
Zofia Musiał (zastępca redaktora naczelnego),
Bogusław Pietrzak (redaktor naczelny)
Danuta Stasiak - Lipowska
Iwona Stefaniak (sekretarz redakcji)

Projekt i skład

DOCTORAD

Druk

Drukarnia NBP

Prenumerata

„RUCH” SA - wpłaty na prenumeratę przyjmują: jednostki kolportażowe właściwe dla miejsca zamieszkania lub siedziby prenumeratora

(dostawa w sposób uzgodniony). Wpłaty przyjmuje Oddział Krajowej Dystrybucji Prasy „RUCH” SA na konto: Pekao SA IV O/Warszawa 12401053-40060347-2700-401112-001 lub kasa Oddziału. Cena prenumeraty ze zleceniem dostawy za granicę jest o 100% wyższa od krajowej. Zlecenia na prenumeratę dewizową, przyjmowane od osób zamieszkałych za granicą, realizowane są od dowolnego numeru w danym roku kalendarzowym. Wpłaty są przyjmowane na okresy kwartalne w terminie:

do 5.12 - na I kw. następnego roku, do 5.03 - na II kw.br., do 5.06 na III kw. br., do 5.09 na IV kw. br. Informacje o warunkach prenumeraty w „RUCH” SA OKDP, 00-958 Warszawa, ul. Jana Kazimierza 31/33 można uzyskać pod tel. 532-87-31, 532-88-20. Prenumerata własna i sprzedaż pojedynczych egzemplarzy:
Narodowy Bank Polski - Departament Komunikacji Społecznej, 00-919 Warszawa, ulica Świętokrzyska 11/21,

konto:

Centrala NBP - Departament

Operacyjno-Rachunkowy nr konta

NBP DOR 10100000-13-209-90

1 półr. 2001 r. - 72,00 zł; 1 egz. - 12,00 zł

Redakcja zastrzega sobie prawo do skracania i opracowywania redakcyjnego tekstów.

Artykułów nie zamówionych nie zwracamy.

Międzynarodowy system finansowy. Istota i perspektywy

Jan K. Solarz

Wstęp

Narastające z dekady na dekadę zaburzenia w funkcjonowaniu krajowych i zagranicznych rynków finansowych dobitnie wskazują na stale rosnącą ich współzależność. W dobie globalizacji gospodarki, liberalizacji sektora finansowego i powszechnej wymienialności walut krajowych z wolna zanika podział na operacje krajowe i zagraniczne; sporadyczne międzynarodowe stosunki finansowe przekształcają się na naszych oczach w międzynarodowy system finansowy.

Międzynarodowy system finansowy może być rozumiany w bardzo różnorodny sposób. Jako system funkcjonalny jest specjalistycznym pośrednikiem finansowym. „Międzynarodowy system finansowy składa się z różnego znaczenia banków prywatnych, z których część działa w więcej niż jednym kraju, banków centralnych, które emitują walutę krajową i międzynarodowych organizacji finansowych, takich jak MFW, który ma własną walutę - SPC - i Bank Rozrachunków Międzynarodowych, który negocjuje porozumienia w sprawie bankowości międzynarodowej¹”.

Gospodarka światowa obsługiwana przez międzynarodowy system finansowy stanowi najwyższą formę umiędzynarodowienia wytwarzania. Produkt nie ma wówczas jednego kraju pochodzenia i jest skierowany do użytkowników na całym świecie. Sztandarowym przykładem wyłaniania się gospodarki światowej jest

nowa gospodarka oraz racjonalność globalna. Funkcjonalna definicja międzynarodowego systemu finansowego wpisuje jego analizę w globalistykę jako nową dyscyplinę naukową, podejmującą wyzwania cywilizacyjne planety Ziemia. Trudno jest więc oczekiwać, aby takie ujęcie istoty międzynarodowego systemu finansowego znalazło aprobatę Czytelników miesięcznika „Bank i Kredyt”.

Pracownicy sektora bankowego w Polsce są przyzwyczajeni do postrzegania tematyki międzynarodowych finansów przez pryzmat specyficznych instrumentów zagranicznych operacji oraz relacji z bankami - korespondentami. Skala tego typu działań jest różna w poszczególnych bankach. W większości przypadków są one scentralizowane w głównej siedzibie banku. Stąd nie wszyscy pracownicy banków mają świadomość, w jakiej skali ich banki stanowią część międzynarodowego systemu finansowego. Jednak utrwalanie przepaści dzielącej specjalistów od operacji krajowych i zagranicznych traci sens w momencie, kiedy złoty polski jest walutą wymienialną.

W warunkach globalizacji i liberalizacji rynków finansowych konieczne jest podkreślenie nadrzędnej roli sektora finansowego wobec sektora gospodarki realnej. Autonomia międzynarodowych stosunków finansowych powoduje, że trzeba zdefiniować międzynarodowy system finansowy jako istotną część sfery regulacyjnej każdej otwartej gospodarki. Im większa jest dana gospodarka, tym większą rolę odgrywa w międzynarodowym systemie finansowym. Im mniejsza jest dana

¹ S.C. Dow: *Money and Economic Process*. London 1993 Edward Elgar, s. 178.

otwarta gospodarka, tym szybciej i pełniej przenoszą się na jej funkcjonowanie zaburzenia na międzynarodowych rynkach finansowych.

Celem niniejszych rozważań jest przybliżenie praktykom bankowym wiedzy o koncepcji i perspektywach rozwoju międzynarodowego systemu finansowego, doświadczeń w zapobieganiu kryzysom walutowym i finansowym i przezwyciężaniu ich, a także o bezpośrednim i pośrednim wpływie międzynarodowego systemu finansowego na działalność krajowego sektora bankowego.

Budowa zaufania między eksporterami i importerami kapitału wymaga zapewnienia bezpieczeństwa inwestorom zagranicznym, poszanowania realiów militarnych i politycznych współczesnego, wielobiegowego świata oraz troski o obniżkę kosztów transakcyjnych i pośrednictwa finansowego. Wszystko to skłania do szerokiego wykorzystania analizy instytucjonalnej i porównawczej do opisu międzynarodowego systemu finansowego. Jest to język ekonomii instytucjonalnej, daleko obiegający od teorii handlu zagranicznego oraz międzynarodowych stosunków gospodarczych. Stąd na wstępie rozważań sformułowana zostanie definicja międzynarodowego systemu finansowego. Następnie zostaną skrótkowo przedstawione jego zasadnicze elementy i więzi między nimi. Na końcu zostaną przedstawione funkcje, które pełni współczesny międzynarodowy system finansowy w otwartej gospodarce rynkowej.

Definicja międzynarodowego systemu finansowego

Kluczowym słowem definicji międzynarodowego systemu finansowego jest termin system. Zgodnie z tradycją systemowego myślenia, jest to układ, którego części współprzyczyniają się do powodzenia całości. Oznacza to, że jego elementy są uporządkowane na zasadzie hierarchii lub kontraktu. W przypadku międzynarodowego systemu finansowego współwystępują obie zasady porządkujące jego elementy. Z jednej strony mamy takie ciała decyzyjne, jak G-3, G-7 lub Międzynarodowy Fundusz Walutowy, z drugiej - liczne i narastające lawinowo międzynarodowe standardy finansowe. Wydaje się zatem, że w sytuacjach rutynowych obowiązują logika umów opartych na sprawdzonych standardach międzynarodowych, w sytuacjach zaburzeń pojawia się zaś prymat polityki nad gospodarką i członkowie Rady Bezpieczeństwa ONZ mają wówczas więcej do powiedzenia niż państwa pozbawione broni atomowej, nawet jeśli przewodniczą pracom Komisji Europejskiej.

Podjęcie systemowe zakłada, że dany układ względnie wyodrębniony żyje w symbiozie z otaczającym go środowiskiem. W przypadku międzynarodowego systemu finansowego ośrodkiem krystalizacji stają się rynki eurodolarowe i oazy podatkowe. Oznacza

to, że międzynarodowy system finansowy nie da się wprost podzielić na krajowe systemy finansowe. Nie stanowi on prostej sumy krajowych systemów finansowych. Na efekt synergii składają się również transgraniczne operacje bez obecności handlowej. Wszystko to powoduje, że międzynarodowy system finansowy jest wielkim, złożonym i dynamicznym systemem, który nie może być opisany za pomocą tych samych kategorii, co krajowy system finansowy. Donikąd prowadzą wówczas próby zdefiniowania jednej jedynej różnicy, dzielącej krajowy i międzynarodowy system finansowy. Bywa nią fakt, że w systemie tym uczestniczą co najmniej dwa państwa lub dwie waluty krajowe. Jednak standard wymienialności waluty krajowej wypracowany przez MFW operuje pojęciem rezydenta i nierezydenta, którzy w wirtualnej przestrzeni sieci komputerowej mogą dokonywać operacji finansowych bez angażowania ustawodawstwa kraju pochodzenia lub przebywania. Do definicji międzynarodowego systemu finansowego trzeba więc przywoływać nie tylko prawo międzynarodowe publiczne, pamiętając, że wiele z jego regulacji jest częścią międzynarodowego prawa cywilnego. Wszystko to powoduje, że projektująca definicja międzynarodowego systemu finansowego musi akcentować jego funkcje wobec konkurencyjności gospodarki krajowej. Międzynarodowy system finansowy jest to zatem układ instytucji, rynków i instrumentów gwarantujących bezpieczeństwo i stabilność krajowych oraz globalnych systemów finansowych, w tym zaufanie między importerami i eksporterami kapitału.

Szczególne podkreślenie znaczenia budowy wzajemnego zaufania wskazuje na specyfikę analizy. Jest to perspektywa kraju potrzebującego importu kapitału, gdyż krajowe oszczędności nie są wystarczające do przeprowadzenia koniecznych zmian strukturalnych. Definicja międzynarodowego systemu finansowego sformułowana z punktu widzenia kraju eksportera - mówiłaby o podobieństwie struktur gospodarczych, poziomu rozwoju jako warunku właściwej alokacji oszczędności krajowych, stawiając w centrum uwagi sprawy bezpieczeństwa użyczanego kapitału. Definicje międzynarodowego systemu finansowego tworzone przez organizacje międzynarodowe odpowiedzialne za stabilność światowych rynków finansowych akcentują potrzebę nowej architektury międzynarodowego systemu finansowego. Jej filarem jest udział prywatnego kapitału w przywracaniu zdolności do funkcjonowania systemom finansowym krajów goszczących inwestorów zagranicznych.

Elementy i więzi międzynarodowego systemu finansowego

Przy całej ułomności i umowności zaproponowanej definicji międzynarodowego systemu finansowego po-

zwala ona na opis jego podstawowych elementów i charakteryzowanie łączących je więzi. Należy się zgodzić z prof. Elżbietą Chrabonszczewską i prof. Leokadią Ořeziak², które wiążą powstanie międzynarodowego systemu finansowego z rozkwitem 30 lat temu rynku eurodolarowego. Międzynarodowa bankowość jest zjawiskiem o wielowiekowej tradycji i licznych zwyczajach utrwalonych w niesformalizowanych normach i rytuałach. Wszystkie one stanowią ważną część międzynarodowego systemu finansowego, lecz nie przesadzają o jego autonomiczności wobec regulatorów i uczestników. Istnienie tego typu rynków, wolnych od protekcjonizmu państwa, pozwoliło na wykształcenie się referencyjnych stóp ceny pieniądza oraz wymusiło pod presją niekontrolowanej konkurencji liberalizację krajowych rynków usług finansowych.

Rozmiary i znaczenie międzynarodowego systemu finansowego byłyby marginalne, gdyby nie rewolucja w technologiach informatycznych, która usunęła kosztowe bariery dostępu i wyjęcia z krajowego rynku pośrednictwa finansowego. Splot globalizacji i liberalizacji rynków finansowych z obniżką kosztów transmisji danych finansowych zrodził współczesny międzynarodowy system finansowy. Jego znaczenie rośnie w miarę nasilania się konkurencji pomiędzy dolarem i euro jako walutami międzynarodowymi.

Międzynarodowy system finansowy jest rezultatem wielowiekowego rozwoju systemów bankowych

oraz rynków finansowych. Na jego dotychczasowy kształt wpłynęły korporacje ponadnarodowe, zainteresowane globalizacją gospodarki i powstawaniem coraz to nowszych generacji instrumentów finansowych do zarządzania ryzykiem oraz trwaniem oaz podatkowych. Innym liczącym się graczem były państwa współpracujące i rywalizujące z sobą w skali globalnej. Poprzez politykę handlową w ramach Światowej Organizacji Handlu dążą one do ekspansji własnej wykwalifikowanej siły roboczej na rynki usług finansowych w krajach o wschodzącej gospodarce rynkowej. Poprzez OECD pragną skutecznej ochrony własnych inwestycji w instytucjach finansowych. Poprzez Grupę Banku Światowego oraz MFW dążą do pokonania zacofania oraz zaburzeń równowagi makroekonomicznej w okresie doganiania czołówki gospodarczej świata.

Protekcjonizm państw mógłby doprowadzić do rozpadu międzynarodowego systemu finansowego, dlatego niezbędne jest jego ograniczanie poprzez wprowadzanie międzynarodowych standardów ochrony konkurencji i praw klienta. Tworzenie zasad równoprawnej konkurencji instytucji kredytowych to domena Banku Rozrachunków Międzynarodowych oraz Komisji Europejskiej. Przykładowo wspomniane międzynarodowe organizacje finansowe reprezentują władze regulacyjne i nadzorcze. Ich działania są równoważone przez interesy globalnych graczy.

W centrum siatki pojęciowej opisu międzynarodowego systemu finansowego znajdują się międzynarodowe rynki finansowe. Są to miejsca zawierania transakcji finansowych, oferowania oraz nabywania tradycyj-

Schemat I Kategorie analizy instytucjonalno-porównawczej międzynarodowego systemu finansowego



MIF - międzynarodowe instytucje finansowe

NIF - narodowe instytucje finansowe

MNC - ponadnarodowe korporacje

SFK - model systemu finansowego danego kraju

NA - nowa architektura międzynarodowego systemu finansowego

SW - system walutowy i reżim kursowy kraju

UG - ugrupowania społeczne

MRF - międzynarodowe rynki finansowe

Uwaga: pochyłym drukiem zaznaczono te kategorie pojęciowe, które wiążą ze sobą poszczególne poziomy analizy.

nych i nowych instrumentów finansowych, powstawania określonych mechanizmów arbitrażowych, a także przeprowadzania interwencji władz monetarnych.

Praktyczne ujęcie międzynarodowych rynków finansowych obejmuje rynek walutowy, międzybankowy i detaliczny, rynek eurowalutowy, rynek eurokredytów, rynek euroobligacji, międzynarodowy rynek akcji. Teoretyczne ujęcie międzynarodowych rynków finansowych wyróżnia rynek pieniężny, rynek kapitałowy, rynek kredytowy, rynek walutowy, rynek ubezpieczeń, rynek pozabilansowych instrumentów finansowych.

Schematycznie można zatem wyróżnić cztery typy międzynarodowych operacji finansowych:

- operacje między rezydentem i nierezydentem na rynku krajowym,
- operacje między zagranicznym inwestorem lub deponentem a krajowym kredytobiorcą ponad granicami kraju,
- operacje między krajowym inwestorem lub deponentem a zagranicznym pożyczkobiorcą ponad granicami kraju,
- operacje między podmiotami nadwyżkowymi i deficytowymi poza obszarem prawodawstwa krajowego obu stron umowy (*offshore*).

W pierwszym przypadku przedmiotem analiz jest wybór stopnia wymienialności waluty krajowej oraz reżimu określania jej kursu wymiennego. Wachlarz dostępnych rozwiązań w tym zakresie jest bardzo szeroki.

Przez pojęcie systemu lub reżimu kursu walutowego rozumiemy stopień zmienności kursu, zgodnie z celem ustanowionym w tej mierze przez odpowiednie władze monetarne. Ze względu na stopień zmienności kursu wyróżniamy kursy płynne, płynne kontrolowane, płynne w paśmie wahań, kursy pełzające, pełzające w paśmie wahań, kursy sztywne i kursy stałe.

Kursem płynnym nazywamy kurs walutowy, którego poziom kształtuje się w pełni swobodnie na rynku walutowym, a władze monetarne nie przyjmują żadnego celu w zakresie poziomu kursu i nie podejmują żadnych działań mających na celu oddziaływanie na poziom kursu.

Kurs płynny kontrolowany jest kursem, którego zmienny poziom kształtowany jest w wyniku gry rynkowej, jednakże władze monetarne sporadycznie oddziałują na poziom kursu, gdy uważają, że przybiera on poziom nadmiernie wysoki lub zbyt niski. Oddziaływanie to ma przede wszystkim charakter interwencji walutowych.

Kurs płynny w paśmie wahań godzi rynkową zmienność wahań z publicznym określeniem najwyższego i najniższego poziomu kursu. Bank centralny podejmuje interwencje, gdy istnieje groźba przekroczenia tych poziomów kursu. Trwałe pozostawianie kursu w ramach pasma wahań wymaga nie tylko interwencji banku centralnego, lecz również odpowiedniej polityki makroekonomicznej władz.

Kurs sztywny jest to kurs, którego poziom jest w pewnym okresie lub bezterminowo niezmienny, choć może ulec zmianie po ujawnieniu narastającej nierównowagi. Kurs sztywny ma często charakter kursu urzędowego, a więc stan rynku walutowego ma więc ograniczony wpływ na jego poziom. Mimo to nadal wymaga on dostosowania do jego poziomu polityki makroekonomicznej kraju.

Kursem pełzającym nazywamy kurs walutowy, którego poziom zmienia się w określony sposób, np. jest dewaluowany w skali miesiąca o określoną procentowo kwotę. Kurs pełzający może być uznany za formę kursu sztywnego. Zazwyczaj system kursu pełzającego jest stosowany w krajach doświadczających wysokiej inflacji.

Kurs pełzający w paśmie wahań polega na ustanowieniu kursu pełzającego jako kursu centralnego, wokół którego wytyczone jest pasmo wahań. System ten zapewnia większą rolę rynku walutowego przy jego ustalaniu, niż w reżimie kursu pełzającego bez pasma wahań.

Kursem stałym nazywamy kurs, który stosownie do przyjętych zasad pozostaje całkowicie niezmienny. Jednym z przypadków jego występowania jest kurs waluty niewymienialnej ustalany drogą administracyjną. Innym jest wprowadzenie *currency board*, tj. system izby walutowej.

System izby walutowej oznacza związanie waluty krajowej z wybraną walutą międzynarodową za pomocą stałego kursu walutowego. Emisja pieniądza krajowego jest jednocześnie ściśle powiązana z wielkością posiadanych rezerw walutowych w banku centralnym³.

Równie złożony i dynamiczny jest wybór stopnia wymienialności walut. Teoretycznie możemy wyróżnić 8 jej aspektów (patrz tabela).

W praktyce prawo dewizowe jest jeszcze bardziej złożone, gdyż inaczej odnosi się do wywozu waluty krajowej niż dokonywania zagranicznych operacji bankowych. Również odmiennie bywa uregulowany obowiązek sprowadzania walut wymienianych do kraju rezydowania oraz przymusowego centralizowania lub decentralizowania rezerw dewizowych kraju.

Wyczerpująca charakterystyka międzynarodowego systemu finansowego musi zatem obejmować zachowania czterech jego kluczowych graczy: suwerennego państwa, korporacji ponadnarodowych, międzynarodowych organizacji i instytucji finansowych oraz lokalnych instytucji finansowych i samorządów terenowych. Wspólnym mianownikiem ich zachowań jest uczestniczenie w konkurencji transgranicznej.

³ A. Koronowski: *Kursy i rynki walutowe*. W: *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*. Warszawa 2000 WSS-E, s. 236-257.

Tabela Typologia transgranicznych depozytów

Depozyty	Rezydenta w banku krajowym	Rezydenta w banku zagranicznym	Nierezydenta w banku krajowym	Nierezydenta w banku zagranicznym
W krajowej walucie	1 AAA	2 AAB	3 BAA	4 BAB
W zagranicznej walucie	5 ABA	6 ABB	7 BBA	8 BBB

Źródło: *The Macroeconomics of International Currencies*, Cheltenham UK 1996 Edward Elgar, s. 15.

Przez transgraniczną konkurencję rozumie się splot rewolucji teleinformatycznej, pozwalającej na świadczenie usług bez obecności handlowej, z liberalizacją krajowych rynków finansowych. Zgodnie ze standardami międzynarodowej statystyki finansowej, wyróżniamy **zewnętrzną i wewnętrzną liberalizację**. Ostatecznie więc mamy do czynienia z czterema wzorcami transgranicznej konkurencji na rynku usług finansowych: dwoma dotyczącymi liberalizacji zewnętrznej oraz dwoma dotyczącymi liberalizacji wewnętrznej⁴. Wzorzec pierwszy polega na transgranicznym świadczeniu usługi finansowej, przez zezwolenie, by usługobiorca zawierał umowę kredytową z bankiem poza granicami kraju lub zakupywał za granicą papiery wartościowe i ubezpieczenia. Wzorzec drugi polega na tym, że usługobiorca sam przekracza granicę i korzysta tam z usług instytucji finansowych. Wzorzec trzeci liberalizacji polega na komercyjnej obecności zagranicznego usługodawcy w kraju usługobiorcy. Może ona przybrać formę przedstawicielstwa, oddziału lub zależnej bankowej spółki akcyjnej.

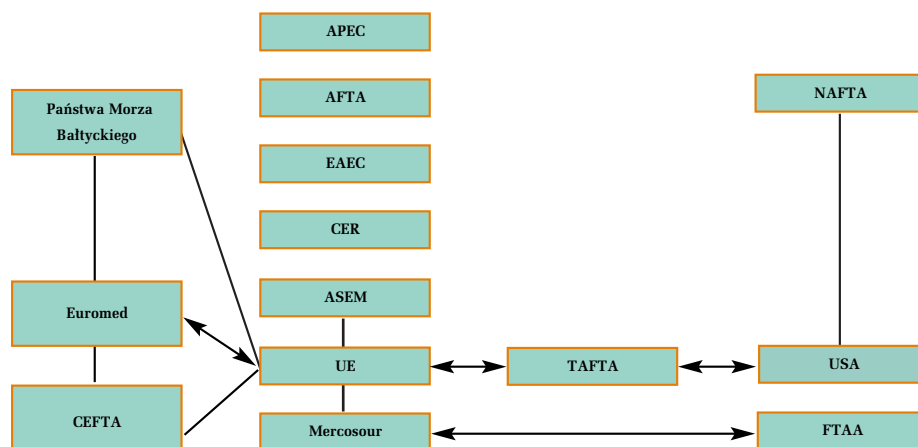
Wzorzec czwarty liberalizacji polega na tym, że osoba fizyczna świadcząca koncesjonowane usługi finansowe czasowo przebywa na terenie kraju usługobiorcy, aby je świadczyć bez konieczności ponownego potwierdzenia jej kwalifikacji i prawa do swobodnej przedsiębiorczości.

Transgraniczna konkurencja jest więc nazwą zbiorczą dla wszystkich wzorców liberalizacji rynku finansowego. Współcześnie trudno bowiem uznać, że użytkownik Internetu nie przekroczył granicy i nie udał się sam do usługobiorcy, a więc realizował drugi wzorzec liberalizacji w przestrzeni wirtualnej. Pieniądz elektroniczny i zawieranie kontraktów na odległość nie wymagają zaś dla realizacji transgranicznej usługi finansowej przemieszczania się ani usługobiorcy, ani usługodawcy. Zacieranie się różnic pomiędzy różnymi wzorcami transgranicznego świadczenia usług finansowych w wyniku rozwoju technologii informatycznej oraz rozpowszechnienia wymiennalności walut powoduje, że mówimy o transgranicznej konkurencji, bez wdawania się w szczegółowe rozróżnienia jej form.

Do świadczenia usług finansowych na odległość niezbędna jest, obok standaryzacji umowy, pełna wy-

⁴ *Liberalizing International Transactions in Services*. Geneva 1994 UN.

Schemat 2 Ugrupowania gospodarcze świata na przetomie XX i XXI wieku



AFTA - Strefa Wolnego Handlu Państwa ASEAN
 APEC - Rada Współpracy Gospodarczej Azji i Pacyfiku
 ASEM - Międzyregionalny Dialog Europa - Azja
 CEFTA - Środkowoeuropejska Umowa o Wolnym Handlu
 CER - Strefa Wolnego Handlu Australia - Nowa Zelandia
 EAEC - Ugrupowanie Ekonomiczne Azji Wschodniej

EU - Unia Europejska
 TAFTA - Transatlantycka Strefa Wolnego Handlu
 FTAA - Strefa Wolnego Handlu Ameryk
 Mercosur - Wspólny Rynek Południa
 NAFTA - Północnoamerykański Układ Wolnego Handlu

Źródło: E. Haliżak: *Stosunki międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku*. Warszawa 1999 Wydawnictwa Naukowe Scholar, s. 244.

Schemat 3. Typologia współczesnych instytucji finansowych

Typ instytucji					
Centra finansowe świata					Nowy York Londyn Frankfurt
Banki regionalne				Banki globalne	
Banki zagraniczne			Banki umiędzynarodowione		
Banki krajowe		Duże banki krajowe, banki pocztowe			
Banki lokalne	Banki spółdzielcze, banki komunalne				
Rynki docelowe	Rynek lokalny	Rynek krajowy	Międzynarodowy rynek międzybankowy	Rynek regionalny	Rynek światowy

mienialność waluty krajowej. W Polsce istnieją jeszcze ograniczenia w stosunku do rezydentów, dotyczące:

- posiadania rachunku w banku za granicą,
- pozostawienia za granicą zgromadzonych środków płatniczych z tytułu należności od nierezydentów,
- dokonywania pozabilansowych transakcji instrumentami pochodnymi,
- zaciągania zobowiązań u nierezydentów o terminie spłaty krótszym niż rok.

Ograniczenia te zostaną zniesione, gdy odwrócą się dotychczasowe tendencje w zakresie kształtowania się wysokości deficytu obrotów bieżących, nie później jednak niż do 1 stycznia 2003 r. Świadczenie usług finansowych na odległość po tej dacie będzie powszechne.

Nasilająca się konkurencja transgraniczna bez obecności handlowej między centrami finansowymi świata, narastające rozchwianie międzynarodowych rynków finansowych prowadzą do wyzwań, na które odpowiadają współcześnie całe kontynenty, a nie poszczególne kraje.

W dobie globalizacji i transgranicznej konkurencji tradycyjny protekcyjizm zanika. W jego miejsce pojawiają się liczne ugrupowania gospodarcze i regionalna integracja gospodarcza, a niekiedy również walutowa.

Funkcje międzynarodowego systemu finansowego w otwartej gospodarce

Analiza instytucjonalna z natury rzeczy koncentruje uwagę badacza na różnicach, a nie podobieństwach między elementami składającymi się na międzynarodowy system finansowy. Rynki i instrumenty finansowe są

bowiem bardziej do siebie podobne niż instytucje finansowe. Jeśli zatem międzynarodowy system finansowy definiujemy jako sieć instytucji i instrumentów oraz rynków finansowych i ich regulatorów, służących do budowania zaufania między eksporterami i importerami kapitału oraz alokacji nadwyżki środków finansowych w sposób pozwalający na zarządzanie ryzykiem i zapewnienie efektywnych rozliczeń transgranicznych, to uznajemy uniwersalność funkcji pośredników finansowych przy konieczności różnicowania ich form instytucjonalnych zależnie od specyficznych warunków ich działania. Czynniki wymuszające zróżnicowanie form instytucjonalnych pośrednictwa finansowego są: globalizacja i liberalizacja rynków finansowych⁵.

Globalizacja i liberalizacja rynków finansowych wprost prowadzą do wykształcenia się różnego typu instytucji finansowych. Każda z nich świadomie specjalizuje się w określonym segmencie międzynarodowych rynków finansowych. Dzięki swojej specjalizacji każdy typ instytucji finansowej prowadzi do obniżki kosztów transakcyjnych oraz obniżki kosztów pośrednictwa finansowego.

Powyższa typologia ma dwa wymiary. Pierwszy to rynek docelowy. Współcześnie jest to element cyberprzestrzeni nie powiązany z rzeźbą terenu, nad którym sprawuje kontrolę dana władza monetarna. Drugi to tożsamość instytucji pośrednictwa finansowego, pozwalająca na określenie obszaru jej kompetencji w zarządzaniu ryzykiem. Na przecięciu obu tych wymiarów znajdują się banki lokalne w formie banków spółdziel-

⁵ P.G.A. Howells: K. Bain: *Money, Banking nad Finance*. Harlow 1998 Longman, s.10.

czych i komunalnych, które realokują oszczędności społeczności lokalnych na potrzeby ich rozwoju. W dalszej kolejności znajdują się banki oszczędnościowe, gromadzące oszczędności krajowe netto na potrzeby restrukturyzacji gałęzi przemysłu lub regionów dotkniętych strukturalnym bezrobociem. Ich konkurentami o nadwyżki finansowe gospodarstw domowych, samorządów lokalnych oraz przedsiębiorstw są banki zagraniczne, nazywane również bankami globalnymi. Przybierają one formę konglomeratów finansowych działających w dziesiątkach państw świata. Ich akcjonariuszami są zarówno krajowe, jak i obce instytucje finansowe o znacznym stopniu umiędzynarodowienia działalności. Banki globalne działają ponad granicami, lecz nie w świecie bez granic państwowych.

Banki globalne konkurują z nowymi i starymi centrami finansowymi świata. W ten sposób powstaje złożona sieć instytucji finansowych współdziałających i konkurujących z sobą o klienta za pomocą tych samych produktów, kanałów dystrybucji oraz polityki cenowej. Potencjalnie obywatel kraju członkowskiego OECD ma do dyspozycji blisko 80 tysięcy instytucji kredytowych. Każda z nich może być dostępna za pomocą Internetu po kosztach telefonicznych rozmów miejscowych. Prawdziwą barierą w dostępie usługodawcy do usługobiorcy jest więc brak wzajemnego zaufania. Stąd mylące jest wrażenie, że bankowość jest w małym stopniu umiędzynarodowiona i nadal opiera się na bezpośrednim osobistym kontakcie usługodawcy i usługobiorcy. Współczesna bankowość jest jedną z najbardziej umiędzynarodowionych i zautomatyzowanych dziedzin działalności gospodarczej przekraczającej granice państwowe.

Przyspieszenie przepływu kapitałów i informacji finansowych, wywołane globalizacją i liberalizacją rynków, oraz narastanie zaburzeń w funkcjonowaniu krajowych i międzynarodowych systemów finansowych rodzą zapotrzebowanie na ciągle obserwowanie stanu równowagi w sektorze finansowym. W wyniku inicjatywy G-7 powołano Financial Stability Forum, któremu przewodniczy prezes Banku Rozrachunków Międzynarodowych (BIS). W kwietniu 1999 r. powołano grupy robocze Forum, poświęcone funduszom inwestycyjnym o wysokiej dźwigni finansowej, przepływowi kapitału, eksterytorialnym centrom finansowym. W kwietniu 2000 r. opublikowano pierwsze wyniki ich prac.

Monitorowaniu równowagi w światowym systemie finansowym nadano priorytet polityczny po upewnieniu się, że fundusze międzynarodowych organizacji są zbyt małe, aby zamortyzować kolejną falę zaburzeń na międzynarodowych rynkach finansowych. Sprawami stabilności otwartych systemów finansowych zajmują się: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Grupa Banku Światowego oraz Instytut Stabilności Systemu Finansowego Banku Rozrachunków Międzynarodo-

wych. Wysiłki MFW i BŚ przybrały formę Programu Oceny Sektora Finansowego (Financial Sector Assessment Program) oraz ujednoczenia międzynarodowych standardów finansowych. Jednym z celów tych działań jest dostarczenie władzom krajowym ogólnych wskazówek co do oceny siły ich systemu finansowego. Na raport POSF składa się zazwyczaj:

- charakterystyka makroekonomicznego otoczenia analizowanego systemu finansowego,
- charakterystyka portfela inwestycyjnego instytucji finansowych i poziomu ich rentowności oraz marż i inwestycji w nieruchomości,
- stan zaawansowania monitorowania systemu finansowego przez Komisję Nadzoru Bankowego, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, agencje ratingowe i pozostałych analityków,
- perspektywy rozwoju sfery realnej gospodarki wraz z oceną prawdopodobieństwa wystąpienia „bąbli” cenowych,
- testy wrażliwości sektora finansowego na różnego rodzaju scenariusze rozwoju gospodarki, w tym załamanie kursu waluty krajowej oraz ogólnego indeksu cen,
- zakres niezbędnych zmian polityki pieniężnej i podatkowej,
- segmentacja rynków finansowych - pieniężnych i walutowych,
- segmentacja rynku kapitałowego,
- segmentacja rynku kredytowego, ze szczególnym uwzględnieniem kredytowania małych i średnich przedsiębiorstw,
- przejrzystość rynków finansowych i profesjonalizm agencji ratingowych,
- płynność rynków finansowych,
- instrumenty wykorzystywane przez bank centralny do prowadzenia polityki pieniężnej,
- interwencje banku centralnego na rynku walutowym i zarządzanie rezerwami dewizowymi kraju,
- tendencje rozwojowe i bieżący stan systemu rozliczeń międzybankowych i detalicznych,
- zasady funkcjonowania systemów rozliczeniowo-rozrachunkowych,
- stan zaawansowania zarządzania ryzykiem,
- podstawowe regulacje prawne,
- wypełnianie zaleceń BIS w sprawie nadzoru bankowego,
- regulacje rynków kapitałowych i ubezpieczeniowych,
- przestrzeganie zasad przejrzystości funkcjonowania sektora finansowego,
- stan i tendencje rozwojowe systemów wczesnego ostrzegania, inspekcji terenowych, audytu zewnętrznego,
- stan przestrzegania międzynarodowych standardów księgowych i sprawozdań finansowych,
- stan nadzoru korporacyjnego oraz egzekucji prawa, ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczeń kredytów i innych usług finansowych,

- stan zarządzania kryzysowego w sektorze,
- procedury upadłościowe i likwidacyjne wobec instytucji finansowych (kredytowych, inwestycyjnych, ubezpieczeniowych, leasingowych, NFI, funduszy emerytalnych, pieniężnych i powierniczych),
- system gwarancji depozytowych i inwestycyjnych,
- upadłość przedsiębiorstw i ich restrukturyzacja,
- praktyka władania korporacyjnego,
- zasady równania do najlepszych i ważniejsze odstępstwa od nich,
- propozycje reform systemu finansowego,
- propozycje sekwencji działań wobec sektora finansowego,
- potrzeby pomocy dla realizacji programów reform sektora finansowego.

Dzięki doświadczeniom zdobytym w wyniku eksploatacji systemu wczesnego ostrzegania o utracie stabilności przez krajowy sektor finansowy można by, zdaniem międzynarodowych organizacji finansowych, opracować koncepcję jednolitego, wyspecjalizowanego lub skonsolidowanego nadzoru nad sektorem finansowym. Na początku jego zadaniem byłoby usunięcie białych plam braku nadzoru nad instytucjami zarządzającymi ryzykiem finansowym klientów. Ostatecznym celem tych prac byłoby opracowanie podstaw teoretycznych i organizacyjnych monitorowania zagrożeń napływających z zagranicy do krajowych systemów finansowych.

Kryzysy finansowe nowej generacji wykazały, że dotychczasowe metody wczesnego ostrzegania o możliwościach wystąpienia zaburzeń na wschodzących rynkach finansowych nie zdają egzaminu. Były one oparte na teoriach kryzysów finansowych pierwszej generacji, z dominacją znaczenia stanu deficytu budżetowego. Koniecznością stało się opracowanie nowych teorii wyjaśniających pojawianie się kryzysów kolejnych generacji oraz elastycznych i holistycznych systemów wczesnego ostrzegania o zmianach stanów systemów finansowych krajów o wschodzących rynkach.

Stabilność systemu finansowego można rozumieć jako brak zaburzeń w jego funkcjonowaniu lub uzyskanie trwałej i dynamicznej równowagi na powiązanych ze sobą rynkach finansowych. Stabilność systemu finansowego należy analitycznie odróżnić od oceny poziomu ryzyka kraju oraz poziomu ryzyka systemowego właściwego każdej gospodarce rynkowej.

„Zachowywać stabilność finansową kraju oznacza zapobiegać wystąpieniu zaburzeń i niesprawności w funkcjonowaniu systemu finansowego, tak aby pełnił on swoją rolę pośrednika finansowego dla gospodarki. Tym samym zapewniał płynność, finalność rozliczenia operacji i alokację oszczędności⁶”.

Stabilność systemu finansowego można podzielić na bieżącą i przyszłą. Bieżąca stabilność systemu finansowego określa akceptowany zakres zmienności stanów na poszczególnych rynkach finansowych. Perspektywiczna stabilność koncentruje się na wykazaniu braku istotnych słabości, które uniemożliwiłyby właściwą i terminową reakcję na szoki asymetryczne przez instytucje kredytowe, zakłady ubezpieczeniowe i fundusze oraz banki inwestycyjne.

Ważnym elementem systemu stabilności finansowej kraju jest konsensus w sprawie pożyczkodawcy ostatecznej szansy (*lender of last resort*) oraz systemu nieodwoływalnych, niewzruszalnych rozliczeń w czasie rzeczywistym. Ponadto, coraz większego znaczenia nabiera właściwy nadzór korporacyjny (*corporate governance*). Wszystkie te kroki mają na celu zmniejszenie skali występowania ryzyka pokusy nadużyć (*moral hazard*).

Koncepcja pożyczkodawcy ostatecznej instancji sięga początków XIX wieku. Zadaniem tej instytucji rynków finansowych jest:

- ochrona aktywów pieniężnych,
- wspomaganie całego sektora finansowego, a nie pojedynczej instytucji finansowej,
- utrzymywanie ustabilizowanego poziomu podaży pieniądza w gospodarce,
- usunięcie niepewności co do przyszłego przebiegu wydarzeń, a więc prewencja wobec dalszego rozwoju zaburzeń w funkcjonowaniu systemu bankowego.

Pożyczkodawca ostatecznej instancji nie ratuje przed upadłością technicznych bankrutów, lecz ułatwia zachowanie płynności zdrowym pośrednikom finansowym w warunkach wystąpienia szoków asymetrycznych. Mogą mieć one różną naturę:

- zewnętrzną (panika bankowa deponentów, załamanie rozliczeń międzybankowych),
- wewnętrzną (*moral hazard* wywołany gwarancjami na depozyty, nadmiernym zadłużaniem się gospodarstw domowych oraz budżetów terenowych lub centralnych).

Jednym z mechanizmów przenoszenia szoków asymetrycznych z kraju do kraju jest międzynarodowy rynek międzybankowy. Jego istnienie zwiększa ryzyko zarażenia się kryzysem walutowym czy też, szerzej, kryzysem finansowym⁷. W odpowiedzi na powstanie międzynarodowych i zewnętrznych rynków finansowych nie powstał bank centralny świata. W ten sposób narodowe banki centralne stały się instytucjami peryferyjnymi z punktu widzenia międzynarodowych rynków finansowych. Na ich miejscu w centrum globalnych sieci pośrednictwa finansowego pojawiła się próżnia. Brak jest międzynarodowego pożyczkodawcy ostatecznej instancji. Aby sprostać temu zadaniu, musiałby on:

⁶ Implications of structural change for the nature of systemic risk. Basle 1999 BIS.

⁷ C.E. Goodhart, H. Huang: *A Simple Model of an International Lender of Last Resort*. New York 1999.

- mieć dostęp do praktycznie nie ograniczonych środków finansowych,

- przyjmować rozstrzygnięcia dotyczące formy pomocy i jej terminu,

- dysponować dobrej jakości informacją nadzorczą.

Aby ułatwić to zadanie, postuluje się wprowadzenie regionalnych pożyczkodawców ostatniej instancji. Mieliby oni lepsze rozeznanie lokalnych warunków, w tym również kosztów społecznych kryzysu finansowego. W mniejszej liczbie krajów łatwiej można by uzyskać konsensus w kluczowych sprawach. Ich powołanie mogłoby mieć dobrowolny lub obowiązkowy charakter. Punktem wyjścia powołania międzynarodowego pożyczkodawcy ostatniej instancji byłby, zdaniem części ekspertów, Międzynarodowy Fundusz Walutowy⁸. „Pierwszym problemem dotyczącym zarządzania tego typu gwarancjami jest to, że gwarant nie przyjmuje *ex ante* formy jawnej. Jest to ubezpieczenie *implicit* na okoliczność na tyle istotną, aby wymagała interwencji. Drugim problemem jest udział w kosztach tego ubezpieczenia jego beneficjentów”⁹.

Największą przeszkodą jest jednak rozwój międzynarodowych rynków finansowych. Obecne 200 mld dolarów amerykańskich, które może zmobilizować MFW, zapewnia jedynie jedną piątą tego udziału, który MFW miał w rynkach finansowych po zakończeniu II Wojny Światowej. Międzynarodowy Fundusz Walutowy nie jest już dłużej graczem organizującym międzynarodowe rynki finansowe¹⁰. Stąd stabilizacja międzynarodowego systemu finansowego obejmuje:

- stabilność systemu pieniężnego świata, brak stałych kursów wymiennych między euro, dolarem i jenem dowodzi braku równowagi gospodarczej w gospodarce światowej;

- dojrzałość infrastruktury instytucjonalnej i rzeczowej systemu finansowego; brak globalnego pożyczkodawcy ostatniej szansy świadczy o dezintegracji globalnej gospodarki;

- holistyczną ocenę perspektyw sektora finansowego; wymaga ona myślenia wariantowego, przy założeniu załamania gospodarki amerykańskiej, europejskiej i japońskiej;

- interwencje na rynkach finansowych; brak nowych instrumentów tych interwencji musi niepokoić;

- efektywność i skuteczność funkcjonowania sektora finansowego, która może być mierzona zmiennością stanu równowagi na międzynarodowych rynkach finansowych oraz rozległością kryzysów walutowych i finansowych na świecie.

Zapewnienie stabilności międzynarodowego systemu finansowego wymaga:

- posiadania awaryjnego planu pozyskania samego pożyczkodawcy ostatniej instancji,

- zarządzania ryzykiem związanym z wadliwą strukturą bilansu płatniczego oraz zaniechania obrony kursu walutowego za wszelką cenę.

Splot czynników kształtujących bezpieczeństwo krajowego systemu finansowego w mijającej dekadzie nie różni się zasadniczo od warunków jego zachowania w pierwszej dekadzie XXI wieku. Są to: globalizacja rynków i technologii finansowych, transformacja ustrojowa oraz integracja Polski z Unią Europejską. Każdy z tych czynników potęguje znaczenie bezpieczeństwa funkcjonowania krajowego systemu finansowego. Globalizacja i liberalizacja rynków finansowych oraz rozwój Internetu rodzą zapotrzebowanie na międzynarodowego pożyczkodawcę ostatniej instancji. Pogłębianie i rozszerzanie integracji europejskiej tworzy presję na podniesienie konkurencyjności funkcjonowania narodowego państwa bez gotowości do powierzania przyszłości kraju jedynie niewidzialnej ręce rynku. Transformacja ustrojowa nakłada na państwo troskę o bezpieczeństwo obrotu gospodarczego prywatnych podmiotów oraz obowiązek nacjonalizacji niesprawnych pośredników finansowych.

Formy przejawiania się współzależności procesów transformacji, globalizacji i integracji są jednak w dużym stopniu zależne od wyboru modelu systemu finansowego dla Polski. Jeśli będzie on giełdowo zorientowany, to bezpieczeństwo kapitałowe kraju jest tożsame odpornością na zarażenie się paniką rynkową lub ze szczęśliwym przypadkiem braku zaburzeń na międzynarodowych rynkach finansowych. „Nadzorcy i regulatorzy na wschodzących rynkach nie mogą zbyt licznie liczyć na uczestników rynków w monitorowaniu bezpieczeństwa i zdrowia banków, lecz muszą doskonalić swoje podejście do prewencji oraz rozwijać własne umiejętności”¹¹.

Zakończenie

Procesy globalizacji i liberalizacji międzynarodowych finansów wywierają różnokierunkowy wpływ na kluczowe instytucje kształtujące ich otoczenie i infrastrukturę. W niniejszej analizie instytucjonalno-porównawczej główną uwagę skierowano na państwo i korporacje ponadnarodowe jako elementy otoczenia instytucjonalnego oraz międzynarodowe i lokalne instytucje finansowe stanowiące ważną część infrastruktury międzynarodowych rynków finansowych.

⁸ C. Giannini: *Enemy of None but a Common Friend of ALL? An International Perspective on the Lender of Last Resort Function*. Washington 1999 IMF.

⁹ H. Bernard, J. Bisignano: *Information, Liquidity nad Risk in the International Interbank Market*. Basle 2000 BIS.

¹⁰ K. Rogoff: *International Institutions for Reducing Global Financial Instability*. NBER Working Paper nr 7265, Harvard 1999.

¹¹ A. Richards, D. Deddouch: *Bank Rating Changes and Bank Stock Returns*. Washington 1999 IMF, s. 24.

Schemat 4 Pole wplywania na przyjazne dla kraju funkcjonowanie międzynarodowego systemu finansowego

System finansowy	Instytucja formalna	Instytucja nieformalna
Narodowy	Infrastruktura instytucjonalna (model finansowy dla Polski) Zwyczaj bankowe	Amerikanizacja kultury narodowej Biurokratyczna kultura organizacyjna
Międzynarodowy	Udział w międzynarodowych organizacjach finansowych Udział w zorganizowanych grupach nacisku	Udział w międzynarodowych stowarzyszeniach zawodowych Zaufanie osobiste w kontaktach międzynarodowych

Państwo znajdowało się u podstaw powstawania poszczególnych systemów finansowych. Jego funkcjonowanie wymaga instytucji finansowych zdolnych do finansowania projektów długoletnich, inwestowania w infrastrukturę gospodarki i jej instytucjonalne ramy. W dobie globalizacji i liberalizacji systemów finansowych rola państwa w wytyczaniu ich przyszłości bynajmniej nie maleje. Nadal bowiem współpracują i konkurują ze sobą państwa zdolne do nakładania podatków i tworzenia prawa. Dla realizacji swojej misji korzystają z różnorodnych instytucji finansowych oraz uwzględniają mechanizmy wyspecjalizowanych rynków. Układają się one w dwa typy idealne: model niemiecki i model amerykański systemu finansowego.

Akcentowanie współzależności funkcjonowania międzynarodowego systemu finansowego jest wynikiem lekcji, płynących z bardziej pogłębionej analizy zaburzeń w funkcjonowaniu krajowych rynków finansowych. W tych warunkach uniwersalne zalecenia makroekonomicznych teorii tracą swoją zdolność wyjaśniania rzeczywistych zachowań ekonomicznych podmiotów gospodarczych. Bardziej przydatne dla praktyki stają się schematy wyjaśnień średniego zasięgu, uwzględniające unikatowe doświadczenia z przeszłości i dorobek neoinstytucjonalnego nurtu w teorii ekonomii.

Punktem wyjścia analizy instytucjonalno-porównawczej są niezmiennie funkcje pośredników finansowych oraz międzynarodowego systemu finansowego. Są to:

- metody rozliczeń i rozrachunków, gwarantujące przestrzeganie dyscypliny finansowej,
- mechanizmy gromadzenia środków finansowych oraz ich alokowania i dywersyfikowania,
- transformacja ich w czasie i przestrzeni,
- metody zarządzania ryzykiem finansowym,
- mechanizm cenowy, pozwalający na koordynację zdecentralizowanych decyzji w poszczególnych sektorach gospodarki,
- metody przezwycięzania asymetrii informacji oraz braku wystarczającej motywacji u agenta do reprezentowania interesów pryncypała,

- mechanizmy budowania zaufania między importerami i eksporterami kredytu i kapitału¹².

Funkcje pośrednika finansowego i międzynarodowego systemu finansowego mogą być realizowane z mniejszym lub większym udziałem rynku i regulacji prawnej państwa.

Zasadnicza część analizy koncepcji międzynarodowego systemu finansowego była poświęcona formalnym instytucjom oraz formalnym organizacjom tworzącym międzynarodowy system finansowy. W mniejszym stopniu dotykała nieformalnych mechanizmów budowania i utrzymywania zaufania między eksporterami i importerami kapitału. Nałożenie na siebie wymiaru formalnego i nieformalnego instytucji i organizacji międzynarodowego systemu finansowego pozwala na wskazanie kierunków dalszych analiz instytucjonalno-porównawczych.

Dyskusje wokół nowej architektury międzynarodowego systemu finansowego dotyczą głównie metod zwiększania wzajemnego zaufania między jego uczestnikami. Proponuje się, aby udzieli sobie nawzajem pożyczek podporządkowanych oraz aby inwestorzy prywatni partycypowali w kosztach przywrócenia równowagi na międzynarodowych i krajowych rynkach finansowych. Stąd też tak wiele miejsca w tym opracowaniu poświęcono zmianom o charakterze systemowym, zaniedbując w znacznym stopniu bardziej tradycyjne funkcje międzynarodowego systemu finansowego. Dzięki skoncentrowaniu uwagi na patologiiach funkcjonowania międzynarodowego systemu finansowego łatwiej jest zrozumieć konieczność radykalnych zmian w jego instytucjonalnej infrastrukturze oraz potrzebę wyboru form naszego udziału w nim.

W odróżnieniu od neoklasycznego nurtu myśli ekonomicznej w gospodarce transformującej się niezbędne są silne odwołania do wszystkich kluczowych uczestników międzynarodowego systemu finansowego i wielu aspektów funkcjonowania jego struktury instytucjonal-

¹² Por. *The Global Financial System*. Boston 1995 Harvard Business School, s. 7.

nej. Tempo i zakres zmian instytucjonalnych wymuszają w Polsce inne spojrzenie na finanse międzynarodowe niż w ustabilizowanych i niekiedy bardziej zamkniętych, dojrzałych gospodarkach rynkowych. Odębność naszej sytuacji spowodowała potrzebę odebrania się od schematów dydaktycznych i poznawczych, sprawdzonych w innych niż nasze warunkach. Nacisk na instytucjonalne i porównawcze analizy współczesnych finansów międzynarodowych nie wy-

nikał więc z chęci odrzucenia lub zanegowania dorobku zagranicznych autorytetów, lecz z konieczności przygotowania krajowego sektora finansowego do funkcjonowania na wewnętrznym rynku europejskim. W tej perspektywie muszą być dokonane zasadnicze rozstrzygnięcia: wybór systemu finansowego dla Polski, ukształtowanie systemu kreowania oszczędności krajowych, wzmocnienie stabilności naszego systemu finansowego.

Korzyści i koszty integracji europejskiej dla polskiego systemu bankowego

Konrad Szeląg

W ubiegłym roku opracowane zostały dwa raporty w sprawie korzyści i kosztów integracji Polski z Unią Europejską - jeden Instytutu Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego (z maja 2000 r.), a drugi Rady Ministrów (z lipca 2000 r.). Oba raporty są stosunkowo obszerne i przedstawiają korzyści i koszty integracji dla wielu dziedzin gospodarki, ale tylko drugi z nich odnosi się także do systemu bankowego. Autor niniejszego artykułu współpracował przy tworzeniu raportu Rady Ministrów, a jego opracowania dotyczące systemu bankowego zostały w dużej mierze wykorzystane w ostatecznej wersji raportu. Niniejszy artykuł opiera się na powyższych opracowaniach, jest jednak znacznie obszerniejszy, ma odmienną strukturę, zawiera bardziej aktualne dane statystyczne i odzwierciedla najnowsze zmiany legislacyjne. Ponadto, w przeciwieństwie do wielowątkowego raportu, niniejszy artykuł nie koncentruje się na korzyściach i kosztach integracji europejskiej dla całej gospodarki, lecz wyłącznie dla polskiego systemu bankowego (banku centralnego, banków komercyjnych, banków spółdzielczych).

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej (UE) jest strategicznym celem każdego Rządu RP od 1989 r.

Członkostwo w UE oznacza także późniejsze przystąpienie do Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Członkostwo w UE i w UGW ma zarówno strony pozytywne (korzyści i zyski, które można osiągnąć dzięki integracji), jak i negatywne (koszty, które należy ponieść, oraz potencjalne zagrożenia płynące z integracji). Korzyści i koszty można rozpatrywać dla gospodarki jako całości, jak również dla jej poszczególnych części - np. dla systemu bankowego. System bankowy jest jednym z najlepiej dostosowanych do wymogów UE obszarów polskiej gospodarki, ale też kluczowym i przez to jednym z bardziej kontrowersyjnych. Tak więc w miarę, jak postępują procesy integracyjne, niezbędne jest przedstawienie i dokonanie bilansu wszystkich „plusów” i „minusów”, wynikających dla polskiego systemu bankowego z integracji z UE, a w dalszej perspektywie z UGW.

Korzyści i koszty członkostwa w Unii Europejskiej

Podstawowym warunkiem uzyskania członkostwa w UE jest spełnienie tzw. kryteriów kopenhaskich - po-

litycznych (dotyczących demokracji) i gospodarczych (dotyczących gospodarki rynkowej), a także zdolność do przejścia przez państwa kandydujące zobowiązania wynikających z członkostwa, w tym podzielenie celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej. W trwających negocjacjach o członkostwo Polski w UE szczególnie nacisk kładzie się natomiast na kwestię dostosowania polskiego prawa do prawa wspólnotowego, co powinno zostać przeprowadzone w okresie przedczłonkowskim.

Prywatyzacja i konsolidacja sektora bankowego

Zgodnie z powyższymi kryteriami kopenhaskimi, członkostwo w UE wymaga od państw kandydujących m.in. istnienia sprawnie funkcjonującej gospodarki rynkowej oraz możliwości sprostania presji konkurencyjnej wewnątrz UE. W przypadku bankowości oznacza to istnienie sektora bankowego funkcjonującego według rynkowych zasad i opartego na prywatnej własności. Proces prywatyzacji jest więc ważnym elementem dostosowania polskiego systemu bankowego do standardów europejskich pod względem struktury własności. Potwierdziła to m.in. *Opinia Komisji Europejskiej w sprawie wniosku Polski o członkostwo w Unii Europejskiej*¹. Stwierdzono w niej, że „sektor bankowy wymaga dalszych reform, a znacząca poprawa w dziedzinie prywatyzacji systemu bankowego powinna pozostać głównym priorytetem przed przystąpieniem”.

Proces prywatyzacji sektora bankowego w Polsce kontynuowany jest konsekwentnie od 1993 r., a jego podstawowym efektem jest systematyczny spadek udziału państwa w strukturze aktywów i kapitału akcyjnego, z drugiej zaś - systematyczny wzrost udziału banków z przewagą kapitału prywatnego, w tym zwłaszcza dynamiczny wzrost udziału banków z przewagą kapitału zagranicznego. Doprowadziło to do sytuacji, że w połowie 2000 r. udział tych banków w aktywach sektora bankowego osiągnął blisko 70%, a w kapitale akcyjnym - 72%². Powstała więc obawa, czy nie jest to „stan zagrażający interesom polskiej gospodarki” albo wręcz równoznaczny z „utrącią suwerenności gospodarczej”. Z jednej strony niewątpliwie pożądane byłoby, aby udział polskiego kapitału był możliwie wysoki, z drugiej jednak - nie można nie dostrzegać faktu, że wielkość rodzimego kapitału jest znikoma w porównaniu z rozmiarami kapitału zagranicznego (podobnie jak w innych państwach postsocjalistycznych, np. w Czechach, na Węgrzech). Ustalanie natomiast administracyjnych ograniczeń (tj. nieprzekraczalnych pułapów

procentowych) byłoby, po pierwsze, blokowaniem wspomnianych mechanizmów rynkowych w gospodarce, a po drugie, działaniem nieuzasadnionym, gdyż nie istnieje żaden oficjalny poziom udziału kapitału zagranicznego, którego nie można przekroczyć ze względu na bezpieczeństwo systemu. Należy też nadmienić, że w kontekście Jednolitego Rynku UE i zasad swobodnego przepływu kapitału oraz swobody świadczenia usług mniejsze znaczenie ma pochodzenie kapitału, a większe jakość świadczonych usług.

Proces prywatyzacji przyniósł jednak wiele niekwestionowanych korzyści. Po pierwsze, skuteczne zastąpienie administracyjnego nadzoru ze strony Skarbu Państwa przez publiczną kontrolę banków poprzez giełdowy akcjonariat³, a tym samym usunięcie możliwości bezpośredniego ingerowania w działalność banków przez władze państwowe. Po drugie, znaczna poprawa efektywności funkcjonowania banków po prywatyzacji dzięki kierowaniu się przez nie motywami mikroekonomicznymi w warunkach konkurencji rynkowej, szerszy zakres i wyższa jakość świadczonych usług oraz - w efekcie - lepsze wyniki finansowe po prywatyzacji⁴. Po trzecie, wpływy z prywatyzacji banków, stanowiące istotny dochód budżetu państwa (choć często podnoszony był zarzut braku koncepcji prywatyzacji⁵ i sprzedaży banków głównie w celu pozyskania środków na finansowanie doraźnych potrzeb budżetu państwa)⁶.

W obliczu postępującej integracji z UE, prywatyzacja pozwoliła niektórym polskim bankom pozyskać **inwestorów strategicznych** (zwykle w postaci renomowanych banków zachodnich), którzy poza kapitałem mieli zapewnić dostęp do nowych technologii i know-how, umożliwić pozyskanie nowych międzynarodowych klientów, przejąć odpowiedzialność za rozwój sprywatyzowanego banku, a także umożliwić w przyszłości - po wstąpieniu Polski do UE - sprostanie silnej presji konkurencyjnej na Jednolitym Rynku. Jako inwestorów strategicznych dla polskich banków pozyskano m.in.

³ Prywatyzacja kolejnych banków poprzez giełdę doprowadziła w rezultacie do ich znacznego udziału w łącznej kapitalizacji giełdy (w 1996 r. ponad 50%). Jak się wydaje, giełda nie powinna być w tak znacznym stopniu uzależniona od jednej branży, gdyż ewentualny kryzys samego tylko sektora bankowego mógłby doprowadzić do poważnego zachwiania całego polskiego rynku kapitałowego. W połowie 2000 r. powyższy udział wynosił około 25%.

⁴ Poprawa wyników finansowych była też rezultatem programu restrukturyzacji złych długów i ich dokapitalizowania w latach 1993-1994 na łączną kwotę 4 mld PLN. Przed wdrożeniem programu złe kredyty w bankach (wątpliwe i stracone) stanowiły na początku lat dziewięćdziesiątych około 20-60% ogółu wierzytelności, natomiast po dokapitalizowaniu i dzięki restrukturyzacji finansowej banki zmniejszyły ich poziom do pułapu około 7-9%.

⁵ Mimo istnienia oficjalnych rządowych dokumentów dotyczących prywatyzacji sektora bankowego, jak np. *Strategia umacniania systemu bankowego w Polsce czy Program prywatyzacji banków z udziałem kapitałowym Skarbu Państwa do 2000 r.* (oba z 1996 r.).

⁶ Por. K. Szelaż: *Prywatyzacja polskiego systemu bankowego - stan obecny i perspektywy*. „Bank i Kredyt” nr 7-8/1998, s. 110 oraz W. Fabrycki, R. Zalewski: *Prywatyzacja i konsolidacja banków. Aspekty prawne*. Warszawa 1995 ABN Studio, s. 105.

¹ Agenda 2000 - Commission Opinion on Poland's Application for Membership of the European Union, DOC/97/16, Brussels, 15 July 1997.

² Zob. *Sytuacja finansowa banków w I półroczu 2000 r.* - synteza. NBP - GINB, wrzesień 2000 r., s. 26. Sytuacja finansowa banków na koniec 2000 r. nie została jeszcze opublikowana.

Citibank (posiadający blisko 88% akcji Banku Handlowego w Warszawie SA), Bayerische Hypo- und Vereinsbank (ponad 86% akcji Banku Przemysłowo-Handlowego SA), Allied Irish Bank (ponad 80% akcji Banku Zachodniego SA i ponad 60% akcji Wielkopolskiego Banku Kredytowego SA), ING Bank (blisko 55% akcji Banku Śląskiego SA), Bank Austria Creditanstalt (ponad 57% akcji Powszechnego Banku Kredytowego SA), UniCredito Italiano (ponad 50% akcji Pekao SA) oraz Commerzbank (50% akcji Banku Rozwoju Eksportu SA)⁷.

Perspektywa integracji Polski z UE, a także dynamiczne **procesy konsolidacyjne** zachodzące na unijnym rynku finansowym (fuzje i przejęcia) związane z postępującym procesem globalizacji gospodarki były również bodźcem do rozpoczęcia analogicznych procesów w polskim sektorze bankowym - zwłaszcza z uwagi na fakt, że polskie banki, w porównaniu z bankami zachodnimi, charakteryzują się dużym rozdrobnieniem i słabością kapitałową. Konsolidacja banków ma im zapewnić m.in. korzyści skali, racjonalizację sieci oddziałów i filii (likwidację dublujących się placówek), perspektywę sprostania konkurencji innych banków (krajowych i zagranicznych) - szczególnie w kontekście przyszłego zaostrzenia konkurencji w wyniku włączenia do Jednolitego Rynku UE.

Najbardziej spektakularnym (choć administracyjnym) przykładem konsolidacji w Polsce było stworzenie Grupy Pekao SA. Są także przykłady działań oddolnych, jak połączenie BIG SA i Banku Gdańskiego SA, Kredyt Banku SA i PBI SA, Banku Rozwoju Eksportu SA i Polskiego Banku Rozwoju SA czy Banku Handlowego SA z Citibank Polska. Planowane są ponadto fuzje innych banków, np. BIG BANKU SA z BIG Bankiem Gdańskim SA, Wielkopolskiego Banku Kredytowego SA z Bankiem Zachodnim SA oraz Gliwickim Bankiem Handlowym SA, Powszechnego Banku Kredytowego SA z Bankiem Przemysłowo-Handlowym SA oraz Bankiem Austria Creditanstalt Poland SA. Generalnie, w wyniku zachodzących procesów konsolidacyjnych polski sektor bankowy charakteryzuje się coraz wyższą koncentracją; w połowie 2000 r. do 5 największych banków należało około 47% aktywów netto systemu bankowego, a do 15 największych banków - blisko 79% aktywów⁸.

Dostosowanie polskiego prawa bankowego do prawa wspólnotowego

Proces integracji Polski z UE oznacza konieczność przyjęcia wspólnotowego dorobku prawnego (*acquis communautaire*) m.in. w dziedzinie bankowości. Daje to możliwość stworzenia stabilnego i bezpiecznego

sektora bankowego - funkcjonującego według **norm i przepisów ostrożnościowych UE**. Prowadzenie działalności bankowej (świadczenie usług bankowych) w UE oparte jest bowiem na przestrzeganiu wielu zasad - odnoszących się m.in. do funduszy własnych banków, współczynnika wypłacalności, koncentracji kredytów, nabywania i zbywania znacznych pakietów akcji banków, inwestycji kapitałowych banków, tajemnicy bankowej itd.⁹. Większość z powyższych zasad została już wdrożona do polskiego porządku prawnego - głównie w ustawie Prawo bankowe (z 29 sierpnia 1997 r.). Najpóźniej do końca 2002 r. dostosowanie ma nastąpić także w innych obszarach - przede wszystkim w kwestii adekwatności kapitałowej oraz skonsolidowanego nadzoru bankowego. Projekt nowelizacji ustawy Prawo bankowe, regulujący m.in. kwestię nadzoru skonsolidowanego, został opracowany przez NBP w sierpniu 2000 r., a obecnie znajduje się obecnie na etapie prac sejmowych.

Konsekwencją integracji z UE będzie także stopniowe zwiększanie **otwartości polskiego sektora bankowego** dla podmiotów zagranicznych. Na mocy Prawa bankowego możliwe jest otwieranie za granicą banków (lub oddziałów) z udziałem osób krajowych, jak również otwieranie w Polsce oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych. Obecnie jest to jednak uzależnione od uzyskania odpowiednich zezwoleń (Ministra Finansów lub Komisji Nadzoru Bankowego¹⁰) i tylko dwa banki zachodnie mają w Polsce swoje oddziały (ING Bank i Societe Generale). Po uzyskaniu członkostwa w UE polski sektor bankowy stanie się częścią Jednolitego Rynku i zacznie obowiązywać zasada tzw. **jednolitej licencji** (*single license*), zapewniająca pełną swobodę podejmowania i prowadzenia działalności bankowej na terenie całej UE. Jednorazowe otrzymanie licencji bankowej będzie uprawniać do prowadzenia działalności na terenie całej UE i banki nie będą musiały otrzymywać dodatkowych zezwoleń na tworzenie oddziałów i filii na terenie innych państw członkowskich (wymagać to będzie jedynie konsultacji organów nadzoru bankowego zainteresowanych państw). Pełne otwarcie polskiego rynku bankowego zaowocuje niewątpliwie znacznym zwiększeniem konkurencji - zwłaszcza ze strony banków z UE.

Jeżeli chodzi o sprawowanie nadzoru nad bankami, to obowiązywać będzie zasada tzw. **nadzoru państwa macierzystego** (*home country control*), która powierza nadzór nad działalnością banków (w tym ich oddziałów i filii zagranicznych) nadzorczym organom państwa, które wydało licencję bankową. Jak wspomniano, nadzór prowadzony będzie także na bazie skonsolidowanej.

⁷ Zob. Informacja nt. znacznych udziałowców. Dane KPWiG na 6 grudnia 2000 r.

⁸ Por. *Sytuacja finansowa banków...* op.cit., s. 7.

⁹ Szerzej na ten temat: K. Szelaż: *Swoboda świadczenia usług bankowych w Unii Europejskiej*. „Prawo Bankowe” nr 2/2000, s. 65-77.

¹⁰ Po nowelizacji ustawy Prawo bankowe - tylko Komisji Nadzoru Bankowego.

Po wstąpieniu do UE zniesione zostaną również wszelkie **przepisy dyskryminujące** obywateli innych państw członkowskich i ograniczające ich swobodę świadczenia usług bankowych w Polsce. Obecnie - zgodnie z art. 27 ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych (z 29 sierpnia 1997 r.) - istnieje obowiązek posiadania obywatelstwa polskiego przez powierników i ich zastępców. Ma on jednak zostać zniesiony do końca 2002 r. Projekt nowelizacji ustawy, znoszący powyższe dyskryminujące przepisy, znajduje się obecnie na etapie prac sejmowych.

Przeciwdziałania procederowi prania pieniędzy

Bezpieczeństwu polskiego sektora bankowego sprzyja również wdrożenie unijnych przepisów, dotyczących przeciwdziałania procederowi prania pieniędzy, które transponuje ustawa o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł (z 16 listopada 2000 r.). Ustawa określa zasady i tryb przeciwdziałania powyższemu procederowi, a także obowiązki informacyjne bardzo szerokiego kręgu podmiotów uczestniczących w obrocie finansowym, m.in. banków, towarzystw ubezpieczeniowych, domów maklerskich, funduszy inwestycyjnych i powierniczych, zakładów gier losowych, firm leasingowych i faktoringowych, poczty, kantorów, notariuszy, agencji nieruchomości itp. (zwanych „instytucjami obowiązany”).

Ustawa powołuje Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, do którego zadań należy uzyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie stosownych informacji finansowych, a także podejmowanie odpowiednich działań zapobiegających procederowi prania pieniędzy. Generalny Inspektor Informacji Finansowej ma rangę podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, a swoje zadania wykonuje przy pomocy jednostki organizacyjnej w strukturze tego ministerstwa, do której mogą być także delegowani pracownicy jednostek i organów podległych, m.in. UOP, MSWiA, MON.

Ustawa nakłada obowiązek rejestracji transakcji i identyfikacji klientów, a także przewiduje procedurę wstrzymania transakcji. Wspomniane instytucje obowiązane muszą rejestrować transakcje, których równowartość przekracza 10.000 EUR, a ponadto wszelkie transakcje - bez względu na wartość - gdy okoliczności wskazują, że środki mogą pochodzić z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł. Obowiązek identyfikacji dotyczy nie tylko zleciodawców, ale także beneficjentów transakcji, a informacje objęte identyfikacją muszą być przechowywane przez 5 lat. W przypadku uzasadnionego podejrzenia, że dana transakcja może mieć związek z popełnieniem przestępstwa, Generalny Inspektor

Informacji Finansowej może zażądać jej wstrzymania na 48 godzin. Podsumowując, polskie przepisy w zakresie przeciwdziałania procederowi prania pieniędzy są bardzo zbliżone do analogicznych przepisów UE.

Ochrona konsumentów na rynku bankowym

Przepisy UE zapewniają bardzo wysoki poziom ochrony konsumentów, w tym również klientów banków. Przede wszystkim nakładają na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia przynajmniej jednego obligatoryjnego **systemu gwarantowania wkładów bankowych** (dopuszczają też możliwość tworzenia dodatkowych systemów dobrowolnych). Systemy gwarantowania depozytów zostają uruchomione w państwach członkowskich, gdy podlegające zwrotowi depozyty stają się niedostępne, a pokrycie łącznych wkładów każdego deponenta nie może być niższe niż 20.000 EUR. Polska, ubiegając się o członkostwo w UE, musi zapewnić porównywalny poziom gwarancji depozytowych. Powołany został więc Bankowy Fundusz Gwarancyjny (w 1994 r.), a przepisy UE zostały w większości wdrożone do polskiego prawa - głównie w Ustawie o BFG. Istotną różnicą między przepisami wspólnotowymi i polskimi jest wysokość tzw. sumy gwarantowanej; w Polsce obecnie (od 1 stycznia 2001 r.) depozyty bankowe gwarantowane są bowiem maksymalnie do kwoty 15.000 EUR. Planowane jest jednak dalsze coroczne podwyższanie zakresu gwarancji, tak aby od 1 stycznia 2003 r. (tj. od momentu zakładanego członkostwa w UE) wynosił on 20.000 EUR.

Korzyści dla klientów banków przyniesie także wdrożenie unijnych przepisów dyrektywy o **kretycie konsumentckim**. Przepisy te - biorąc pod uwagę potencjalną przewagę banku nad klientem - mają na celu ochronę klientów przed nadużywaniem przez banki swej pozycji. Ochrona ta rozciąga się na cały czas łączący klienta z bankiem, tj. zarówno przed zaciągnięciem kredytu, jak i przy jego zaciąganiu, w trakcie okresu kredytowania, jak również przy spłacie kredytu. Dyrektywa nakłada na banki m.in. obowiązek zapewniania swoim klientom pełnej i rzetelnej informacji dotyczącej świadczonych usług kredytowych, w tym na temat „całkowitego kosztu kredytu”, który oznacza wszystkie koszty - włącznie z odsetkami i wszelkimi innymi opłatami - które klient musi ponieść w związku z zaciągnięciem kredytu (ma to na celu eliminację tzw. ukrytych opłat). Ponadto, dyrektywa zapewnia, że różnego rodzaju zmiany, które zajądą w trakcie okresu kredytowania (np. wcześniejsza spłata kredytu czy przeniesienie przez bank praw z tytułu udzielonego kredytu na osobę trzecią) nie może pogarszać sytuacji klienta; może ją natomiast polepszać (np. w przypadku wcześniejszej spłaty kredytu klient może zażądać od banku obniżenia całkowitego kosztu kredytu). W 2000 r. oprza-

cowany został w Polsce projekt ustawy o kredycie konsumenckim, który transponuje przepisy powyższej dyrektywy; znajduje się on na etapie prac rządowych.

Należy także wspomnieć, że w wyniku walki konkurencyjnej, mającej na celu obniżenie kosztów działania oraz pozyskanie nowych i utrzymanie dotychczasowych klientów, banki w Polsce - wzorem banków zachodnich - zaczynają wprowadzać **nowoczesne formy świadczenia usług**, m.in. z wykorzystaniem bankomatów, telefonów czy Internetu. W przypadku nowoczesnych usług bankowych, zwłaszcza zaś bankowości internetowej, szczególnie ważna jest ochrona klientów banków przed dostępem do ich rachunków osób niepożądanych. Po wejściu do UE zabezpieczenia te także powinny być utrzymane na poziomie europejskim.

Konsekwencje dla bankowości spółdzielczej

Proces integracji z UE wymaga dostosowań nie tylko w sektorze banków komercyjnych, lecz również w sektorze banków spółdzielczych. Głównym obciążeniem będzie dla nich konieczność osiągnięcia wspólnotowego poziomu funduszy własnych, tj. **1 mln EUR**. Polskie banki spółdzielcze są stosunkowo małe i rozdrobnione, a średni poziom ich funduszy własnych jest obecnie daleki od wymogów unijnych; ponad 40% banków spółdzielczych (313 z 757) posiada bowiem fundusze niższe niż 300.000 EUR, a jedynie kilka procent z nich dysponuje funduszami powyżej 1 mln EUR. Mimo iż od kilku lat widoczne są w sektorze spółdzielczym silne procesy konsolidacyjne, prowadzące do podwyższenia kapitałów banków, nie będzie możliwe, aby do końca 2002 r. osiągnęły one poziom funduszy własnych będący równoważnością 1 mln EUR. W związku z tym podczas negocjacji o członkostwo w UE Polska wystąpiła o pięcioletni **okres przejściowy** dla banków spółdzielczych (trwający **do 31 grudnia 2007 r.**)¹¹. Należy jednak rozważyć, czy nie będzie to okres zbyt krótki.

W projekcie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (z 7 grudnia 2000 r.) przewidziano obowiązek stopniowego (etapowego) zwiększania funduszy własnych - do poziomu będącego równoważnością 300.000 EUR do końca 2001 r., następnie do poziomu 500.000 EUR do końca 2005 r. i wreszcie do poziomu 1 mln EUR **do końca 2010 r.** Harmonogram ten przekracza aż o trzy lata długość okresu przejściowego, co oznacza konieczność renegotjacji tych kwestii z Komisją Euro-

pejską. Wydłużenie czasu dochodzenia banków spółdzielczych do wymaganego poziomu funduszy własnych podyktowane było jednak chęcią stosunkowo równomiernego rozłożenia w czasie obciążeń, które będą musiały one ponieść. Obciążenia te są stosunkowo duże, gdyż banki spółdzielcze po osiągnięciu w tym roku poziomu 300.000 EUR, a w ciągu następnych czterech lat będą musiały ponownie zwiększyć swe fundusze o blisko 70%, a w ciągu dalszych pięciu lat - znowu o 100%. Wydłużenie powyższego harmonogramu może się jednak przyczynić do spowolnienia procesów konsolidacyjnych w sektorze, które w ostatnich latach i tak charakteryzują się słabnącą dynamiką.

Korzyści i koszty członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej

Polska, starając się o uzyskanie członkostwa w UE, ma świadomość, iż - zgodnie z tzw. kryteriami kopenhaskimi - oznacza to jednocześnie uczestnictwo w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). W momencie przystąpienia do UE nowe państwa członkowskie, w tym Polska, zyskają status tzw. państwa członkowskiego objętego wyłączeniem (*Member State with a derogation*), tzn. będą uczestniczyć w III etapie UGW przy jednoczesnym stosowaniu waluty krajowej. Nowe kraje członkowskie przyjmą jednolitą walutę natychmiast po spełnieniu tzw. kryteriów zbieżności z Maastricht¹², o ile Komisja Europejska uzna to spełnienie za trwałe i długookresowe.

Kryteria zbieżności gospodarczej

Jak wynika z powyższego, wypełnienie kryteriów zbieżności gospodarczej jest z jednej strony warunkiem, z drugiej natomiast - wymierną korzyścią. Oznacza bowiem włączenie Polski w struktury gospodarcze UE, a tym samym zdrową i stabilną gospodarkę rynkową - tak jak w państwach członkowskich UE. Gospodarka polska będzie musiała dostosować się do wymogów gospodarczych UE, tj. przestrzegać surowych wskaźników gospodarczych. Ponadto, stabilność gospodarcza będzie musiała zostać utrzymana w perspek-

¹¹ Problem okresu przejściowego dla banków spółdzielczych znajduje się w obszarze „Swoboda świadczenia usług”, który został tymczasowo zamknięty 14 listopada 2000 r. Należy jednak dodać, iż w dokumencie „Strategia rozszerzenia” (z 8 listopada 2000 r.) Komisja Europejska stwierdziła, że postulowane okresy przejściowe zostaną podzielone na trzy grupy, tj. do zaakceptowania (*acceptable*), do negocjacji (*negotiable*) i nie do zaakceptowania (*unacceptable*).

¹² Traktat z Maastricht wprowadził następujące kryteria zbieżności gospodarczej:

a) monetarne:

- inflacja (maksymalnie 1,5 punkta procentowego powyżej średniej dla trzech państw UE o najniższej inflacji),
- długookresowe stopy procentowe (maksymalnie 2 punkty procentowe powyżej średniej dla trzech państw UE o najniższej inflacji),
- kurs walutowy (wahania kursu muszą utrzymywać się w przewidzianym przez europejski Mechanizm Kursowy (*Exchange Rate Mechanism* - ERM) przedziale wahań, a waluta nie może być dewaluowana w ciągu ostatnich dwóch lat przed oceną);

b) fiskalne:

- deficyt budżetowy (maksymalnie 3% PKB),
- dług publiczny (maksymalnie 60% PKB).

tywie długookresowej, co oznacza konieczność prowadzenia odpowiedniej polityki gospodarczej, a w szczególności polityki pieniężnej nastawionej na stabilność cen i polityki fiskalnej opartej na dyscyplinie finansów publicznych. Osiągnięcie przez Polskę zdrowej i stabilnej gospodarki oznaczać będzie w praktyce niską inflację, niskie stopy procentowe, równowagę budżetową państwa (niewielki deficyt lub nadwyżkę), rozsądne granice długu publicznego itd. Niska inflacja i niskie stopy procentowe to z kolei sprzyjające warunki dla trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

Korzyści z prowadzenia polityki gospodarczej nastawionej na spełnienie kryteriów zbieżności odczuwane są w Polsce już obecnie. Jeżeli chodzi o **poziom inflacji**, to konsekwentne prowadzenie przez bank centralny antyinflacyjnej polityki pieniężnej umożliwiło przejście od stanu hiperinflacji (na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych) do inflacji jednocyfrowej (pod koniec lat dziewięćdziesiątych). Gwarantem dalszego prowadzenia polityki antyinflacyjnej jest Narodowy Bank Polski, który - na mocy Konstytucji RP - zobowiązany został do dbania o wartość polskiego pieniądza, a jego podstawowym celem jest - zgodnie z ustawą o NBP - utrzymanie stabilnego poziomu cen. W dokumencie *Średniookresowa strategia polityki pieniężnej na lata 1999-2003* Rada Polityki Pieniężnej uznała, iż celem prowadzonej polityki będzie obniżenie inflacji poniżej 4% do 2003 r. Nie jest to bynajmniej stan docelowy, gdyż zgodnie z oficjalnym stanowiskiem Europejskiego Banku Centralnego „stabilność cen” oznacza roczny wzrost cen niższy niż 2%.

Wypełnienie przez Polskę kryterium zbieżności gospodarczej dotyczącego stabilności cen oznaczać będzie niski poziom inflacji i jednocześnie niski poziom stóp procentowych, które obecnie są w Polsce znacznie wyższe niż w państwach UE. Obniżanie stóp procentowych (do poziomu porównywalnego z poziomem państw członkowskich) oznaczać będzie dla sektora bankowego niższą cenę pieniądza na rynku, a tym samym konieczność obniżenia oprocentowania kredytów, a w konsekwencji także depozytów. To z kolei powinno doprowadzić w ostateczności do zmniejszenia rozpiętości między oprocentowaniem kredytów i depozytów, która jest w polskim sektorze bankowym znacznie większa niż w sektorach bankowych UE (na co zwracała uwagę m.in. Komisja Europejska).

Jeżeli chodzi o kryterium zbieżności dotyczące **kursu walutowego**, to wymaga ono m.in. włączenia złotego na okres co najmniej 2 lat do europejskiego Mechanizmu Kursowego (ERM 2)¹³. W *Średniookresowej strategii polityki pieniężnej na lata 1999-2003* uznano, że zostanie to poprzedzone okresem stosowania w peł-

ni płynnego kursu walutowego, co pozwoli trafniej zbliżyć rynkowy kurs złotego do kursu równowagi - przed jego ponownym usztywnieniem w ramach ERM 2. System płynnego kursu walutowego został wprowadzony - po okresie stopniowego rozszerzania dopuszczalnego pasma wahań kursowych i zmniejszania tempa kroczącej dewaluacji - od 12 kwietnia 2000 r. W systemie ERM 2 złoty będzie powiązany sztywnym parytetem z euro, a kurs złotego będzie mógł wahać się w stosunku do tego parytetu w określonym przedziale¹⁴.

Rezultatem dążenia do spełnienia kryterium zbieżności gospodarczej dotyczącego kursu walutowego było wspomniane upłynnienie kursu złotego. Oznacza ono dla polskiego sektora bankowego zwiększenie ryzyka dotyczącego operacji finansowych, z uwagi na fakt, iż przestał istnieć dotychczasowy przedział dopuszczalnych wahań kursu złotego wokół kursu centralnego, a bank centralny nie ma obowiązku interweniować w obronie kursu. Z drugiej strony, ryzyko kursowe zostanie najpierw ograniczone (po włączeniu złotego do mechanizmu ERM 2), a następnie (po wprowadzeniu euro w Polsce) zostanie ono wyeliminowane podobnie jak obecnie w strefie euro.

Jeżeli chodzi o kryteria fiskalne, to zarówno poziom długu publicznego, jak i deficytu budżetowego, są w ostatnich latach systematycznie obniżane. Stosunek państwowego **długu publicznego** do PKB w 1999 r. wyniósł 44,4% (w tym zadłużenie Skarbu Państwa - 42,8%), a w 2000 r. - odpowiednio 42,1% i 39,8%. Powyższe wartości nie przekraczają ani progu ostrzegawczego ustalonego w ustawie o finansach publicznych (50%), ani limitu przewidzianego w Konstytucji RP (60%). **Deficyt budżetowy** w 1999 r. wyniósł natomiast około 2,7% PKB, w 2000 r. - około 2,8% PKB, a w 2003 r. finanse publiczne powinny zostać zrównoważone - zgodnie z rządową *Strategią finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, Polska 2000-2010*.

Jak wynika z powyższego, nominalnie Polska spełnia fiskalne kryteria zbieżności. W praktyce jednak polskie i wspólnotowe wskaźniki nie są w pełni porównywalne ze względu na nieco odmienną metodologię ich obliczania. Te rozbieżności mają jednak zostać wyeliminowane jeszcze w okresie przedczłonkowskim.

Korzyści i koszty dla banku centralnego

Powyżej omówione zostały formalne kryteria zbieżności o charakterze ilościowym. Należy jednak dodać szóste kryterium: „jakościowe”, którym jest **niezależność banku centralnego**. Analizując Traktat, można wyróż-

¹³ Okres ten może być krótszy, gdyż Komisja Europejska może wziąć pod uwagę także ewentualną stabilność kursu złotego w okresie sprzed włączenia go do ERM 2.

¹⁴ Mechanizm ERM 2 przewiduje, że maksymalny przedział wahań może wynosić +/-15% wokół kursu centralnego. Jest on jednak ustalany indywidualnie dla każdego państwa należącego do systemu. Do końca 2000 r. do ERM 2 należały Grecja i Dania (obecnie tylko Dania); dla greckiej drachmy obowiązywał przedział wahań +/-15%, a dla korony duńskiej obowiązywał i nadal obowiązuje przedział +/-2,25%.

nić następujące płaszczyzny niezależności banku centralnego: instytucjonalną, personalną, finansową oraz funkcjonalną.

Z dniem uzyskania członkostwa w UE Narodowy Bank Polski wejdzie bowiem w skład Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC), a z momentem pełnego uczestnictwa w UGW (tj. po wprowadzeniu euro w Polsce) - w skład tzw. Eurosystemu¹⁵. Przepisy regulujące funkcjonowanie NBP powinny zatem zostać zharmonizowane z Traktatem oraz ze Statutem ESBC i EBC jeszcze w okresie przedczłonkowskim (zwłaszcza w kwestii niezależności banku centralnego).

Należy podkreślić, że już obecnie zagwarantowany został wysoki poziom niezależności NBP - dzięki Konstytucji RP (z 2 kwietnia 1997 r.) i ustawie o NBP (z 29 sierpnia 1997 r.). Przewidują one m.in., że:

- NBP przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej,
- coroczne formułowanie założeń polityki pieniężnej znajduje się w kompetencjach specjalnego organu NBP - Rady Polityki Pieniężnej,
- Prezes NBP jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta na okres 6 lat i może zostać odwołany jedynie w wyjątkowych okolicznościach,
- deficyt budżetowy nie może być pokrywany poprzez zaciąganie zobowiązań w banku centralnym.

Niezależnie od istniejącego wysokiego stopnia niezależności polskiego banku centralnego planowana jest nowelizacja ustawy o NBP, mająca na celu m.in. dalsze wzmocnienie tej niezależności. Zgodnie z deklaracjami i postanowieniami ze *screeningu*, mają się zmienić dotychczasowe zapisy, dotyczące m.in. udziału przedstawiciela rządu w posiedzeniach Rady Polityki Pieniężnej, gospodarki finansowej NBP, niezależnego zewnętrznego audytu itd. Zgodnie ze stanowiskiem negocjacyjnym, zmiany te zostaną wdrożone najpóźniej do 31 grudnia 2002 r. Projekt nowelizacji ustawy został opracowany przez NBP w sierpniu 2000 r., a obecnie znajduje się na etapie prac sejmowych.

Integracja europejska, w tym integracja walutowa, umożliwi także **współudział NBP w decyzjach EBC**, a tym samym w kształtowaniu polityki (w szczególności pieniężnej i kursowej) na szczeblu ponadnarodowym. Dotyczy to zarówno członkostwa w UE (i w ESBC), jak też w UGW (i w Eurosystemie). Uczestnictwo w ESBC oznacza bowiem, że Prezes NBP stanie się członkiem Rady Generalnej EBC, natomiast po wejściu do Eurosystemu - członkiem Rady Zarządzającej EBC. Z uwagi na zakres kompetencji, uczestnictwo

w Radzie Generalnej daje wprowadzić niewielki wpływ na politykę EBC, ale już uczestnictwo w Radzie Zarządzającej umożliwi wpływ prawdziwie realny¹⁶.

Dla zachowania obiektywizmu, należy wspomnieć także o **kosztach** związanych z wejściem do UGW i wprowadzeniem euro. Udział ESBC pociągnie za sobą konieczność wniesienia przez NBP stosownej części do kapitału EBC (wynoszącego 5 mld EUR), a także rezerw walutowych EBC (50 mld EUR) - według ustalonego klucza subskrypcji. Biorąc pod uwagę obecnie istniejące kryteria i zakładając, że kapitał EBC nie zostanie podwyższony, przewidywany **udział NBP w kapitale EBC** wyniósłby około 264 mln EUR, jednakże Polska po wejściu do UE, jako kraj pozostający jeszcze poza strefą euro, byłaby prawdopodobnie zobowiązana do wniesienia wkładu wysokości 5% przypisanego jej udziału w kluczu subskrypcji kapitału, tj. około 13,2 mln EUR. Jeżeli zaś chodzi o **udział NBP w rezerwach EBC**, to obecnie przewiduje się, że wyniósłby on około 2,6 mld EUR, jednakże zgodnie ze Statutem EBC i ESBC istnieje możliwość rozłożenia na raty wpłat rezerw walutowych (art. 30). NBP jest świadomy konieczności przyszłego poniesienia tych kosztów i jest na to w pełni przygotowany.

Ustawowe uregulowanie zasad funkcjonowania euro w Polsce

W połowie 2000 r. w NBP opracowana została *Analiza wpływu wprowadzenia euro na polski system bankowy*¹⁷ (na podstawie ankiety przeprowadzonej wśród kilkunastu największych banków w Polsce). Z analizy wynika m.in., że w chwili obecnej nie ma żadnego krajowego aktu prawnego, który szczegółowo regulowałby funkcjonowanie euro w Polsce. Istnieje jednak zarówno potrzeba (wynikająca z silnych powiązań gospodarczych Polski z UE i z bezpośredniego sąsiedztwa ze strefą euro), jak też obowiązek (wynikający z deklaracji i zobowiązań strony polskiej złożonych podczas negocjacji) ustawowego uregulowania zasad funkcjonowania euro w Polsce.

Jako najważniejsze kwestie, które powinny zostać uregulowane ustawowo, banki wymieniały najczęściej:

¹⁶ ESBC jest zarządzany przez organy decyzyjne EBC, którymi są: Zarząd (*Executive Board*), Rada Zarządzająca (*Governing Council*) i Rada Generalna (*General Council*). Zarząd będzie odpowiedzialny za bieżące sprawy EBC - zgodnie z wytycznymi Rady Zarządzającej, która będzie podejmować decyzje konieczne dla zapewnienia realizacji zadań nałożonych na ESBC w Traktacie i Statucie; natomiast Rada Generalna będzie spełniać funkcje doradcze, wspomagające i administracyjne. Zarząd składa się z Prezesa, Wiceprezesa i czterech członków, Rada Zarządzająca - z członków Zarządu oraz prezesów narodowych banków centralnych strefy euro, a Rada Generalna - z Prezesa i Wiceprezesa Zarządu oraz prezesów narodowych banków centralnych UE (poza stali członkowie Zarządu mogą uczestniczyć w posiedzeniach Rady Generalnej, ale bez prawa głosowania).

¹⁷ Zob. K. Szelaż, R. Żak, S. Jakubiec, M. Glibowska: *Analiza wpływu wprowadzenia euro na polski system bankowy*. „Materiały i Studia” NBP, zeszyt nr 107, Warszawa 2000.

¹⁵ Europejski System Banków Centralnych składa się z Europejskiego Banku Centralnego jako jednostki centralnej i wszystkich narodowych banków centralnych UE jako jednostek uczestniczących (EBC + NBC 15), natomiast eurosystem składa się z Europejskiego Banku Centralnego jako jednostki centralnej i wszystkich narodowych banków centralnych UE jako jednostek uczestniczących (EBC + NBC 11).

- zasadę ciągłości kontraktów (zarówno ECU/EUR, jak i waluty narodowe UGW/EUR),
- zasady przeliczania pomiędzy walutami narodowymi UGW oraz EUR i PLN,
- nieodwołalne kursy wymiany dla euro,
- zasadę dobrowolności wyboru waluty w okresie przejściowym,
- stosowanie referencyjnych stóp procentowych EURIBOR i Euro-LIBOR,
- wprowadzenie euro w formie gotówkowej.

W opinii banków, ustawowe uregulowanie funkcjonowania euro w polskim prawodawstwie przyniosłoby wiele konkretnych korzyści, np.:

- zagwarantowanie pewności obrotu gospodarczego w Polsce (banki wskazywały na brak takiej pewności na przełomie 1998 r. i 1999 r.),
- zapewnienie wykonywalności umów,
- uniknięcie wszelkich mogących powstać wątpliwości i nieporozumień związanych z euro,
- ułatwienie podjęcia przez banki stosownych działań związanych z zakończeniem okresu przejściowego,
- uproszczenie czynności, które banki będą musiały wykonać w tym zakresie (im więcej uregulowane zostałyby w drodze ustawowej, tym mniej musiałyby robić same banki),
- przygotowanie do płynnego wejścia Polski do UGW i zastąpienia złotego przez euro.

Zgodnie z deklaracjami ze stanowiska negocjującego „Unia Gospodarcza i Walutowa”, Polska ma wdrożyć unijne przepisy dotyczące euro najpóźniej do końca 2002 r. Jednakże z uwagi na mające miejsce wcześniej przejście z tzw. okresu przejściowego do okresu końcowego (na przełomie 2001 i 2002 r.), kiedy to nastąpi wycofywanie z obiegu walut narodowych UGW i wprowadzanie w ich miejsce monet i banknotów euro, niezbędne jest również odpowiednio wczesne uregulowanie w Polsce najważniejszych kwestii związanych z euro. Projekt stosownego aktu prawnego (ustawy) został przygotowany w NBP w grudniu 2000 r., a w styczniu 2001 r. skierowany przez Ministra Finansów do uzgodnień międzyresortowych.

Korzyści z wprowadzenia jednolitej waluty euro

Trwałe spełnienie kryteriów zbieżności umożliwi Polsce pełne uczestnictwo w UGW, co będzie oznaczać konieczność wycofania złotego i wprowadzenia w jego miejsce euro. Zastąpienie złotego przez euro umożliwi czerpanie przez Polskę korzyści z przynależności do obszaru gospodarczego o jednolitym rynku i jednolitej walucie. Jednolita waluta euro jest bowiem dopełnieniem i logiczną konsekwencją jednolitego rynku UE, a jej wprowadzenie niesie za sobą wiele konkretnych korzyści gospodarczych, w tym m.in.:

- wyeliminowanie niepewności co do wahań kursów (tzw. ryzyka kursowego),
- likwidację kosztów transakcyjnych,
- większą przejrzystość i porównywalność cen,
- optymalną alokację kapitału.

Najważniejsza z powyższych korzyści to **wyeliminowanie niepewności co do wahań kursów** - tzw. ryzyka kursowego, które istnieje zawsze dopóty, dopóki na danym obszarze funkcjonuje wiele walut. W strefie euro, do której włączona zostanie także Polska, takiego ryzyka nie będzie, gdyż wszystkie waluty narodowe zostaną zastąpione przez jedną walutę - euro (pozostanie więc jedynie niepewność co do wahań kursu euro w stosunku do walut spoza UGW). Eliminacja ryzyka kursowego wewnątrz strefy euro zapewni większą swobodę i dynamikę prowadzenia działalności gospodarczej, zwłaszcza handlu (podmioty gospodarcze nie będą bowiem musiały ponieść kosztów zabezpieczania przed ryzykiem czy ubezpieczenia kontraktów na wypadek niekorzystnej zmiany kursu). Jest to istotne zwłaszcza dla polskich przedsiębiorstw, gdyż większość z nich ma problemy ze skutecznym zabezpieczeniem się przed ryzykiem kursowym.

Konsekwencje wprowadzenia euro i likwidacji ryzyka kursowego są w Polsce odczuwalne już obecnie, a w najbliższej przyszłości będą odczuwalne jeszcze bardziej - również dla polskiego sektora bankowego. Dla przedsiębiorstw z państw UGW euro stało się „walutą krajową”, a zatem - chcąc uniknąć ryzyka kursowego - nie są one zainteresowane rozliczaniem swego handlu w innej (obcej) walucie, lecz w swej walucie krajowej, czyli w euro. Ta presja na fakturowanie i rozliczanie handlu między Polską i UE w euro, wywierana przez unijnych eksporterów na polskie przedsiębiorstwa, spowoduje, że banki obsługujące te przedsiębiorstwa - w obawie przed utratą klientów - będą musiały zapewnić im możliwość dokonywania rozliczeń w euro.

Kolejną korzyścią z wprowadzenia jednolitej waluty będzie **likwidacja kosztów transakcyjnych** przy wymianie jednej waluty na drugą, gdyż waluty narodowe państw UGW - po zastąpieniu ich jednolitą walutą euro - stracą status prawnego środka płatniczego i przestaną istnieć (pozostaną więc jedynie koszty transakcyjne związane z transakcjami pomiędzy euro i walutami spoza UGW). Eliminacja kosztów transakcyjnych oznaczać będzie dla podmiotów gospodarczych (zwłaszcza eksporterów i importerów) zmniejszenie wolumenu całkowitych kosztów ich działania, jednocześnie jednak dla banków czy kantorów będzie to oznaczać spadek dochodów z tytułu prowizji za wymianę walut. Szacuje się, że średni europejski bank stracił po wprowadzeniu euro około 70% wcześniejszych dochodów z tego tytułu¹⁸. Przewaga korzyści nad stratami jest jednak w ujęciu ogólnym oczywista i bezdyskusyjna.

¹⁸ Zob. J. Zombirt: *Praktyczne implikacje euro dla polskiego sektora bankowego*. „Bank i Kredyt” nr 12/1998, s. 66.

W związku z powyższym banki będą zmuszone znaleźć inne źródła dochodów. Należy tu nadmienić, że w niedalekiej przyszłości banki w Polsce rzeczywiście zyskają nowe źródło dochodów - w wyniku konieczności przeprowadzenia dostosowań prawnych przed wejściem Polski do UGW. Chodzi mianowicie o fakt, że rezerwy obowiązkowe banków odprowadzane do banku centralnego i utrzymywane obecnie na nie oprocentowanym rachunku zostaną w przyszłości - po zmianie ustawy o NBP - oprocentowane (jak to przewiduje stosowne rozporządzenie EBC w sprawie rezerw minimalnych¹⁹). Aby polskie banki były konkurencyjne także na Jednolitym Rynku, niezbędne jest również dalsze obniżenie poziomu rezerw obowiązkowych, który wciąż jest stosunkowo wysoki w porównaniu z państwami Unii Europejskiej.

Wprowadzenie jednolitej waluty zapewni ponadto **przejrzystość i porównywalność cen**, co może z czasem doprowadzić do ich wyrównywania się (należy jednak pamiętać o przyczynach utrzymujących się rozbieżności cenowych na podobne produkty w poszczególnych państwach członkowskich UE, jak np. koszty produkcji, transportu, preferencje konsumentów). Przejrzystość i porównywalność cen powinna się też przyczynić do poprawy konkurencyjności na wspólnym rynku. Stworzy to niewątpliwie szanse dla najlepszych i najbardziej efektywnych podmiotów gospodarczych, zaś dla przedsiębiorstw niekonkurencyjnych przyniesie ryzyko wyparcia z rynku. Zaostrzenie konkurencji przyczyni się więc do podniesienia wydajności gospodarczej, polepszenia jakości towarów itd. Może też prowadzić do specjalizacji produkcji.

Związana z wprowadzeniem euro przejrzystość i porównywalność cen, która spowoduje zaostrzenie konkurencji na Jednolitym Rynku, także może mieć wpływ na polski sektor bankowy. Zwiększona konkurencja w strefie euro może bowiem doprowadzić do stopniowego wypierania mniej efektywnych banków poza strefę euro, przez co będą one zmuszone do poszukiwania dla siebie innych rynków, m.in. rynków sąsiadujących ze strefą euro, do których należy Polska (i polski sektor bankowy).

Ponadto, w obliczu przyszłej konkurencji na Jednolitym Rynku, polskie banki będą musiały oferować klientom szeroki wybór produktów i instrumentów nominowanych w euro. Z jednej strony, do pełnego otwarcia polskiego sektora bankowego na konkurencję zagraniczną pozostało jeszcze kilka lat, które można wykorzystać na odpowiednio wczesne przygotowanie się do nowej sytuacji, co przyniesie bankom niewątpliwie wiele korzyści (jak np. przemyślane, a nie chaotyczne działania, rozłożenie kosztów w czasie, popra-

wę wizerunku banku w oczach klientów itp.)²⁰. Z drugiej jednak strony, pewna presja konkurencyjna występuje już obecnie, z uwagi na wysoki udział kapitału zagranicznego w kapitale i aktywach polskiego sektora bankowego. Banki z udziałem, zwłaszcza większościowym, kapitału zagranicznego (który pochodzi głównie ze strefy euro)²¹ będą w naturalny sposób dążyć do upowszechniania euro w obrocie gospodarczym w Polsce.

Wprowadzenie jednolitej waluty pozwoli inwestorom (zarówno instytucjonalnym, jak i indywidualnym) na **optymalną alokację kapitału**. Spowoduje to bowiem niewątpliwie ruch w kierunku stworzenia bardziej zintegrowanego rynku kapitałowego w UE²². W rezultacie inwestorzy europejscy, którzy do tej pory - z uwagi na ryzyko kursowe - byli w większości ograniczeni do inwestowania na rynkach krajowych, zyskają znacznie większe możliwości poszukiwania nowych inwestycji i korzystniejszej alokacji kapitału w całej strefie euro. Przedsiębiorstwa zyskają natomiast większe możliwości rozwoju dzięki pojawieniu się nowych potencjalnych źródeł pozyskiwania funduszy i podnoszenia kapitałów (z innych państw członkowskich).

Należy także zauważyć, że korzyścią samą w sobie jest przynależność do ugrupowania o tak wielkim potencjale gospodarczym jak UE, która - obok USA i Japonii - zalicza się do największych potęg gospodarczych świata. Pozostawanie poza takim ugrupowaniem skazuje państwo na marginalizację gospodarczą (zwłaszcza w warunkach postępującej globalizacji gospodarczej). Ponadto, potencjał gospodarczy UE sprawia, że euro będzie - obok dolara i jena - niewątpliwie jedną z najważniejszych walut międzynarodowych (transakcyjnych, inwestycyjnych i rezerwowych)²³. Wszystko to powinno doprowadzić do znaczącego wzrostu konkurencyjności UE, tak wewnętrznej (w ramach Jednolitego Rynku), jak i zewnętrznej (na rynkach międzynarodowych). Częścią tej potęgi gospodarczej będzie również Polska.

Zagrożenia związane z wprowadzeniem euro

Na zakończenie, dla zachowania obiektywizmu, należy wspomnieć także o potencjalnych zagrożeniach związanych z wprowadzeniem euro. Za jedno z najwięk-

²⁰ Por. K. Szelaż: *Wprowadzenie euro - geneza, kluczowe decyzje, aspekty prawne*. „Bank i Kredyt” nr 10/1998, s. 24.

²¹ Udział kapitału zagranicznego w strukturze kapitałów akcyjnych polskiego sektora bankowego przedstawiał się w połowie 2000 r. następująco: kapitał amerykański (ponad 14,5%), niemiecki (około 12,5%), holenderski (około 7,5%), francuski (około 4,5%), irlandzki i austriacki (po około 4%). Zob. *Sytuacja finansowa banków...* op.cit., s. 27.

²² Potwierdza to fakt, że papiery wartościowe na giełdach ze strefy euro są notowane w euro. Ponadto wprowadzenie euro, a także postępujący proces globalizacji doprowadziły w tym roku do fuzji giełd w Paryżu, Amsterdamie i Brukseli, co można traktować - zakładając przyłączenie do nich innych giełd (np. w Mediolanie czy Madrycie) - jako początek tworzenia giełdy o wymiarze paneuropejskim. Były również plany fuzji giełd w Londynie i Frankfurtach, ale zostały zawieszono.

²³ Szerzej na ten temat: K. Szelaż: *Euro w roli waluty międzynarodowej*. „Bank i Kredyt” nr 12/1998, s. 49-65.

¹⁹ Regulation no 2818/98 of the European Central Bank of 1 December 1998 on the application of minimum reserves.

szych zagrożeń dla strefy euro uznaje się tzw. **wstrząsy asymetryczne** (*asymmetric shocks*), które mogą wystąpić w niektórych państwach członkowskich z uwagi na fakt, iż jednolita polityka pieniężna w strefie euro (prowadzona przez Europejski Bank Centralny) niekoniecznie będzie odpowiadać w jednakowym stopniu wszystkim państwom wchodzącym w skład strefy euro, a może nawet prowadzić do ożywienia gospodarczego w jednych państwach (czy regionach), a w innych powodować w tym samym czasie stagnację czy wręcz recesję gospodarczą. Co więcej, państwa te mają ograniczoną możliwość przeciwdziałania takiej sytuacji, gdyż - przynależąc do ugrupowania o jednolitej walucie - tracą podstawowy instrument, jakim jest polityka kursu walutowego (m.in. dla stymulowania konkurencyjności eksportu). Istnieją jednak inne instrumenty kształtowania sytuacji gospodarczej państwa i przeciwdziałania zjawiskom kryzysowym (np. polityka fiskalna, mobilność siły roboczej i kapitału, elastyczność cen i płac). Trudno jednak obecnie oszacować prawdopodobieństwo wystąpienia takich wstrząsów w strefie euro.

Oprócz przedstawionej powyżej utraty niezależności w prowadzeniu polityki kursowej często przytaczany jest także argument dotyczący **utraty niezależności w prowadzeniu polityki pieniężnej**. Istotnie, z dniem uzyskania członkostwa NBP wejdzie w skład Europejskiego Systemu Banków Centralnych, co wiąże się z rezygnacją z samodzielnie prowadzonej polityki pieniężnej na rzecz scentralizowanej polityki pieniężnej prowadzonej przez EBC. Należy jednak rozważyć, czy obecnie (w warunkach globalizacji, wzrastających międzynarodowych powiązań gospodarczych i swobodnego przepływu kapitału) można mówić o faktycznej niezależności w prowadzeniu polityki pieniężnej przez jakikolwiek bank centralny. Tak więc powyższy argument nie wydaje się uzasadniony, gdyż mówi o utracie uprawnień, które i tak nie są (bo nie mogą być) w pełni wykorzystywane. Naturalne jest natomiast, że dla jed-

nolitej waluty musi być prowadzona jednolita (czyli scentralizowana, a nie zdecentralizowana) polityka pieniężna. Tak więc przekazanie stosownych uprawnień przez narodowe banki centralne na rzecz EBC jest nie tyle „utrata niezależności”, ile logiką i konsekwencją procesu integracyjnego.

Podsumowanie: perspektywy przystąpienia Polski do UE i UGW

Podsumowując powyższe rozważania na temat korzyści i kosztów integracji Polski ze strukturami europejskimi, można wyciągnąć następujące ogólne wnioski:

- korzyści i koszty są w pewnej mierze odczuwalne już obecnie w fazie przedczłonkowskiej,

- w krótkim okresie (w fazie przedczłonkowskiej) dominować będą koszty, a w dłuższej perspektywie (po uzyskaniu członkostwa) coraz szerzej zaczną występować korzyści,

- korzyści z członkostwa zarówno w UE, jak i UGW będą w ogólnym rozrachunku znacznie większe niż związane z tym koszty i potencjalne zagrożenia.

Jeżeli zaś chodzi o datę przystąpienia Polski do UE i UGW, to z jednej strony, Rząd RP zakłada oficjalnie, że Polska zostanie członkiem UE od 1 stycznia 2003 r., a prowadzona polityka gospodarcza ma zapewnić gotowość Polski do uczestnictwa w europejskim Mechanizmie Kursowym (ERM 2) w 2004 r., zaś do pełnego członkostwa w UGW - w 2006 r. Z drugiej strony, Komisja Europejska podaje lata 2003-2005 jako potencjalny termin przyjęcia nowych państw członkowskich, co oznaczałoby, że Polska mogłaby przystąpić do UGW i przyjąć euro w latach 2005 -2007. Mimo niepewności co do powyższych terminów, wydaje się, iż można zakładać, że do 2008 r. Polska powinna przystąpić zarówno do UE, jak i UGW (należy jednak z dużą ostrożnością podchodzić do wszystkich powyższych dat).

Problemy określenia optymalnego poziomu rezerw walutowych

Dorota Wyźnikiewicz

Wstęp

Celem polityki monetarnej w Polsce po wprowadzeniu strategii bezpośredniego celu inflacyjnego jest ograniczenie tempa wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych do ustalonego poziomu. Wydawać by się więc mogło, że bank centralny powinien zrezygnować z oddziaływania na inne kategorie ekonomiczne, w tym między innymi na zewnętrzną równowagę płatniczą kraju. Czy jednak bank centralny kraju określanego jako *emerging market*, dokonującego transformacji systemowej, może sobie na to pozwolić? Proces integracji gospodarki polskiej z gospodarką światową sprawia, że problemy związane z kształtowaniem zewnętrznej równowagi płatniczej nabierają coraz większego znaczenia - zwłaszcza w obliczu narastającego deficytu obrotów bieżących i postępującej liberalizacji przepływów kapitału, w tym kapitału krótkoterminowego. Tymczasem ewentualne dostosowanie kursowe w postaci mniej lub bardziej gwałtownej deprecjacji kursu waluty może przyczynić się do zwiększenia inflacji, tzn. zagrozić realizacji bezpośredniego celu inflacyjnego.

Należy podkreślić, że dopiero w systemie kursu płynnego bank centralny ma możliwość świadomego kształtowania poziomu rezerw walutowych.

Pojawienie się w ostatnich latach wielu kryzysów finansowych w gospodarce światowej, przede wszystkim w *emerging markets*, w warunkach łatwego przenoszenia się szoków z jednej gospodarki do pozostałych, wskazuje na wzrost znaczenia czynników określa-

jących zewnętrzną równowagę płatniczą. Jednym z ważniejszych są rezerwy walutowe, gwarantujące płynność finansową kraju i wpływające na jego wiarygodność kredytową.

Optymalny poziom rezerw walutowych, w skali globalnej, jak i poszczególnych krajów, był wielokrotnie przedmiotem analiz już w latach 60. i 70. W literaturze tego okresu, a także późniejszej, można napotkać na wiele metod określenia zapotrzebowania kraju na rezerwy walutowe.

W części pierwszej opracowania omówione są definicje rezerw walutowych kraju oraz ich optymalnego poziomu, a także najważniejsze z metod określania tego optimum opisane w literaturze. Następnie zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytanie, czy obecny poziom rezerw walutowych Polski można uznać za optymalny.

Definicje

Zgodnie z definicją Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Europejskiego Banku Centralnego, za rezerwy walutowe uważa się **oficjalne aktywa rezerwowe**, które tworzą płynne aktywa dewizowe pozostające w dyspozycji władzy monetarnej. Są to: złoto monetarne, SDR-y, pozycja rezerwowa w Międzynarodowym Funduszu Walutowym oraz aktywa walutowe obejmujące gotówkę, lokaty bankowe, rządowe papiery wartościowe, weksle i obligacje, instrumenty rynku pienięż-

nego, pochodne instrumenty finansowe, udziałowe papiery wartościowe i inne należności.

Proponujemy uznanie za **optymalny poziom rezerw walutowych** taki, który zapewnia realizację celów, dla których utrzymywane są rezerwy, przy spełnieniu ustalonych warunków dotyczących kosztu utrzymywania rezerw, bezpieczeństwa i płynności oraz stabilności finansowej kraju. Jest to definicja bardzo szeroka, umożliwiająca określenie poziomu rezerw w zależności od celów im stawianych w danym kraju i przyjętych warunków ograniczających.

Rozwój międzynarodowych rynków finansowych spowodował, że możliwe jest uzupełnienie krajowych rezerw dewizowych środkami pożyczonymi na tych rynkach. Dlatego też postuluje się rozszerzenie analizowanej kategorii rezerw o wielkość możliwych do uzyskania kredytów¹. Wielkość ta jest uzależniona od wiarygodności kredytowej kraju. Taka definicja dopuszcza możliwość spadku rezerw dewizowych kraju do zera, a nawet poniżej, bez groźby powstania zakłóceń w gospodarce.

Motywy skłaniające do utrzymywania rezerw walutowych

Określenie optymalnego poziomu rezerw wymaga uprzedniego określenia roli, jaką te rezerwy mają spełniać w gospodarce kraju. Najczęściej wymieniane motywy² to:

- zagwarantowanie płynności w przypadku powstawania deficytu bilansu płatniczego (na skutek wahań sezonowych lub cyklicznych, klęsk żywiołowych, nieurodzajów w rolnictwie, zjawisk o charakterze strukturalnym, np. zmiany w popycie zagranicznym i niedostosowanie do nich gospodarki kraju);
- zagwarantowanie płynności w sytuacjach kryzysowych, w tym także w przypadku wojen;
- utrzymanie lub zwiększenie zaufania do zewnętrznej pozycji finansowej kraju, zapobiegające gwałtownym odpływom kapitału;
- podniesienie prestiżu kraju.

Czynniki określające zapotrzebowanie kraju na rezerwy dewizowe

Międzynarodowy Fundusz Walutowy wskazuje czynniki określające zapotrzebowanie kraju na rezerwy dewizowe³. Do najważniejszych zaliczono:

- sezonowe wahania w handlu zagranicznym,
 - zmienność handlu zagranicznego w warunkach nadzwyczajnych,
 - zmienność cen handlu zagranicznego i popytu zewnętrznego na eksport z danego kraju,
 - stopień uzależnienia gospodarki danego kraju od importu,
 - zapasy towarów eksportowanych i importowanych,
 - potencjalny spadek rezerw na skutek odpływu kapitału krótkoterminowego,
 - możliwość uzyskania pożyczek długoterminowych lub darowizn zagranicznych dla utrzymania pożądanego poziomu rezerw,
 - możliwość zastosowania środków prawnych lub psychologicznych utrudniających niepożądane z punktu widzenia władz monetarnych wykorzystanie rezerw.
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy rozróżnił ponadto cztery poziomy rezerw dewizowych. Najniższy umożliwia obsługę zadłużenia zagranicznego i niezbędne wydatki na import w niekorzystnych latach bez konieczności wprowadzania ograniczeń dla ludności. Najwyższy gwarantuje zachowanie wymienialności waluty krajowej.

Metody określania poziomu rezerw dewizowych

Teoretycznie, rola rezerw walutowych zmienia się w zależności od systemu kursowego obowiązującego w danym kraju.

W systemie kursu stałego bank centralny jest zobowiązany do obrony waluty krajowej, dlatego też poziom rezerw istotnie wpływa na ocenę wiarygodności kredytowej kraju.

Przy kursie płynnym władza monetarna w przypadku odpływu kapitału nie podejmuje interwencji na rynku walutowym. Dostosowanie odbywa się za pomocą kursu walutowego. Rezerwy walutowe się zmieniają.

W praktyce w większości krajów kurs płynny nie występuje w czystej postaci. W przypadku, gdy władza monetarna obawia się nadmiernego spadku kursu waluty, mogącego wywołać negatywne skutki dla gospodarki, banki centralne najczęściej decydują się na interwencje na rynku walutowym. Znaczenie rezerw walutowych jest więc tylko pozornie mniejsze niż w systemie kursu stałego. Należy podkreślić, że dopiero w systemie kursu płynnego bank centralny ma możliwość świadomego kształtowania poziomu rezerw walutowych.

Metody określania poziomu rezerw walutowych w warunkach kursu stałego

Metody określenia zapotrzebowania kraju na rezerwy walutowe można podzielić na ilościowe i jakościowe.

¹ W. Alpo: *Why There is a Lower Band on the Central Bank's Foreign Reserves*. Finnish Economic Papers, Vol. 4, No 2, Autumn 1991.

² J.A.H. de Beaufort Wijnholds: *The Need for International Reserves and Credit Facilities*. Leiden 1977 Martinus Nijhoff Social Sciences Division.

³ IMF, Annual Report 1952, za: J.A.H. de Beaufort Wijnholds, op.cit.

Do metod ilościowych zalicza się: relację poziomu rezerw walutowych do wartości miesięcznego importu, relację należnych płatności bieżących do eksportu, relację rezerw do wybranej miary kapitału zagranicznego, relację rezerw walutowych do pieniądza krajowego, modelowy obraz monetarnego podejścia do bilansu płatniczego, metodę nakładów i wyników oraz kształtowanie międzynarodowej pozycji inwestycyjnej. Metodą jakościową jest analiza symptomatyczna.

Metody określenia zapotrzebowania kraju na rezerwy walutowe mają pewne zalety, ale również wady. Najogólniej mówiąc, wady sprowadzają się do obejmowania przez każdą z tych metod zaledwie wycinka rzeczywistości. Część tych metod jest przy tym bardzo skomplikowana, a ponadto wymaga poniesienia ogromnego nakładu pracy i czasu. Najbardziej poprawnym rozwiązaniem wydaje się wykorzystanie jednocześnie kilku metod i na podstawie zbioru wyników podjęcie próby określenia optymalnego poziomu rezerw walutowych kraju. Złożoność omawianego tematu sprawia, że niniejsze opracowanie należy traktować jako zarysowanie problemu i punkt wyjścia do ewentualnej dyskusji i pogłębionych badań.

Poniżej omówione zostały najważniejsze z wymienianych w literaturze metod.

Jednym z najczęściej wykorzystywanych wskaźników statystycznych jest **relacja poziomu rezerw dewizowych do wartości miesięcznego importu**. Jest to wskaźnik obejmujący bardzo wąski fragment rzeczywistości, pomijający znaczną część transakcji bilansu płatniczego, a ponadto abstrahujący od wpływu systemu kursowego. Pojawiły się pewne próby wzbogacenia wartości tego wskaźnika poprzez uzależnienie jego wielkości od stopnia wymiennalności waluty danego kraju (stosowane m.in. przez Deutsche Bank i Union Bank of Switzerland). Ocenia się, że kraj o walucie wymiennalnej w odniesieniu do transakcji obrotów bieżących powinien posiadać rezerwy stanowiące równowartość 6-miesięcznego importu, a kraj o w pełni wymiennalnej walucie - rezerwy stanowiące równowartość 12-miesięcznego importu. Zwłaszcza ta ostatnia wartość może budzić dużo wątpliwości. Większość z krajów o całkowicie wymiennalnej walucie to kraje wysoko rozwinięte gospodarczo i stabilne, o wysokiej wiarygodności kredytowej. W przypadku powstania zakłóceń mogą bez trudu uzyskać niezbędne środki na międzynarodowych rynkach finansowych po relatywnie niskiej cenie. Nie muszą więc utrzymywać tak ogromnych rezerw. Relacja rezerw dewizowych do miesięcznego importu jest jednym ze wskaźników stosowanych np. przez Union Bank of Switzerland do oceny ratingu krajów *emerging markets*. Rezerwy stanowiące równowartość 12-miesięcznego importu odpowiadają najwyższej wiarygodności A, 6-miesięcznego - BBB, 3-miesięcznego - BB, a poniżej 3 miesięcy - B.

Innym wskaźnikiem jest **relacja należnych płatności bieżących bilansu płatniczego do eksportu**, w tym odnoszących się do obsługi zadłużenia zagranicznego kraju, realizacji płatności z tytułu importu towarów i usług, obsługi depozytów walutowych. Union Bank of Switzerland wykorzystuje relację obsługi zadłużenia zagranicznego do eksportu dla określania ratingu kraju z grupy *emerging markets*: do 20% grupa najwyższa A, 20-30% grupa BBB, 30-40% BB i ponad 40% B.

Deficyt obrotów bieżących odniesiony do rezerw walutowych informuje, przez jak długi okres możliwe byłoby finansowanie deficytu obrotów bieżących rezerwami walutowymi. W przypadku Polski byłoby to niewiele ponad 2 lata. Dla porównania, w połowie lat 90. Bank Anglii mógłby sfinansować skumulowany deficyt obrotów bieżących z 4 lat (okres 1993-1996)⁴.

Rozwój międzynarodowych rynków finansowych, będący wynikiem wprowadzenia ułatwień dla przepływu kapitału, sprawił, że wzrosła zmienność strumieni w finansowej i kapitałowej części bilansu płatniczego⁵. Z jednej strony wymaga to odpowiedniego zwiększenia poziomu rezerw dewizowych, jednakże z drugiej strony większe możliwości przyciągnięcia kapitału zagranicznego do kraju wpływają na zmniejszenie zapotrzebowania na rezerwy dewizowe. Należy jednak uwzględnić, że większe możliwości przyciągnięcia kapitału zagranicznego, czy też możliwości zaciągnięcia przez bank centralny czy rząd kredytów zagranicznych (także w formie emisji papierów wartościowych) i ich koszt zależą w dużym stopniu od oceny wiarygodności kredytowej danego kraju, a ta z kolei zależy od stabilności finansowej kraju, czyli od tego, czy kraj dysponuje odpowiednio wysokimi rezerwami dewizowymi. Jest to szczególnie istotne w przypadku krajów rozwijających się i krajów transformujących się. Wszelkie zakłócenia finansowe ograniczają bowiem znacznie możliwości uzyskania przez te kraje środków zagranicznych. Wykorzystując **wskaźnik odnoszący rezerwy dewizowe do wybranej miary napływu lub odpływu kapitału zagranicznego**, należy pamiętać, że wielkość strumieni kapitału charakteryzuje się znacznie większą zmiennością niż wielkość importu i w związku z tym zasadne jest uwzględnianie zarówno zmienności tych strumieni, jak i ich średniego poziomu oraz struktury napływającego kapitału (kapitał lokowany w krótkoterminowe papiery dłużne może w każdej chwili odpłynąć - chociaż obecnie rozwój wtórnych rynków finansowych spowodował, że praktycznie nawet długoterminowe papiery wartościowe są w dowolnej chwili zbywalne). Ponadto, duża zmienność strumieni kapitału może sygnalizować poważne zakłócenia o charakterze makroekonomicznym, a więc sytuację, w której nawet

⁴ *The external balance sheet of the United Kingdom: recent developments*. Bank of England Quarterly Bulletin, February 1999.

⁵ *The management of foreign exchange reserves* (notatka na spotkanie prezesów banków centralnych). Basle, 29.01.1997 r. Bank for International Settlements.

bardzo duże rezerwy nie mogą rozwiązać istniejących trudności bez zastosowania innych instrumentów.

Współczynnikiem określającym bezpieczeństwo jest **relacja rezerw walutowych do pieniądza krajowego**⁶. Wskaźnik ten pokazuje stopień pokrycia pieniądza krajowego środkami w walutach obcych. Przyjmuje się, że pokrycie w 30% lub większe zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne gospodarki. Spadek relacji poniżej 10%, wynikający z obniżenia poziomu rezerw walutowych bądź nadmiernego wzrostu podaży pieniądza krajowego, sprawia, że wzrasta zagrożenie wystąpieniem silnej dewaluacji waluty krajowej (z wystąpieniem kryzysu walutowego włącznie).

Monetarne podejście do bilansu płatniczego⁷, stwierdzając, że bilans płatniczy jest w swej istocie zjawiskiem pieniężnym i odzwierciedla proces dopasowywania się podaży pieniądza do popytu, wskazuje na silne związki między równowagą wewnętrzną i zewnętrzną w gospodarce. Polityka pieniężna państwa wpływa na bilans płatniczy, ale jednocześnie mała otwarta gospodarka, jaką jest Polska, ulega wpływom otoczenia międzynarodowego. To podejście umożliwia więc - przy danych założeniach, dotyczących kształtowania się sytuacji w kraju - określenie poziomu rezerw dewizowych, który spełniając cel ich utrzymywania, jednocześnie może zapewnić stabilną sytuację monetarną w kraju. Wśród zmiennych objaśniających modeli określających poziom rezerw dewizowych, stosowane były między innymi takie kategorie, jak zmienność płatności bilansu płatniczego (eksportu i importu), import, kurs walutowy nominalny i realny, dochód narodowy *per capita*, podaż pieniądza, nadwyżka popytu na pieniądź nad podażą, koszt alternatywny itd.⁸

Metoda nakładów i wyników⁹ porównuje koszty dostosowania, które musiałaby ponieść gospodarka w przypadku braku odpowiednio wysokiego poziomu rezerw, i koszty alternatywne - wynikające z utrzymywania części rezerw w postaci nisko dochodowych lokat zamiast w postaci rentownych przedsięwzięć. Optymalny poziom rezerw dewizowych znajduje się w punkcie, w którym marginalna korzyść równa się marginalnemu kosztowi utrzymywania rezerw. Koszty dostosowania obejmują koszty zmiany polityki mierzono spadkiem dochodu spowodowanym zastosowaniem restrykcyjnej polityki mającej na celu ograniczenie popytu oraz wynikającym z dewaluacji waluty, a także koszty ponoszone na skutek prowadzenia polityki zachęcania kapitału do inwestowania w danym kraju poprzez podniesienie krajowych stóp procentowych lub

ograniczanie inwestycji kapitału krajowego za granicą, bądź zaciąganie kredytów za granicą. Wyżej wymienione koszty mają charakter finansowy - inne koszty są pomijane. Koszty utrzymania rezerw dewizowych obejmują stratę, którą ponosi gospodarka nie inwestująca tych środków w wysoko rentowne papiery, minus zysk przynoszony przez rezerwy. Praktyczne zastosowanie tej metody wymagałoby precyzyjnego zdefiniowania poszczególnych kategorii oraz dysponowania rozbudowanym modelem makroekonomicznym.

Metodą jakościową jest **analiza symptomatyczna**¹⁰, która jest jednak bardziej przydatna przy ocenie zapotrzebowania na rezerwy dewizowe w skali globalnej. Polega ona na obserwacji i analizie wybranych zjawisk i wskaźników oraz określeniu na ich podstawie, czy poziom rezerw jest zbyt wysoki, czy zbyt niski. Najważniejsze z tych wskaźników to istnienie presji inflacyjnej lub deflacyjnej, restrykcyjność polityki, wysokość stóp procentowych, dewaluacja lub rewaluacja waluty, stosowanie subsydiów eksportowych, stosowanie ograniczeń płatności, kontrola ruchu kapitału, wykorzystanie pomocy zagranicznej i zaciąganie kredytów zagranicznych. Mimo niejednoznaczności wielu z tych wskaźników metoda symptomatyczna może być stosowana jako niezbędne uzupełnienie metod ilościowych.

Jako kryterium wyznaczania poziomu rezerw walutowych można także przyjąć ich poziom zapewniający **stabilizację** lub przynajmniej zmniejszenie tempa pogarszania się **międzynarodowej pozycji inwestycyjnej**. Międzynarodowa pozycja inwestycyjna umożliwia właściwą ocenę zewnętrznej sytuacji finansowej kraju. Jest to bilans aktywów i pasywów zagranicznych prezentujący stan należności zagranicznych i zobowiązań danego kraju wobec zagranicy. Aktywa i pasywa zagraniczne prezentowane są zazwyczaj w podziale wg rodzajów instrumentów finansowych i sektory gospodarki narodowej.

Metody określania poziomu rezerw walutowych w warunkach kursu płynnego

Przy w pełni płynnym kursie walutowym bank centralny nie interweniuje na rynku walutowym ani w celu osiągnięcia pożądanego poziomu kursu walutowego, ani w celu zrównoważenia popytu z podażą walut. Wydawać by się mogło, że w takiej sytuacji rezerwy walutowe nie są potrzebne. W praktyce jednak w sytuacjach kryzysowych banki centralne interweniują na rynku walutowym, aby zmniejszyć negatywne skutki dewaluacji kursu waluty krajowej dla gospodarki. Wydaje się, że omówione wyżej metody są więc nadal przydatne.

⁶ G. Kaminsky, S. Lizondo, C.M. Reinhart: *Leading Indicators of Currency Crises*. IMF Working Paper 97/79 July 1997.

⁷ B. Grabowski: *Monetarna teoria bilansu płatniczego*. Warszawa 1997 PWN; K. Kalicki: *Pieniądz a bilans płatniczy*. Warszawa 1998 PWE.

⁸ T. Lehto: *The Level of a Central Bank's International Reserves: Theory and Cross-Country Analysis*. Bank of Finland Discussion Papers 15/94.

⁹ T. Lehto, op.cit.

¹⁰ J.A.H. de Beaufort Wijnholds: *The Need for International Reserves and Credit Facilities*. Leiden 1977 Martinus Nijhoff Social Sciences Division.

Na wielkość rezerw walutowych poza systemem kursu walutowego wpływa także poziom rozwoju gospodarczego kraju. Kraj wysoko rozwinięty, o stabilnej gospodarce i wysokiej wiarygodności kredytowej w przypadku pojawienia się trudności z płynnością finansową, jeżeli nie chce dopuścić do dostosowania kursu walutowego, może łatwo pozyskać środki finansowe na rynkach międzynarodowych. Spośród krajów wysoko rozwiniętych o systemie płynnego kursu walutowego można wymienić Australię, o rezerwach walutowych na koniec 1999 r. w wysokości 22,2 mld USD¹¹ (w przybliżeniu odpowiada to wielkości deficytu obrotów bieżących), Kanadę - 28,1 mld USD (nadwyżka obrotów bieżących 2,2 mld USD), Szwajcarię - 36,3 mld USD (nadwyżka obrotów bieżących 29,8 mld USD), Wielką Brytanię - 32,2 mld USD (co stanowi około 175% deficytu obrotów bieżących).

W przypadku pojawienia się problemów krajom *emerging markets* znacznie trudniej jest pozyskać środki walutowe umożliwiające uzupełnienie rezerw, a więc koszt ich pozyskania jest znacznie wyższy. Z tego powodu powinny one mieć nawet wyższe rezerwy walutowe niż kraje wysoko rozwinięte. Rezerwy walutowe w krajach rozwijających się o systemie kursu płynnego są zróżnicowane: w Indiach wynoszą one 35,6 mld USD (9 razy więcej niż deficyt obrotów bieżących), w Brazylii 27,6 mld USD (116% deficytu obrotów bieżących), w Meksyku 33,6 mld USD (225% deficytu obrotów bieżących), w Polsce 24,7 mld USD (2-krotnie więcej niż deficyt obrotów bieżących).

Zestawienie rezerw oficjalnych brutto z wybranymi zobowiązaniami płatniczymi Polski

Poziom rezerw walutowych Polski stanowi obecnie równowartość 6 - 7-miesięcznych wpływów z tytułu importu. Wydaje się więc, że jest to wielkość budząca zaufanie inwestorów krajowych i zagranicznych.

Najprostszą i najbardziej rozpowszechnioną miarą poziomu rezerw odpowiadającego 3-miesięcznemu importowi wskazywałaby, że w przypadku Polski rezerwy oficjalne brutto w 1999 r. powinny kształtować się na poziomie około 10,2 mld USD. Stosunkowo niewielka zmienność wypłat z tytułu importu w skali roku sprawia, że rezerwy dewizowe utrzymywane na tym poziomie byłyby wystarczające dla zapewnienia płynności obsługi tych zobowiązań.

Uznanie za konieczne zagwarantowania 6-miesięcznego importu podniosłoby szacowany poziom rezerw dla 1999 r. do 20,4 mld USD, a w przypadku 12-miesięcznego importu 40,7 mld USD. Zakładając wzrost importu w kolejnych latach, należałoby odpo-

wiednio stopniowo podwyższać - optymalny z punktu widzenia tego kryterium - poziom rezerw dewizowych.

Powyższa metoda pomija zupełnie strukturę bilansu płatniczego, w tym przede wszystkim wielkość i strukturę napływającego kapitału zagranicznego. Jest to szczególnie ważne w warunkach postępującej globalizacji i liberalizacji obrotów kapitałowych. Do końca 1999 r. napłynęło do Polski około 16,0 mld USD w postaci **inwestycji portfelowych**, w tym w **dłużne papiery wartościowe** blisko 9,0 mld USD i około 7,0 mld USD w papiery udziałowe. Upraszczając można założyć, że jest to kapitał, który może w dowolnej chwili opuścić Polskę, stwarzając nowe zakłócenia lub potęgując już istniejące.

Kolejny problem wymagający rozważenia w przypadku Polski to **depozyty walutowe ludności i przedsiębiorstw** wynoszące na koniec 1999 r. około 9,6 mld USD, w tym depozyty ludności około 7,3 mld USD. Te zobowiązania nie powinny być pomijane w trakcie analizy poziomu rezerw walutowych.

Obserwowanym od niedawna zjawiskiem w gospodarce Polski jest zaciąganie kredytów zagranicznych przez podmioty gospodarcze, zwłaszcza kredytów krótkoterminowych. Szybki wzrost zadłużenia z tego tytułu wymaga uwzględnienia tej kategorii wśród czynników określających zapotrzebowanie na rezerwy dewizowe. **Zadłużenie sektora pozarządowego i pozabankowego** na koniec 1999 r.¹² wyniosło łącznie 23,4 mld USD, w tym 7,1 mld USD wyniosły kredyty od udziałowców zagranicznych, 4,7 mld USD kredyty handlowe i 9,6 mld USD pozostałe kredyty, do których zaliczane są kredyty zaciągnięte przez polskie podmioty gospodarcze od zagranicznych podmiotów gospodarczych innych niż udziałowcy oraz dłużne papiery wartościowe będące w posiadaniu inwestorów zagranicznych (około 2,1 mld USD).

Zgodnie z przyjętym przez Polskę harmonogramem liberalizacji przepływów kapitałowych, przed końcem 2002 r. zniesione mają być wszelkie pozostałe ograniczenia, dotyczące inwestycji krótkoterminowych. Warto w tym miejscu podkreślić, że inwestycje portfelowe uznawane są za jedną z najbardziej wrażliwych na zmiany wskaźników makroekonomicznych pozycję w bilansie obrotów kapitałowych.

W systemie kursu stałego przepływy związane z kapitałem portfelowym są neutralizowane poprzez zmiany poziomu rezerw oficjalnych brutto. Przy płynnym reżimie kursowym przepływy kapitału portfelowego mogą natomiast w znaczącym stopniu wpływać na kształtowanie się kursu walutowego w krótkim okresie.

Utrzymywanie się między Polską i krajami Unii Europejskiej różnic w poziomie inflacji, a w konse-

¹¹ *Kwartalnik statystyki międzynarodowej*. Warszawa czerwiec 2000 r. GUS.

¹² Dane NBP.

Tabela *Bilans aktywów i pasywów zagranicznych dla Polski (w mln USD)*

	1996	1997	1998	1999
Ogółem aktywa	28.746	31.908	38.399	39.865
Polskie inwestycje bezpośrednie za granicą	735	678	1.165	1.024
Polskie inwestycje portfelowe za granicą	1.338	839	1.093	1.151
Pozostałe inwestycje zagraniczne	8.454	8.988	7.866	10.376
Oficjalne aktywa rezerwowe	18.219	21.403	28.275	27.314
Ogółem pasywa	58.515	62.441	80.205	87.878
Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce	11.463	14.587	22.479	26.075
Zagraniczne inwestycje portfelowe w Polsce	10.148	11.325	13.658	14.169
Pozostałe inwestycje zagraniczne	36.904	36.529	44.068	47.634
Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto	-29.769	-30.533	-41.806	-48.013

Źródło: Bilans płatniczy na bazie transakcji oraz bilans aktywów i pasywów zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej za 1999 rok. Warszawa 2000 NBP.

kwencji, w poziomie oprocentowania aktywów będzie przyciągać w najbliższych latach kapitał portfelowy, charakteryzujący się znaczną zmiennością kierunku i skali przepływów.

Dopóki sytuacja makroekonomiczna w kraju jest uznawana przez inwestorów za stabilną, kapitał zagraniczny będzie napływał zachęcony premią za ryzyko. Jednak wobec pogarszania się relacji deficytu obrotów bieżących do PKB inwestorzy mogą uznać polski rynek za zbyt ryzykowny i oczekiwać uzyskania wyższej premii za ryzyko. Jeśli odpowiednio wysokiej premii nie otrzymają, nie należy wykluczyć odpływu kapitału portfelowego z kraju. W warunkach pogarszania się wskaźników gospodarczych świadczących o rosnącej niestabilności kapitał może odpłynąć z kraju także na skutek wydarzeń, które w innych warunkach nie wywarłyby na inwestorach większego wrażenia. Wycofanie kapitału mogłoby spowodować nawet poważną deprecjację waluty krajowej. Po pełnym zliberalizowaniu obrotu kredytowo-depozytowego kapitał portfelowy, przykładowo zadłużając się w walucie słabnącej i jednocześnie lokując środki w walucie stabilnej, może zagrozić stabilności bilansu płatniczego Polski i rynku finansowego. Poważnym problemem dla zewnętrznej równowagi finansowej są narastające w najbliższych latach koszty obsługi zadłużenia zagranicznego. Roczna obsługa zadłużenia zagranicznego Polski wg stanu na koniec 1999 r. (obejmująca odsetki i raty kapitałowe) będzie stopniowo wzrastać w kolejnych latach aż do około 6,3 mld USD w 2008 r. Skumulowane płatności w latach 2000-2002 wyniosą około 12,3 mld USD, 25,3 mld USD w latach 2000-2005 oraz 45,8 mld USD łącznie w latach 2000-2010. Faktycznie płatności z tytułu obsługi zadłużenia zagranicznego będą wyższe ze względu na nowe kredyty, które będą zaciągane w najbliższej przyszłości. Wydaje się, że rola rezerw dewizowych polegać będzie w tym okresie nie na bezpośrednim finansowaniu obsługi zadłużenia, ale raczej na umożliwieniu

uzyskania kredytów zagranicznych na korzystnych warunkach.

Rozważmy teraz jako kryterium wyznaczania poziomu rezerw walutowych kształtowanie międzynarodowej pozycji inwestycyjnej.

W Polsce do określenia międzynarodowej pozycji inwestycyjnej wykorzystywane są dane pochodzące z kilku źródeł: Narodowego Banku Polskiego, Głównego Urzędu Statystycznego, polskich banków prowadzących rozliczenia z zagranicą i polskich przedsiębiorstw uczestniczących w obrotach z zagranicą.

Prezentacja jest zgodna z metodologią Międzynarodowego Funduszu Walutowego opracowywania międzynarodowej pozycji inwestycyjnej (*international investment position*). Wyróżnione są następujące instrumenty finansowe: inwestycje bezpośrednie, inwestycje portfelowe, pozostałe inwestycje obejmujące kredyty (handlowe, pozostałe), gotówkę, rachunki bieżące i lokaty/depozyty oraz pozostałe. Po stronie aktywów zagranicznych znajdują się ponadto rezerwy walutowe władzy monetarnej.

Niewątpliwą zaletą międzynarodowej pozycji inwestycyjnej jest obejmowanie całości relacji finansowych gospodarki z otoczeniem zewnętrznym. Kategoria ta ma jednak dwie wady. Podobnie zresztą, jak w przypadku innych wskaźników bardzo trudne (może nawet niemożliwe) jest określenie bezpiecznego poziomu międzynarodowej pozycji inwestycyjnej¹³. Ze względu na złożoność obliczeń i wiele źródeł danych jest ona publikowana raz w roku i ze znacznym opóźnieniem. Najnowsze dane, którymi w chwili obecnej dysponujemy, to obliczenia dla 1999 r. (tabela).

Międzynarodowa pozycja inwestycyjna Polski, stanowiąca różnicę między aktywami i pasywami zagranicznymi, wykazuje w ostatnich latach wzrost nadwyżki pasywów nad aktywami. Jest to spowodowane zwiększeniem pasywów zagranicznych (wzrostem inwestycji

¹³ A. Koronowski: *Międzynarodowa pozycja inwestycyjna jako czynnik w polityce pieniężnej* Konferencja naukowa NBP. Zalesie Górne czerwiec 2000 r.

bezpośrednich w Polsce, wzrostem zagranicznych inwestycji portfelowych, zwłaszcza udziałowych papierów wartościowych, wzrostem kredytów otrzymanych sektora pozarządowego i pozabankowego oraz wzrostem depozytów). W tej sytuacji nawet szybki wzrost rezerw oficjalnych brutto nie zapobiegł zwiększeniu deficytu międzynarodowej pozycji inwestycyjnej.

Na koniec 1999 r. międzynarodowa pozycja inwestycyjna wyniosła około -48 mld USD. Szacujemy, że na koniec I kwartału 2000 r. wyniosła około -51 mld USD, a w II kwartale 2000 r. przekroczyła -53 mld USD. Wynika to z utrzymywania aktywów zagranicznych w tym okresie na praktycznie niezmiennym poziomie przy jednoczesnym szybkim wzroście pasywów zagranicznych.

Rezerwy oficjalne brutto stanowiły w latach 1997 i 1998 około 70% aktywów zagranicznych. W najbliższych latach nie zmniejszy się znaczenie rezerw walutowych w tworzeniu aktywów zagranicznych. Utrzymywanie ich wartości na niezmiennym poziomie przy jednoczesnym wzroście pasywów zagranicznych oznaczać będzie szybkie pogarszanie się międzynarodowej pozycji inwestycyjnej. Stabilizacja międzynarodowej pozycji inwestycyjnej wymagałaby corocznego wzrostu oficjalnych aktywów rezerwowych na poziomie najprawdopodobniej zagrażającym polityce monetarnej. Być może udałoby się zwiększać stopniowo rezerwy walutowe nie destabilizując polityki monetarnej, a jednocześnie przynajmniej zwolnić tempo pogarszania się międzynarodowej pozycji inwestycyjnej Polski.

Rezerwy walutowe wobec wejścia Polski do UE

Przystąpienie Polski do UE najprawdopodobniej będzie oznaczać wprowadzenie zasad wspólnego mechanizmu kursowego ERM2, tzn. ustalenie zakresu dopuszczalnych odchyłeń kursu złotego do euro w przedziale +/-15%¹⁴. W przypadku znacznych wahań kursu konieczne będzie podjęcie działań, mających na celu utrzymanie kursu w ramach tego przedziału. Możliwe będzie zacieśnienie przez bank centralny polityki monetarnej, uzyskanie od Europejskiego Banku Centralnego krótkoterminowych kredytów interwencyjnych, dostosowanie parytetu centralnego po uzgodnieniu z innymi krajami członkowskimi oraz interweniowanie na rynku walutowym. Ostatnia z wymienionych metod będzie prowadzić do zmiany wielkości rezerw walutowych.

Po upływie 2 lat, w których kurs złotego wobec euro będzie ustabilizowany, możliwe będzie przystąpienie Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej

(EMU). Będzie to wiązało się z koniecznością przekazania części rezerw walutowych do EBC. Pozostała część będzie wykorzystywana do regulowania zobowiązań międzynarodowych. Inne transakcje będą wymagały uzgodnień z EBC ze względu na ich wpływ na politykę monetarną eurosystemu.

Należy podkreślić, że przynależność do UE, a nawet do EMU nie oznacza wyeliminowania wszystkich kłopotów. Odmienności strukturalne, zróżnicowanie poziomów rozwoju i tempa wzrostu PKB będą się utrzymywać, a więc kraje członkowskie będą nadal podatne na tzw. szoki asymetryczne¹⁵, wywoływane np. przez rozbieżność faz cyklu koniunkturalnego w poszczególnych krajach, wzrost cen surowców, nierównomierny wzrost wydajności pracy. Pozostaną również różnice w wiarygodności finansowej między poszczególnymi krajami. Zgodnie z przyjętą zasadą, pozostałe kraje członkowskie nie będą ponosić konsekwencji trudności finansowych danego kraju (wynikających ze spekulacji na rynkach finansowych). Rezerwy walutowe nadal będą zatem potrzebne.

Podsumowanie

Rezerwy walutowe można traktować jako środek wspomagający realizację celu inflacyjnego w długim okresie. Kryzys azjatycki wykazał, że państwa dysponujące większymi rezerwami były w stanie utrzymać kurs walutowy na stabilnym poziomie (Chiny, Hongkong) lub dopuścić do stosunkowo niewielkiej deprecjacji (Singapur, Tajwan). W innych krajach regionu waluty uległy silnej deprecjacji. Wskazywałoby to, że pożądany poziom rezerw, traktowanych jako zabezpieczenie na wypadek możliwego przyszłego kryzysu płynności, jest obecnie i będzie w najbliższych latach wyższy niż dotychczas.

Co prawda, określenie optymalnego dla Polski poziomu rezerw walutowych jest problemem złożonym, jednak można stwierdzić, iż rezerwy walutowe nie powinny ulec zmniejszeniu. W warunkach głębokiego deficytu obrotów bieżących obniżenie poziomu rezerw dla inwestorów zagranicznych mogłoby świadczyć o początku destabilizacji w gospodarce polskiej i wywołać odpływ kapitału portfelowego ze wszystkimi konsekwencjami.

Biorąc pod uwagę rosnące zagrożenia i spodziewany wzrost zobowiązań płatniczych, może należałoby nawet zwiększyć poziom rezerw walutowych. Powstrzymanie dalszego szybkiego pogarszania się międzynarodowej pozycji inwestycyjnej wydaje się

¹⁴ E. Rzeszutek: *Polityka kursu złotego - dylemat okresu przedakcesyjnego*. Konferencja naukowa NBP, Zalesie Górne czerwiec 2000 r.

¹⁵ K. Lutkowski: *Unifikacja walutowa Europy a przyszłość złotego*. Konferencja naukowa NBP, Zalesie Górne czerwiec 1999 r.

jednak niemożliwe do zrealizowania. Wielkość kapitału napływającego do Polski w postaci inwestycji bezpośrednich i portfelowych oraz wzrost zadłużenia zagranicznego przedsiębiorstw istotnie zwiększą w najbliższych latach wartość pasywów zagranicznych. Równoważny wzrost po stronie aktywów zagranicznych, w postaci rezerw waluto-

wych, utrudniłyby prowadzenie polityki pieniężnej, zagrażając w krótkim okresie realizacji celu inflacyjnego.

Należy jednak podkreślić, że utrzymanie dotychczasowego poziomu rezerw oznaczałoby pogorszenie w najbliższych latach wielu z wyżej omówionych wskaźników bezpieczeństwa.

Wpływ modyfikacji polityki strukturalnej na wydatki z budżetu Unii Europejskiej w latach 2000-2006 i wnioski dla Polski

Dorota Czykier-Wierzba

Przyczyny i kierunki modyfikacji polityki strukturalnej UE

Unia Europejska reformowała już kilkakrotnie Wspólną Politykę Rolną obejmującą politykę rolną i politykę strukturalną¹. Główną przyczyną poprzednich reform były niezadowalające efekty Wspólnej Polityki Rolnej. Jednocześnie wraz z pogłębianiem się, w wyniku przeprowadzonych reform, procesów integracyjnych wzrosła w krajach Unii rola polityki strukturalnej. Znaczenie tej polityki podkreślone zostało również w Traktacie z Maastricht. Stwierdza się tam bowiem, że polityka ta stanowi, obok zapewnienia w pełni jednolitego rynku oraz zbudowania unii gospodarczej i walutowej, jeden z głównych filarów rozwoju ekonomicznego Unii Europejskiej. Ostatnia reforma Wspólnej Polityki Rolnej przeprowadzona została na początku lat 90. Ocenia się, że dzięki tej reformie w ostatnich latach znacznie poprawiła się efektywność wykorzystania funduszy strukturalnych. Mimo to konieczna okazała się, z wielu

względów, kolejna reforma tej polityki. Stąd Komisja Europejska przygotowała w 1997 r. dokument zatytułowany „Agenda 2000”, który zawiera projekt reformy Wspólnej Polityki Rolnej oraz wykorzystania funduszy strukturalnych w latach 2000-2006.

Przesłanką przygotowania projektu tej ostatniej reformy była potrzeba zwiększenia spójności gospodarczej i społecznej Unii oraz konkurencyjności jej gospodarki, w tym zwłaszcza rolnictwa, a także konieczność zapewnienia dyscypliny budżetowej w związku z realizacją unii gospodarczej i walutowej oraz spodziewanymi skutkami rozszerzenia tego ugrupowania o kraje Europy Środkowo-Wschodniej.

W wyniku rozszerzenia Unii o dziesięć krajów Europy Środkowej i Wschodniej liczba ludności mieszkających na obszarze tego ugrupowania wzrosłaby o około 106 mln, tj. o 29%, zaś wytwarzany na tym obszarze PKB tylko o 9%. Liczby te wskazują, że rozszerzeniu Unii o nowych członków towarzyszyłoby większe obniżenie średniego PKB przypadającego na jednego mieszkańca niż w przypadku poprzednich rozszerzeń (tabela 1). Wynika stąd, że kraje ubiegające się o członkostwo w tej organizacji są bowiem znacznie uboższe

¹ Por. D. Czykier-Wierzba: *Polskie rolnictwo a integracja z Unią Europejską*. Gdańsk 1995 Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, s. 32-57.

Tabela 1 Zmiany wskaźników charakteryzujących Unię Europejską w wyniku kolejnych rozszerzeń (na podstawie danych z 1995 r.)

Wyszczególnienie	EU-9/UE-6	UE-12/UE-9	UE-15/UE-12	UE-26/UE-15
Wzrost powierzchni (%)	31	48	43	34
Wzrost liczby ludności (%)	32	22	11	29
Wzrost globalnego PKB (%)	29	15	8	9
Zmiany w PKB <i>per capita</i> (%)	-3	-6	-3	-16
Przeciętny PKB <i>per capita</i> (UE-6 = 100)	97	91	89	75

Źródło: Agenda 2000. For stronger and wider Union. „Bulletin of the European Union”, Supplement 1997, nr 5. Brüssel 1997 European Commission, s. 110 cyt. za: E. Kawecka-Wyrzykowska. Polska w drodze do Unii Europejskiej. Warszawa 1999 Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, s. 289.

od obecnych członków Wspólnoty. Będą one zatem miały prawo do różnych form pomocy z budżetu tej organizacji. Przy utrzymaniu jednak dotychczasowego systemu budżetowego do korzystania ze wsparcia finansowego byłoby uprawnionych około 60,9% mieszkańców UE wobec 51% obecnie². Stąd przyjęcie nowych członków wymagało zmian w sferze Wspólnej Polityki Rolnej, tj. zarówno polityki rolnej, jak i polityki strukturalnej. Bez reformy zasad finansowania działalności Unii wspólny budżet nie wytrzymałby bowiem ciężaru przyjęcia nowych członków.

W trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Berlinie, pod koniec marca 1999 r., szefowie państw i rządów krajów członkowskich Unii Europejskiej, zanim ostatecznie uzgodnili pakiet reform zaproponowanych przez Komisję Europejską, wprowadzili do niego wiele poprawek.

Wśród spraw rozstrzygniętych w Berlinie szczególne znaczenie miały postanowienia, dotyczące kształtu budżetu Wspólnoty i finansowania wydatków z tego budżetu w latach 2000-2006. Warunkują one bowiem realizację wszystkich zaplanowanych reform oraz zapewnienie środków na pomoc przedakcesyjną dla państw kandydujących do UE, a także dla nowych krajów członkowskich.

Finansowe ramy funkcjonowania Unii w ciągu najbliższych siedmiu lat oraz procesu jej rozszerzenia oparto na kilku podstawowych założeniach. Są to:

- obowiązek przestrzegania dyscypliny budżetowej i wzrost efektywności wydatków,
- zapewnienie takiej wysokości zasobów finansowych, która pozwoli na właściwy rozwój dziedzin objętych wspólną polityką i sprawne włączenie nowych członków do ugrupowania,
- ścisłe stosowanie zasady nieprzełożenia zasobów między poszczególnymi pozycjami budżetu, w tym przede wszystkim między zasobami przeznaczonymi dla dotychczasowej Piętnastki i dla nowych członków,
- rozpoczęcie przyjmowania nowych członków od 2002 r.³

W ramach reformy polityki strukturalnej zmniejszono w Unii od 2000 r. liczbę priorytetowych celów tej polityki do 3, w tym dwóch regionalnych (cel 1. i 2.) i jednego horyzontalnego (tj. celu 3. obejmującego cały obszar Unii)⁴. Ograniczona została również liczba programów wspólnotowych z 13 do 4. Przewidziana została także pomoc dla nowych krajów członkowskich i to zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i po uzyskaniu członkostwa. Jednocześnie przyjęto, że łączna wartość pomocy uzyskanej w latach 2000-2006 przez dany kraj członkowski nie może przekroczyć 4% jego PKB. W przypadku jednak szczególnie sprawnego jej wykorzystania przez dany kraj, po trzech latach realizacji programów strukturalnych, będzie on mógł uzyskać premię w wysokości 4% środków finansowych przewidzianych dla niego w budżecie Wspólnoty.

Oczekuje się, że ograniczenie liczby celów przyczyni się do zwiększenia koncentracji realizowanych programów, a także sprzyjać będzie wzrostowi efektywności podejmowanych działań oraz wzrostowi efektywności wykorzystania środków z funduszy strukturalnych. Jest to niezmiernie istotne, ponieważ przyjęcie nowych członków spowoduje, jak wspomniano, zwiększenie potrzeb w zakresie wyrównywania uwarunkowanych strukturalnie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego między krajami i regionami.

Pomoc strukturalna dla krajów członkowskich UE w latach 2000-2006

Wprowadzenie od 2000 r. zmian w zakresie polityki rolnej oraz polityki strukturalnej wpłynęło w latach 2000-2006 na poziom wydatków z budżetu Unii. W przygotowanym na lata 2000-2006 budżecie wydatki zostały bowiem podzielone na dwie części. Odrębnie ujęto w nim środki przeznaczone na prowadzenie polityki rynkowej i strukturalnej w obecnych krajach członkowskich Unii. Niezależnie od tego wyodrębniono w budżecie środki na wsparcie dla krajów kandydujących do tej organizacji i to zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i po uzyskaniu członkostwa (tabela 2).

² Por. M. Ciepielewska: Wewnętrzna spójność UE i jej wspólna polityka strukturalna w ujęciu Agendy 2000. „Wspólnoty Europejskie” nr 11/1997.

³ Por. M. Ciepielewska: Decyzje Berlińskiego Szczytu Rady Europejskiej w kwestii finansowania rozszerzenia Unii. „Wspólnoty Europejskie” nr 6/1999.

⁴ W latach 1994-1999 realizowano w UE 6 celów polityki strukturalnej. Por. A. Gilbert: *Landwirtschaft und ländlichen Raum. W: Die Landwirtschaft in Europe. Endwicklung-Zwänge-Perspektiven.* Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel 1992, s. 93-94.

Tabela 2 Wydatki z budżetu Unii Europejskiej w latach 2000-2006 (w mln euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ogółem	91.995	93.385	100.255	102.036	103.075	104.995	107.040
w tym:							
CAP dla Piętnastki	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
Pomoc strukturalna dla Piętnastki	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170
Pomoc przedakcesyjna	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
Fundusze dla nowych członków	-	-	6.450	9.030	11.610	14.200	16.780

Źródło: J. Fayolle, J. Le Cacheux: *Budget européen: le triomphe de la logique comptable*. „Problèmes Économiques” nr 2623, 30 juin 1999.

Jeżeli chodzi o wydatki przeznaczone na finansowanie polityki rynkowej w krajach członkowskich, to założono, po raz pierwszy w historii Unii, że wydatki na rolnictwo nie będą realnie rosły. W konsekwencji zmaleje ich udział w globalnych wydatkach budżetowych z 44,5% w 2000 r. do 39% w 2006 r. i będzie on znacznie niższy niż w latach poprzednich (w 1999 r. udział ten wynosił 47,4%). Aby nie dopuścić do przekroczenia rocznych kwot tych wydatków Komisja Europejska zobowiązana została do ciągłego ich monitorowania. W przypadku wystąpienia niebezpieczeństwa przekroczenia poziomu tych wydatków przed końcem danego roku finansowego Komisja może na przykład ograniczyć refundacje eksportowe czy skup interwencyjny.

W Agendzie 2000 założono, że wydatki na cele strukturalne, w okresie objętym nową perspektywą, powinny wynosić łącznie dla obecnych i nowych członków 0,46% PNB Unii. Wydatki z budżetu Unii na cele strukturalne podzielone zostały, jak wspomniano, według kryterium przeznaczenia: na finansowanie polityki strukturalnej w obecnych i nowych krajach członkowskich. Założono, że dla obecnych krajów członkowskich wydatki na cele strukturalne wyniosą w latach 2000-2006 213 mld euro i będą w zasadzie kształtować się na poziomie z lat 1994-1999⁵. Z tej kwoty 195 mld euro byłoby przeznaczone na fundusze strukturalne, a 18 mld euro na Fundusz Spójności.

Od 2001 r. wydatki z budżetu na fundusze strukturalne przeznaczone dla obecnych członków będą jednak malały (tabela 2). Spadek finansowania dotyczyć będzie nowo sformułowanych celów 2 i 3. Konsekwencją tych zmian będzie spadek w latach 2000-2006, w porównaniu z okresem 1994-1999, udziału funduszy strukturalnych w globalnych wydatkach z budżetu Unii: z 34% do 30%.

W latach 2000-2006 fundusze strukturalne zostaną przeznaczone, jak wspomniano, na finansowanie trzech priorytetowych celów polityki strukturalnej.

Cel 1. - pomoc dla regionów zaoferowanych

W nowym ujęciu celów w dalszym ciągu największą rolę odgrywałyby, podobnie jak w latach ubiegłych, cel 1. (tabela 3). Na jego realizację przeznaczy się bowiem w latach 2000-2006 około 136,0 mld euro (tj. około 67,9% ogólnej kwoty funduszy strukturalnych). W ramach tego celu wspierany będzie rozwój regionów opóźnionych, w tym szczególnie obszarów o niskich dochodach, dużym bezrobociu, niskim poziomie infrastruktury oraz najbardziej oddalonych od centrum gospodarczego (tj. takich jak: francuskie Departamenty Zamorskie, Wyspy Kanaryjskie, Madera i Azory). Do tego celu zostały włączone również regiony objęte w latach 1994-1999 wsparciem w ramach celu 6⁶.

Głównym kryterium zaliczania regionu do grupy korzystających z pomocy w ramach celu 1. pozostałyby, podobnie jak w latach poprzednich, poziom PKB na 1 mieszkańca niższy od 75% średniej dla Unii. Ustalono, że regiony, w których w trakcie realizacji polityki strukturalnej PKB na 1 mieszkańca przekroczy próg 75% PKB średniej dla Unii, zostaną wyłączone z grupy regionów otrzymujących wsparcie w ramach tego celu. Nie będzie to jednak dotyczyło obszarów, które dotychczas korzystały z pomocy w ramach celu 6.

Obszarom tracącym prawo dostępu do pomocy strukturalnej będzie przysługiwało tzw. wsparcie przejściowe. Jest to nowe, specyficzne rozwiązanie, nie stosowane w poprzednich latach. Podziału środków przysługujących na to wsparcie między kraje członkowskie dokonuje Komisja Europejska. Wprawdzie Komisja bierze przy tym pod uwagę ich szczególne potrzeby, ale jednocześnie zachowuje proporcje finansowania, wynikające z regionalnych programów rozwojowych. Przyjęto jednak, że pomoc przejściowa udzielana obszarom, które przestały spełniać kryteria zaliczania ich do regionów objętych celem 1., będzie corocznie zmniejszana (tabela 4). Dzięki tym środkom uniknie się nagłego spadku po-

⁵ Por. R. Waniek: *EG-Regionalpolitik für die Jahre 1994 bis 1999*. „Wirtschaftsdienst” nr 1/1994.

⁶ Ze środków przewidzianych na realizację celu 6. przyznawana była w latach 1994-1999 pomoc dla regionów Unii Europejskiej bardzo słabo zaludnionych (tj. poniżej 8 osób na 1 km²) i leżących powyżej 62. równoleżnika. Regiony te występują na terytorium Finlandii i Szwecji i obejmują w tym pierwszym kraju 5% ludności i 49% terytorium, w drugim zaś 16,6% ludności i 60% terytorium.

mocy uzyskiwanej przez te regiony w latach poprzednich, co jak się powszechnie uważa, powinno przyczynić się do utrwalenia rezultatów pomocy świadczonej tym regionom w okresie wcześniejszym.

Jednocześnie dokonano przeglądu regionów objętych w latach 1994-1999 wsparciem z funduszy strukturalnych w ramach celu 1. i sporządzono nową listę regionów zacofanych. Wynika z niej, że w latach 2000-2006, w porównaniu z okresem 1994-1999, zmaleje liczba regionów korzystających z pomocy Unii⁷. W konsekwencji, w latach 2000-2006 regiony korzystające z tej pomocy będzie zamieszkiwało 22,2% ludności Unii, podczas gdy w latach 1994-1999 zamieszkiwało je 26,6% ludności Unii⁸.

Ponadto ustalono, że ze środków przyznanych na realizację celu 1. będą finansowane w latach 2000-2006 również programy specjalne. Są to: program PEACE, którego realizacja ma sprzyjać procesom pokojowym w Irlandii Płn. i zapewnić pomoc dla przygranicznych regionów w Irlandii, oraz program specjalny dla słabo zaludnionych obszarów przybrzeżnych w Szwecji⁹.

Rozwój regionów objętych wsparciem w ramach celu 1. będzie w latach 2000-2006 dofinansowany z następujących źródeł: Europejskiego Funduszu Rozwoju

Regionalnego (ERDF), Europejskiego Funduszu Społecznego (ESF), Sekcji Orientacji funduszu FEOGA oraz Instrumentu Finansowego Wspierania Rybołówstwa (FIFG). Przyjęto, że dofinansowanie inwestycji z tych funduszy będzie wynosiło do 75% kosztów realizowanych programów i nie mniej niż 50% pomocy publicznej. Pułap ten może być podwyższony do 80% w krajach objętych wsparciem z Funduszu Spójności i do 85% w regionach peryferyjnych. W przypadku zaś inwestycji, które generują dochody i są realizowane w przedsiębiorstwach, współfinansowanie będzie wynosiło 35%, a dla inwestycji infrastrukturalnych 40% ogólnych kosztów¹⁰.

W okresie 2000-2006, podobnie jak w latach poprzednich, najwięcej środków z funduszy strukturalnych przeznaczony się, w ramach celu 1., na rozwój zacofanych regionów w Hiszpanii (29,6% ogólnej kwoty funduszy strukturalnych), Włoch (17,2%), Grecji (16,4%), wschodnich landów Niemiec (15,0%) oraz Portugalii (12,6%).

Środki z funduszy strukturalnych zostaną wykorzystane w regionach opóźnionych głównie na: rozwój infrastruktury, małych i średnich przedsiębiorstw oraz poprawę jakości zasobów ludzkich. W sumie działania te powinny przyczynić się do poprawy konkurencyjności tych obszarów.

Jeżeli zaś chodzi o tzw. wsparcie przejściowe dla obszarów tracących prawo dostępu do pomocy strukturalnej

⁷ Lista regionów zakwalifikowanych do wsparcia w ramach celu 1. w latach 2000-2006 oraz regionów wyłączonych z tego wsparcia zamieszczona została w: *Structural Actions 2000-2006*. Luxembourg 2000 European Commission, s. 11.

⁸ Por. *CAP Reform: Rural Development*. Luxembourg 1999 European Commission.

⁹ Na program PEACE przeznaczony się 500 mln euro, z tego dla Irlandii Płn. 400 mln euro i dla Irlandii 100 mln euro, a na program specjalny dla Szwecji 350 mln euro.

¹⁰ Por. Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 Des Rates vom 21 Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen (ber die Strukturfonds. (OJ L 161/1 z 26.6.1999).

Tabela 3 Podział środków z funduszy strukturalnych w krajach Unii Europejskiej według celów oraz na pomoc przejściową w latach 2000-2006 (w mln euro, w cenach z 1999 r.)

Kraje	Cel 1.	Pomoc przejściowa dla obszarów wyłączonych z celu 1.	Cel 2.	Pomoc przejściowa dla obszarów wyłączonych z celu 2.	Cel 3.	FIFG dla obszarów (poza celem 1.)	Ogółem
Belgia		625	368	65	737	34	1.829
Dania			156	27	365	197	745
Niemcy	19.229	729	2.984	526	4.581	107	28.156
Grecja	20.961						20.961
Hiszpania	37.744	352	2.553	98	2.140	200	43.087
Francja	3.254	551	5.437	613	4.540	225	14.620
Irlandia	1.315	1.773					3.088
Włochy	21.935	187	2.145	377	3.744	96	28.484
Luksemburg			34	6	38		78
Holandia		123	676	119	1.686	31	2.635
Portugalia	16.124	2.905					19.029
Austria	261		578	102	528	4	1.473
Finlandia	913		459	30	403	31	1.836
Szwecja	722		354	52	720	60	1.908
Wielka Brytania	5.085	1.666	2.989	706	4.568	121	15.635
UE - Piętnastka	127.543	8.411	19.733	2.721	24.050	1.106	183.564

Źródło: *Structural Actions 2000-2006*. Luxembourg 2000 European Commission, s. 19.

ralnej w ramach celu 1., to przyjęto, że z ogólnej kwoty funduszy strukturalnych przeznaczonych na realizację tego celu w latach 2000-2006 na to wsparcie zostanie wykorzystane 8.411 mld euro (tj. 4,3%). W ramach tej pomocy najwięcej środków zostanie skierowanych do wyłączonych obszarów znajdujących na terytorium Portugalii, Irlandii, Wlk. Brytanii i Niemiec (tabela 4).

Cel 2. - pomoc dla regionów wymagających społecznej i gospodarczej przebudowy

W nowym ujęciu cel 2. dotyczyłby wszystkich regionów wymagających społecznej i gospodarczej przebudowy, które nie zostały objęte celem 1. Do tego celu włączone zostały również obszary wiejskie, wspierane w latach 1994-1999 w ramach celu 5b. W sumie pomocą w ramach tego celu objęte zostaną w latach 2000-2006 regiony o upadającym przemyśle, obszary wiejskie przeżywające kryzys, obszary zależne od rozwoju rybołówstwa oraz trudne strefy zurbanizowane.

Przy zaliczeniu danego obszaru do wsparcia w ramach celu 2. bierze się pod uwagę określone kryteria. Są to w przypadku:

- regionów o upadającym przemyśle: wyższa od średniej dla Wspólnoty stopa bezrobocia, udział zatrudnionych w przemyśle powyżej średniej dla Wspólnoty i spadek zatrudnienia w przemyśle;

- obszarów wiejskich: niska gęstość zaludnienia, wysoki udział zatrudnionych w rolnictwie, któremu towarzyszy wysoka stopa bezrobocia w tym sektorze gospodarki, postępujący proces wyludniania się tych obszarów;

- obszarów miejskich: wyższa od średniej dla Wspólnoty stopa długookresowego bezrobocia, występowanie znacznych obszarów ubóstwa, włącznie z niedostatecznymi warunkami mieszkaniowymi, wysoka stopa przestępczości, niski poziom edukacji, problemy środowiskowe;

- obszarów zależnych od rozwoju rybołówstwa: wysoki udział zatrudnionych w sektorze rybołówstwa łączący się ze spadkiem zatrudnienia w tym sektorze¹¹.

Celem polityki strukturalnej w tych regionach będzie ich restrukturyzacja, która pozwoliłaby stworzyć miejsca pracy w nowych sektorach gospodarki.

W finansowaniu projektów inwestycyjnych w ramach celu 2. uczestniczyć będą: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Socjalny (EFS). Jeżeli zaś chodzi o wydatki przeznaczone na realizację programów modernizacji i dywersyfikacji obszarów wiejskich, to będą one ponoszone ze środków Sekcji Gwarancji funduszu FEOGA, a nie ze środków Sekcji Orientacji funduszu FEOGA, jak w przypadku celu 1.

Pułap współfinansowania inwestycji będzie wynosił do 50% kosztów i co najmniej 25% wydatków ze źródeł publicznych. W przypadku inwestycji realizowanych przez przedsiębiorstwa, które mają generować dochody, dofinansowanie może - w regionach objętych wsparciem w ramach celu 2. - wynosić 15% ogólnych ich kosztów, dla inwestycji infrastrukturalnych zaś 25% ich ogólnych kosztów. Limity te mogą być zwiększone o 10% w przypadku inwestycji realizowanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa oraz w krajach korzystających przy realizacji inwestycji infrastrukturalnych z Funduszu Spójności¹².

W latach 2000-2006 wsparciem w ramach tego celu zostanie objętych 18% ludności Unii, z tego 5% ludności zamieszkującej obszary wiejskie, 10% ludności mieszkającej w regionach o upadającym przemyśle, 2% ludności zamieszkującej trudne strefy zurbanizowane i 1% ludności mieszkającej na obszarach, których rozwój zależy od przechodzącego kryzysu rybołówstwa¹³. Dla porównania warto, jak sądzę, podać, że w latach 1994-1999 wsparciem w ramach celu 2. objęto 16,8% ludności, a celu 5b 8,2% ludności UE. Oznacza to, że w latach 2000-2006 liczba ludności objętej wsparciem w ramach nowego celu 2. znacznie zmaleje. Warto podkreślić, że w latach 2000-2006 ma obowiązywać zasada jednakowej intensywności pomocy per capita na wszystkich obszarach, zaliczonych do celu 2., niezależnie od kraju ich położenia. Łączna suma pomocy, przypadającej dla danego kraju w ramach tego priorytetu, zależeć będzie bezpośrednio od jego udziału w ogólnej liczbie ludności, spełniającej kryteria celu 2. na całym obszarze Wspólnoty.

Na realizację celu 2. zostanie przeznaczonych z funduszy strukturalnych 22,5 mld euro (tj. 11,5% ogólnej kwoty funduszy strukturalnych). Z kwoty tej 1,4% środków zostanie wykorzystane w latach 2000-2006 na pomoc dla regionów, które utracą nabyte w latach 1994-1999 prawa do korzystania z pomocy strukturalnej. W okresie 2000-2006 największe wsparcie z tych funduszy otrzymają: Francja, Wielka Brytania, Niemcy, Hiszpania i Włochy (por. tabela 3).

Środki z funduszy strukturalnych będą w ramach tego celu wykorzystywane w krajach członkowskich Unii przede wszystkim na kształcenie i szkolenie siły roboczej, wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz rozwój wszelkich działań o charakterze innowacyjnym.

Cel 3. - adaptacja i modernizacja polityki i systemu edukacji, kształcenia i zatrudnienia

Nowy, horyzontalny cel 3. obejmuje problemy realizowane w poprzednich latach w ramach celów 3. i 4.

¹¹ Por. *Structural Actions 2000-2006*. Luxembourg 2000 European Commission, s. 12.

¹² Por. Verordnunug (EG) nr 1260/1999...op.cit.

¹³ Por. *CAP Reform ...*, op.cit.

Oczekuje się, że jego realizacja przyczyni się, w związku z wysokim bezrobociem w krajach UE, do poprawy wykorzystania na terenie tej organizacji zasobów ludzkich. Podkreślić należy, że problemy objęte celem 3. zajmują ważne miejsce również w programach tworzonych w ramach celów 1. i 2. Stąd środki z funduszy strukturalnych wykorzystane w ramach celu 3. będą stanowiły dodatkowe wsparcie działań zmierzających do modernizacji polityki i systemów kształcenia, szkolenia i organizacji zatrudnienia, podejmowanych przez kraje członkowskie na terenach nie objętych tamtymi celami.

W latach 2000-2006 środki przeznaczone na realizację celu 3. będą wykorzystane na:

- wspieranie pozytywnych dostosowań społeczno-ekonomicznych,
- rozwijanie aktywnej polityki na rynku pracy w celu ograniczenia bezrobocia,
- zwiększenie możliwości zatrudnienia poprzez tworzenie programów edukacyjnych i kształcenie ustawiczne,
- wspieranie włączenia do rynku pracy osób zagrożonych społeczną marginalizacją,
- zapewnienie równych szans na rynku pracy dla mężczyzn i kobiet.

Programy realizowane w ramach celu 3. będą dofinansowane z Europejskiego Funduszu Socjalnego (EFS). Pułap współfinansowania inwestycji będzie wynosił 50% kosztów i co najmniej 25% wydatków publicznych.

Na realizację tego celu przeznaczony jest z funduszy strukturalnych 24,0 mld euro (tj. 12,3% ogólnej kwoty funduszy strukturalnych). Przy rozdziale środków mię-

dzy kraje członkowskie w ramach celu 3. będą brane pod uwagę następujące kryteria: liczba ludności uprawnionej do pomocy, sytuacja na rynku pracy oraz nasilenie takich problemów, jak: degradacja społeczna, niski poziom oświaty i szkoleń, jak również dyskryminacja kobiet na rynku pracy.

W latach 2000-2006 największe wsparcie w ramach tego celu otrzymają: Niemcy, Wielka Brytania i Francja (tabela 3).

Wynika stąd, że ograniczenie liczby celów do trzech spowoduje zmniejszenie udziału ludności zamieszkującej obszary objęte celami regionalnymi (z 51% w latach 1994-1999 do około 35-40% w latach 2000-2006) oraz stopniową utratę przez część regionów nabytych praw do korzystania ze wspólnotowych programów strukturalnych.

Programy przewidziane do realizacji w krajach UE w latach 2000-2006

Modyfikacje polityki strukturalnej, wprowadzone od 2000 r., objęły swoim zasięgiem realizowane w latach 1994-1999 programy regionalne. W ramach reformy funduszy strukturalnych zmniejszona została, jak wspomniano, liczba programów wspólnotowych z 13 do 3¹⁴. Na ich realizację przeznaczony jest 5,35% środków z funduszy strukturalnych, podczas gdy w latach 1994-1999 wykorzystano na ten cel 9% środków z tych fun-

¹⁴ W latach 1994-1999 były realizowane, obok wymienionych wyżej, następujące programy: Regis, Adapt, Małe i Średnie Przedsiębiorstwa, URBAN, PE-SCA, RECHAR, RESIDER RETEX, KONVER, Zatrudnienie i Zasoby Ludzkie. Por. D. Czykier-Wierzbica: *Polityka regionalna Unii Europejskiej*. Gdańsk 1998. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, s. 116-126.

Tabela 4 Pomoc przejściowa z funduszy strukturalnych dla obszarów niezakwalifikowanych do wsparcia w ramach celu 1. w latach 2000-2006 (w mln euro)

Kraje	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Ogółem
Belgia	105	100	95	95	91	90	49	625
Dania								
Niemcy	122	121	121	120	119	118	8	729
Grecja								
Hiszpania	78	67	56	45	37	37	32	352
Francja	83	81	79	79	78	76	75	551
Irlandia	400	350	300	250	200	150	123	1.773
Włochy	32	30	28	26	25	24	22	187
Luksemburg								
Holandia	23	21	20	19	18	17	5	123
Portugalia	650	640	610	350	300	271	84	2.905
Austria								
Finlandia								
Szwecja								
Wlk. Brytania	216	204	193	181	166	133	73	1.166
UE - Piętnastka	1.709	1.614	1.502	1.165	1.034	916	471	8.411

Źródło: Commission Decision of 1 July 1999 fixing an indicative allocation by Member State of the commitment appropriations for Objective 1 of the Structural Funds for the period 2000 to 2006 (O.J., 27.7.1999, L 194/49).

duszy. Ustalono również, że każdy z realizowanych w latach 2000-2006 programów będzie dofinansowany tylko z jednego funduszu strukturalnego. W związku z reformą utrzymane zostaną scharakteryzowane poniżej programy.

* INTERREG III. Stanowi on kontynuację realizowanego w poprzednich latach programu INTERREG II. W latach 2000-2006 program ten będzie obejmował trzy części, tj.: współpracę transgraniczną (część A), współpracę transnarodową (część B) i współpracę międzyregionalną (część C), służącą wzmocnieniu harmonijnego i zrównoważonego rozwoju całego obszaru UE. Będzie on finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Na program ten przeznaczony jest około 4.875 mln euro (por. tabela 5). Ponad połowa tych środków będzie wykorzystana w latach 2000-2006 na rozwój współpracy transgranicznej. Wspierany będzie także rozwój przygranicznych regionów w krajach Wspólnoty oraz regionów przygranicznych krajów członkowskich i graniczących z nimi obszarów nie należących do Wspólnoty, w tym szczególnie krajów kandydujących do Unii. Kontynuowane będą również zapoczątkowane w 1996 r. programy dotyczące współpracy transnarodowej. Należy podkreślić, że do realizowanego w latach 2000-2006 programu INTERREG III wprowadzono nowy element. W ramach tego programu będzie bowiem wspierana współpraca obszarów, które wprawdzie nie graniczą ze sobą, ale mają podobną sytuację społeczno-ekonomiczną. Przy podziale środków między kraje członkowskie uwzględnia się liczbę ludności zamieszkującej obszary przygraniczne Wspólnoty, najbardziej odległe regiony oraz obszary graniczące z krajami Centralnej i Wschodniej Europy.

Środki z EFRR na realizację współpracy transgranicznej (część A) mogą być przeznaczone na:

- promocję rozwoju obszarów miejskich i wiejskich oraz wybrzeży,
- wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, w tym również sektora turystyki,
- wspieranie lokalnych inicjatyw przyczyniających się do wzrostu zatrudnienia,
- pomoc w reintegracji z rynkiem pracy,
- ochronę środowiska, poprawę wykorzystania źródeł energii, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii,
- udoskonalenie: sieci transportowych, komunikacyjnych i informacyjnych, systemów wodnych i energetycznych,
- poprawę współpracy w dziedzinie sprawiedliwości i administracji,
- zwiększenie potencjału ludzkiego i infrastruktury dla rozwoju współpracy transgranicznej¹⁵.

Współpraca transnarodowa (część B) między władzami narodowymi, regionalnymi i lokalnymi ma słu-

żyć lepszej integracji w UE dzięki formowaniu dużych grup regionów europejskich. Szczególny nacisk kładzie się jednak na zrównoważony rozwój w ramach Unii oraz większą integrację piętnastu państw członkowskich z krajami kandydującymi do tej organizacji oraz krajami z nią sąsiadującymi. W ramach współpracy transnarodowej przedmiotem wsparcia będą:

- ustanowienie strategii rozwoju regionalnego na poziomie transnarodowym, obejmującej współpracę między miastami lub strefami miejskimi i obszarami wiejskimi;
- ułatwienie komunikacji między regionami poprzez zapewnienie skutecznego systemu transportu i dostępu społeczeństwa do informacji;
- ochrona środowiska i zasobów naturalnych.

Współpraca międzyregionalna (część C) zmierza do poprawy efektywności polityki rozwoju regionalnego oraz stosowanych w jej ramach instrumentów poprzez wymianę informacji i doświadczeń. W związku z tym będą wspierane:

- wymiana doświadczeń między krajami członkowskimi, jak też krajami trzecimi, dotycząca współpracy transgranicznej (część A) i transnarodowej (część B),
- współpraca w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego, przedsiębiorczości, turystyki, kultury i środowiska.

Spśród krajów członkowskich największe wsparcie w ramach tego programu otrzymają: Hiszpania, Niemcy i Grecja. W sumie na te trzy kraje przypadnie w latach 2000-2006 ponad 45% ogółu środków przeznaczonych na realizację tego programu (por. tabela 5).

* LEADER+. Program ten jest kontynuacją realizowanego w latach 1994-1999 programu LEADER II. W latach 2000-2006 program ten będzie instrumentem:

- towarzyszącym nowej polityce rozwoju obszarów wiejskich,
- towarzyszącym Wspólnej Polityce Rolnej i uzupełniającym ją,
- wspierającym tworzenie ekonomicznej i społecznej spójności, mającej na celu zapewnienie stałego rozwoju obszarów wiejskich.

Program ten dzieli się na trzy części: wspieranie rozwoju obszarów wiejskich (część A), wspieranie współpracy regionalnej i transnarodowej (część B) oraz stworzenie sieci obszarów wiejskich UE i wspieranie wszystkich podmiotów zaangażowanych w rozwój obszarów wiejskich (część C). Programem tym objęte zostaną obszary wiejskie na terenie całej UE. Będzie on finansowany z Sekcji Orientacji funduszu FEOGA. Na program ten przeznaczony jest 2.020 mln euro. Ze środków tych wspierane będą przedsięwzięcia:

- przyczyniające się do poprawy jakości życia na obszarach wiejskich,
- wpływające na poprawę jakości produktów wytwarzanych na obszarach wiejskich,

¹⁵ Por. Working Document of the Commission Services. Commission Work Programme No 97/20.

- umożliwiające wprowadzanie nowych technologii informacyjnych,

- powodujące rozwój na obszarach wiejskich zasobów naturalnych i kulturalnych¹⁶.

Dofinansowanie projektów inwestycyjnych może stanowić w regionach objętych celem 1. do 75% kosztu projektu i do 50% w pozostałych regionach. W ramach tego programu największe wsparcie w latach 2000-2006 otrzymają: Wielka Brytania i Hiszpania (tabela 5).

* URBAN. Realizacja tego programu ma na celu zapewnienie społecznej i ekonomicznej odnowy miast i dzielnic dotkniętych kryzysem oraz wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Stąd w trakcie realizacji tego programu będą:

- wspierane innowacyjne strategie umożliwiające społeczno-ekonomiczny rozwój obszarów miejskich dotkniętych kryzysem,

- rozpowszechniane metody, które przyniosły w tym zakresie rezultaty.

Osiągnięcie celów założonych w ramach programu URBAN będzie jednak wymagało szerokiej współpracy z władzami lokalnymi.

Przedsięwzięcia realizowane w ramach tego programu będą dofinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Przy przydziale środków dla poszczególnych krajów członkowskich uwzględnia się: liczbę ludności i stopę bezrobocia, w tym bezrobocia długookresowego. Niezależnie od tego obszary zakwalifikowane do wsparcia muszą odznaczać się spójnością geograficzną i powinno je zamieszkiwać co najmniej 20 tys. osób. Mogą one być usytuowane zarówno wewnątrz obszarów zakwalifikowanych do wsparcia w ramach celu 1. lub 2., jak i poza tymi obszarami. Dodatkowo muszą one charakteryzować się takimi społeczno-ekonomicznymi cechami, jak: wysoki poziom bezrobocia, ubóstwa, przestępczości oraz wysoki stopień degradacji środowiska.

W ramach tego programu wspierane będą:

- integracja ludności lokalnej i polepszanie warunków życia w mieście,

- inicjatywy lokalne dotyczące tworzenia miejsc pracy związanych ze środowiskiem, kulturą i usługami dla ludności,

- doskonalenie systemów edukacyjnych,

- poprawa efektywności wykorzystania energii.

Program ten został przewidziany dla około 50 obszarów miejskich, dotkniętych kryzysem z terenu Wspólnoty. Jednocześnie określony został dla poszczególnych krajów członkowskich górny pułap obszarów, które zostaną objęte wsparciem w latach 2000-2006. Wyniesie on dla: Niemiec - 10 obszarów, Wielkiej Brytanii - 9, Włoch i Hiszpanii po 8, Francji - 7, Portugalii, Grecji, Holandii i Belgii po 2 i po jednym dla pozosta-

łych krajów członkowskich, z wyjątkiem Luksemburga¹⁷. Dofinansowanie projektów inwestycyjnych w ramach tego programu może wynosić w regionach objętych wsparciem w ramach celu 1. do 75% kosztów projektu i do 50% w pozostałych regionach.

Z ogólnej kwoty przeznaczanej na realizację tego programu, wynoszącej 700 mln euro, najwięcej środków uzyskają w latach 2000-2006 Niemcy, Wielka Brytania, Włochy i Hiszpania (tabela 5).

* EQUAL. Program ten będzie dotyczył rozwoju transnarodowej współpracy w zakresie przeciwdziałania wszelkim formom wykluczania, dyskryminacji i nierówności na rynku pracy oraz integracji społecznej i zawodowej imigrantów. Obejmuje on całe terytorium UE. Został on wprowadzony w miejsce dwu funkcjonujących w poprzednich latach programów, tj.: ZATRUDNIENIE i ADAPT. Na realizację tego programu przeznaczony jest z Europejskiego Funduszu Socjalnego 2.847 mln euro. Podział środków między kraje członkowskie jest dokonywany według takich kryteriów, jak: poziom zatrudnienia, nierówność płci w dostępie do rynku pracy, poziom biedy, liczba ludności ubiegających się o azyl. Uwzględniając powyższe kryteria, Komisja przeznaczyła najwięcej środków dla: Hiszpanii, Niemiec, Włoch i Wielkiej Brytanii.

Pozostała kwota, 1 bln euro, tj. około 0,51% zreformowanych funduszy strukturalnych, zostanie w latach 2000-2006 rozdysponowana na działania innowacyjne i pomoc techniczną dla państw członkowskich. Środki te będą przeznaczone na:

- wymianę doświadczeń i informacji organizowaną z myślą o partnerach biorących udział w programach, docelowych beneficjentach pomocy z funduszy oraz społeczeństwie,

- zainstalowanie, eksploatację oraz przyłączenie do sieci skomputeryzowanych systemów zarządzania, monitorowania i oceny,

- doskonalenie metod oceny i wymianę informacji dotyczących praktyki w tej dziedzinie¹⁸.

Fundusz Spójności i jego wykorzystanie w latach 2000-2006

W latach 2000-2006 będzie w dalszym ciągu, jak wspomniano, funkcjonował Fundusz Spójności, na który przeznaczono 18 mld euro¹⁹. Fundusz ten utworzony został w 1993 r. Jest on przeznaczony dla najuboższych krajów członkowskich UE, czyli takich, w których pro-

¹⁷ Por. *Interreg and Urban budgets and guidelines for 2000-2006*. „Inforegio News” No. 69, November 1999, European Commission oraz INTERREG III and URBAN II: guidelines finalised. „Inforegio News” No. 74, May 2000, European Commission.

¹⁸ Por. Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, 26.6.1999, OJ. L/161.

¹⁹ W latach 1994-1999 na Fundusz Spójności przeznaczono 15,1 mld ECU, z tego Hiszpania otrzymała 52-58% całkowitej sumy, Grecja i Portugalia po 16-20%, a Irlandia 7-10%.

¹⁶ Por. *Working Document...op.cit.*

Tabela 5 Środki z funduszy strukturalnych przeznaczone na realizację programu INTERREG, LEADER, URBAN i EQUAL w krajach w Unii Europejskiej w latach 2000-2006 (w mln euro)

Kraje	INTERREG III	LEADER	URBAN	EQUAL
Belgia	104	15	20	70
Dania	31	16	5	28
Niemcy	737	247	140	484
Grecja	568	172	24	98
Hiszpania	900	467	106	485
Francja	397	252	96	301
Irlandia	84	45	5	32
Włochy	426	267	108	371
Luksemburg	7	2	0	4
Holandia	349	78	28	196
Portugalia	394	152	18	107
Austria	183	71	8	96
Finlandia	129	52	5	68
Szwecja	154	38	5	81
Wlk. Brytania	362	1.106	117	376
UE - Piętnastka	4.875	2.020	700	2.847

Źródło: INTERREG and URBAN: budgets and guidelines for 2000-06. „Inforegio News” No. 69, November 1999, European Commission.

dukt krajowy brutto, mierzony parytetem siły nabywczej *per capita*, wynosi mniej niż 90% średniej dla tego ugrupowania. Kryterium to spełniają, od 1993 r., cztery kraje, tj. Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia. Zadaniem tego funduszu jest współfinansowanie projektów z zakresu ochrony środowiska i inwestycji służących budowie transeuropejskich sieci komunikacyjnych.

Ustalono, że w latach 2000-2006 z ogólnej kwoty tego funduszu poszczególne kraje otrzymają:

- Hiszpania: 61-63,5%
- Grecja: 16-18%
- Portugalia: 16-18%
- Irlandia: 2-6%.

Przy podziale środków funduszu pomiędzy wymienione kraje członkowskie brane były pod uwagę takie zobiektywizowane wskaźniki, jak: liczba ludności, obszar kraju i produkt krajowy brutto.

Wysokość pomocy świadczonej z tego Funduszu będzie wynosiła, podobnie jak w latach poprzednich, 80-85% ogółu wydatków inwestycyjnych, łącznie z wydatkami przewidzianymi na działalność administracyjno-prawną. Jednocześnie zachęca się beneficjentów do zwiększenia udziału kapitałów prywatnych w dofinansowaniu programów z Funduszu Spójności oraz wprowadzenia do systemu zarządzania i kontroli tych programów zasad oraz procedur stosowanych obecnie w ramach funduszy strukturalnych.

W marcu 1999 r. na szczycie w Berlinie ustalono że, kraje które dotychczas korzystały ze środków Funduszu Spójności, w razie przekroczenia 90% PKB średniej dla Unii mogą zostać wyłączone z pomocy. W związku z tym w połowie analizowanego okresu (tj. około 2003 r.) zostanie dokonany przegląd stanu gospo-

darki beneficjentów tego funduszu w celu sprawdzenia, czy kwalifikują się oni do dalszego korzystania z jego środków, zgodnie z obowiązującym kryterium. W razie wyłączenia któregoś z krajów ze wsparcia z tego funduszu ogólna kwota tego funduszu zostanie zmniejszona w latach 2004-2006 o środki przypadające dla tego kraju.

Przyjęto także, że finansowane z funduszu nowe projekty i kolejne etapy realizacji wcześniejszych projektów będą zatwierdzane i uruchamiane przez Komisję tylko wtedy, gdy kraj członkowski, należący do strefy euro, spełni ustalone wymogi w zakresie stabilności gospodarczej i wzrostu²⁰.

Pomoc przedakcesyjna dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej

W ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej przewidziana została, jak wspomniano, w okresie przedakcesyjnym pomoc dla dziesięciu krajów Europy Środkowej i Wschodniej, w tym również dla Polski. Celem tej pomocy będzie:

- wzmocnienie w tych krajach struktur instytucjonalnych i administracyjnych, które nie są obecnie przygotowane do wdrożenia i stosowania procedur, wynikających ze stosowanych w krajach Unii wspólnych polityk;
- dostosowanie funkcjonowania przedsiębiorstw do standardów obowiązujących w Unii;
- zapoznanie krajów kandydujących z zasadami i praktyką unijnych wspólnych polityk strukturalnych,

²⁰ Szerzej patrz: Council Regulation (EC) No 1264/1999 of 21 June 1999 amending Regulation (EC) No 1164/94 establishing a Cohesion Fund (OJ L, 26.6.1999, L 161/57).

w ramach których stosowane są niezwykle skomplikowane procedury.

Ustalono, że nowi członkowie otrzymaliby w latach 2000-2006 łącznie około 80 mld euro. Z tej kwoty 7 mld euro uzyskiwałyby te kraje na cele zmian strukturalnych w ramach pomocy przedakcesyjnej²¹, a 58 mld euro po przystąpieniu do Unii²². Jednocześnie przyjęto, że środki z budżetu UE na pomoc strukturalną dla nowych członków nie mogą przekroczyć 4% PKB korzystającego z niej kraju. Nie ulega wątpliwości, że jest to znaczne pogorszenie warunków korzystania ze wsparcia Unii w stosunku do obowiązujących do 2000 r. Takiego ograniczenia nie wprowadzono bowiem dla krajów korzystających w największym zakresie ze środków pomocowych Wspólnoty, tj. Hiszpanii, Grecji, Portugalii i Irlandii. Niejasny jest też zapis, który mówi, że kraje Europy Środkowej i Wschodniej będą stopniowo osiągać pułap wsparcia do 4% ich PKB. W tej sytuacji nie wiadomo jednak, na jakiej podstawie byłby ustalony udział wyjściowy i jakie kryteria byłyby brane pod uwagę przy jego podnoszeniu. Środki przeznaczone dla nowych członków zostały ujęte, jak wspomniano, w odrębnej pozycji budżetu (tabela 2). Nie będzie więc można ich wykorzystywać na dofinansowanie programów realizowanych w 15-tu krajach członkowskich Wspólnoty.

Ustalono, że z funduszy przedakcesyjnych początkowo korzystać będą wszystkie kraje, które obecnie ubiegają się o członkostwo w Unii. W miarę natomiast uzyskiwania, przez niektóre z nich członkostwa, pomoc przedakcesyjna kierowana będzie jedynie do tych krajów, które zostaną przyjęte do tej organizacji w dalszej kolejności.

Jeżeli chodzi o organizację pomocy przedakcesyjnej to głównym instrumentem operacyjnym funduszy przedakcesyjnych pozostanie w dalszym ciągu program PHARE.

Niezależnie od programu PHARE uruchomione zostaną dwa nowe programy celowe, tj. program ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-accession) oraz program SAPARD (Support for Pre-accession Measures for Agriculture and Rural Development).

Program PHARE

Program PHARE pełnił do niedawna w Polsce głównie funkcję instrumentu wspierania transformacji gospodarczej i przyspieszenia budowy podstaw gospodarki rynkowej. Funkcjonowały też w jego ramach regionalnie zorientowane programy (tj. takie jak: Crossborder, STER oraz RAPID). Ich wpływ na rozwój regionów był jednak skromny²³. W związku z rozpoczęciem w 1998 r. negocjacji o członkostwo Polski w UE zmieniły się kierunki wykorzystania środków z tego programu. Środki dostępne w ramach tego programu są w coraz większym stopniu wykorzystywane na przygotowanie Polski do sprostania warunkom członkostwa w UE, w tym również do sprawnej absorpcji w przyszłości pomocy z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności²⁴. W związku z tym zgodnie z zaleceniami „Agendy 2000”, PHARE powinien stopniowo przejmować metody działania właściwe funduszom strukturalnym²⁵.

Na program ten przeznaczono 1,560 mld euro rocznie do podziału między kraje kandydujące do Unii. W ramach tego programu Polska będzie otrzymywała rocznie, począwszy od 2000 r., 400 mln euro. Ustalono, że około 30% łącznego budżetu programu PHARE zostanie przeznaczone na wsparcie rozwoju instytucjonalnego, a około 70% środków na finansowanie inwestycji związanych z przyjęciem *acquis communautaire*.

Środki z programu PHARE będą przeznaczone na wsparcie procesów dostosowawczych polskiego prawa do unijnego oraz przygotowanie do realizacji unijnych polityk. W związku z tym tworzone będą specjalne instytucje, odpowiedzialne za współpracę z unijnymi instytucjami w zakresie realizacji np. polityki regionalnej czy kulturalnej.

Z kolei pomoc inwestycyjna będzie przeznaczona na dwa cele. Pierwszy z nich dotyczy inwestowania we wdrażanie unijnego prawa. W jego ramach będą realizowane projekty, umożliwiające wprowadzenie w życie unijnych norm i standardów oraz wzmocnienie instytucji zajmujących się ich egzekwowaniem (np. bezpieczeństwo i higiena pracy, sprawiedliwość, kontrola granic, kontrola weterynaryjna itp.). W ramach drugiego celu będą wspierane projekty, których realizacja przyczyni się do podniesienia poziomu rozwoju gospodarczego kraju i wyrównywania istniejących w tym zakresie różnic między regionami.

²¹ W okresie przedakcesyjnym kraje ubiegające się o członkostwo w Unii będą korzystały również z pomocy finansowej Unii przeznaczonej na poprawę funkcjonowania gospodarki żywnościowej oraz wdrażanie wspólnotowych programów dotyczących oświaty, szkoleń, badań naukowych, przyjaznych dla środowiska technologii, nowoczesnych środków komunikowania się itp., w wysokości około 15 mld euro.

²² Szacuje się, że w przypadku uzyskania przez Polskę członkostwa w UE w 2003 r. kraj nasz mógłby otrzymać z budżetu tej organizacji w latach 2003-2006: 3,6 mld euro, 4,8 mld euro, 6,1 mld euro i 7,4 mld euro, czyli łącznie około 21,86 mld euro. Por. E. Kawecka-Wyrzykowska: *Znaczenie funduszy pomocowych Unii Europejskiej dla Polski*. Referat na konferencję nt.: „Znaczenie funduszy przedakcesyjnych i funduszy strukturalnych dla rozwoju gospodarczego Polski”, zorganizowaną przez Katedrę Integracji Europejskiej im. Jeana Monneta SGH w Jabłonie w dniach 26-27 czerwca 2000 r.

²³ Por. J. Szlachta: *Ewolucja programów pomocowych Unii Europejskiej w kierunku funduszy strukturalnych*. „Gospodarka Narodowa”, numer specjalny 1998 r.

²⁴ W 1999 r. 9 mln euro ze środków pomocowych uzyskanych przez Polskę, w ramach programu PHARE, zostało wykorzystanych na realizację Specjalnego Programu Przystosowawczego (SPP), mającego przygotować administrację publiczną różnych szczebli do efektywnego wykorzystania środków pomocowych z UE. Por. P. Apanowicz: *Od 2000 roku środki pomocowe wejdą w skład budżetu*. „Rzeczpospolita” z dnia 17 grudnia 1998 r.

²⁵ Por. Council Regulation (EC) No 1266/1999 of June 1999 on coordinating aid to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy (O.J. L 161/68, z 26.6.1999).

Pod koniec 1999 r. Komisja Europejska pozytywnie oceniła przesłane przez Polskę projekty dotyczące wykorzystania w 2000 r. środków z tego programu. Stąd 31 grudnia 1999 r. rząd polski podpisał z Komisją Europejską Memorandum Finansowe w sprawie PHARE'99. Ustalono, że z ogólnej kwoty darowizn przeznaczony się:

- 150 mln euro na rozwój województw: warmińsko-mazurskiego, lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego i śląskiego²⁶,
- 38 mln euro na współpracę transgraniczną (głównie w regionach przy granicy z Niemcami i, w mniejszym stopniu, z Czechami),
- 40 mln euro na poprawę jakości żywności oraz przestrzeganie norm weterynaryjnych i fitosanitarnych,
- 37 mln euro na uszczelnienie wschodniej granicy kraju,
- 13 mln euro na poprawę funkcjonowania policji,
- 9 mln euro na poprawę funkcjonowania sądownictwa,
- 5 mln euro na wspieranie rozwoju małych przedsiębiorstw,
- 2 mln euro na restrukturyzację rybołówstwa,
- 4 mln euro na zbudowanie systemu poboru podatku katastralnego²⁷.

Niezależnie od tego kilkanaście mln euro zostanie wykorzystanych na sfinansowanie projektów o małej skali (do 5 mln euro), z zakresu ochrony środowiska. Większe projekty będą bowiem realizowane w ramach programu ISPA.

Program ISPA

Celem uruchomienia Przedakcesyjnego Instrumentu Polityki Strukturalnej (ISPA) jest stworzenie spójnej koncepcji przygotowań krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polski, do członkostwa w UE oraz zapoznanie krajów stowarzyszonych z różnymi dziedzinami polityki Wspólnoty i możliwościami uczestnictwa w nich²⁸. Instrument ten będzie wspomagał, podobnie jak Fundusz Spójności, finansowanie projektów inwestycyjnych mających na celu rozwój sieci transportowych oraz projektów służących ochronie środowiska. Pomoc ta w formie: dotacji, pożyczek, funduszu gwarancyjnego i dofinansowania do oprocentowania kredytów inwestycyjnych, będzie udzielana na realizację projektów o dużej skali, tj. takich których koszt nie powinien być mniejszy aniżeli 5 mln euro. Tylko w od-

powiednio uzasadnionych przypadkach, ze względu na specyficzne warunki danego przedsięwzięcia, jego całkowity koszt może być niższy niż 5 mln euro. Zakłada się bowiem, że przedsięwzięcia te powinny wywierać znaczący wpływ w krajach kandydujących na sytuację w zakresie ochrony środowiska i infrastruktury.

Dofinansowanie inwestycji realizowanych ze środków programu ISPA nie powinno przekraczać, podobnie jak przy wykorzystaniu środków z Funduszu Spójności, 75% wartości projektów. Komisji przysługuje jednak prawo do zwiększenia wsparcia ze strony UE do 85% wartości przedsięwzięcia, jeżeli uzna, że jest to konieczne ze względu na jego znaczenie dla realizacji założonych celów. Jest to bardzo wysoki poziom pomocy ze strony Wspólnoty. Pomoc ze środków tego programu jest więc bardzo korzystna dla beneficjenta, gdyż wymaga niskiego współfinansowania projektu ze środków krajowych. Studia wstępne oraz działania z zakresu pomocy technicznej mogą być natomiast wyjątkowo finansowane do 100% kosztów całkowitych.

W przypadku pomocy bezzwrotnej przyjęto, że wielkość przyznanej dotacji może zostać zmniejszona z uwagi na:

- zdolność przedsięwzięcia do generowania zysków,
 - odpowiednie zastosowanie zasady „kto zanieczyszcza, ten płaci”,
 - możliwość uzyskania wsparcia z innych źródeł.
- Jednocześnie ustalono, że wielkość środków finansowych alokowanych w poszczególnych krajach zależy będzie od:
- liczby ludności,
 - PKB na jednego mieszkańca (liczonego według parytetu siły nabywczej),
 - powierzchni kraju.

Na program ten zarezerwowano kwotę 1.040 mld rocznie euro dla wszystkich krajów kandydujących, w tym dla Polski około 350 tys. euro rocznie (z przeznaczeniem 50% na transport i 50% na ochronę środowiska). Wydatki w ramach ISPA będą realizowane na podstawie Memorandum Finansowego zawartego między Komisją Europejską a krajem - beneficjentem, do którego obowiązków będzie należało przygotowanie projektów inwestycyjnych.

Niezależnie od tego dofinansowanie infrastruktury transportowej oraz ochrony środowiska warunkowane jest stworzeniem w kraju - beneficjencie, z dniem 1 stycznia 2000 r. (tj. od daty uruchomienia ISPA), ale nie później niż 1 stycznia 2002 r., odpowiedniego systemu zarządzania i kontroli środków otrzymywanych z ISPA. Ze strony UE, Komisja i Trybunał Rewidentów Księgowych, mogą dokonywać kontroli technicznej i finansowej wykorzystania środków pomocowych w krajach - beneficjentach.

²⁶ Województwa: warmińsko-mazurskie, lubelskie, podkarpackie i podlaskie należą do najbiedniejszych w kraju. Osiągają bowiem 29-31% PKB przypadającego na 1 mieszkańca w UE. Na Śląsku wspierana będzie restrukturyzacja górnictwa i hutnictwa.

²⁷ Por. J. Bielecki: *Priorytet dla pięciu województw*. „Rzeczpospolita” z dnia 6 stycznia 2000 r.

²⁸ Por. Concil Regulation (EC) No. 1267/1999 of 21 June 1999 establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-accession. (O.J. L/161/73 z 26.6.1999).

Przyjęto, że priorytet w dofinansowaniu ze środków tego programu będą miały przedsięwzięcia z zakresu ochrony wód, gospodarki wodnej i odpadowej, ochrony powietrza oraz realizacji wymogów wynikających z dorobku prawnego Unii. W Polsce natomiast przewiduje się wykorzystanie tych środków głównie na realizację inwestycji służących: zmniejszeniu emisji szkodliwych gazów i pyłów, zagospodarowaniu odpadów oraz poprawie jakości wód powierzchniowych i podziemnych²⁹. Wykorzystanie w ramach tego programu środków pomocowych powinno przyczynić się do poprawy w kraju stanu środowiska oraz rozwoju połączeń transportowych. Są to niezmiernie istotne problemy.

Według oceny Komisji Europejskiej, z sześciu krajów prowadzących negocjacje, najgorszy stan dróg występuje w Polsce. Wynika to, zdaniem Komisji, przede wszystkim z powodu niewielkiego zaangażowania finansowego państwa w budowę autostrad. Nie można pomijać faktu, że niski obecnie poziom rozwoju infrastruktury poważnie utrudnia firmom z Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polski, konkurowanie z firmami funkcjonującymi w innych krajach, w tym również na terenie Wspólnoty. Nie ulega też wątpliwości, że sytuacja ta wywiera też negatywny wpływ na rozwój międzynarodowej wymiany handlowej.

W związku z tym grupa międzynarodowych ekspertów wraz z Komisją Europejską przeanalizowała potrzeby infrastrukturalne krajów ubiegających się o członkostwo w Unii w perspektywie przyłączenia ich do unijnych Transeuropejskich Sieci Transportu (TEN). Po trzech latach intensywnych prac przedstawiono projekt TINA, obejmujący główne połączenia komunikacyjne. Z szacunków Komisji Europejskiej wynika, że do 2015 r. transport towarów wewnątrz krajów Europy Środkowej zwiększy się o 40-70%, w tym drogowy transport towarowy wewnątrz tych krajów wzrośnie o 85-93%. Transport osób powinien się podwoić w tym czasie.

W związku z tym Komisja uważa, że w 11 krajach kandydujących do Unii należałoby do 2015 r. przeznaczyć 91,59 mld euro na inwestycje transportowe, w tym 37 mld na linie kolejowe, 44,3 mld na autostrady, 4,4 mld euro na lotniska, 2,9 mld euro na porty morskie, 1 mld euro na terminale drogowe i 306 mln euro na porty rzeczne. Tak znaczne kwoty są niezbędne w związku z koniecznością budowy, rozbudowy lub modernizacji 20,7 tys. km linii kolejowych, 18,6 tys. km dróg, 40 lotnisk, 52 portów śródlądowych i 15 morskich oraz 68 innych terminali dla ruchu kombinowanego³⁰.

²⁹ Oznacza to, że począwszy od 2000 r. Polska będzie otrzymywała w ciągu jednego roku na przedsięwzięcia proekologiczne, w ramach programu ISPA, mniej więcej tyle środków, ile łącznie po 1990 r. wniosła pomoc dla tego sektora w ramach programu PHARE. G. Milewski: *Corocznie 125 mln euro z funduszu ISPA. „Agro-Serwis”* nr 4/1999.

³⁰ Por. J. Bielecki: *Ratunek przed zawalem. „Rzeczpospolita”* z dnia 18-19 września 1999 r.

Według szacunków Komisji Europejskiej, doprowadzenie w Polsce w ciągu najbliższych 15 lat sieci głównych dróg, linii kolejowych, portów morskich i lotniczych do poziomu europejskiego będzie kosztowało około 36 mld euro. Jeżeli chodzi o rozdysponowanie tych środków, to - zdaniem Komisji - około 55% tej kwoty powinno być przeznaczony na modernizację i budowę dróg, 1/3 na modernizację i budowę połączeń kolejowych, reszta zaś na budowę i modernizację portów lotniczych i morskich. Aby sprostać tym wymaganiom, Polska powinna przeznaczać rocznie do 2015 r. 1,5% PKB na rozbudowę infrastruktury.

Komisja uważa, że jeżeli w najbliższych latach nie zostaną zrealizowane w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w tym w Polsce, inwestycje transportowe (tj. takie jak modernizacja i budowa autostrad, linii kolejowych, lotnisk, portów rzecznych, portów morskich i terminali drogowych), może to doprowadzić do paraliżu komunikacyjnego i uniemożliwić sprawne funkcjonowanie rozszerzonej UE.

Program SAPARD

Zasadniczym instrumentem wspierającym przemiany strukturalne w rolnictwie i rozwój obszarów wiejskich w okresie przedakcesyjnym w krajach kandydujących do UE będzie program SAPARD³¹. Celem tego programu jest ułatwienie integracji sektora rolnego w tych krajach z Unią Europejską poprzez:

- przyspieszenie przyjmowania dorobku Wspólnot,
- stymulowanie rozwoju obszarów wiejskich,
- restrukturyzację gospodarki żywnościowej.

Wynika stąd, że przedsięwzięcia realizowane ze środków programu SAPARD mają przygotować administrację do zagospodarowania wielokrotnie większych środków, które wieś otrzyma po przystąpieniu do Wspólnoty. Powinny one służyć również płynnemu włączeniu rolnictwa i obszarów wiejskich krajów kandydujących w system polityki rolnej i polityki strukturalnej realizowanej w tej organizacji. Komisja Europejska zastrzegła jednak, że ze środków tego programu nie mogą być dofinansowane przedsięwzięcia, mające na celu wzrost produkcji rolnej.

W Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1268/1999 (art. 7), dotyczącym pomocy przedakcesyjnej w ramach programu SAPARD określono również kryteria, według których przyznawane będą środki dla 10 krajów kandydujących. Są to:

- liczba ludności rolniczej,
- powierzchnia użytków rolnych,
- wysokość PKB na 1 mieszkańca liczonego według parytetu siły nabywczej,
- specyfika sytuacji terytorialnej.

³¹ Por. Council Regulation (EC) No 1268/1999 of June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period (O.J. L 161/87 z 26.6.1999).

Na realizację tego programu przewidziane zostały środki w wysokości 0,520 euro rocznie do podziału między kraje kandydujące do Unii, w tym dla Polski około 170 mln euro.

Pod koniec stycznia 2000 r. Komisja Europejska zatwierdziła regulamin działania programu SAPARD. Z ustaleń tych wynika, że znaczna część projektów objętych tym programem będzie sfinansowana w 75% z budżetu Unii, a tylko w 25% ze środków krajowych (tj. z budżetu państwa, budżetów samorządowych lub środków prywatnych). Studia wstępne oraz działania z zakresu pomocy technicznej będą natomiast finansowane w wysokości do 100% kosztów całkowitych. W przypadku inwestycji generujących dochody pomoc publiczna może wynosić do 50% ogólnej sumy wydatków kwalifikujących się do pomocy.

Niezależnie od tego Komisja podjęła decyzję o daleko posuniętej decentralizacji systemu zatwierdzania i kontroli wykonania projektów. Wynika to z faktu, iż w przeciwieństwie do programu ISPA, w ramach programu SAPARD będzie realizowana duża liczba drobnych przedsięwzięć. W praktyce oznacza to, że wprawdzie nadal zasadniczą rolę w przygotowaniu i realizacji programu rozwoju wsi i rolnictwa odgrywać będzie MRiRW, jako resort odpowiedzialny za całość polityki rolnej i rozwój obszarów wiejskich, to jednak opracowanie tego programu będzie wymagało ścisłej współpracy z regionami i partnerami społecznymi. Należy bowiem mieć na względzie, że obowiązek tzw. konsultacji społecznych programów strukturalnych oraz programów rozwoju wsi i rolnictwa stanowi jeden z warunków, od którego wypełnienia zależy uruchomienie funduszy przedakcesyjnych.

Wykorzystanie środków programu SAPARD warunkowane jest jednak przygotowaniem przez właściwe władze, zgodnie z zasadami wymaganymi w UE, programu operacyjnego na okres siedmiu lat i przedstawienie tego programu Komisji Europejskiej³². Program ten, na zlecenie Komisji, podlega wstępnej ocenie (*ex ante*) przez niezależnych ekspertów. Uzyskanie pozytywnej oceny tego programu warunkuje uruchomienie dla Polski środków programu SAPARD. Nie ulega wątpliwości, że przygotowanie tego programu jest trudne ze względu na jego dużą szczegółowość, jak też relatywnie długi okres, którym ma on być objęty³³.

³² W Polsce za przygotowanie Programu Operacyjnego odpowiedzialne jest Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Departament Pomocy Przedakcesyjnej i Funduszy Strukturalnych). Program ten powinien być zgodny z wymogami Partnerstwa dla Członkostwa i Narodowym Programem Przygotowania do Członkostwa. Komisja Europejska uznała, że wersją Programu Operacyjnego gotową do negocjacji jest dokument przekazany do Brukseli przez stronę polską 5 kwietnia 2000 r. Został on zatwierdzony przez Komisję Europejską 13 września 2000 r.

³³ Program Operacyjny przygotowany przez MRiRW zawiera m.in.: ogólną charakterystykę Polski oraz charakterystykę sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich, strategię zawierającą cele, zadania i działania służące wykorzystaniu środków pochodzących z programu SAPARD, opis administrowania środkami i wdrażaniem SAPARD w Polsce, monitoring programu.

Program SAPARD ma funkcjonować w sposób zbliżony do Sekcji Gwarancji funduszu FEOGA. Kraje kandydujące do UE, w tym Polska, oponowały przeciw zastosowaniu zasad obowiązujących przy wykorzystaniu środków finansowych Sekcji Gwarancji do zarządzania programem SAPARD, ze względu na skomplikowane procedury obowiązujące przy wykorzystaniu tych środków³⁴. W UE ze środków Sekcji Gwarancji finansuje się bowiem płatności bezpośrednie, interwencję rynkową oraz subsydia eksportowe. Nie są to więc działania inwestycyjne. Środki z Sekcji Gwarancji przeznaczone na te cele przyznawane są na okres roczny. Jedynie w wyjątkowej sytuacji, jeśli wydatków nie można dokonać z przyczyn niezależnych od beneficjenta, mogą być one przeniesione na lata następne, co niewątpliwie utrudnia finansowanie wieloletnich projektów inwestycyjnych.

Konsekwencją tego jest także konieczność tworzenia w krajach kandydujących do UE, w tym również w Polsce, skomplikowanych i kosztownych struktur organizacyjnych, w tym powołania Agencji Płatniczej. Warunkiem uznania narodowej Agencji SAPARD przez Komisję Europejską jest jej akredytacja przy istniejącej już na szczeblu Ministerstwa Finansów komórce (tzw. Fundusz Narodowy), kontrolującej prawidłowość całości dokonywanych w danym kraju płatności, których źródłem są środki finansowe Wspólnoty. Niezbędne jest również ustalenie, który centralny urząd odpowiada za jej działalność. Następnie po zweryfikowaniu prawidłowości założeń merytorycznych i organizacyjnych narodowej Agencji SAPARD oraz zdolności do wykonywania zleconych zadań Komisja zatwierdza ją. Dopiero wówczas między Komisją a krajem kandydującym zostanie podpisane Memorandum Finansowe. W wyniku tego następuje delegowanie zarządzania środkami finansowymi programu SAPARD i wynikającymi z programu płatnościami do kraju kandydującego³⁵. Dokonuje się też transfer kapitału na rzecz Agencji niezbędnego do uruchomienia jej działalności³⁶.

Do zarządzania środkami pomocowymi programu SAPARD wyznaczona została w Polsce Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), która ma jednocześnie pełnić funkcję agencji płatniczej. Można mieć jednak wątpliwości, czy słuszną rzeczą jest, aby ARiMR pełniła jednocześnie obie te funkcje. Uważa się bowiem, że przyjęcie takiego rozwiązania

³⁴ Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations (OJ., 26.6.1999, L 160/80).

³⁵ Por. Financial management of pre-accession aid (SAPARD). "Newsletter" nr 20/2000.

³⁶ W tym celu agencja płatnicza otrzymuje zaliczkę kapitału w wysokości nie przekraczającej 12,5% średniej rocznej pomocy UE przeznaczonej na program SAPARD. Por. Rural Development 2000-06: two financial management systems. „Newsletter” nr 21/2000.

ograniczy w praktyce możliwość skutecznego kontrolowania jej działań³⁷. Agencja będzie nadzorowana przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (w zakresie ogólnym) i przez Ministra Finansów (w zakresie finansowym). Należy podkreślić, że realizacja przez Agencję SAPARD nowych zadań wiąże się z przeprowadzeniem wielu zmian organizacyjnych, w tym przede wszystkim, utworzeniem 16 oddziałów regionalnych. W przypadku ARiMR będzie też ona wymagała m.in.:

- dostosowania struktury organizacyjnej Biura Agencji do wymogów stawianych agencjom płatniczym przez UE,

- wdrożenia systemu informatycznego obejmującego oddziały regionalne Agencji,

- szkolenia pracowników Agencji w kraju przez ekspertów UE oraz za granicą w Agencjach realizujących podobne zadania.

Do zadań oddziałów regionalnych Agencji będzie natomiast należało:

- informowanie o możliwościach składania aplikacji w ramach programu SAPARD,

- przyjmowanie pełnej dokumentacji projektów, obejmującej wypełniony wniosek wraz z niezbędnymi dokumentami,

- rejestrowanie wniosków w systemie komputerowym,

- dokonywanie oceny formalnoprawnej zgodności projektów i dokumentów składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc publiczną z wymogami obowiązującymi dla programu SAPARD,

- przeprowadzenie oceny ekonomicznej i technicznej wykonalności projektów,

- przekazywanie projektów, zgodnych z wymogami programu, do Regionalnych Komitetów Sterujących (dotyczy projektów z zakresu infrastruktury oraz rozwoju i różnicowania działalności ekonomicznej na obszarach wiejskich) lub do Krajowego Komitetu Sterującego (dotyczy projektów z zakresu przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych), w celu dokonania ich rankingu,

- podpisanie umów, wraz z harmonogramem, realizacji projektu z beneficjentem programu,

- dokonywanie płatności,

- prowadzenie księgowości,

- monitoring i kontrola realizacji umowy podpisanej z beneficjentem programu,

- prowadzenie sprawozdawczości w terminach i formach określonych w przepisach UE³⁸.

Niezależnie od tego w strukturach Agencji SAPARD będą funkcjonowały:

- jednostka audytu wewnętrznego,

- jednostka kontroli technicznej, której zadaniem będzie weryfikacja zobowiązań i płatności dokonywana na podstawie przeprowadzonych inspekcji u beneficjentów programu.

Wynika stąd, że na szczeblu regionalnym partnerami Agencji będą instytucje samorządu terytorialnego i administracji państwowej oraz lokalne instytucje i organizacje. Niezależnie od tego, w tworzonego systemu instytucjonalnym ważną rolę odgrywać będą Regionalne Komitety Sterujące, w skład których wejdą przedstawiciele instytucji danego regionu (tj. wojewody, samorządu terytorialnego, administracji rządowej, organizacji społecznych i gospodarczych).

Prawidłowość wykorzystania środków programu SAPARD będzie kontrolowana przez: służby kontrolne dysponentów środków budżetowych, służby Kontroli Skarbowej, Regionalne Izby Obrachunkowe i Najwyższą Izbę Kontroli³⁹.

Zgodność sfinansowanych projektów inwestycyjnych z celami programu SAPARD będą co roku kontrolować także audytorzy Komisji Europejskiej. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wykorzystaniu tych środków będą mieli prawo wnioskować o wstrzymanie dalszego finansowania konkretnego projektu ze środków programu SAPARD bądź też odebrać ARiMR prawa do zarządzania środkami tego programu.

W Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1268/1999 (art. 2) dotyczącym tego programu zaproponowane zostały dziedziny, które objęte zostaną wsparciem ze środków przedakcesyjnych przeznaczonych dla wsi i rolnictwa. W sumie przedstawiono 15 takich obszarów. Dotyczą one: inwestycji w gospodarstwach rolnych, poprawy przetwórstwa i dystrybucji artykułów rolnych i rybnych, doskonalenia struktur kontroli jakości żywności, nadzoru weterynaryjnego i fitosanitarnego, ochrony konsumenta, stosowania technologii produkcji rolniczej przyjaznych dla środowiska naturalnego oraz krajobrazu wiejskiego, rozwoju i różnicowania działalności gospodarczej w celu tworzenia nowych miejsc pracy i źródeł dochodów, tworzenia służb zastępstwa kierowników gospodarstw rolnych, tworzenia grup producenckich, odnowy i rozwoju wsi oraz ochrony dziedzictwa obszarów wiejskich, poprawy struktur rolnych i scalania gruntów, tworzenia i uaktualniania systemu rejestracji gruntów, doskonalenia systemu szkoleń zawodowych, rozwoju i doskonalenia infrastruktury na

³⁷ Należy też zgodzić się z opinią Z. Gilowskiej, która stwierdza, że w obecnym stanie prawnym "zamiary przekazywania np. części środków z programu SAPARD do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa pozostają w sprzeczności albo z konstytucją (nie dopuszczającą dotowania jednostek samorządu terytorialnego inaczej niż z budżetu państwa), albo z normami ustawy o finansach publicznych (nie dopuszczającymi swobodnego przekazywania środków publicznych poza sektor finansów publicznych, np. do agencji rządowych). Por. Z. Gilowska: *Pożądany mechanizm wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej do wspierania rozwoju regionalnego*. Lublin 2000 IBnGR, seria „Polska Regionów” 5, s. 12.

³⁸ Por. SAPARD. Program Operacyjny dla Polski. Wersja uzupełniona z dnia 31 lipca 2000 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, s. 59.

³⁹ Por. SAPARD. Program Operacyjny dla Polski ..., op.cit., s. 61.

obszarach wiejskich, gospodarowania zasobami wodnymi w rolnictwie, zalesiania i realizacji inwestycji w gospodarstwach leśnych zajmujących się przetwórstwem i dystrybucją drewna, pomocy technicznej w zakresie objętym rozporządzeniem - włącznie ze studiami wspierającymi planowanie i monitorowanie oraz kampaniami informacyjnymi.

Wynika stąd, że przedsięwzięcia realizowane ze środków programu SAPARD w krajach kandydujących do Wspólnoty będą dotyczyły modernizacji rolnictwa, jak również przemysłu spożywczego oraz rozwoju obszarów wiejskich. Należy podkreślić, że poszczególne kraje mają możliwość, wśród zaproponowanych obszarów, wyboru do realizacji takich, które w ich warunkach uważane są za najważniejsze.

W przypadku Polski priorytetowymi dziedzinami, na które rząd stara się uzyskać dofinansowanie ze środków programu SAPARD, są m.in.:

- inwestycje w gospodarstwach rolnych,
- poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnych i rybołówstwa,
- rozwój i poprawa stanu infrastruktury na obszarach wiejskich,
- rozwój i zróżnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich w celu stworzenia nowych miejsc pracy oraz alternatywnych źródeł dochodów⁴⁰.

Jednym z kierunków wykorzystania środków finansowych w ramach programu SAPARD jest, jak wspomniano, rozwój infrastruktury. Środki z tego programu zostaną skierowane m.in. na budowę i modernizację dróg, na wodociągi i kanalizację na modernizację wiejskich sieci elektro-energetycznych, na nowe przyłącza telefoniczne oraz budowę składowisk odpadów. Obecnie występują w Polsce znaczne dysproporcje w poziomie rozwoju infrastruktury nie tylko między obszarami miejskim i wiejskimi, lecz także między poszczególnymi obszarami wiejskimi. Ponadto z badań wynika, że funkcjonująca na tych obszarach infrastruktura jest zamortyzowana w około 40%, zaś opóźnienia w stosunku do UE sięgają w tym zakresie około 20 lat⁴¹. Oznacza to, że pod względem stanu wyposażenia w infrastrukturę wieś polska jest bardzo zaniedbana. Rozwój infrastruktury, jak wynika z doświadczeń Unii, stanowi nie tylko podstawę wszelkiej działalności gospodarczej, lecz także warunkuje jej zakres, strukturę i rozmieszczenie przestrzenne. Wpływa on na zwiększenie wytwarzanej w gospodarstwach rolnych produkcji roślinnej⁴². Przyczynia się również do wzrostu atrakcyjności obszarów wiejskich jako miejsc lokaliza-

cji nowych inwestycji. Z prowadzonych badań wynika ponadto, że im bardziej rozbudowana jest infrastruktura w danym regionie, tym więcej mobilnego kapitału i mobilnej siły roboczej przyciąga ten region oraz tym wyższa jest tam wydajność pracy⁴³. Z napływem kapitału wiązałyby się tworzenie na tych obszarach przedsiębiorstw przemysłowych, usługowych, handlowych itp. Umożliwiłyby to lokowanie na obszarach wiejskich różnego rodzaju pozarolniczych działalności gospodarczych. Ułatwiłyby także funkcjonowanie małych i średnich przedsiębiorstw zlokalizowanych na tych obszarach. Dzięki temu nastąpiłoby zmniejszenie dystansu cywilizacyjnego między obszarami wiejskimi a miejskimi oraz poprawiałaby się jakość życia ludności zamieszkującej te obszary.

W wyniku przeznaczenia z programu SAPARD środków na tworzenie miejsc pracy w sektorach pozarolniczych na obszarach wiejskich powstałyby możliwości uzyskania przez ludność rolniczą alternatywnych źródeł dochodów. Jest to istotne w związku z występującym na obszarach wiejskich zarówno jawnym, jak i ukrytym bezrobociem, które szacuje się na ponad 1,7 mln osób. W początkowym okresie transformacji polskiej gospodarki gospodarstwa rolne odgrywały bowiem rolę bufora socjalnego. Wchłaniały nadwyżki siły roboczej, powstające w restrukturyzujących się zakładach przemysłowych. Zmniejszyło to wprawdzie presję na zapewnienie przez państwo zabezpieczenia socjalnego, ale spowodowało zahamowanie przekształceń strukturalnych w rolnictwie, w tym postępu w zakresie specjalizacji i koncentracji produkcji oraz zmniejszenia zatrudnienia.

Wśród bezrobotnych na wsi dominują, jak wynika z badań prowadzonych w Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, ludzie młodzi. W zbiorowości tej bowiem 61% nie ukończyło 25 lat, a tylko 6% miało powyżej 44 lat. W grupie „nadwyżkowej” przeważają osoby, które już pracowały, oraz absolwenci różnych szkół (głównie zawodowych). Większość z nich ma wykształcenie pozarolnicze. Słabo są więc związani rolnictwem i nie widzą w nim swego miejsca w przyszłości. Ze względu na występujące w miastach bezrobocie i trudności mieszkaniowe ograniczone zostały przepływy migracyjne między wsią a miastem. Nic też nie wskazuje na to, aby sytuacja w tym zakresie zmieniła się w najbliższych latach. Powstanie na obszarach wiejskich miejsc pracy umożliwiłoby rolnikom rezygnującym z dalszego prowadzenia gospodarstwa oraz bezrobotnym znalezienie pracy w miejscu zamieszkania. Ma to ten niezaprzeczalny walor, w porównaniu

⁴⁰ Por. SAPARD. *Program Operacyjny dla Polski ...*, op.cit., s. 31-33.

⁴¹ Por. J. Kulawik: *Problemy finansowania infrastruktury ekonomicznej wsi i rolnictwa*. Warszawa 1999 IERiGŻ, s. 30-31.

⁴² Z prowadzonych badań wynika, że przykładowo jednoprocenowy wzrost zasobów infrastruktury w zakresie melioracji powoduje zwiększenie produkcji roślinnej o 1,62%, a taki sam wzrost sieci utwardzonych dróg przyczynia się do wzrostu produkcji roślinnej o 0,26%. Por. J. Kulawik ..., op.cit., s. 31.

⁴³ Szacuje się, że obecnie około 15% wytworzonej na świecie produkcji w rolnictwie traci się w całym łańcuchu żywnościowym z powodu niedostatecznie rozwiniętej sieci dróg, braku obiektów składowych oraz magazynowych. Skutkiem tego jest spadek dochodów rolników i wzrost cen żywności dla konsumentów. Por. J. Kulawik ..., op.cit., s. 30.

z podjęciem pracy w mieście, że nie wymaga zapewnienia tym ludziom mieszkania. Z migracją rolników do miasta wiąże się jednak nie tylko konieczność zapewnienia mieszkań, ale także rozbudowa infrastruktury (tj. komunikacji, sieci sklepów, placówek służby zdrowia). Są to jednak, jak wiadomo, bardzo kosztowne inwestycje. Zwolnione przez rolników ziemie mogłyby być przeznaczone na powiększenie obszaru pozostałych gospodarstw rolnych. W konsekwencji tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich mogłoby przyczynić się do ograniczenia wysokiego obecnie w polskim rolnictwie, w porównaniu z krajami Unii, zatrudnienia oraz do poprawy struktury agrarnej.

Powstanie na obszarach wiejskich miejsc pracy stworzyłoby szanse również prowadzącym gospodarstwa rolne, w tym szczególnie mniejsze, dodatkowego zatrudnienia w pozarolniczych sektorach gospodarki. Podkreślić należy, że zjawisko pozarolniczego zarobkowania występuje niemal we wszystkich krajach świata, w tym również w tych, w których PKB jest znacznie wyższy niż w Polsce⁴⁴. Według szacunków GUS, w 1996 r., działalność pozarolniczą prowadziło 250 tys. użytkowników gospodarstw (tj. około 8,1% ogółu gospodarstw), a 46 tys. miało zamiar podjąć taką działalność w najbliższym czasie⁴⁵. Dzięki podjęciu działalności pozarolniczej poprawiłyby się sytuacja dochodowa tych jednostek. Według danych GUS, dochody osobiste *per capita* stanowiły na wsi przeciętnie około 69% analogicznych dochodów w miastach. Obecnie na nieco ponad 2 mln gospodarstw rolnych tylko co 4 - 5 gospodarstwo osiąga dochody pozwalające na reprodukcję rozszerzoną, a 30% znajduje się na granicy ubóstwa, zaś nakłady inwestycyjne w rolnictwie, w wyrażeniu realnym, stanowią jedynie około 50% poziomu z 1990 r.⁴⁶ Wzrost dochodów umożliwiłby bowiem zarówno modernizację gospodarstw, jak i powiększanie ich w drodze zakupu lub dzierżawy ziemi. W wyniku tych procesów następowałby także wzrost popytu na rynku lokalnym na towary przemysłowe i usługi, co w konsekwencji pobudzałoby skłonność do inwestowania na tych obszarach przez podmioty pozarolnicze. Dzięki temu następowałby także wzrost dochodów samorządów lokalnych.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia Unii, celowe wydaje się wspieranie rozwoju na obszarach wiejskich małych i średnich przedsiębiorstw (przemysłowych, handlowych, usługowych itp.), a także rzemiosła, agroturystyki, instytucji udzielających informacji i porad dla przedsiębiorstw. Badania wykazują, że jednostki te tworzą na obszarach wiejskich, w związku ze stosowaniem pracochłonnych technik, najwięcej miejsc pracy i efektywnie wykorzystują posiadany kapitał. Stąd relatywnie niski jest w tych jednostkach koszt utworzenia jednego stanowiska pracy. Ich powstanie przyczynia się także do poprawy zaspokojenia potrzeb produkcyjnych i bytowych mieszkańców wsi. W sumie powstanie na obszarach wiejskich tych przedsiębiorstw stwarzałoby ekonomiczne podstawy rozwoju społeczności lokalnych⁴⁷. W konsekwencji mogłoby to doprowadzić nie tylko do przewyższenia tendencji stagnacyjnych występujących w wielu regionach rolniczych, lecz także do ich aktywizacji.

Żałować należy, że w ramach kierunków wykorzystania środków z programu SAPARD nie przewidziano środków na poprawę poziomu wykształcenia ludności zamieszkującej obszary wiejskie. Wykształcenie, jako podstawę tzw. kapitału ludzkiego, uważa się bowiem obecnie za najważniejszy czynnik rozwoju gospodarczego. Podstawowe znaczenie ma w tym zakresie system edukacyjny. Przestrzenne zróżnicowanie w zakresie wszystkich poziomów wykształcenia jest na terenie kraju silnie zróżnicowane. W najgorszej sytuacji pod tym względem są jednak obszary wiejskie. Z ostatniego spisu rolnego wynika bowiem, że spośród osób pracujących w rolnictwie tylko 0,8% ma wykształcenie wyższe, 0,7% policealne, 2,7% średnie ogólnokształcące, 37,3% zasadnicze i średnie zawodowe, a 58,5% podstawowe (ukończone lub nie). Sytuacja taka może w przyszłości spowodować, że powstające na obszarach wiejskich przedsiębiorstwa będą miały trudności ze znalezieniem wykwalifikowanej siły roboczej. Poprawa poziomu wykształcenia mieszkańców wsi, w tym szczególnie młodzieży, stworzyłaby więc możliwość zatrudnienia jej w tworzonych na obszarach wiejskich przedsiębiorstwach oraz przyczyniłaby się do usunięcia głównej blokady pożądaných przekształceń wsi i rolnictwa⁴⁸.

Biorąc pod uwagę przytoczone wyżej kryteria, szacuje się, że od 2000 r. Polska mogłaby otrzymać roczne wsparcie w ramach trzech programów (tj. PHARE, ISPA i SAPARD) rzędu około 920 mln euro.

Przy korzystaniu ze wszystkich rodzajów pomocy strukturalnej UE obowiązuje, jak wspomniano, reguła współfinansowania projektów inwestycyjnych przez zainteresowany kraj.

⁴⁴ Przykładowo w RFN blisko połowa gospodarstw rolnych osiąga aż 95% dochodów poza rolnictwem. Por. K. Duczkowska-Małysz: *Jak daleko do Europy?* „Nowoczesne Rolnictwo” nr 8/1999.

⁴⁵ W związku z ograniczonymi zasobami finansowymi rolnicy rozwijają głównie takie dziedziny działalności, które nie wymagają dużych nakładów inwestycyjnych. Prowadzą oni na obszarach wiejskich głównie działalność handlową, usługową, rozwijają rzemiosło i chałupnictwo itp. Por.: E. Niedzielski: *Bezrobocie i przedsiębiorczość gospodarza na obszarach wiejskich. W: Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości gospodarczej na obszarach wiejskich w kontekście integracji europejskiej.* Praca zbiorowa pod red. E. Niedzielskiego. Olsztyn 1999 Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, s. 191-202.

⁴⁶ Por. J. Zegar: *Finansowanie rozwoju wsi.* „Nowoczesne Rolnictwo” nr 8/1999.

⁴⁷ Por. E. Niedzielski: *Bezrobocie i przedsiębiorczość ...* op.cit.

⁴⁸ Por. A. Woś, J. Zegar: *Jak wprowadzić wieś na prostą?* „Nowoczesne Rolnictwo” nr 8/1999.

W związku z funkcjonowaniem od 2000 r. trzech programów Komisja wskazała na potrzebę koordynacji różnych form wsparcia, które uzyskają w najbliższym czasie kraje ubiegające się o członkostwo w Unii. Stąd ściśle określono dziedziny, które będą finansowane w ramach trzech wymienionych instrumentów finansowych. Ma to na celu zapobieganie dublowaniu się projektów.

Ustalono, że pomoc wspólnotowa będzie realizowana przez Komisję Europejską, wspomagana przez Komitet, składający się z przedstawicieli krajów członkowskich i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, zgodnie z zasadami przejrzystości i spójności z politykami Wspólnot Europejskich. Ponadto, Komisja została zobowiązana do corocznego składania Parlamentowi Europejskiemu, Komitetowi Społeczno-Ekonomicznemu i Komitetowi Regionów sprawozdania na temat Wspólnot.

Problemy wykorzystania pomocy przedakcesyjnej

Oceniając poziom pomocy w okresie przedakcesyjnym dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej, w tym również dla Polski, w latach 2000-2006 należy stwierdzić, że środki finansowe, które Unia przeznaczyła na wsparcie dla tych krajów oraz dla Polski, będą skromne w porównaniu z potrzebami. Należałoby więc wykorzystać je w sposób najbardziej efektywny. Wiele wskazuje na to, że w praktyce efektywne wykorzystanie tych środków może być w Polsce, z wielu względów, niezmiernie trudne.

Problemem może okazać się bowiem sprostanie stosowanej w Unii regule współfinansowania projektów inwestycyjnych. W praktyce oznacza to, że realizacja tych projektów warunkowana jest, jak wspomniano, zapewnieniem z budżetu państwa, budżetów lokalnych lub prywatnych środków, polskiego wkładu na dofinansowanie projektów inwestycyjnych realizowanych w okresie przedakcesyjnym ze środków pomocowych Unii w wysokości od 15% do 50% ich wartości. Sprostanie temu wymogowi będzie wymagało, jak się wydaje, większego niż dotychczas zaangażowania państwa, społeczności lokalnych i instytucji związanych z rolnictwem i rozwojem obszarów wiejskich. W związku jednak z występującym w Polsce deficytem budżetowym i podejmowanymi działaniami, mającymi na celu jego ograniczenie, a także realizowanymi reformami może okazać się rzeczą niezmiernie trudną przeznaczenie z budżetu niezbędnej kwoty dla dofinansowania projektów inwestycyjnych. W tej sytuacji rozwiązaniem problemu mogłoby być, jak się wydaje, ubieganie się o kredyty na ten cel z międzynarodowych instytucji finansowych (tj. takich jak: Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Bank Światowy).

Ważnym zadaniem polityki regionalnej w Polsce będzie też ściślejsza, aniżeli dotychczas, współpraca władz regionalnych z prywatnym biznesem i zachęcanie właścicieli firm do współfinansowania projektów regionalnych dotyczących rozwoju infrastruktury, tworzenia miejsc pracy, ochrony środowiska itp.

Kolejną trudnością mogą stanowić ograniczone zdolności absorpcyjne polskiej gospodarki. Wystąpienie bariery absorpcji może spowodować, że przyznane środki pomocowe nie zostaną w pełni wykorzystane. Bariera ta może pojawić się w związku z:

- zbyt wolno postępującym, z powodu sporów kompetencyjnych na szczeblu centralnym oraz między administracją rządową i samorządową, procesem budowy systemu programowania, monitorowania oraz kontroli wykorzystania środków pomocowych,

- brakiem instrumentów finansowych wspierających działania samorządów w ramach polityki regionalnej rozwoju przestrzennego,

- brakiem wykwalifikowanych kadr, zarówno na szczeblu centralnym, jak i wojewódzkim, a także lokalnym w zakresie przygotowywania wniosków, zgodnych z unijnymi wymogami, o dofinansowanie projektów inwestycyjnych ze środków pomocowych UE oraz zarządzania uzyskanymi środkami.

Sytuacja taka stwarza konieczność organizowania szkoleń pracowników administracji różnych szczebli w zakresie podstaw prawnych polityki strukturalnej w Unii, jej celów, zasad, procedur opracowywania projektów dofinansowywanych z funduszy strukturalnych oraz ich realizacji i kontroli. Warto podkreślić, że projekty finansowane z funduszy strukturalnych są niezmiernie skomplikowane i przygotowanie ich jest bardzo pracochłonne.

Nie można, jak sądzę, abstrahować od faktu, że prawidłowe i terminowe przygotowanie wniosków tworzy bowiem, jak wynika z dotychczasowych doświadczeń krajów członkowskich Unii, możliwość realizacji większej liczby projektów inwestycyjnych oraz uzyskania większej kwoty środków z funduszy strukturalnych przeznaczonych na ich realizację. W przypadku samorządów lokalnych w Polsce szczególnie istotna wydaje się umiejętność prawidłowego przygotowania programów w celu uzyskania wsparcia Wspólnoty. Wynika to z kilku względów. Samorzady te zazwyczaj nie dysponują dostatecznymi dochodami dla realizacji niezbędnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Przykładowo w gminach, które opracowały średniookresowe plany inwestycyjne, okazało się, że kwota niezbędnych nakładów przewyższa co najmniej dwukrotnie ich możliwości budżetowe.

W krajach Unii, zgodnie z zasadą subsydiarności, zadania publiczne lokowane są na możliwie niskim szczeblu pionowej struktury sektora publicznego, tj. jak najbliżej społeczności lokalnych. Doświadczenia

Wspólnoty wskazują bowiem, że to właśnie samorządy potrafią najlepiej określić najpilniejsze potrzeby danego terenu. Niezależnie od tego realizowane przez samorządy inwestycje, dzięki m.in. zaangażowaniu się społeczności lokalnych, uruchomieniu miejscowych zasobów, ograniczeniu marnotrawstwa środków i bardziej racjonalnemu ich wykorzystaniu, charakteryzują się wysoką efektywnością. W konsekwencji wysoka jest z reguły efektywność wykorzystania przyznanych im funduszy pomocowych. Jest to niezmiernie ważne dla Polski. Nie można bowiem pomijać faktu, że efektywne wykorzystanie środków pomocowych stworzyłoby szansę, jak wykazują doświadczenia najbiedniejszych krajów UE (np. Hiszpanii, Portugalii czy Irlandii), nie tylko przyspieszenia rozwoju najbardziej zacofanych regionów, lecz także ogólnego rozwoju gospodarczego kraju.

Podjęcie tych działań jest również niezbędne z tego względu, że uzyskanie przez Polskę członkostwa

w Unii będzie wymagało dostosowania polskiej polityki strukturalnej do standardów obowiązujących w tej organizacji. Stąd polityka ta powinna stać się spójna z rozwiązaniami stosowanymi w tej organizacji. Dotyczy to m.in. wykorzystywanych instrumentów i instytucji wspierających przemiany strukturalne, dokumentów oraz funkcjonujących w tym zakresie procedur.

Należy mieć bowiem na względzie fakt, że brak sprawnego zarządzania środkami pomocowymi UE może stwarzać niebezpieczeństwo, iż Polska nie uzyska środków w przyznanej wysokości, a jeżeli nawet uzyska te środki, to nie zostaną one efektywnie wykorzystane. W konsekwencji mogłoby to prowadzić do pogłębienia, a nie - jak zakłada się w polityce strukturalnej UE na lata 2000-2006 - zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego między Polską a dotychczasowymi krajami członkowskimi UE.

Inflacja w gospodarce zamkniętej*

Bogusław Czarny

Wszędzie, także w Polsce, gospodynie domowe narzekają na drożyznę. Brak konsekwencji w hamowaniu wzrostu cen jest ulubionym zarzutem w sporach polityków. Poniżej zajmiemy się przyczynami inflacji w gospodarce „zamkniętej”, kosztami, które ona powoduje, a także sposobami jej zwalczania.

Co to jest inflacja?

Zdarza się, że ceny rosną, są stałe lub spadają. Jeśli ceny dóbr w gospodarce podnoszą się, mamy do czynienia

z **inflacją**. Kiedy ceny spadają, mówimy o **deflacji**. Od kilkudziesięciu lat realnym problemem jest w wielu krajach jedynie inflacja, którą można zdefiniować jako wzrost przeciętnej ceny dóbr w pewnym okresie.

Co to właściwie znaczy „przeciętna cena dóbr”? Najczęściej stosowaną miarą inflacji jest wskaźnik cen detalicznych (WCD). W tabeli 1 podane są wskaźniki cen detalicznych w latach dziewięćdziesiątych w różnych krajach.

Oprócz wskaźnika cen dóbr konsumpcyjnych (*consumer price index* - CPI) badając inflację, ekonomiści używają również innych indeksów. Należą do nich wskaźniki regionalne (np. dotyczące tylko Mazowsza lub Małopolski) oraz wskaźniki odnoszące się do pewnych grup dóbr konsumpcyjnych (np. żywność, odzież, energia). Najważniejszym z nich jest **wskaźnik cen dóbr produkcyjnych** (*producer price index* - PPI),

* Po „otwarciu” gospodarki na poziom cen zaczynają wpływać dodatkowe czynniki, których oddziaływanie pominięto w tym artykule. m.in. zbadaniu przebiegu inflacji w gospodarce zamkniętej poświęcony jest artykuł prof. Ryszarda Rapackiego pt. Gospodarka otwarta, który opublikujemy wkrótce w „Banku i Kredycie”.

Tabela Wskaźniki cen dóbr konsumpcyjnych w różnych krajach w latach 1990-1998

Kraje	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	(rok poprzedni = 100)								
Australia	107	103	101	102	102	105	103	100	101
Czechy	-	-	111	121	110	109	109	108	111
Finlandia	106	104	103	103	101	101	101	101	101
Francja	103	103	102	102	102	102	102	101	101
Hiszpania	107	106	106	105	105	105	104	102	102
Japonia	103	103	102	101	101	100	100	102	101
Niemcy	-	-	105	104	103	102	101	102	101
Polska	686	170	143	135	132	128	120	115	112
Stany Zjednoczone	105	104	103	103	103	103	103	102	102
Szwajcaria	105	106	104	103	101	102	101	100	100
Szwecja	110	109	102	105	102	103	100	100	100
Węgry	129	135	123	122	119	128	124	118	114
Wielka Brytania	109	106	104	102	102	103	102	103	103

Zródło: Rocznik Statystyczny 1996. GUS Warszawa 1996, s. 603; Rocznik Statystyczny 1997. GUS Warszawa 1997, s. 600; Rocznik Statystyczny RP 1999. GUS Warszawa 1999, s. 642.

który mierzy wartość koszyka dóbr - reprezentantów nabywanych przez przedsiębiorstwa. Jego zmiany pomagają przewidywać zmiany cen dóbr konsumpcyjnych, ponieważ w ostatecznym rozrachunku przedsiębiorstwa przerzucają wzrost kosztów produkcji na nabywców wytwarzanych przez siebie dóbr finalnych.

Miara inflacji jest również deflator. Deflator opisuje zmiany cen wszystkich dóbr wliczanych do PKB, co czyni go miernikiem o szerszym „polu widzenia” niż wskaźnik cen detalicznych, który dotyczy wyłącznie najważniejszych dóbr konsumpcyjnych. Jednak WCD lepiej niż deflator informuje o zmianach kosztów utrzymania.

Przyczyny inflacji

Co jest przyczyną inflacji? Przyjrzyjmy się teraz kilku próbom odpowiedzi na to pytanie.

Zmiany ilości pieniądza w obiegu

Zwolennicy **ilościowej teorii pieniądza** twierdzą, że przyczyną inflacji są zmiany nominalnej podaży pieniądza M^{SN} , które wywołują kompensujące je zmiany poziomu płac (W) oraz cen (P)¹. Najbardziej konsekwentnymi zwolennikami tego poglądu są współcześnie tzw. **monetaryści** (np. Milton Friedman). Oto ich argumenty.

Makroekonomiczne szoki popytowe zmieniają wielkość zagregowanego popytu (AD). Jednocześnie rosną lub spadają ceny (P). Opisuując skutki spowodowa-

nego ekspansywną polityką pieniężną pozytywnego makroekonomicznego szoku popytowego, można posłużyć się zapisem symbolicznym (zob. ramka 1).

Ramka 1 Skutki pozytywnego makroekonomicznego szoku popytowego

Zwiększenie się ilości pieniądza w gospodarce o $n\%$ powoduje wzrost cen, także o $n\%$.

$$M^{SN} \uparrow \Rightarrow M^S \uparrow \Rightarrow i \downarrow \Rightarrow (C \uparrow + I \uparrow) \Rightarrow AD \uparrow \\ \Rightarrow AD > Y_p \Rightarrow P \uparrow \Rightarrow M^S \downarrow \\ i \uparrow \Rightarrow (C \downarrow + I \downarrow) \Rightarrow AD \downarrow \Rightarrow AD = Y_p$$

gdzie:

- M^{SN} - nominalna podaż pieniądza,
- M^S - realna podaż pieniądza,
- i - stopa procentowa,
- C - popyt konsumpcyjny,
- I - popyt inwestycyjny,
- AD - popyt globalny (zagregowany),
- Y_p - produkcja potencjalna,
- P - poziom cen.

Krótko mówiąc, wzrost podaży pieniądza (nominalnej (M^{SN}) i realnej (M^S)) obniża oprocentowanie (i) co - poprzez mechanizm transmisyjny - wzmacnia popyt (konsumpcyjny (C) oraz inwestycyjny (I), a także powoduje wzrost cen. Rosnące ceny redukują siłę nabywczą zasobów pieniądza i podnoszą stopę procentową. Działając „w drugą stronę”, mechanizm transmisyjny powoduje zmniejszenie się popytu, aż do powrotu równowagi na rynku dóbr. Tempo tego procesu bywa przedmiotem sporów. Kompromisem między stanowiskami skrajnymi jest stwierdzenie, że rzeczywista gospodarka w krótkim okresie zachowuje się „po keynesowsku”, a w długim „klasycznie”.

¹ Myśl, że poziom cen zależy od ilości pieniądza w gospodarce, jest bardzo stara. Przypisuje się ją zwykle szkockiemu filozofowi, ekonomie, historykowi Davidowi Hume (1711-1776).

Z przedstawionego rozumowania wynika następujący wniosek. Tempo zmian cen, czyli wysokość inflacji, zależy od charakteru polityki pieniężnej, tzn. kierunku i wielkości zmian nominalnej podaży pieniądza (M^{SN}) w gospodarce. Zauważmy dodatkowo, że tempo zmiany cen (P) musi być dokładnie równe stopie wzrostu nominalnej podaży pieniądza (M^{SN}). Obie wielkości rosną dokładnie o tyle samo procent. W innym przypadku realna podaż pieniądza (M^S) uległaby zmianie ($M^S = M^{SN}/P$) więc realna podaż pieniądza jest stała jedynie wtedy, kiedy licznik i mianownik tego ułamka wzrosną o tyle samo procent). Doszłoby do zmian poziomu stopy procentowej (i) zaś nierównowaga na rynku dóbr - spowodowana działaniem mechanizmu transmisyjnego - wymusiłaby dalsze zmiany cen. Zdaniem zwolenników ilościowej teorii pieniądza, przyczyną inflacji jest wzrost ilości pieniądza w gospodarce. Rzut oka do roczników statystycznych ujawnia jednak, że w wielu krajach nominalna podaż pieniądza (M^{SN}), oraz ceny (P) zmieniają się nie w takim samym, lecz w różnym tempie, a niekiedy nawet obie zmiany mają odmienne kierunki. Wynikiem tego są wahania wielkości realnej podaży pieniądza (M^S). Na pierwszy rzut oka takie obserwacje zaprzeczają twierdzeniom zwolenników ilościowej teorii pieniądza. Przeciwnie - jeśli rzeczywiście powodem wzrostu cen (P) jest podobny wzrost nominalnej podaży pieniądza (M^{SN}) - to realna podaż pieniądza ($M^S = M^{SN}/P$) powinna pozostawać mniej więcej stała! Przyjrzyjmy się teraz, w jaki sposób obrońcy ilościowej teorii pieniądza tłumaczą rozbieżność teorii i faktów.

Otóż, zmiany realnej podaży pieniądza (M^S) mogą być powodowane zmianami wielkości produkcji (Y) oraz zmianami tzw. szybkości obiegu pieniądza (V). Tę ostatnią definiujemy jako:

$$V = (P \cdot Y) / M^{SN},$$

gdzie:

- V - szybkość obiegu pieniądza,
- P - poziom cen,
- Y - realna wielkość produkcji (PKB),
- M^{SN} - nominalna podaż pieniądza.

Kiedy szybkość obiegu pieniądza (V) wynosi (n) wartość pieniądza w obiegu (M^{SN}) jest (n) razy mniejsza od wartości produkcji wytworzonej w ciągu całego roku ($P \cdot Y$). Oznacza to, że w ciągu roku każda złotówka uczestniczy przeciętnie w n transakcjach dobrami wliczanymi do PKB². Szybkość obiegu pieniądza jest to liczba transakcji obsługiwanych przez jednostkę pieniądza w ciągu roku.

Zauważmy, że:

$$Y/V = \frac{Y}{(P \cdot Y) / M^{SN}} = \frac{Y \cdot M^{SN}}{P \cdot Y} = M^S.$$

Inaczej mówiąc, jeśli realną wartość wytworzonej w pewnym okresie produkcji podzielimy przez liczbę transakcji wliczanych do PKB, którą w tym samym okresie obsługuje jednostka pieniądza, to otrzymamy realną podaż pieniądza w gospodarce.

Okazuje się zatem, że realna podaż pieniądza (M^S) jest uzależniona od realnej wartości produkcji (Y) oraz od szybkości obiegu pieniądza (V). Wyjaśnia to różnice tempa, a nawet kierunku zmian nominalnej podaży pieniądza (M^{SN}) oraz poziomu cen (P). Ich przyczyną są właśnie zmiany realnej wartości produkcji (Y) oraz szybkości obiegu pieniądza (V). Przykładowo, spadek produkcji powoduje (*ceteris paribus*) zmniejszenie się popytu na pieniądź. Wymusza ono spadek podaży pieniądza w gospodarce. Przeciwnie banki nie są w stanie kreować pieniądza, kiedy nie ma chętnych na udzielane przez nie kredyty. Zmniejszenie się szybkości obiegu pieniądza oznacza natomiast wzrost popytu na pieniądź i pochodny wzrost podaży pieniądza w gospodarce.

Przy okazji zwróćmy uwagę na zależność tempa inflacji (π) poziomu nominalnej stopy procentowej (i_N) oraz szybkości obiegu pieniądza w gospodarce (V). Wiemy, że nominalna stopa procentowa (i_N) jest sumą realnej stopy procentowej (i_R) oraz stopy inflacji (π). Zgodnie z tzw. hipotezą Fishera³ realna stopa procentowa, i_R , jest w długim okresie względnie stała. Oznacza to, że gotowość ludzi do powstrzymywania się od bieżącej konsumpcji w zamian za przyrost konsumpcji w przyszłości się nie zmienia (realna stopa procentowa jest miarą tej gotowości). W takiej sytuacji zmiany nominalnej stopy procentowej (i_N) dokładnie odpowiadają zmianom stopy inflacji (π).

Jak pamiętamy, nominalna stopa procentowa jest miarą krańcowego kosztu trzymania środka płatniczego. Nic więc dziwnego, że szybsze tempo inflacji (π) i wzrost (i_N) iż ludzie **uciekają od pieniądza**. Przeciwnie inflacja powoduje, że z każdą chwilą siła nabywczą posiadanych pieniędzy maleje, a więc należy je możliwie szybko zamienić na konkretne dobra. Ucieczka od pieniądza oznacza, że w jednostce czasu jest zawieranych coraz więcej transakcji. Mianem ucieczki od pieniądza określa się gwałtowny spadek realnego popytu na pieniądź. Okazuje się zatem, że skutkiem przyśpieszenia inflacji i wzrostu nominalnej stopy procentowej (i_N) jest zwiększenie się szybkości obiegu pieniądza (V). Wolniejsza inflacja i niższa nominalna stopa procentowa

² Liczba transakcji dobrami wliczanymi do PKB jest zwykle traktowana jako przybliżona miara liczby wszystkich transakcji zawieranych w gospodarce, co usprawiedliwia nazwę „szybkość obiegu pieniądza”.

³ Amerykański ekonomista Irving Fisher żył w latach 1867-1947 i zajmował się przede wszystkim badaniem obiegu pieniądza w gospodarce.

wa oznaczają natomiast zahamowanie ucieczki od pieniądza i zmniejszenie szybkości obiegu pieniądza⁴.

Powróćmy do głównego wątku tej analizy. Dlaczego fakty rzadko potwierdzają ilościową teorię pieniądza? Jej obrońcy uważają, że przyczyną są zmiany wielkości produkcji (Y) i nominalnej stopy procentowej, i_N (czyli także szybkości obiegu pieniądza (V). Wskazują oni, że w gospodarkach, w których nominalna stopa procentowa (i_N) i produkcja (Y) zmieniają się powoli, tempo inflacji ($\pi = \Delta P/P$) rzeczywiście zbliża się do tempa zmian nominalnej podaży pieniądza ($\Delta M^{SN}/M^{SN}$). Ilościową teorię pieniądza często prezentuje się formie tzw. równania wymiany Fishera (zob. ramka 2).

Ramka 2 Równanie wymiany Fishera

Równanie wymiany Fishera (*quantity equation of money*) stwierdza, że w rozpatrywanym okresie całkowite wydatki na zakup dóbr są równe wartości nabytych dóbr. Innymi słowy:

$$M \cdot V = Y \cdot P,$$

gdzie:

- M - nominalna podaż pieniądza,
- P - ogólny poziom cen,
- V - szybkość obiegu pieniądza,
- Y - realna wielkość produkcji (PKB).

Równanie wymiany Fishera jest zawsze prawdziwe, a to z powodu sposobu zdefiniowania szybkości obiegu pieniądza: $V = (Y \cdot P)/M$. Niezależnie od tego, jakie wartości Y , P i M zaobserwujemy, na mocy definicji V ma zawsze taką wartość, dla której prawdą jest, że $M \cdot V = Y \cdot P$. Jednak po przyjęciu dodatkowych założeń co do zachowania poszczególnych zmiennych, równanie wymiany można wykorzystać w celu wyjaśniania i prognozowania zmian tempa inflacji. Na przykład, jeśli mamy powody sądzić, że szybkość obiegu pieniądza (V) i realna wielkość produkcji (Y) są względnie stałe, możemy oczekiwać, iż zwiększanie się podaży pieniądza (M) w określonym tempie doprowadzi do wzrostu cen w takim samym tempie.

Z równania wymiany wynikają zatem dwa wnioski. Po pierwsze, zwiększenie ilości pieniądza (M) musi (*ceteris paribus*) powodować dokładnie taki sam - w kategoriach procentowych - wzrost cen (P). Po drugie, ewentualne różnice między tempami wzrostu ilości pieniądza (M) i cen (P) da się wytłumaczyć zmianami szybkości obiegu pieniądza (V) i realnej produkcji (Y). Jak pamiętamy, dokładnie tyle twierdzą zwolennicy ilościowej teorii pieniądza.

⁴ Poza stopą procentową na szybkość obiegu pieniądza w gospodarce wpływa m.in. częstotliwość wypłacania ludziom wynagrodzeń za pracę. Na przykład, kiedy pensja jest wypłacana w tygodniowych ratach, a nie co miesiąc, do wypłaty jest zawsze blisko. Pracownicy mogą sobie wówczas pozwolić na trzymanie mniejszej ilości środka płatniczego i popyt na pieniądź (a więc także podaż pieniądza w gospodarce) się zmniejsza. Oznacza to właśnie, że wzrasta szybkość obiegu pieniądza. Podobne są skutki rozpowszechnienia się bankomatów i kart kredytowych.

Deficyt budżetowy

Podobnie jak ekspansywna polityka pieniężna, także ekspansywna polityka budżetowa może się okazać przyczyną inflacji. Powoduje ona przecież zwiększenie się zagregowanego popytu (AD) i pochodny wzrost cen. Jednak dane statystyczne nie potwierdzają istnienia **bezpośredniego** związku deficytu budżetowego, który jest świadectwem ekspansywności polityki budżetowej, z inflacją. Na przykład, w latach 1985-1995 tylko w niektórych krajach dużemu deficytowi budżetowemu towarzyszył szybki wzrost cen (zob. wykres 1).

Otóż to, czy duży deficyt budżetowy znaczenie przyspieszy wzrost cen, zależy od kilku okoliczności. Istotny jest na przykład stopień wykorzystania zdolności produkcyjnych gospodarki. Kiedy istnieją wolne zasoby czynników produkcji, na zwiększenie się zagregowanego popytu (AD) gospodarka może zareagować „po keynesowsku”, a nie „klasycznie”. Krzywa zagregowanej podaży (AS) przebiega wówczas bardzo płasko, więc zwiększenie się popytu spowodowane wydatkami państwa wywoła raczej wzrost produkcji niż cen. (Oczywiście, przy płaskiej krzywej zagregowanej podaży (AS) także ekspansywna polityka pieniężna powoduje raczej zwiększenie się produkcji niż cen).

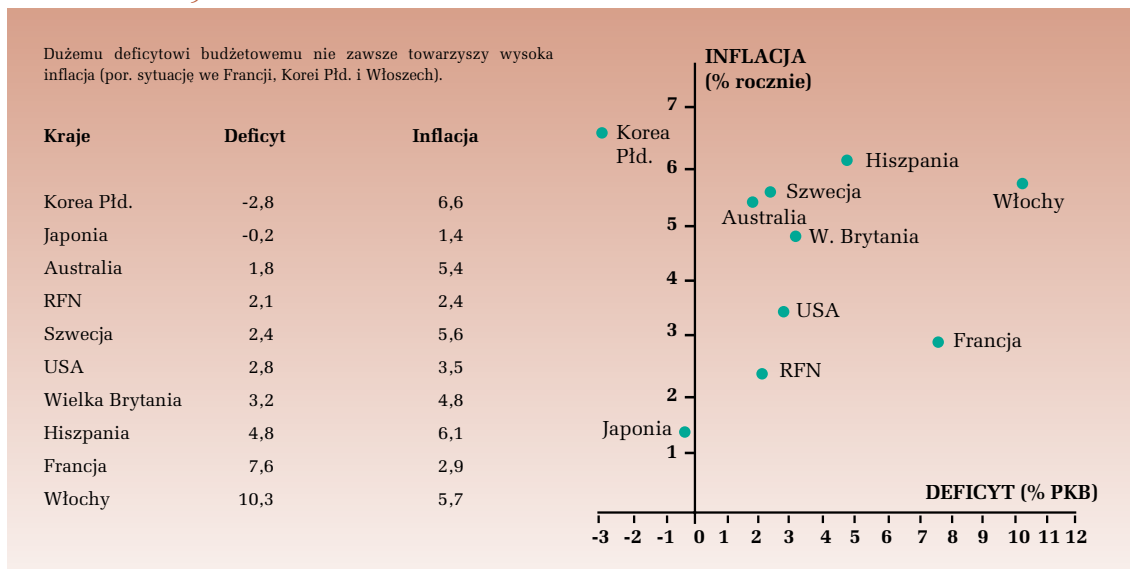
To, czy deficyt budżetowy spowoduje inflację, zależy od charakteru polityki pieniężnej. Restrykcyjna polityka pieniężna może np. zahamować wzrost zagregowanego popytu i skompensować skutki ekspansywnej polityki fiskalnej. W rezultacie nawet przy pionowej linii zagregowanej podaży (AS) nie dojdzie do wzrostu cen.

Wielkość ewentualnej inflacji spowodowanej deficytem budżetowym zależy od sposobu jego sfinansowania. Po pierwsze, deficyt może być sfinansowany środkami uzyskanymi przez państwo z emisji papierów wartościowych kupowanych przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa na krajowym rynku kapitałowym. Ich oszczędności zamieniają się tym sposobem w wydatki państwa; zagregowany popyt rośnie, lecz ilość pieniądza w gospodarce się nie zwiększa⁵.

Po drugie, rząd może sfinansować swoje wydatki, zmuszając bank centralny do emisji pieniądza i kupna rządowych papierów wartościowych. Jeśli nie zostaną one wysterylizowane, czyli odsprzedane przez bank centralny na rynku międzybankowym, nastąpi monetyzacja deficytu. W gospodarce zwiększy się nominalna podaż pieniądza. Inflacja wywołana taką mieszanką ekspansywnej polityki budżetowej i pieniężnej okaże się szczególnie wysoka.

⁵ W przypadku długotrwałego deficytu budżetowego prawdopodobnie nawet w takiej sytuacji dojdzie w końcu do dodatkowej emisji pieniądza. Państwo musi przecież jakoś pokryć coraz większe koszty oprocentowania i wykupu wyemitowanych papierów wartościowych. Poprzez mechanizm transmisyjny spowoduje to dodatkowy wzrost zagregowanego popytu i cen.

Wykres 1 Deficyt budżetowy a inflacja w wybranych krajach (wielkości przeciętne z lat 1985-1995)



Źródło: obliczenia własne na podstawie: OECD, „Economic Outlook”, December 1997, s. A19, A 33.

Zauważmy, że kiedy ekspansywna polityka budżetowa powoduje, iż produkcja w gospodarce się zwiększa, wzrasta popyt na pieniądź, rosną ceny oraz podnosi się stopa procentowa. Efektem jest wyparcie przez wydatki państwa prywatnych wydatków konsumpcyjnych i inwestycyjnych. W rezultacie zmniejsza się zasób dóbr kapitałowych, którymi gospodarka będzie dysponować w przyszłości. Deficyt budżetowy oznacza zatem często życie na koszt przyszłych pokoleń. Aby uniknąć takiego rozwoju sytuacji, bank centralny może zwiększyć nominalną podaż pieniądza i w ten sposób nie dopuścić do wzrostu stopy procentowej. Oczywiście, dojdzie wtedy do przyspieszenia inflacji.

Jakie wnioski wynikają z tej analizy? Deficyt budżetu często powoduje zwiększenie się zagregowanego popytu i wzrost cen. Jest tak zwłaszcza wtedy, gdy towarzyszy mu zwiększenie się ilości pieniądza w obiegu. Jednak związek wielkości deficytu budżetowego i tempa inflacji nie jest wyraźny, ponieważ zmiany wielu czynników zakłócają prostą zależność między tymi zmiennymi.

Inflacja a wielkość produkcji i bezrobocia

Przyjrzymy się teraz zmianom stopy inflacji oraz wielkości produkcji i bezrobocia w gospodarce. Do ich opisu ekonomiści stosują krzywe Phillipsa. Krzywa Phillipsa pokazuje odkryty przez Albana Phillipsa⁶ w koń-

cu lat pięćdziesiątych XX w. na podstawie analizy danych statystycznych o Wielkiej Brytanii odwrotny związek stopy inflacji i stopy bezrobocia. Wyjaśnienie tego, że wzrostowi poziomu cen towarzyszy spadek stopy bezrobocia (i odwrotnie) wymaga odwołania się do rozszerzonego modelu *AD/AS*.

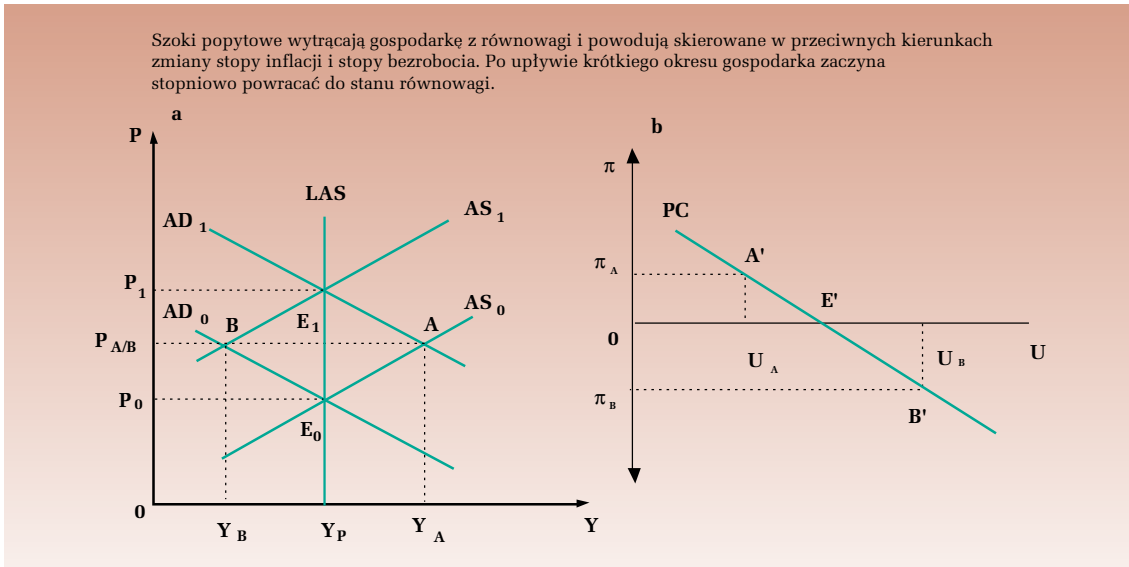
Szoki popytowe

Z punktu widzenia makroekonomistów okresem krótkim jest okres, w którym nie mogło dojść do zmiany wynagrodzeń spowodowanej sytuacją powstałą po szoku popytowym lub podaźowym. W długim okresie na pełne dostosowanie się płac jest dostatecznie dużo czasu. Zgodnie z naszymi dotychczasowymi ustaleniami, w krótkim okresie ekspansywna polityka pieniężna lub fiskalna powodują (*ceteris paribus*) zwiększenie się zagregowanego popytu i wzrost cen, czyli inflację. Na wykresie 2a linia zagregowanego popytu (*AD*) wędruje wtedy w prawo, z położenia (*AD*₀) do położenia (*AD*₁). Punktem krótkookresowej równowagi okazuje się punkt *A*; produkcja zwiększa się, maleje bezrobocie, rosną ceny.

Na wykresie 2b widzimy tę samą sytuację. Oś pionowa służy do mierzenia stopy inflacji (π); na osi poziomej odkładamy stopę bezrobocia (*U*). W krótkim okresie pozytywny szok popytowy przenosi nas z punktu *E* do punktu *A'* wzdłuż linii *PC*, która jest nazywana krótkookresową krzywą Phillipsa (*short-run Phillips curve - PC*). Przedstawia on, zachodzący w krótkim okresie, odwrotny związek między stopą bezrobocia a stopą inflacji. W miarę upływu krótkiego okresu rośnie stopa inflacji i zmniejsza się bezrobocie.

⁶ A. Phillips (1914-1975) był Nowozelandczykiem, inżynierem, później - profesorem ekonomii. Swój słynny artykuł ogłosił w 1958 r. (zob. *The Relationship between the Unemployment Rate and the Rate of Change in Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957*. W: „Economica”, November 1957).

Wykres 2 Krótkookresowa krzywa Phillipsa



Odrotnie: w krótkim okresie skutkiem restrykcyjnej polityki pieniężnej i (lub) budżetowej jest zmniejszenie się produkcji, wzrost bezrobocia i spadek cen. Na wykresie 2a linia zagregowanego popytu zmienia położenie z AD_1 na AD_0 . Gospodarka przesuwa się z punktu E do punktu B . Odpowiada temu przejście z punktu E' do punktu B' na wykresie 2b.

W latach sześćdziesiątych tacy ekonomiści, jak P.A. Samuelson i R. Solow, wyobrażali sobie, że za pomocą polityki pieniężnej i budżetowej są w stanie doprowadzić do osiągnięcia przez gospodarke konkretnego punktu na krzywej Phillipsa, czyli wybrać pożądaną kombinację stopy bezrobocia i tempa inflacji. Inni, jak M. Friedman i E. Phelps, twierdzili, że wybór ten dotyczy tylko krótkiego okresu, w okresie długim zaś zmiany tempa inflacji nie wpływają na poziom stopy bezrobocia. Wkrótce okazało się, że historia przyznała rację sceptykom.

W miarę upływu czasu następuje przecież stopniowy powrót gospodarke do równowagi długookresowej. Na przykład, w przypadku pozytywnego szoku popytowego krótkookresowa krzywa podaży (AS), na wykresie 2a stopniowo przesuwa się do góry. Produkcja zaczyna się zmniejszać, powoli powracając do swojej potencjalnej wielkości (Y_P). Przyczyną jest wywołany wzrostem cen (P) spadek realnej podaży pieniądza (M^S), wzrost realnej stopy procentowej (i) oraz - spowodowane działaniem mechanizmu transmisyjnego - zmniejszenie się wydatków konsumpcyjnych (C) i inwestycyjnych (I). W efekcie rośnie stopa bezrobocia (U). Ceny podnoszą się ciągle, jednak tempo tego wzrostu ($\pi = \Delta P/P$), jest coraz wolniejsze. Wszak spowodowana niedoborem pracowników presja na dalsze podwyżki płac słabnie,

w miarę jak płace stają się coraz wyższe, a niedobór rąk do pracy - coraz mniejszy (produkcja się zmniejsza!). W dodatku wzrasta poziom cen, do którego są odnoszone kolejne przyrosty cen. Wzdłuż krzywej Phillipsa z punktu A' gospodarke powoli powraca do punktu E' na wykresie 2b.

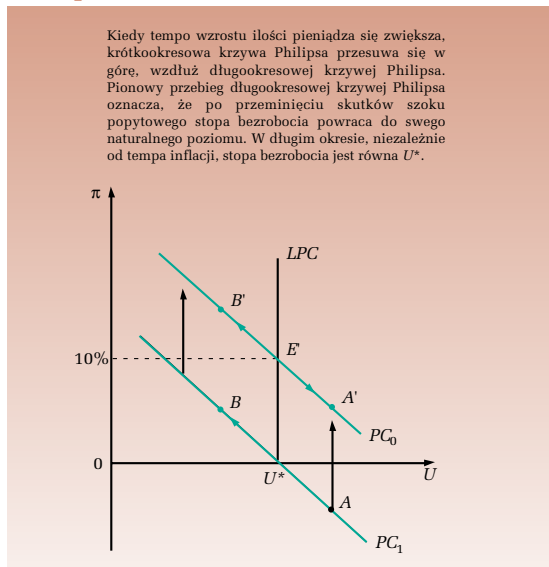
Odrotny proces następuje po negatywnym szoku popytowym. Wraz z upływem czasu produkcja się zwiększa. Bezrobocie spowodowane recesją jest przyczyną spadku płac i cen, który powoduje wzrost realnej podaży pieniądza, obniżenie stopy procentowej i zwiększenie się zagregowanego popytu. Wzrost produkcji umożliwia zmniejszenie się bezrobocia. Spadek cen wygasa stopniowo. Gospodarka powoli przesuwa się wzdłuż krzywej Phillipsa z punktu B' do punktu E' (wykres 2b).

Szoki popytowe sprawiają zatem, że gospodarke zachowuje się jak wahadło: wzrosty i spadki popytu wytrącają ją ze stanu równowagi. Najpierw wędrujemy wtedy wzdłuż krótkookresowej krzywej Phillipsa odpowiednio od punktu E' do punktu A' lub od punktu E' do punktu B' na wykresie 2b⁷. Potem - w miarę jak płace i ceny powoli dostosowują się do zmienionego poziomu popytu - gospodarke powraca do stanu równowagi długookresowej. Procesom tym towarzyszą skierowane w przeciwnych kierunkach zmiany stopy inflacji (π) oraz stopy bezrobocia (U). Po każdym szoku gospodarke odzyskuje równowagę dopiero po upływie długiego okresu.

Zauważmy, że w rezultacie dokonanie przez polityka gospodarczego wyboru pożądanego kombinacji sto-

⁷ Na wykresie 2 zakładam, że stopa inflacji osiąga maksimum (minimum) dokładnie w momencie, w którym produkcja najbardziej odchyła się od wielkości produkcji potencjalnej.

Wykres 3 Długookresowa krzywa Phillipsa



py inflacji i stopy bezrobocia jest możliwe tylko dla krótkiego okresu. W długim okresie gospodarka samoczynnie powraca do stanu wyjściowego.

Model Phillipsa jest prosty i sugestywny. Jednak w wielu krajach stopy: inflacji (π) oraz bezrobocia (U) zmieniają się w inny sposób, niż wynika z tej teorii. Na przykład, coraz szybszemu wzrostowi cen towarzyszy ciągle ten sam poziom bezrobocia. Zdarza się nawet jednoczesny wzrost obu tych stóp. Zaobserwowanie takich faktów ostatecznie zniszczyło nadzieje na łatwe praktyczne wykorzystanie krzywej Phillipsa. Aby wyjaśnić te zjawiska, musimy skomplikować nasz obraz gospodarki.

Do tej pory zakładaliśmy, że zatrudnienie i produkcja potencjalna są w długim okresie stałe, podobnie jak nominalna podaż pieniądza. W efekcie w przerwach między kolejnymi szokami popytowymi gospodarka znajdowała się w punkcie E' na wykresie 3. Po zakończeniu się procesu dostosowawczego stopa inflacji (π) wynosiła zero, a stopa bezrobocia (U) była równa naturalnej stopie bezrobocia (U^*) (nie występowało bezrobocie cykliczne).

Załóżmy teraz, że nominalna podaż pieniądza, (M^{SN}) wzrasta w stałym tempie, wynoszącym - powiedzmy - 10% rocznie. Zgodnie z ilościową teorią pieniądza, w takiej sytuacji stopa inflacji (π), również wynosi około 10% rocznie, nie zaś 0%. Znajdujemy się w punkcie E' na wykresie 3. Naturalna stopa bezrobocia równa się U^* .

W takiej sytuacji wykres krótkookresowej krzywej Phillipsa w zasadzie się nie zmienia. W dalszym ciągu jej odcinek położony między punktami B' i A' ilustruje skutki makroekonomicznych szoków popytowych, czy-

li skierowane odwrotnie zmiany stopy inflacji (π) oraz stopy bezrobocia (U). Jednak teraz szokami tymi są zmiany wielkości, lecz zmiany tempa wzrostu nominalnej podaży pieniądza. Dotyczą one gospodarki, w której - niezależnie od tych szoków - trwa inflacja (jej tempo równa się stałemu długookresowemu tempu wzrostu nominalnej podaży pieniądza, ($\pi = \Delta P/P = \Delta M^{SN}/M^{SN} = 10\%$)). Właśnie ta sytuacja jest pokazana na wykresie 3.

Jesteśmy teraz w stanie wyjaśnić przyczyny innego, niż przewidywał Phillips, zachowania inflacji i bezrobocia. Powodem jest przesuwanie się krótkookresowej krzywej Phillipsa w górę; na wykresie 3 chodzi o przejście krzywej Phillipsa z położenia PC_1 do położenia PC_2 . Otóż kiedy państwo usiłuje przeciwdziałać stagnacji gospodarczej za pomocą ekspansywnej polityki budżetowej i pieniężnej, powoduje to powolne zwiększanie się tempa wzrostu nominalnej podaży pieniądza ($\Delta M^{SN}/M^{SN}$). Krótkookresowa krzywa Phillipsa stopniowo wędruje w górę. W takiej sytuacji, mimo coraz szybszej inflacji, stopa bezrobocia może być nie tylko stała, lecz może nawet rosnać, jeśli tylko naturalna stopa bezrobocia (U^*) zwiększa się pod wpływem wzrostu bezrobocia frykcyjnego lub strukturalnego.

Dodajmy, że linię LPC z wykresu 3 (pokazującą długookresową zależność stopy bezrobocia i stopy inflacji) nazywa się **długookresową krzywą Phillipsa** (*long-run Phillips curve*). Jej pionowy przebieg oznacza, że po upływie długiego okresu i dokonaniu się niezbędnych dostosowań płac i cen bezrobocie cykliczne zanika i stopa bezrobocia zawsze powraca do swego naturalnego poziomu. O tym, jaka stopa inflacji towarzyszy naturalnej stopie bezrobocia, decyduje tempo wzrostu nominalnej podaży pieniądza. To od niego zależy wysokość, na której położony jest wykres krótkookresowej krzywej Phillipsa (PC). Odwrotna relacja stopy bezrobocia i tempa inflacji dotyczy zatem tylko okresów krótszych niż długie.

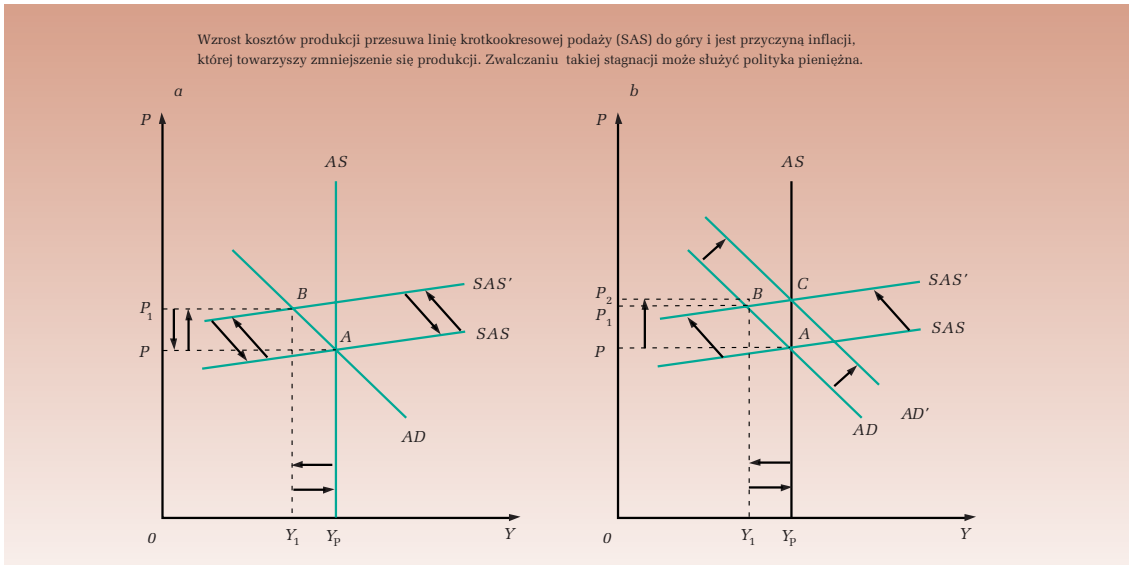
Shoki podażowe

Przeanalizujemy teraz zmiany tempa inflacji, wielkości produkcji i stopy bezrobocia w trakcie szoku podażowego.

Załóżmy, że nominalna podaż pieniądza jest stała. Gospodarka przechodzi szok podażowy. Wzrosła cena ważnego surowca lub - być może - związki zawodowe wymusiły dodatkowe podwyżki płac nominalnych. Na wykresie 4a krzywa krótkookresowej podaży (SAS) przesuwa się wtedy w górę, do położenia (SAS') ponieważ przedsiębiorstwa usiłują przetrwać wzrost kosztów na odbiorców swoich produktów. Punktem równowagi jest teraz B , a nie A .

Oczywiście, skutkiem jest spadek produkcji, z Y_1 do Y_2 , bezrobocie i inflacja. Wzrost cen stopniowo zmniejsza realną podaż pieniądza. Podnosi się stopa

Wykres 4 Stagflacja: dwa scenariusze



procentowa, maleje zagregowany popyt, kryzys się pogłębia. Taki proces nazywa się **stagflacją**, czyli inflacją, której towarzyszy zmniejszenie się produkcji i wzrost bezrobocia. Ta nazwa zwraca uwagę na jednoczesne występowanie inflacji i gospodarczej stagnacji (spadku produkcji, bezrobocia). Stagflacji towarzyszą wielkie straty. Do znanych nam już kosztów bezrobocia dołączają szkody spowodowane inflacją (omówimy je w dalszej części tego rozdziału). Ekonomiści usiłują opisać te zjawiska za pomocą **ekonomicznego indeksu cierpienia** (*miser index*), który powstaje w wyniku zsumowania pomnożonych przez 100 stóp bezrobocia i inflacji.

Co powinno zrobić państwo, aby pokonać stagflację? Po pierwsze, politycy mogą czekać, nie zwiększając nominalnej podaży pieniądza. Płace i ceny powinny wkrótce się obniżyć pod naciskiem przymusowego bezrobocia. (Przecież ceny wzrosły, realna podaż pieniądza zmalała, produkcja zmniejszyła się; na wykresie 4a spadek ten jest równy odcinkowi $Y_p Y_1$). Jeśli ziści się ten scenariusz, krzywa krótkookresowej podaży (SAS') powędruje z powrotem do położenia (SAS). Wywołany obniżką cen wzrost realnej podaży pieniądza spowoduje wzrost zagregowanego popytu. Na wykresie 4a gospodarka powróci z punktu B do punktu A.

Po drugie, chroniąc pracowników, rząd może odpowiednio zwiększyć nominalną podaż pieniądza (M^{SN}) i w ten sposób usunąć część negatywnych skutków szoku podażowego. Na wykresie 4b krzywa zagregowanego popytu (AD) przesunie się wtedy w górę do położenia AD'. Produkcja się zwiększy, zmaleje bezrobocie. Ceną będzie wydłużenie się okresu inflacji. Z po-

ziomu P na wykresie 4b ceny wzrosną nie tylko do poziomu P_1 , lecz nawet do poziomu P_2 .

Analiza stagflacji uświadamia, że przyczyny inflacji są odmienne w przypadku szoku popytowego i w przypadku szoku podażowego. Różnice te uwypuklamy, mówiąc o **inflacji popytowej** i **inflacji kosztowej** (ramka 3).

Ramka 3 Rodzaje inflacji

W zależności od przyczyny wzrostu cen wyróżnia się **inflację popytową** (*demand-pull inflation*) i **inflację kosztową** lub inaczej **podażową** (*cost-push, sellers' inflation*).

Inflacja popytowa jest spowodowana gwałtownym wzrostem popytu w gospodarce. Jego przyczyną może być np. duży deficyt budżetowy państwa, finansowany drukiem pieniądza, lub ekspansywna polityka pieniężna banku centralnego, prowadzona pod hasłem „zarządzania popytem”.

Przyczyną **inflacji kosztowej** jest wzrost kosztów produkcji, np. duża podwyżka wynagrodzeń, wzrost ceny ważnego surowca, podniesienie cen przez wielkie, zmonopolizowane przedsiębiorstwa. Podobne skutki może mieć podwyżka podatków. Wielu ekonomistów uważa, że inflacja kosztowa ma charakter kumulacyjny, a to za sprawą „spirali cen i płac”: wzrost cen powoduje żądania podwyżek płac, z kolei te prowadzą do dalszego wzrostu cen. Odmianą inflacji kosztowej jest inflacja importowana, którą wywołuje wzrost cen za granicą. Wzrost cen towarów sprowadzanych z zagranicy powoduje podniesienie się cen krajowych (np. rośnie cena importowanej ropy naftowej, a następnie podnoszą się ceny dóbr, do produkcji których używa się ropy).

W praktyce zidentyfikowanie inflacji popytowej jest trudne. Powiedzmy np., że ekspansja pieniężna i wzrost popytu na rynku dóbr zwiększają produkcję. Wzrastające zapotrzebowanie na czynniki produkcji wywołuje wtedy wyższe płace i cen surowców. Dopiero ten wzrost kosztów produkcji prowadzi do wzrostu cen gotowych wyrobów. Trudno powiedzieć, czy taka inflacja jest popytowa, czy kosztowa.

Koszty inflacji

Dlaczego ludzie nie lubią inflacji? Drożyzna nie jest zadowalającym wytłumaczeniem. Przecież jeśli wszystkie zmienne nominalne rosną w takim samym tempie, to wyższym cenom odpowiadają wyższe nominalne dochody, w tym wyższe płace nominalne. To z kolei oznacza, że dochody realne się nie zmieniają (taka inflacja nosi nazwę inflacji czystej). Krótko mówiąc, inflacja nie musi powodować powszechnego zubożenia. Na przykład, w Polsce w 2. połowie lat dziewięćdziesiątych - mimo inflacji - płace realne rosły w tempie kilku procent rocznie.

Inflacja oczekiwana - przygotowane społeczeństwo

Zacznijmy od sytuacji, gdy inflacja jest oczekiwana, a społeczeństwo zmienia sposób swego zorganizowania tak, aby szkody wyrządzone przez nieuchronny wzrost cen okazały się jak najmniejsze. Stopy procentowe i stopy opodatkowania są np. dostosowywane do rosnących cen, co sprawia, że odpowiednie wielkości realne (realna stopa procentowa, realna wartość płaconych podatków) pozostają stałe. Podobnie, **indeksowana** jest również nominalna wartość płac i emerytur, co oznacza, że zwiększa się je w tempie odpowiadającym inflacji.

Nawet wtedy jednak inflacji towarzyszą **koszty zdzieranych ziółek** (*shoe-leather costs*) (koszty transakcyjne spowodowane ucieczką od pieniądza, np. czas tracony w kolejkach przez ludzi wykupujących towary ze sklepów) oraz **koszty zmienianych jadłospisów** (*menu costs*) (koszty transakcyjne związane z przystosowaniem się społeczeństwa do wzrostu cen, np. koszt zmiany konstrukcji telefonów przyjmujących monety). Koszty zdzieranych ziółek i zmienianych jadłospisów są szczególnie duże w przypadku inflacji sięgającej tysięcy procent rocznie. Taką inflację nazywa się hiperinflacją (zob. ramka 4). Realny popyt na pieniądz zmniejsza się wtedy drastycznie.

Ramka 4 Hiperinflacja

Hiperinflacja jest to bardzo szybki wzrost cen (wolniejsza jest **inflacja galopująca**, jeszcze wolniejsza - **inflacja pełzająca**). Zgodnie z definicją amerykańskiego ekonomisty Phillipa Cagana (ur. w 1927 r.), miesięczny wzrost cen przekracza wtedy 50%, przez kilka lat lub

przynajmniej wiele miesięcy. Najgwałtowniejsza znana hiperinflacja miała miejsce na Węgrzech po II wojnie światowej, od sierpnia 1945 r. do lipca 1946 r. Ceny rosły tam średnio o 19800% miesięcznie (w lipcu 1946 r. ich wzrost wyniósł $4,2 \cdot 10^{16}\%$). Dla porównania: w czasie słynnej hiperinflacji w Niemczech w latach dwudziestych miesięczne maksimum osiągnęło poziom $32,4 \cdot 10^3\%$, a w Polsce w czasie hiperinflacji po I wojnie światowej było ono równe 275%^a.

Po I wojnie światowej hiperinflacja wystąpiła w Austrii, Niemczech, na Węgrzech, w Polsce i w Rosji. Po II wojnie światowej dotknęła Chiny, Tajwan, Węgry i Grecję. W latach osiemdziesiątych przeżywały ją: Argentyna, Brazylia, Boliwia, Chile, Nikaragua i Peru.

Przyczyną tego rzadkiego zjawiska jest najczęściej działalność państwa, warunkiem koniecznym - istnienie papierowego, niewymienialnego pieniądza. Nie mogąc sobie poradzić w inny sposób, państwo drukuje pieniądze bez pokrycia w towarach, aby sfinansować swoje wydatki. Posiadacze zasobów pieniądza zostają wtedy opodatkowani „podatkiem inflacyjnym”. Obok emisji towarzyszącej wzrostowi PKB jest on źródłem **renty emisyjnej** (*seigniorage*). Państwo płaci drukowanymi przez siebie banknotami, a wzrost cen zmniejsza siłę nabywczą pieniędzy gospodarstw domowych i przedsiębiorstw.

Hiperinflacji towarzyszy zatem gwałtowny wzrost nominalnej podaży pieniądza. Jednocześnie maleje realny popyt na pieniądz (ludzie próbują uniknąć inflacyjnego opodatkowania) i gwałtownie wzrasta szybkość obiegu pieniądza. Rozwijają się transakcje barterowe, pieniądz zagraniczny przejmuje funkcje pieniądza krajowego. Hiperinflację napędzają także wzrastające oczekiwania inflacyjne. Ludzie sądzą, że ceny będą nadal rosły, więc aby zrekompensować sobie wynikające stąd straty, podnoszą te ceny, które mogą podnieść.

Zatrzymanie hiperinflacji następuje zwykle „za jednym zamachem”. Niezbędne jest zahamowanie wzrostu nominalnej podaży pieniądza, co jest trudne, bo państwo potrzebuje pieniędzy. Trzeba zreorganizować system finansowy państwa i uniezależnić budżet od dochodów z kreacji pieniądza. Kiedy realny popyt na pieniądz w gospodarce zmaleje tak, że podatek inflacyjny przestaje spełniać swoją funkcję, nadchodzi czas reformy pieniężnej. Symboliczną wymowę ma zwykle wprowadzenie nowej jednostki pieniężnej^b.

^a Zob. E. Taylor: *Inflacja polska. Poznań 1926 oraz Druga inflacja polska. Przyczyny - przebieg - środki zaradcze*. Poznań 1926.

^b W Polsce w latach dwudziestych hiperinflację zahamowano w wyniku reformy Grabskiego i zastąpienia marki polskiej złotym. Władysław Grabski (1874-1938) - polityk, ekonomista, historyk; założył Bank Polski SA, był premierem w latach 1920 i 1923-1925.

Inflacja oczekiwana - nieprzygotowane społeczeństwo

Kiedy inflacja jest oczekiwana, lecz ludzie nie są w stanie się do niej doskonale przystosować, pojawiają się znowu koszty zdzieranych zelówek i koszty zmieniających się jadłospisów. Dodatkową konsekwencją inflacji okazuje się wtedy żywiołowa, niekontrolowana **redystrybucja dochodów**.

Po pierwsze, nominalne stopy procentowe nie nadążają za rosnącymi cenami. Dotyczy to np. oprocentowania rachunków bankowych. Korzystają na tym dłużnicy, którymi często są ludzie młodzi, zaciągający wiele kredytów. Chodzi o pożyczki na zakup konsumpcyjnych dóbr trwałego użytku, a także o kredyty hipoteczne na zakup mieszkań i domów. Inflacja sprawia, że realna wartość rat tych pożyczek (wraz z oprocentowaniem) maleje. Tracą wierzyciele, czyli np. banki, a w ostatecznym rozrachunku ci, którzy w zamian za niskie oprocentowanie powierzyli bankom swoje pieniądze. Zwykle są to osoby starsze, które zdążyły już zgromadzić oszczędności. Podobny mechanizm działa w przypadku zakupu obligacji.

Po drugie, gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa tracą także na skutek **drenażu fiskalnego**, czyli w wyniku niedostosowania systemu podatkowego do ciągle rosnących cen. Inflacja podnosi otrzymywane przez nie dochody (np. nominalne oprocentowanie oszczędności lub zyski przedsiębiorstw), a to w przypadku stałych progów opodatkowania, nawet przy liniowej stawce podatku, może oznaczać wyższe obciążenia podatkowe.

Po trzecie, różne grupy społeczne z różną skutecznością walczą o zachowanie zagrożonej inflacją siły nabywczej swoich dochodów. Niektórzy (np. dobrze zorganizowane grupy pracowników reprezentowane przez agresywne związki zawodowe) są w stanie osiągnąć ten cel; inni (np. emeryci) tracą, ponieważ nominalna wartość ich dochodów nie nadąża za wzrostem cen.

Opisany mechanizm redystrybucji może działać na korzyść państwa. Wspominaliśmy już o podatku inflacyjnym. Podobnie, drenaż fiskalny sprawia, że wpływy podatkowe do budżetu wzrastają. Poza tym inflacja powoduje, że maleje realna wartość długu publicznego, zaciągniętego w przeszłości przez państwo.

Dodajmy, że w wielu przypadkach opisywane tu skutki inflacji nie wystąpiłyby na znaczną skalę, gdyby prowadzono **rachunkowość uwzględniającą wpływ inflacji** (definicje dochodów i kosztów wyrażają wtedy wartości realne, a nie nominalne). Jednak całkowite zahamowanie inflacyjnej redystrybucji dochodów byłoby bardzo drogie. Zauważmy, że - niezależnie od ocen moralnych - towarzyszące inflacji zmiany dochodów mogą powodować nieefektywną alokację zasobów (przykładem jest bankrutstwo przedsiębiorstwa, które za sprawą inflacji zostało nadmiernie obciążone podatkami).

Nieoczekiwana inflacja

Rozważmy teraz sytuację, gdy tempa inflacji nie da się przewidzieć. To właśnie taki scenariusz jest najbardziej rozpowszechniony. Po pierwsze, skutkiem wzrostu cen są wtedy - oczywiście - koszty zdzieranych zelówek i koszty zmieniających się jadłospisów oraz redystrybucja dochodów. Korzystają posiadacze zobowiązań wyrażonych w wielkościach nominalnych, tracą - posiadacze nominalnych należności.

Po drugie, inflacja, której tempa nie da się przewidzieć, utrudnia prowadzenie rachunku ekonomicznego. Przyszły poziom cen, a także wielkość przyszłych dochodów nie są znane. Nie wiadomo dokładnie, ile naprawdę wyniosą koszty i zyski związane z realizacją konkretnego przedsięwzięcia. W przypadku długookresowych projektów inwestycyjnych zwiększa się skokowo liczba możliwych wariantów rozwoju sytuacji. Ich rozpatrzenie - jeśli w ogóle jest możliwe - pociąga za sobą dodatkowe koszty. Ponieważ ludzie nie lubią ryzyka, inwestorzy mogą w takiej sytuacji w ogóle powstrzymać się od działania. W gospodarce zmniejsza się wówczas zagregowany popyt, a więc także produkcja, maleje efektywność gospodarowania.

Dodajmy, że według najnowszych szacunków redukcja stopy inflacji o 5 punktów procentowych podnosi roczne tempo wzrostu wydajności pracy o 0,1-0,3 punktów procentowych rocznie⁸. Na przykład, spowolnienie tempa inflacji z 15% do 5% rocznie w kolejnych latach powodowałoby wzrost wydajności, być może, aż o 0,6% rocznie. W przypadku Stanów Zjednoczonych oznaczałoby to niemal podwojenie tempa wzrostu wydajności pracy w porównaniu z ostatnimi dekadami XX w.

Jak sobie poradzić z inflacją?

Inflację można zwalczać środkami polityki gospodarczej. Zapobiegają jej także odpowiednie zmiany instytucjonalne.

Środki polityki gospodarczej

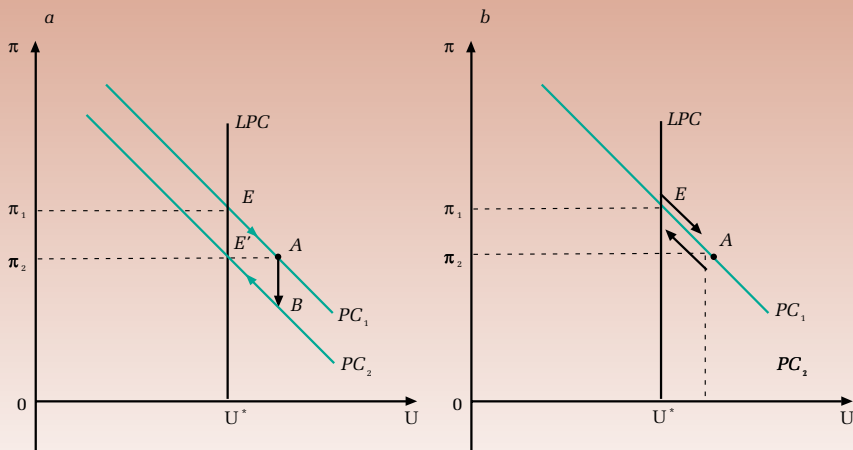
Powiedzmy, że chcąc zahamować inflację, państwo zmniejsza tempo wzrostu nominalnej podaży pieniądza (M^{SN}) z π_1 do π_2 . Na wykresie 5a wzdłuż krótkookresowej krzywej Phillipsa (PC_1) gospodarka przesuwana się wtedy z punktu E do punktu A. Restrykcyjna polityka pieniężna powoduje wzrost bezrobocia, inflacja nieco zwalnia.

Dalej możliwe są różne scenariusze rozwoju sytuacji. Oto scenariusz umiarkowanie optymistyczny.

⁸ Zob. B. Motley: *Growth and Inflation: A Cross-Country Study*. „Economic Review” (Federal Reserve Bank of San Francisco) nr 1/1998.

Wykres 5 Hamowanie inflacji

Początkowo zmniejszenie tempa wzrostu nominalnej podaży pieniądza powoduje negatywny szok popytowy. To, czy i jak szybko krótkotrwała krzywa Phillipsa przesunie się w dół, co oznaczałoby dezinflację, zależy od oczekiwań inflacyjnych, które mogą być adaptacyjne lub racjonalne.



Rząd wytrzyma presję świata pracy, spowodowaną zmniejszeniem się produkcji i bezrobociem, i nie powróci do poprzedniego, wyższego tempa wzrostu nominalnej podaży pieniądza. Związki zawodowe uwierzą, że stopa inflacji na stałe obniży się z poziomu π_1 do poziomu π_2 , czyli że krótkookresowa krzywa Phillipsa na wykresie 5a stopniowo przesunie się w dół, z położenia PC_1 do położenia PC_2 . Innymi słowami, zmniejszą się **oczekiwania inflacyjne**; pod wpływem okresowo wolniejszej inflacji ($\pi_2 < \pi_1$) ludzie uznają stopniowo, iż także w przyszłości inflacja będzie wolniejsza. W takiej sytuacji ekonomiści mówią o **adaptacyjnych oczekiwaniach inflacyjnych** (*adaptive expectations theory*). Ludzie sądzą przecież, że w przyszłości sytuacja nie zmieni się w porównaniu z terażniejszością, więc gdy terażniejsze tempo inflacji maleje, stopniowo zmniejsza się także przewidywana przyszła stopa inflacji⁹.

Alternatywą jest scenariusz radykalnie optymistyczny, kiedy to oczekiwania inflacyjne są **racjonalne**, a nie adaptacyjne (*rational expectations theory*). Ludzie wykorzystują wówczas wszystkie dostępne informacje o sytuacji gospodarczej i niczym zawodowi ekonomiści przewidują jej zmiany, dostosowując się do nich natychmiast (a nie stopniowo). W takiej sytuacji, jeśli tylko polityka rządu jest wiarygodna, krzywa Phillipsa na wykresie 5a przesunie się w dół, do położenia PC_2 , natychmiast po negatywnym szoku popytowym, którego skutki rozpatrujemy.

Zauważmy, że w takim przypadku społeczny koszt hamowania inflacji okaże się niewielki, ponieważ spadek produkcji i spowodowane nim bezrobocie trwają bardzo krótko. Miarę tego kosztu stanowi **wskaźnik poświęcenia** (*sacrifice ratio*), definiowany jako pomnożony przez 100 odsetek rocznej produkcji, którą należy poświęcić, aby roczna stopa inflacji obniżyła się o 1 punkt procentowy. Szacunki wskazują, że w rozwiniętych gospodarkach wskaźnik poświęcenia wynosi około 5, co oznacza, że ceną za obniżenie stopy inflacji o 1 punkt procentowy jest 5% produktu krajowego brutto. Oczywiście, ofiara w postaci spadku produkcji nie musi przy tym być ponoszona za jednym zamachem, czyli w ciągu roku. Przeciwnie, mniej bolesny dla społeczeństwa wydaje się wariant, kiedy jest ona rozłożona np. na 5 kolejnych lat, co oznacza, że w ciągu tego okresu corocznie PKB jest o 1% mniejszy od poziomu wynikającego z długookresowego trendu wzrostu gospodarczego.

Podręcznikowym przykładem operacji hamowania inflacji jest tzw. dezinflacja Volckera z pierwszej połowy lat osiemdziesiątych¹⁰. W jej trakcie udało się obniżyć stopę inflacji w Stanach Zjednoczonych z około 10% rocznie w latach 1981/1982 do około 4% rocznie w latach 1983/1984. Ceną był najgłębszy od czasu Wielkiego Kryzysu z lat trzydziestych spadek wielkości produkcji i zwiększenie się stopy bezrobocia do 10%. Dopiero po latach obniżyła się ona do odpowiadającego mniej więcej naturalnej stopie bezrobocia poziomu 6%.

⁹ Zauważmy, że w grę wchodzi tu samosprawdzająca się prognoza. Inflacja zostanie zahamowana, jeśli pracownicy zgodzą się na wolniejsze tempo wzrostu płac nominalnych, czego warunkiem jest wiara w zahamowanie inflacji. Ponieważ tempo inflacji ma się zmniejszyć, ta zgoda w niewielkim stopniu zagraża płacom realnym.

¹⁰ Nazwa pochodzi od nazwiska ówczesnego szefa Systemu Rezerwy Federalnej, czyli amerykańskiego banku centralnego, Paula Volckera.

Dodajmy, że akceptacji przez pracowników obniżki i tempa wzrostu płac nominalnych, niezbędnej do pokonania inflacji, może sprzyjać odpowiednia **polityka dochodowa** państwa, które zaczyna bezpośrednio wpływać na dochody (np. zyski, płace) obywateli.

Przykładem instrumentu z arsenału polityki dochodowej jest opodatkowanie wzrostu wynagrodzeń ponad pewien, wyrażony w procentach, próg. (Na początku lat dziewięćdziesiątych w Polsce podatek taki był nazywany popiwkiem, od skrótu: PPWW, czyli podatek od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń). Użycie takiego środka zwiększa prawdopodobieństwo tego, że ludzie rzeczywiście zgodzą się na obniżenie tempa wzrostu płac, krzywa Phillipsa rzeczywiście przesunie się w dół i inflacja się zmniejszy. Przecież podwyżki płac i tak są zabierane przez państwo. W długim okresie gospodarka znajdzie się zatem w punkcie E' na wykresie 5a.

Pesymistyczny scenariusz rozwoju sytuacji w trakcie operacji hamowania inflacji został pokazany na wykresie 5b). Rząd ugina się pod presją gwałtownie zwiększającego się bezrobocia. Przecież rosnące w niezmiennym tempie płace nominalne powodują wzrost cen, który coraz bardziej zmniejsza realną podaż pieniądza. (Pamiętamy, iż państwo zmniejszyło tempo wzrostu nominalnej podaży pieniądza, które teraz jest niższe od tempa wzrostu płac i cen). Związki zawodowe nie wierzą w skuteczność terapii antyinflacyjnej aplikowanej gospodarce na koszt pracowników i nie chcą słyszeć o zmniejszeniu tempa wzrostu płac nominalnych. „Dlaczegoż to przedsiębiorcy nie zrezygnują z części swego zysku?!” - pytają związkowi przywódcy. W takiej sytuacji tempo wzrostu nominalnej podaży pieniądza musi wkrótce powrócić do wyjściowego poziomu. Krótkookresowe wyrzeczenia idą na marne; na wykresie 5b gospodarka stopniowo powraca z punktu A do punktu długookresowej równowagi, E.

Jak widać, sukces w walce z inflacją zależy przede wszystkim od wiary pracowników w konsekwencję działań rządu. To m.in. od inflacyjnych oczekiwań zależy wielkość wskaźnika poświęcenia. Aby zmniejszyć oczekiwania inflacyjne, rząd może sam postawić się w sytuacji bez wyjścia, przeprowadzając przez parlament odpowiednią ustawę nieodwołalnie zobowiązującą go do zmniejszania tempa wzrostu nominalnej podaży pieniądza (M^{SN}) według z góry podanego harmono-

gramu. Oczywiście, takie dobrowolne wyrzeczenie się pewnych możliwości przyszłych działań ma świadczyć o determinacji rządzących zdecydowanych stłumić inflację, i to bez względu na cenę.

Instytucje

Antyinflacyjne zabezpieczenia instytucjonalne polegają zwykle na ograniczaniu możliwości wymuszania przez rząd na władzach banku centralnego zwiększenia nominalnej podaży pieniądza.

Przykładem tego jest prawne uniezależnienie banku centralnego od rządu i parlamentu i zobowiązanie go do dbania o stabilność cen. W grę wchodzi zarówno niezależność polityczna (np. władze banku są powoływane przez parlament, a nie przez rząd, ich kadencja nie pokrywa się z kadencją rządu i parlamentu), jak i ekonomiczna (np. parlament nie może zmusić banku centralnego do wykupienia rządowych papierów wartościowych i sfinansowania w ten sposób deficytu budżetowego, parlament nie zatwierdza zasad polityki pieniężnej banku centralnego). Rozwiązaniem skrajnym jest ustawowe wyznaczenie górnej granicy tempa wzrostu nominalnej podaży pieniądza.

Przystosowanie się społeczeństwa do życia z inflacją także polega na odpowiednich zmianach instytucji (np. chodzi o wprowadzenie właściwego oprocentowania depozytów, księgowości dostosowanej do warunków inflacji, o regularne korygowanie nominalnych granic przedziałów opodatkowania i nominalnej wysokości wszelkich płatności). Klasycznym środkiem bywa indeksacja, czyli automatyczne dostosowywanie wysokości wyrażonych nominalnie zobowiązań dłużników do skutków oczekiwanej i nieoczekiwanej inflacji.

* * *

Inflacja jest zjawiskiem ważnym i złożonym. Spowodowane przez nią koszty są ukryte i nie rzucają się w oczy tak, jak np. koszty bezrobocia. Tym trudniejszym czyni to starania odpowiedzialnych polityków gospodarczych o obniżenie tempa wzrostu cen w gospodarce. Często społeczeństwa po prostu nie są gotowe ponieść kosztów zdecydowanej polityki antyinflacyjnej. Dotyczy to m.in. reformujących swoje gospodarki krajów zmierzających „od planu do rynku”.

Historia bankowości centralnej

Wielka Brytania i kraje Commonwealthu

Wojciech Morawski

Bankowość angielska, zarówno komercyjna, jak i centralna, ma długą tradycję¹. Sieć domów bankowych powstała już pod koniec XVII wieku. Utworzony w 1694 r. Bank Anglii (Bank of England)² był historycznie drugim, po Szwedzkim Banku Państwowym, bankiem emisyjnym. W późniejszym okresie Bank Anglii tworzył, naśladowane w innych krajach, wzory postępowania banku centralnego.

O powstaniu Banku Anglii zdecydował w dużym stopniu zbieg okoliczności. W pierwszej połowie XVII wieku Anglicy mieli zwyczaj deponowania, ze względów bezpieczeństwa, swoich zapasów kruszcu w mennicy królewskiej. W 1640 r. Karol I skonfiskował złoto złożone w mennicy, czym skutecznie odzwyczaił swych poddanych od powierzania kruszców instytucjom państwowym. W drugiej połowie XVII wieku deponowano zatem złoto u złotników londyńskich (*Goldsmiths*), którzy wydawali w zamian kwity depozytowe

na okaziciela (*Goldsmithsnotes*), funkcjonujące na podobieństwo późniejszych banknotów. Złotnicy dość szybko zorientowali się, że rozmiary emisji *Goldsmithsnotes* mogą być większe od posiadanych przez nich zasobów złota, jest bowiem mało prawdopodobne, żeby wszyscy posiadacze kwitów przyszli po swoje złoto równocześnie. Założenie to sprawdzało się jednak tylko w spokojnych czasach. W 1672 r. Europa doświadczyła kryzysu finansowego, którego ośrodkiem był zagrożony przez wojska Ludwika XIV Amsterdam. Kryzys nie ominął Londynu, przynosząc upadek wielu złotników. W Anglii kryzysowi towarzyszyło ponadto zawieszenie spłaty długów państwowych. Kryzys podkopał pozycję Amsterdamu jako centrum finansowego Europy. Rozpoczął się - trwający do końca wojny siedmioletniej - okres, w którym o taką pozycję rywalizowały: Londyn i Hamburg. Wydarzenia te wywołały³ dyskusję na temat potrzeby utworzenia banku publicznego. Czasy restauracji Stuartów nie sprzyjały takim rozważaniom, ale po Chwalebnej Rewolucji w 1688 r. powrócono do tematu.

Pomysł utworzenia banku publicznego miał wielu przeciwników. Wigowie obawiali się, że bank umożli-

¹ Ph. L. Cottrell: *The Historical development of modern banking within the United Kingdom*. W: *Handbook of History of European Banks*. M. Pohl (red.), Frankfurt nad Menem 1992, s. 1137-1161; tam dalsza bibliografia. Ze starszych, ale aktualnych opracowań patrz: K. Mackenzie: *The Banking System of Great Britain, France, Germany, & The United States of America*. Londyn 1935, s. 1-62.; Ch. Kindleberger: *A Financial History of Western Europe*. Londyn 1984, s. 73-94.; *Encyklopedia Nauk Politycznych*. T. 1, Warszawa 1936 (dalej ENP), s. 281, 322; J. K. Solarz: *Rozwój systemów bankowych*. Warszawa 1996, s. 44-50; W. Morawski: *Historyczne źródła współczesnych systemów bankowych*. „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie” nr 1/1998, s. 87-124.

² Historiografia dotycząca Banku Anglii jest bardzo bogata. Patrz przede wszystkim: J. Clapham: *The Bank of England, a History 1694-1919*. Cambridge 1944; R.S. Sayers: *The Bank of England, 1891-1944*. Cambridge 1976; J.S. Forde: *The Bank of England and Public Policy 1941-1958*. Cambridge 1992.

³ lub raczej doprowadziły do wznowienia takiej dyskusji. Już w 1571 r. próbowano utworzyć system siedmiu banków publicznych (w Londynie, Yorku, Norwich, Coventry, West Chester, Bristol i Exeter), działających na zasadzie podobnej do katolickich *montes pietatis*, tzn. zaopatrujących ubogich w kredyt bezprocentowy lub nisko oprocentowany. Podczas rewolucji angielskiej purytanin Hugh Peters proponował utworzenie w każdym mieście publicznego banku komunalnego, który łączyłby funkcje instytucji kredytowej i ubezpieczeniowej. Por. Ch.P. Kindleberger: *A Financial History ...*, op.cit., s. 52.

wi ukrycie finansów państwa przed kontrolą parlamentu i w ten sposób wzmocni władzę królewską. Torysi podkreślali, że banki publiczne w Europie były raczej związane z ustrojem republikańskim (Banco di Rialto w Wenecji, Banco San Georgio w Genui, Girobank w Hamburgu czy Amsterdamsche Wisselbank) i obawiali się osłabienia monarchii. Zwolennicy banku mówili o konieczności uregulowania długu publicznego, zwiększenia bezpieczeństwa działalności gospodarczej, o poszerzeniu obiegu pieniężnego i obniżeniu oprocentowania kredytu.

W 1694 r. uchwalono **Ustawę o przekazaniu do rozporządzenia JKM różnych opłat od okrętów i łodzi, znaną w historii jako Tonnage Act**. Pod tą złudną nazwą ukrywał się akt prawny, powołujący do życia Bank Anglii. Bank był spółką akcyjną, całkowicie niezależną od rządu. Aż do 1946 r. Bank Anglii uchodził za wzór niezależności banku centralnego. Walne Zebranie Akcjonariuszy (*General Court*) wybierało 26-osobową Radę Dyrektorów (*Court of Directors*), którzy co roku wybierali spośród siebie gubernatora i wicegubernatora. Gubernator wywodził się zawsze spoza grona pracowników banku, wicegubernator - przeciwnie - miał za sobą karierę w Banku. Rozwiązanie takie, typowe dla biurokracji brytyjskiej, miało zmniejszać prawdopodobieństwo powstawania klik. Ani rząd, ani Korona nie miały wpływu na obsadę obu stanowisk. Gubernator był wybierany tylko na rok, nie była jednak ograniczona liczba kolejnych kadencji. W praktyce zatem wybitni gubernatorzy mogli pełnić swe funkcje przez całe dziesięciolecie⁴. Bank uzyskał przywilej emisji banknotów na 12 lat, później przedłużany. Mógł ponadto wykonywać wszystkie normalne czynności bankowe. Emitowane banknoty nie mogły mieć wartości nominalnej niższej niż 5 funtów, co było sumą dość znaczną. Uważano bowiem, że banknoty są przeznaczone dla warstw wyższych. Lud powinien mieć do czynienia raczej z monetami⁵.

Bank przyczynił się do stabilizacji walutowej. W 1717 r. Izaak Newton, pełniący funkcję dyrektora mennicy królewskiej, ustalił parytet funta na 7,322385 g złota. Ten „newtonowski” parytet przetrwał, z przerwami, aż do 1931 r. W XVIII wieku funt był walutą bimetalistyczną. W skład jego pokrycia wchodziło zarówno złoto, jak i srebro. Zaletą takiego systemu była możliwość uzyskania szerszego, niż w przypadku monometalizmu, obiegu pieniężnego. Wady były jednak również poważne. Trzeba było ustalić oficjalny parytet wartości srebra do złota, a ten nie pokrywał się później z cenami rynkowymi obu kruszców. Zaczynało wówczas działać

prawo Greshama ze wszystkimi tego konsekwencjami. Złote pokrycie stanowiły monety zwane gwineami, o wartości 21 szylingów (czyli 1 funta i 1 szylinga). Stopniowo wycofywano się natomiast ze srebra. W 1774 r. postanowiono, że srebrem można regulować zobowiązania jedynie do sumy 25 funtów.

W 1719 r. Anglię ogarnęła gorączka spekulacyjna związana z działalnością Kompanii Mórz Południowych. W tym samym czasie we Francji trwała podobna spekulacja, będąca dziełem Johna Lawa. Kurs akcji Kompanii wzrastał bez żadnego związku z jej efektami finansowymi. W 1720 r. nastąpił krach. Akcje Kompanii okazały się „bańkami mydlanymi” (South Sea Bubble - polskie słowo „bubel” pochodzi właśnie z tej epoki). Mało jeszcze wówczas doświadczone władze Banku Anglii miały ochotę włączyć się do spekulacji i udzielić gwarancji akcjom Kompanii. Paradoksalnie, przed popełnieniem tego błędu uchronili Bank niechętni mu torysi. Zrobili to nie z życzliwości, ale w obawie, że zbyt to się wzmocni. Mimo to bank musiał przetrwać pierwszy w swych dziejach szturm klientów, którzy chcieli wymienić banknoty na kruszce. Grano na zwłokę, wypłacając należności powoli monetami jednoszylingowymi i po kilku dniach panika została opanowana.

Kolejna panika nastąpiła w 1745 r., kiedy to w Szkocji zjawił się pretendent do tronu, Karol Edward Stuart. Bank, jako pośredni twór „chwalebnej rewolucji”, prawdopodobnie nie przetrwałby restauracji Stuartów. Uratowali go wówczas kupcy londyńscy, którzy zdążyli się już przekonać o zaletach jego istnienia. Ich solidarne oświadczenie, że niezależnie od rozwoju sytuacji nadal honorować będą banknoty Banku Anglii, wystarczyło do ugaszenia paniki. Kryzys 1763 r., związany z zakończeniem wojny siedmioletniej, rozstrzygnął na korzyść Londynu rywalizację z Hamburgiem o przodownictwo w finansach europejskich. Poza korzystnym dla Wielkiej Brytanii wynikiem wojny przyczynił się do tego inny stosunek do dyskonta weksli. W Londynie dawno już uznano to za normalną czynność finansową; w Hamburgu traktowano dyskonto nadal jako swego rodzaju ostateczność. Kupiec dyskontujący weksle uważany był za zagrożonego i tracił zaufanie partnerów. Przy okazji następnego kryzysu, w 1783 r., spowodowanego przez przegraną wojnę z koloniami amerykańskimi, władze Banku Anglii po raz pierwszy świadomie wystąpiły w roli instancji odpowiedzialnej za stan rynku pieniężnego, przejmując krótkoterminowe zobowiązania rządu i nie dopuszczając do bankructwa państwa⁶. W połowie XVIII wieku prawo emisji banknotów uzyskały też niewielkie, prowincjonalne banki. Skala tej emisji nie była znacząca⁷.

⁴ Np. Montagu Norman, który był gubernatorem w latach 1920-1944.

⁵ W sytuacji dość powszechnego jeszcze wówczas analfabetyzmu było to założenie racjonalne. W zasadzie dopiero po I wojnie światowej zmienił się sposób myślenia o tych sprawach. Uznano wówczas, że na nastroje społeczne źle wpływa sytuacja, w której najwyższy nominal banknotu przekracza przeciętną płacę.

⁶ A.E. Feavearyear: *The Pound Sterling. A History of English Money*. Londyn 1932, s. 164.

⁷ Lista 66 banków, które miały ten przywilej, wraz z datą ostatniej emisji. A. Pick: *Standard Catalog of World Paper Money. Vol. I: Specialized issues*. bmw 1995, s. 586.

W 1793 r. dla Wielkiej Brytanii rozpoczął się długi okres wojen z rewolucyjną, następnie zaś napoleońską Francją. Wybuchowi wojny towarzyszył kryzys finansowy, którego bezpośrednią przyczyną była utrata wiarygodności kredytowej przez emigrantów francuskich po bitwie pod Valmy, kiedy to stało się jasne, że nieprędko powrócą oni do Francji i do swoich majątków, których pod zastaw zaciągali kredyt⁸. Mimo to jeszcze przez cztery lata zachowano wymienialność banknotów na kruszce. Dopiero w 1797 r., kiedy po rozpadzie I koalicji Wielka Brytania pozostała jedynym przeciwnikiem Francji⁹, zawieszono wymienialność banknotów. Bank Anglii został upoważniony do emitowania banknotów jednofuntowych, a mennica zaczęła wypuszczać, tak charakterystyczne potem dla Wielkiej Brytanii, miedziane jednopensówki. W następnych latach kurs funta papierowego kształtował się poniżej kruszcowego. Najgorszy był pod tym względem rok 1814, kiedy to funt papierowy odpowiadał zaledwie 75% funta złotego. Już w 1810 r. rozpoczął jednak pracę *Bullion Committee*, którego celem było przywrócenie wymienialności poprzez politykę deflacyjną. W 1816 r., na mocy *Lord Liverpool Coinage Act* przywrócono wymienialność w systemie *Gold Standard*. Pokryciem emisji miały być złote suwereny, odpowiadające 1 funtowi. W maju 1818 r. trzeba było jednak znów zawiesić wymienialność, bowiem wobec wysokiej ceny złota dawała ona zbyt deflacyjne efekty. Po kilku latach pracy tzw. Komisji Peela, która zaleciła stopniowe obniżanie ceny złota, w 1821 r. ponownie wprowadzono wymienialność. Wielka Brytania była pierwszym krajem, który po wojnach napoleońskich zdecydował się na *Gold Standard*. Inne państwa eksperymentowały jeszcze przez kilka dekad z bimetalizmem.

Bank Anglii miał początkowo monopolistyczną pozycję nie tylko jako bank emisyjny, ale również jako jedyny w Londynie bank akcyjny. Przez długi czas utrzymywał się bowiem pogląd, że bank akcyjny musi mieć prawo emitowania banknotów. Zakaz tworzenia innych banków akcyjnych był zatem formą obrony monopolu emisyjnego. Banki komercyjne miały, w tej sytuacji, formę rodzinnych domów bankowych. Marginalne znaczenie miały prowincjonalne banki emisyjne. W latach dwudziestych XIX wieku szkocki bankier Thomas Joplin¹⁰ zapoczątkował ruch na rzecz zmiany

tej sytuacji i utworzenia komercyjnych banków akcyjnych. W 1832 r. starania Joplina zostały uwieńczone powodzeniem. Parlament wydał odpowiednią ustawę i powstały pierwsze banki akcyjne, które nie miały prawa emitować banknotów. Banknoty Banku Anglii uzyskały w tym momencie status prawnego środka płatniczego (*legal tender*). Przywileje emisyjne banków prowincjonalnych miały stopniowo wygasać¹¹. Początkowo banki akcyjne działały jedynie w swej macierzystej miejscowości. Lata osiemdziesiąte XIX wieku charakteryzowały się rozwojem sieci oddziałów, pokrywającej znaczne połacie kraju. Na początku XX wieku proces koncentracji doprowadził do wyłonienia się „wielkiej piątki”¹² banków o zasięgu ogólnokrajowym. Zaczęto wówczas przeciwstawiać brytyjski model bankowości, charakteryzujący się niewielką liczbą silnych banków, z których każdy miał setki oddziałów (*Bank Branches System*), modelowi amerykańskiemu, charakteryzującemu się istnieniem tysięcy małych, samodzielnych firm (*Bank Units System*).

Inną opozycją ważną w historii bankowości było przeciwstawienie angielskiego, ściśle dyskontowego modelu banku, który finansował przemysł jedynie poprzez kredyt krótkoterminowy i nie miał udziałów w przedsiębiorstwach, modelowi niemieckiemu, inwestycyjnemu, w którym bank lokował część swych aktywów w akcje przedsiębiorstw. Zaletą modelu brytyjskiego był wyższy stopień bezpieczeństwa, wynikający z wyższej płynności. Zaletą systemu niemieckiego, który dziś znany jest pod nazwą „bankowości uniwersalnej”, były szersze możliwości mobilizowania kapitałów na cele inwestycyjne. Dziś opozycja ta ma znaczenie już tylko historyczne - po II wojnie światowej banki brytyjskie również poszły w kierunku modelu uniwersalnego.

Zasady emisji banknotów regulował *Peel Act* z 1844 r. Bank został podzielony na dwa departamenty: emisyjny i bankowy. Departament emisyjny przejął od bankowego zapasy kruszcu i papierów państwowych, w zamian przekazując mu banknoty o wartości 14 mln funtów. Odtąd emisja, zwana fiducyjną, oparta była na następujących zasadach: 14 mln funtów mogło nie mieć pokrycia, emisja powyżej tej sumy musiała mieć pokrycie w 100%. W przypadku wygaśnięcia przywileju emisyjnego któregoś z banków prowincjonalnych Bank Anglii przejmował jego emisję, włączając 2/3 z niej do emisji fiducyjnej. Tą metodą do 1921 r. powiększono emisję fiducyjną do prawie 20 mln funtów. Podczas kryzysu 1847 r. Bank uzyskał prawo czasowego powiększenia emisji fiducyjnej, ale pod warunkiem utrzymania stopy procentowej poniżej 8%. Nie skorzy-

⁸ W lutym 1793 r., w tym samym momencie co w Londynie, nastąpił kryzys bankowy w Warszawie, którego ofiarą padli wielcy bankierzy epoki stanisławowskiej. Na temat związków między kryzysem warszawskim i londyńskim, które - jak się wydaje - były większe, niż dotychczas sądzono, autor miał okazję wymienić poglądy z historykami brytyjskimi podczas Polsko-Szkockiej Konferencji Historycznej w Warszawie we wrześniu 2000 r.

⁹ Był to rok, kiedy perspektywa klęski brytyjskiej była realna jak nigdy później. Sytuację pogarszały bunt, które wybuchły w Royal Navy.

¹⁰ Thomas Joplin (ok. 1790-1847) powoływał się na doświadczenia szkockie, które - w tym wypadku - okazały się inspiracją dla całego Zjednoczonego Królestwa (por. niżej). Po przeformowaniu pomysłu utworzenia komercyjnych banków akcyjnych Joplin został pierwszym dyrektorem National Provincial Bank.

¹¹ Proces ten trwał do 1921 r.

¹² Były to: Lloyd's Bank, Barclay's Bank, Midland Bank, National Provincial Bank i London & Westminster Bank. W 1968 r. dwie ostatnie firmy połączyły się w National Westminster Bank i odtąd mówi się o „wielkiej czwórce”

stał wówczas z tej możliwości, ale wykorzystał ją podczas następnego kryzysu, w 1857 r.

Bank Anglii stopniowo wypracowywał, naśladowane później w innych krajach, standardy postępowania banku centralnego wobec banków komercyjnych¹³. Początkowo bank został powołany, poza oczywistymi funkcjami emisyjnymi, do obsługi długu publicznego. Stosunki banku centralnego z bankami komercyjnymi regulowała zasada *stand by* (pogotowia), zgodnie z którą bank centralny w normalnych warunkach nie zajmował się kondycją aparatu kredytowego, a nawet występował wobec innych banków jako konkurent, np. w dziedzinie gromadzenia depozytów. Do akcji w obronie banków wkraczał jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych, podczas paniki bankowej. Powstanie silnych komercyjnych banków akcyjnych oraz doświadczenia kryzysów 1837 i 1847 r. skłoniły władze Banku Anglii do rewizji zasady *stand by* i wypracowania koncepcji banku centralnego jako *lender of last resort* (w literaturze polskiej tłumaczone zwykle jako „kredytodawca ostatniej instancji”)¹⁴. Zmiana ta oznaczała stopniowe wycofywanie się banku centralnego z bezpośredniego kredytowania gospodarki na pozycję „banku banków” i budowę dwustopniowego aparatu kredytowego. Zwiększało to bezpieczeństwo systemu bankowego i stabilizowało stosunki kredytowe. Odpowiedzialność Banku Anglii za banki komercyjne wzrastała, wobec czego bank centralny nie mógł poprzestać na doraźnych kontaktach z nimi w sytuacjach kryzysowych, zgodnie z zasadą *stand by*. Już w XVIII wieku Bank Anglii stosował stopę redyskontową, później również operacje otwartego rynku, po to by wpływać na ekspansję kredytową banków komercyjnych¹⁵. Kilkakrotnie zdarzało się, że Bank Anglii odgrywał rolę ostatecznego źródła kredytu na skalę międzynarodową (w 1866 czy w 1907 r.). Zdarzyło się jednak i tak (podczas kryzysu 1890 r.), że to brytyjski rynek pieniężny musiał otrzymać wsparcie od Banku Francji.

Po wybuchu I wojny światowej w Wielkiej Brytanii pojawiły się, równoległe z banknotami Banku Anglii, emitowane przez rząd *currency notes*. Wiele krajów biorących udział w wojnie, licząc się z perspektywą przywrócenia wymienialności na złoto po wojnie, starało się finansować wysiłek wojenny nie tyle wzrostem emisji banknotów, ile równoległego pieniądza papierowego, emitowanego przez rząd. *Currency notes*

były brytyjską odmianą tej metody. W porównaniu z banknotami miały one niskie nominały: 1 funt i 10 szylingów, czyli 0,5 funta. Na samym początku wojny rozluźniono zasady dotyczące emisji fiducjarnej, ale wymienialność na złoto udało się utrzymać długo, bo aż do grudnia 1916 r. W późniejszym okresie kurs funta na giełdach pozostawał stabilny, gdyż na mocy umowy brytyjsko-amerykańskiej USA interweniowały, w razie potrzeby, na rzecz funta¹⁶. Obieg pieniężny wzrósł z 32 mln funtów w 1914 r. do 449 mln w 1920 r.¹⁷ Wielka Brytania udzieliła sojusznikom pożyczek wojennych na łączną sumę 2,3 mld funtów, sama jednak zadłużyła się w USA na 1 mld funtów¹⁸. W marcu 1919 r., kiedy wygasła umowa walutowa z USA, kurs funta gwałtownie spadł o około 30%.

Koncepcję stabilizacji wypracował powołany przez parlament komitet pod przewodnictwem lorda Cunliffa. Ze względów prestiżowych oraz z racji trwającej brytyjsko-amerykańskiej rywalizacji o przywództwo gospodarcze świata odrzucono pomysł stabilizacji funta na poziomie niższym od przedwojennego. Przywrócenie wymienialności na poziomie przedwojennym wymagało jednak wycofania z obiegu około 150 mln funtów. Nie udało się tego w pełni osiągnąć. Następne lata wypełniła drastyczna polityka deflacyjna, dzięki której zmniejszono obieg pieniądza do 384 mln w 1925 r.¹⁹ W maju tego roku przywrócono wymienialność funta na złoto w systemie *Gold Bullion Standard*. Oznaczało to wymienialność nie na monety, ale na sztaby złota. Jedna sztaba, o wadze 12,4 kg, kosztowała 1.700 funtów. W praktyce wykluczało to możliwość wymiany banknotów znajdujących się w rękach osób prywatnych. Większości ludzi po prostu nie było na to stać. Zachowywano natomiast taki zakres wymienialności, który był niezbędny do regulowania złotem salda bilansu płatniczego. W 1928 r. Bank Anglii wykupił resztki emisji *currency notes*. Decyzja z 1925 r. okazała się kosztownym błędem. Funt stał się nadwartościowy i Wielka Brytania miała problemy z bilansem handlowym. W drugiej połowie lat 20., kiedy reszta świata przeżywała okres dobrej koniunktury, gospodarka brytyjska pogrążyła się w kryzysie. Monetarne skutki błędu z 1925 r. łagodził jedynie fakt, że wiele innych krajów, stabilizując swoje waluty w systemie *Gold Exchange Standard*, traktowało funta jako pokrycie swojej waluty i, w związku z tym, przechowywało swoje zapasy złota w Banku Anglii.

Podczas wielkiego kryzysu, latem 1931 r. Wielka Brytania ogarnęła panika finansowa. Nie zdołało jej zapobiec podwyższenie emisji fiducjarnej w sierpniu.

¹³ O doświadczeniach brytyjskich w tej dziedzinie patrz: R.G. Hawtrey: *The Art of Central Banking*. London 1932 oraz odpowiednie fragmenty Ch. Kindleberger: *A Financial History ...*, op.cit. oraz tegoż: *Szaleństwo, panika, krach. Historia kryzysów finansowych*. Warszawa 1999.

¹⁴ Koncepcję tę sformułował ostatecznie Walter Bagehot (1826-1877), literat, dziennikarz i - raczej przez przypadek - ekonomista. Por. W. Bagehot: *Lombard Street: A description of Money Market*. Londyn 1873.

¹⁵ Pamiętajmy jednak, że taki rozwój bankowości centralnej był możliwy jedynie w krajach zasobnych w kapitały, gdzie bank centralny nie był obciążony dodatkowym zadaniem mobilizowania kapitału na potrzeby rozwoju gospodarczego.

¹⁶ A.E. Feavearyear: *The Pound Sterling ...*, op.cit., s. 302-313.

¹⁷ R.B. Mitchell: *International Historical Statistics: Europa 1750-1988*. Nowy Jork 1992, s. 769.

¹⁸ Ch. Kindleberger: *The World in Depression 1929-1939*. Berkeley 1986, s. 24.

¹⁹ R. B. Mitchell, op.cit., s. 769.

W tej sytuacji we wrześniu 1931 r. zawieszono wymiennalność funta na złoto i zdevaluowano go o 41%. Przejściowo wprowadzono też reglamentację dewizową, ale zniesiono ją już w 1932 r. Odtąd za kurs funta odpowiedzialny był *Exchange Equalisation Fund (EEF)*. Była to instytucja rządowa, ale administrowana przez Bank Anglii, który odsprzedał Funduszowi swoje zapasy złota. Dewaluacja poprawiła konkurencyjność gospodarki brytyjskiej i ułatwiła wyjście z kryzysu. W ślad za Wielką Brytanią zmieniło swą politykę walutową wiele krajów, określanych odtąd mianem bloku szterlingowego. Blok był organizacją nieformalną, o zmiennym składzie członków. Przed II wojną światową należały do niego kraje Commonwealthu, poza Kanadą, Egipt, Irak, Iran, Tajlandia, Portugalia, kraje skandynawskie i, przejściowo, Wolne Miasto Gdańsk²⁰. Kraje bloku ujednoliciły przepisy dewizowe i utrzymywały wspólny zapas złota w Banku Anglii. Z punktu widzenia prestiżowego było to dla Wielkiej Brytanii istotne, oznaczało jednak, że Bank Anglii jest zadłużony w krajach bloku i ponosi koszty utrzymywania systemu.

5 września 1939 r. zablokowano na czas wojny kurs funta wobec dolara na poziomie 4,03 dolara za funta. Do marca 1941 r. Wielka Brytania musiała płacić gotówką za pomoc amerykańską, co doprowadziło do prawie całkowitego wyczerpania rezerw. Dopiero przyjęcie przez Kongres ustawy *Lend Lease* umożliwiło dalsze korzystanie z pomocy bez konieczności zadłużania kraju. W 1944 r., podczas konferencji w Bretton Woods, reprezentujący Wielką Brytanię John M. Keynes próbował wpłynąć na kształt powojennego systemu walutowego świata w sposób korzystny dla interesów imperium brytyjskiego (drogie złoto, ustanowienie od początku międzynarodowej jednostki monetarnej, co zapobiegłoby dominacji dolara), ale we wszystkich ważniejszych sprawach przegrał z Amerykanami.

W 1946 r. Bank Anglii został znacjonalizowany. Stracił wówczas wiele ze swej dawnej niezależności²¹. Odtąd 16 członków Court of Directors powoływanych było na 4 lata przez Koronę. Również gubernator i wicegubernator mianowani byli na 5 lat przez monarchę. Ich niezależność zagwarantowana była jedynie przez przywilej nieusuwalności przed końcem kadencji. W nowej sytuacji Ministerstwo Skarbu „mogło - po konsultacji z gubernatorem Banku - udzielić Bankowi Anglii wytycznych, jeśli uzna, że jest to niezbędne z punktu widzenia interesów społecznych”²². Rozmia-

ry emisji miały być uzgadniane między Bankiem a Ministerstwem Skarbu. W 1947 r., w obliczu liberalizacji handlu światowego przez utworzony wówczas GATT oraz zapowiedzi Planu Marshalla, Wielka Brytania zdecydowała się na przywrócenie wymiennalności funta na inne waluty, ale już po miesiącu musiała się z tego wycofać wobec gwałtownego wyczerpania rezerw dewizowych. W 1949 r. zdevaluowano funta o około 30% (z 4,03 do 2,8 dolara za funta). W ślad za Wielką Brytanią zdevaluowały swe waluty kraje bloku szterlingowego. W 1951 r. rząd konserwatystów na tyle zliberalizował prawo dewizowe, że faktycznie możliwy stał się obrót walutami zagranicznymi. Towarzyszył temu jednak wzrost stóp procentowych Banku Anglii. W 1954 r., dzięki liberalizacji²³ handlu złotem, Londyn odzyskał pozycję światowego centrum tego handlu. W latach 50. Wielka Brytania wyprzedziła w dziedzinie liberalizacji przepisów walutowych inne kraje Europy Zachodniej, które przywróciły wymiennalność dopiero w 1958 r. Wyprzedzenie to zapewniło funtowi raz jeszcze wysoki prestiż międzynarodowy, określany potem mianem „babiego lata”. Działająca pod koniec lat 50. komisja pod przewodnictwem lorda Cyryla Radcliffe'a zaleciła bankom brytyjskim odejście od tradycyjnego, dyskontowego modelu ku bankowości uniwersalnej.

Napływ dolarów do Europy w połowie lat 60. zdestabilizował system z Bretton Woods. Jednym z pierwszych tego objawów była dewaluacja funta w listopadzie 1967 r. (z 2,8 na 2,4 dolara za funta). Tym razem blok szterlingowy nie zareagował już tak solidarnie, jak w 1949 r. Kraje bloku przejawiały tendencję do ucieczki od funta i zmiany swych sald w Banku Anglii na dolary. Brytyjczykom udało się utrzymać blok tylko dzięki umowie z 1968 r., w której zagwarantowali swym partnerom waloryzację ich sald do dolara w przypadku dalszych dewaluacji. Osłabianiu faktycznej zawartości bloku towarzyszyła jego formalizacja. W 1972 r., kiedy po upłynięciu kursu funta zaczął on szybko tracić na wartości, Bank Anglii poniósł z powodu gwarancji z 1968 r. znaczne straty. W latach 70. nastąpiła dekompozycja bloku. W 1971 r. przeprowadzono reformę - raczej formalną, ale w budzącą duże emocje w konserwatywnym społeczeństwie brytyjskim, a mianowicie wprowadzono system dziesiętny. Funt, dzielący się dotąd na 20 szylingów i 240 pensów, odtąd dzielił się na 100 pensów.

W latach 70. funt szterling ulegał dość szybkiej deprecjacji. Sprzyjała temu prowadzona w latach 1972-1981 polityka *minimum lending rate*, oznaczająca faktyczną rezygnację Banku Anglii z regulowania stopy procentowej. Stosowano natomiast rozbudowany system rezerw obowiązkowych. Zwrot monetarystyczny

²⁰ W 1936 r., po rozpadzie konkurencyjnego złotego bloku, w skład którego wchodziła Polska, zwolennikiem wejścia do bloku szterlingowego był ówczesny prezes Banku Polskiego, Adam Koc. Zwyciężyła jednak inna koncepcja, forsowana przez ministra skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego.

²¹ A. Caimcross: *The Bank of England: Relations with Government, the Civil Service and Parliament*. W: G. Toniolo (red.): *Central Banks' Independence in Historical Perspective*. Berlin, Nowy Jork 1988, s. 39-72.

²² Cytat za: W. Baka: *Bankowość centralna. Funkcje - metody - organizacja*. Warszawa 1998, s. 158.

²³ Liberalizacja ta wyraźnie kontrastowała z restrykcyjnym w tej dziedzinie ówczesnym prawem amerykańskim.

związany z przejściem władzy przez konserwatystów pod koniec dekady doprowadził do zahamowania procesów inflacyjnych. *Banking Act* z 1979 r. dostosowywał regulacje brytyjskie do dyrektyw EWG. Potwierdzał prawo Banku Anglii do regulowania i nadzorowania sektora bankowego. W 1986 r. Bank odegrał znaczącą rolę w tzw. Big-Bang, czyli deregulacji sektora finansowego²⁴. Kryzys początku lat 90-tych odbił się na kondycji waluty brytyjskiej. We wrześniu 1992 r. funt wraz z lirem włoskim wypadł z europejskiego „węża walutowego”, do którego Wielka Brytania przystąpiła, po długich wahaniach, zaledwie rok wcześniej. W drugiej połowie dekady Wielka Brytania zachowała dystans wobec idei unii walutowej. W latach 90. kilka spektakularnych upadłości banków (BCCI w 1991 r., Barings Bank w 1995 r.) podkopały zaufanie do nadzoru, sprawowanego przez Bank Anglii. W 1997 r. Bank przekazał nadzór w ręce Financial Services Authority. Wzmocniła się natomiast jego rola w zakresie regulowania stopy procentowej, czym zajmuje się działający w Banku Monetary Policy Committee. Bank, wspólnie z Ministerstwem Skarbu, miał uzgadniać makroekonomiczne „cele inflacyjne”.

Od początku istnienia Bank Anglii mieści się w historycznej siedzibie przy Threadneedle Street²⁵, w samym centrum City, naprzeciwko Giełdy. Z powodu adresu zwany był niegdyś *Old Lady of Threadneedle Street*. Kolejne przebudowy zmieniały kształt i zwiększały kubaturę Banku. Do 1973 r. warte w Banku pełnił wydzielony oddział gwardii, zastąpiony następnie przez system ochrony elektronicznej. W 1988 r. w oficynie od strony Bartholomew Lane otwarto niewielkie, ale interesujące muzeum. Ustawa z 1826 r. zezwalała Bankowi na otwieranie oddziałów na prowincji. W XIX wieku powstało ich pięć (Bristol, Birmingham, Leeds, Manchester, Newcastle), obecnie działa czternaście²⁶.

Bank Anglii był przez długi czas wzorem dla banków centralnych wielu krajów świata. Przyczyny historyczne przesądziły jednak o tym, że pokrewne wobec angielskiego systemu bankowe w Szkocji, Irlandii czy dominiach niekiedy znacznie różniły się od pierwowzoru. Zasadniczym źródłem tych różnic było to, że w Anglii bank centralny powstał we wczesnym okresie kształtowania się systemu bankowego, w pozostałych krajach z reguły bank centralny tworzone w czasie, kiedy pozostałe elementy systemu bankowego były już ukształtowane²⁷.

Rozwój bankowości szkockiej²⁸ pod pewnymi względami wyprzedzał rozwój bankowości angielskiej i stanowił dla niej wzorzec. Wynikało to głównie z faktu, że w Szkocji nie było zakazu zakładania banków akcyjnych. W 1695 r. powstał Bank of Scotland, w 1727 r. - Royal Bank of Scotland, w 1744 r. - British Linen Company. Banki te miały prawo emitować banknoty. W 1836 r. takich instytucji było w Szkocji już 36. Prawo bankowe z 1845 r. pozostawiało prawo emisji bankom już istniejącym, wykluczało natomiast przyznawanie go bankom nowym. Okazało się to skuteczną zapórą przeciw dalszej rozbudowie organizacyjnej bankowości i zachętą do koncentracji. Pod koniec XIX wieku w Szkocji działało już tylko 8 banków, dziś pozostały tylko trzy²⁹. Nadal mają one prawo emisji banknotów. Trudno mówić o odrębnej, szkockiej bankowości centralnej, ale różnice w stosunku do Anglii są godne odnotowania.

W Irlandii³⁰ w XVIII wieku działało wiele domów bankowych, spośród których wyróżniał się założony w 1700 r. dom David Le Touche & Son, należący do rodziny emigrantów hugenockich. W 1783 r. powstał Bank of Ireland, mający, wzorem Banku Anglii, monopol emisyjny oraz monopol w zakresie bankowości akcyjnej. W 1821 r. monopol ten został na tyle osłabiony³¹, że powstały kolejne banki akcyjne. Stało się to ponad dekadę wcześniej niż w Anglii. Również, inaczej niż Anglii, nowe banki akcyjne otrzymały prawo emisji banknotów. W 1845 r., podobnie jak w Szkocji, zagwarantowano przywilej emisyjny jedynie bankom już działającym. Podobnie jak w Szkocji, stało się to zapórą dla tworzenia nowych banków i zachętą do koncentracji. W 1914 r. w Irlandii działało 9 banków, mających około 800 oddziałów. Po podziale Irlandii i utworzeniu Wolnego Państwa Irlandzkiego w 1921 r. banki kontynuowały działalność emisyjną w obu częściach Wyspy. W 1927 r. na Południu utworzono jednak *Currency Commission*, która objęła kontrolę nad działalnością emisyjną banków. Z punktu widzenia Irlandczyków problem był złożony. Z jednej strony nie chcieli oni niszczyć solidnego, historycznie ukształtowanego systemu bankowego, z drugiej - mieli poczucie, że w tak ważnej sprawie jak polityka walutowa brak im suwerenności. Problem dojrzał do rozwiązania podczas II wojny światowej. W 1942 r. utworzono państwowy Central Bank of Ireland, który przejął z rąk banków komercyjnych funkcje emisyjne. Kontynuowały one (i do dziś kontynuują) działalność emisyjną w Irlandii Północnej. Po II wojnie światowej drogi banków w obu

²⁴ W. Baka, op.cit., s. 157.

²⁵ Por. popularną opowieść W. D. Bowmana: *The Story of the Bank of England (from its foundation in 1694 until the present day)*. Londyn 1937; F.R. Banks: *The Penguin Guide to London*. Londyn 1990, s. 287-288; por. też: W. Morawski: *Trzysta lat Banku Anglii*. „Mówią Wieki” nr 8/1995, s. 22-24.

²⁶ W. Baka, op.cit., s. 166.

²⁷ Zwrotnym momentem było utworzenie w 1931 r. Brytyjskiej Wspólnoty Narodów. W ramach realizacji postanowień Statutu Westminsterkiego w 1934 r. utworzono banki centralne Kanady, Nowej Zelandii i Indii.

²⁸ K. Mackenzie, op.cit., s. 63-91; por. też S.G. Checkland: *Scottish Banking. A History 1695-1973*. Glasgow 1975.

²⁹ Są to: *Bank of Scotland*, Royal Bank of Scotland oraz Clydesdale Bank.

³⁰ K. Mackenzie, op.cit., s. 92-102; *Handbook ...*, s. 543-557; C. O'Garda: *Money and Banking in the Irish Free State*. W: *Banking, Currency & Finance in Europe Between the Wars*. Ch. Feinstein (red.), Oxford 1995, s. 414-433.

³¹ Ostatecznie zniesiono go w 1845 r.

częściach Wyspy stopniowo się rozchodziły. Banki Ulsteru popadły w zależność od wielkich banków londyńskich, bankowość Republiki Irlandii istotnie się zmieniła na skutek popieranym przez rząd procesów koncentracji³².

Kanadyjski system bankowy kształtował się pod wpływem ścierających się wzorców brytyjskich i amerykańskich. Wpływy brytyjskie objawiły się w postaci *Banking Branch System*, w którym istnieje stosunkowo niewiele banków komercyjnych o rozbudowanej sieci oddziałów. Doświadczenia amerykańskie związane były ze stosunkowo późnym powołaniem banku centralnego, skutkiem czego rozwój nadzoru bankowego opierał się na władzach politycznych, nie zaś na banku centralnym. Od połowy XIX wieku wzory amerykańskie determinowały również, w coraz większym stopniu, kształt kanadyjskiego systemu monetarnego.

Pierwsze kanadyjskie doświadczenia na polu bankowości nastąpiły pod koniec XVIII wieku. W 1792 r. powstała w Montrealu Canadian Banking Company. W tej fazie rozwoju wyraźne były nawiązania do wzorów szkockich³³. W 1817 r. powstał Bank of Montreal, w 1822 r. - Bank of New Brunswick. Obie instytucje należały do nowej kategorii - *Chartered Banks*. Miały prawo emitować banknoty. Bardziej konserwatywny Bank of New Brunswick ograniczał się do działalności w macierzystej prowincji, bardziej liberalny Bank of Montreal otrzymał prawo zakładania oddziałów w całym kraju. Wkrótce powstało wiele tego typu instytucji. W połowie XIX wieku prawie 200 banków kanadyjskich emitowało własne banknoty. Działalnością emisyjną zajmowały się też władze poszczególnych prowincji. W 1841 r. rząd próbował odebrać *Chartered Banks* prawo emisji i utworzyć własny bank emisyjny. Zamiary te zostały storpedowane przez wspólną akcję *Chartered Banks*. W 1850 r. wydano liberalne prawo bankowe, wzorowane na amerykańskim Free Banking Act. Od nowych banków wymagano znacznie niższych kapitałów niż od *Chartered Banks*, nie zezwalano im jednak na emisję banknotów i zakładanie oddziałów. Była to próba przeszczepienia na grunt kanadyjski modelu amerykańskiego. Zakończyła się ona kompletnym fiaskiem. Na podstawie ustawy powstało tylko 5 nowych banków, z których dwa wkrótce upadły, a trzy przekształciły się w *Chartered Banks*³⁴. W 1859 r. zezwolono bankom na

udzielanie kredytów zabezpieczonych konosamentami i kwitami składowymi zboża. Było to rozwiązanie bardzo korzystne dla szybko rozwijającego się rolnictwa kanadyjskiego. Stworzyło ono zarazem jeden ze specyficznie kanadyjskich sposobów kredytowania gospodarki.

W 1857 r. dolar stał się kanadyjską jednostką pieniężną. W 1867 r., po utworzeniu Dominium Kanady, zrównano dolara kanadyjskiego z amerykańskim. Poza bankami prywatnymi emisję prowadził rząd Dominium. Dolar był emitowany w systemie *Gold Standard*. Do 1914 r. w obiegu były również monety brytyjskie oraz dolary amerykańskie.

W 1871 r., 4 lata po utworzeniu Dominium Kanady, uchwalony został *Banking Act*, regulujący zasady funkcjonowania kanadyjskiego systemu bankowego. Odtąd nowe banki powstawać mogły jedynie na podstawie uchwały parlamentu. Koncesje banków musiały być odnawiane co 10 lat. Ustalono wysoki (500 tys. dolarów) próg kapitału akcyjnego. Zarazem zezwolono bankom na swobodne zakładanie oddziałów. Banki musiały trzymać 33% swoich rezerw w obligacjach Dominium. Dyrektorzy byli osobiście odpowiedzialni za wypłacalność swoich banków, które musiały składać rządowi comiesięczne sprawozdania.

Pierwsza wojna światowa przyniosła zawieszenie wymienialności banknotów na złoto. Przyjmowanie banknotów *Chartered Banks* stało się w tej sytuacji obowiązkowe. Powrót do *Gold Standard* nastąpił dopiero w 1926 r. Wcześniej nastąpiły dwa ważne dla bankowości kanadyjskiej wydarzenia: utworzono urząd Generalnego Inspektora Bankowości, odpowiedzialnego przed Ministrem Finansów (1924 r.) oraz rozpoczęto prace nad utworzeniem banku centralnego.

Bank Kanady (Bank of Canada) powstał ostatecznie w 1934 r.³⁵ Przejął on funkcje emisyjne banków komercyjnych. Stopniowo też umacniał się w roli banku centralnego³⁶, choć nadzór bankowy³⁷ pozostał w rękach rządu. Dokonywała się też ewolucja banków kanadyjskich w kierunku bankowości uniwersalnej. Kanadyjski system bankowy, którego trzon, oprócz banku centralnego, stanowi dziś siedem wielkich banków komercyjnych (tzw. Ceduły A)³⁸ oraz pewna liczba mniejszych banków (Ceduły B), jest wyjątkowo stabilny. Od 1923 r. w Kanadzie nie upadł żaden bank.

³² Po 1966 r. w Republice Irlandii pozostały już tylko dwie wielkie grupy bankowe: Grupa Bank of Ireland i Grupa AIB (Allied Irish Bank).

³³ R. Breeckenridge: *Canadian Banking System 1817-1890*. Nowy Jork 1895; tegoż: *The History of Banking in Canada*. Waszyngton 1910; K.Le Cheminant: *Colonial and Foreign Banking System*. Londyn 1931, s. 53-70. Autor korzystał też z opracowania M. Kowalskiej: *Historia bankowości kanadyjskiej*. Warszawa 1997 (maszynopis w posiadaniu autora)

³⁴ O recepcji wzorców amerykańskich w bankowości kanadyjskiej w XX wieku patrz: M.D. Bordo, R. Sylla: *North American financial institution and markets: the United States and Canada in the twentieth century*. W: *The evolution of modern financial institutions in the twentieth century*. G.D. Feldman i inni (red.): *Eleventh International Economic History Congress*, Mediolan 1994, s. 7-26.

³⁵ Por. A.F.W. Plumtre: *Central Banking in the British Dominions*. Toronto 1940, passim oraz G. Wetts: *Bank of Canada. Origins and Early History*. Ottawa 1992.

³⁶ Np. w 1967 r. uzyskał prawo regulowania stopy rezerw obowiązkowych.

³⁷ W 1987 r. Generalny Inspektor Bankowy został przemianowany na Generalnego Inspektora Instytucji Finansowych, co odzwierciedlało objęcie jego kompetencjami rozmaitych instytucji quasi-bankowych. W 1984 r. Inspektorat wprowadził system wczesnego ostrzegania o ewentualnych kłopotach banków - CAMEL.

³⁸ Są to: Bank of Montreal (założony w 1817 r.); Bank of Nova Scotia/Scotiabank w Toronto, (1832 r.); Canadian Imperial Bank of Commerce w Toronto (1961 r.); Canadian Western Bank w Edmonton (1988 r.); National Bank of Canada w Montrealu (1970 r.); Royal Bank of Canada w Montrealu (1969 r.); Toronto-Dominion Bank (1855 r.).

Australijski³⁹ system bankowy kształtował się również pod wpływem wzorców brytyjskich, ale jego losy potoczyły się nieco innym torem. Pierwszym bankiem w Australii był Bank of New South Wales, założony w 1817 r. Bank miał prawo emisji banknotów. W następnych latach powstały dalsze banki akcyjne wraz z siecią oddziałów. Już w XIX wieku zarysował się konflikt między małymi bankami, działającymi w słabiej rozwiniętych częściach Australii, a oddziałami stosunkowo silnych banków z Sydney i Melbourne. Ten konflikt, aktualny do dziś, czyni system australijski czymś pośrednim między tradycyjnym modelem angielskim a wzorcami amerykańskimi. W drugiej połowie XIX wieku działało w Australii około 70 banków, z których każdy emitował banknoty⁴⁰.

W 1909 r., w ramach przygotowań do utworzenia dominium, ustanowiono nową walutę - funta australijskiego, który był równy funtowi brytyjskiemu. W 1911 r., po utworzeniu Związku Australijskiego, powstał państwowy Commonwealth Bank of Australia, który przejął od banków komercyjnych funkcje emisyjne. Duży państwowy bank centralny wyróżniał system australijski spośród innych systemów bankowych imperium brytyjskiego. Zasady emisji wzorowane były częściowo na angielskim modelu emisji fiducyjnej. Po przywróceniu wymienialności po I wojnie światowej Australia miała problemy z utrzymaniem oficjalnego, przedwojennego parytetu i już w grudniu 1929 r. ponownie zawiesiła wymienialność. W 1932 r. przystąpiła do bloku szterlingowego. Kurs funta australijskiego już wówczas kształtował się nieco poniżej jego brytyjskiego odpowiednika. W okresie wielkiego kryzysu i II wojny światowej Commonwealth Bank of Australia umocnił się w roli banku centralnego, wpływając na politykę banków komercyjnych poprzez system „specjalnych kont”, będących formą rezerw obowiązkowych⁴¹.

W 1947 r., w okresie rządów labourzystów, rozważane były projekty nacjonalizacji całego aparatu bankowego. Ostatecznie jednak zrezygnowano z nich. Commonwealth Bank of Australia nie ograniczał się do funkcji emisyjnych oraz tradycyjnych funkcji banku centralnego, ale był również wielkim państwowym bankiem inwestycyjnym, finansującym rozwój gospodarki. Wady, wynikające z łączenia takich funkcji, ujawniały się wyraźnie w latach pięćdziesiątych. Rezultatem była reforma 1960 r. Utworzono wówczas no-

wy bank centralny - Reserve Bank of Australia⁴². Commonwealth Bank of Australia przekształcony został w Commonwealth Banking Corporation, na którą składały się: dotychczasowy bank centralny, Commonwealth Development Bank of Australia i istniejący od 1912 r. Commonwealth Saving Bank of Australia. Nadzór bankowy znalazł się w rękach urzędnika zwanego Commonwealth Auditor - General, który przekazuje raporty jednocześnie Ministerstwu Skarbu i Reserve Bank. W latach osiemdziesiątych zliberalizowano zasady funkcjonowania banków komercyjnych, zacierając różnicę między nimi a kasami oszczędnościowymi i spółdzielniami budowlanymi. Kilka spektakularnych bankructw na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ujawniło niebezpieczeństwa takiej formuły.

W Nowej Zelandii początkowo funkcje emisyjne również spełniały banki komercyjne, nb. częściowo tylko miejscowe, a częściowo australijskie. W 1907 r., wraz z utworzeniem dominium, wprowadzono funta nowozelandzkiego. W 1934 r. utworzono New Zealand Reserve Bank, już w 1936 r. znacjonalizowany. Od czasów wielkiego kryzysu polityka gospodarcza Nowej Zelandii była etatystyczna i interwencjonistyczna. Przez kilka następnych dekad⁴³ bankowość nowozelandzka wyróżniała się wśród krajów Commonwealthu prawie całkowitą etatyzacją. W 1945 r. znacjonalizowano największy bank komercyjny - Bank of New Zealand. Zwrot nastąpił w 1987 r., kiedy to rząd labourzystowski Davida Lange wprowadził w życie radykalny program liberalizacji gospodarki. W jej ramach dopuszczono działalność banków zagranicznych, rozpoczęto prywatyzację największych państwowych banków komercyjnych (m.in. Bank of New Zealand), podjęto też działania zmierzające do odbudowy niezależności banku centralnego. Mimo porażki wyborczej labourzystów w 1989 r. i objęcia władzy przez dotychczasową opozycję zasadniczy kierunek polityki gospodarczej został utrzymany.

W Południowej Afryce początkowo funkcje emisyjne również pełniły banki komercyjne. Współczesny system bankowy ukształtował się na początku XX stulecia. Wśród banków komercyjnych zdecydowanie dominowały dwa: Standard Bank i Barklay's Bank (Dominion, Colonial and Overseas). O uboższą klientelę rywalizowały banki spółdzielcze i Postal Saving Bank. W 1920 r. utworzono Reserve Bank of South Africa. W 1922 r. wprowadzono funta południowoafrykańskiego. Słabą początkowo pozycję banku centralnego, utworzonego w formie spółki akcyjnej, wzmocniły dopiero dodatkowe funkcje, przejęte przez tę instytucję

³⁹ K. Le Cheminant, op.cit., s. 89-103; A.L. Gordon Mackay: *The Australian Banking and Credit System*. Londyn 1931; D.J.M. Frazer: *Banking in Australia*. „The Banker's Magazine” nr 192/1961. Autor korzystał też z opracowania M. Kilena: *Historia australijskiego systemu bankowego* (maszynopis w posiadaniu autora).

⁴⁰ G.W. Tomlison: *Australian Bank Notes 1817-1963*. Melbourne 1963.

⁴¹ H.W. Arndt: *Il sistema australiano dei „conti speciali” come tecnica di controllo della Banca Centrale*. „Moneta e Credit” nr 10/1957. Konta specjalne przetrwały do 1957 r., kiedy zostały zastąpione rezerwami obowiązkowymi.

⁴² W 1966 r. przeprowadzono w Australii reformę pieniężną, polegającą na wprowadzeniu nowej waluty - dolara australijskiego w miejsce funta. Dotychczasowy funt odpowiadał 2 dolarom.

⁴³ W 1967 r. funt nowozelandzki został zastąpiony przez dolara nowozelandzkiego w relacji 1 : 2.

podczas II wojny światowej. Sektor państwowy reprezentował głównie Land and Agricultural Bank. W 1961 r., po opuszczeniu Commonwealthu w miejsce funta wprowadzono randa w relacji 1 : 2.

Indyjski system bankowy⁴⁴ rozwijał się przez długi czas pod wpływem wzorów brytyjskich, choć jeszcze w epoce kolonialnej zarysowały się jego pewne cechy oryginalne. Już w 1770 r. powstał pierwszy bank komercyjny - Bank of Hindustan. Po roku 1900 nastąpił szybki wzrost liczby banków. W 1940 r. było ich 180. To właśnie wyróżniało bankowość indyjską spośród systemów bankowych innej części Imperium Brytyjskiego. Funkcje emisyjne pełniły początkowo banki trzech prezydencji Brytyjskiej Kompanii Wschodnioindyjskiej: w Bengalu (założony w 1808 r.), Bombaju (1840 r.) i Madras (1843 r.). W 1921 r. połączono je, tworząc Imperial Bank of India. IBI, poza działalnością emisyjną, zajmował się obsługą rachunków rządowych, nigdy jednak nie stał się prawdziwym bankiem centralnym. W 1934 r. utracił uprawnienia emisyjne, przekształcając się w zwykły bank komercyjny. Jego miejsce zajął założony wówczas Reserve Bank of India, będący już bankiem centralnym z prawdziwego zdarzenia. Utworzony jako spółka akcyjna, został znacjonalizowany w 1949 r. W latach

1959-1966 RBI emitował, poza rupią indyjską, również „rupię Zatoki Perskiej” na użytek dawnych brytyjskich posiadłości na Półwyspie Arabskim. Po uzyskaniu niepodległości bankowość indyjska uległa stopniowej koncentracji i etatyzacji. W 1955 r. utworzono State Bank of India, który przejął kontrolę nad spółdzielczością kredytową. W 1969 r. znacjonalizowano 14 czołowych banków komercyjnych, w 1980 r. dalszych 6. Ta dwudziestka banków państwowych, których 15-osobowe zarządy są powoływane według klucza branżowego, stanowi dziś jądro indyjskiego systemu bankowego. Zachowane banki prywatne mają mniejsze znaczenie.

W pozostałych posiadłościach brytyjskich tworzenie bankowości centralnej przypadło na okres po II wojnie światowej lub nawet po odzyskaniu niepodległości. Wcześniej tworzone tam jedynie odrębne władze monetarne. W posiadłościach afrykańskich np. kolejno podejmowały działalność: West Africa Currency Board (1913 r.), East Africa Currency Board (1919 r.) i Central Africa Currency Board (1938 r.).

Brytyjczycy, choć słusznie uchodzą za twórców głównych zasad, którymi powinna kierować się bankowość centralna, w swoich własnych poczynaniach w tej dziedzinie wykazywali zawsze dużą elastyczność i zdolność przystosowania teoretycznych koncepcji do warunków konkretnego czasu i miejsca.

⁴⁴ K. Le Cheminant, op.cit., s. 104-118; S.G. Panandikar: *Banking in India*. Bombaj 1934.

Gminy na rynku usług bankowych - tendencje i oczekiwania

Paweł Karpiński

Fundacja Edukacji i Badań Bankowych w czerwcu 2000 r. przeprowadziła, we współpracy z ekspertami Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie i firmą PONT Info Ltd. badanie rynkowe w segmencie gmin. Zamyka ono roczny cykl badań prowadzonych przez Fundację w poszczególnych, wyodrębnionych segmentach rynku:

- przedsiębiorstwa małe - próba 1000 podmiotów,
- przedsiębiorstwa średnie - próba 1000 podmiotów,
- przedsiębiorstwa duże - ponad 200 podmiotów z pierwszej 500-ki,
- gospodarstwa domowe - 1200 podmiotów,
- gminy miejskie - 90% populacji,
- gminy miejsko-wiejskich - 90% populacji,
- gminy wiejskie - 20% populacji.

Głównym celem badań rynkowych prowadzonych przez Fundację jest identyfikacja stopnia rozwoju poszczególnych segmentów rynku usług bankowych, pozycji rynkowej poszczególnych banków, ich konkurencyjności oraz poziomu zadowolenia klientów banków ze współpracy z nimi na wszystkich podstawowych obszarach (zakres produktowy oferty i jej ekonomiczne warunki, sprawność i kultura obsługi bankowej itp.). Zgodnie z potrzebami banków, badania te prowadzone są w jednolitym zakresie przedmiotowym i według metodologii uwzględniającej specyfikę poszczególnych segmentów rynkowych, co pozwala na prowadzenie analiz porównawczych zgromadzonego materiału badawczego.

Przedmiot badania i hipotezy

Badanie przeprowadzone przez Fundację w segmencie gmin było pierwszym tego typu badaniem przeprowadzonym po reformie administracyjnej i nie ma swojego odpowiednika co do zakresu przedmiotowego oraz liczebności próby poddanej badaniu. Badaniem objęto wszystkie podstawowe aspekty współpracy banków z gminami. Obejmowało ono następujące główne bloki zagadnień:

- pozycja rynkowa banków w segmencie gmin, rozpoznawalność rynkowa banków (ogólna, ofertowa i handlowa),
- źródła informacji gmin o produktach bankowych i preferowane kanały ich dystrybucji,
- bankowa obsługa budżetów gmin (bank podstawowy i kryteria jego wyboru),
- popyt inwestycyjny gmin i źródła jego finansowania (rynek kredytowy i obligacje komunalne),
- popyt gmin na produkty i usługi bankowe (m.in. pakiet najważniejszych produktów),
- poziom zadowolenia gmin ze współpracy z bankami (rynek kredytowy i obligacji komunalnych, obsługa rachunków bieżących itp.).

Autorzy badania sformułowali trzy następujące hipotezy, które poddane zostały weryfikacji w konfrontacji z wynikami badania:

- **hipoteza pierwsza** - bankowy rynek gmin ma cechy, które odróżniają go od innych segmentów rynku;

- **hipoteza druga** - rynkowe zachowania poszczególnych kategorii gmin na podstawowych obszarach współpracy z bankami różnią się między sobą,

- **hipoteza trzecia** - decentralizacja finansów publicznych wpływa na kierunki rozwoju bankowego rynku gmin.

W przypadku pierwszych hipotez celem było nie tylko zweryfikowanie, ale - w razie potwierdzenia - także dokonanie próby identyfikacji tych obszarów, w przypadku których można mówić o specyfice segmentu oraz o różnicach między gminami.

Weryfikacja hipotezy badawczej mówiącej o istnieniu tzw. specyfiki bankowego rynku gmin prowadziła się do odpowiedzi na pytanie: czy występują takie jego cechy, które w sposób znaczący odróżniają go od innych segmentów z punktu widzenia szeroko rozumianej współpracy z bankami, w tym szczególnie w zakresie popytu na produkty bankowe.

W celu uzyskania materiału badawczego o dużej wartości poznawczej, umożliwiającego w miarę pełną weryfikację postawionych hipotez, badanie zostało przeprowadzone odrębnie dla poszczególnych kategorii gmin (gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie). Takie podejście umożliwiło uzyskanie materiału badawczego o dużym stopniu jednorodności, a tym samym odnoszenie wniosków do dobrze zdefiniowanych grup podmiotów (gmin). Ponadto, zastosowano wiele kryteriów pozwalających na przeprowadzanie analiz w różnorodnych przekrojach (np. wg liczby ludności,

wielkości budżetu gmin, układu przestrzennego, wielkości wydatków inwestycyjnych).

Identyfikacja specyfik i różnic oraz ich zwymiarowanie mają nie tylko duże znaczenie poznawcze, ale są także niezbędne przy budowaniu przez banki strategii w tym segmencie rynku.

W prezentowanym opracowaniu przedstawiona zostanie jedynie niewielka część zgromadzonego materiału oraz wnioski, które, zdaniem jego autorów, powinny zainteresować nie tylko banki i gminy, ale także liczne ośrodki uczestniczące w realizacji reformy samorządowej.

Gmina gminie nierówna

Zanim przedstawimy wyniki badania, dokonamy syntetycznej prezentacji gmin przy zastosowaniu - jak się wydaje - najważniejszych z punktu widzenia banków kryteriów.

Okazuje się (patrz tabela 1), że co prawda poszczególne rodzaje gmin nie różnią się od siebie pod względem statusu prawnego, ale różnią się znacznie pod względem: potencjałów ekonomicznych, liczby ludności, poziomu i struktury dochodów i wydatków czy popytu na usługi finansowe. Różnią się także znacznie, czego nie widać w tabeli, pod względem tzw. potrzeb inwestycyjnych. Co więcej, w ramach każdej z wyodrębnionych kategorii gmin mamy do czynienia z ich

Tabela 1 Podstawowe informacje o gminach (wg danych na koniec w 1999 r.)

Lp. Wyszczególnienie	Gminy ogółem		Gminy	
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
1 Liczba gmin	2.489	317	567	1.605
2 Liczba mieszkańców (w tys.)	38.667,0	19.240,2	8.502,4	10.924,4
3 Dochody ogółem (w mln zł)	51.753,4	30.784,6	9.163,3	11.805,5
4 Dochody własne (w mln zł)	27.135,3	17.451,6	4.744,5	4.939,2
5 Udział dochodów własnych w dochodach ogółem (w %)	52,4	56,7	51,8	41,8
6 Dochody na jednego mieszkańca (w zł)	1.338	1.600	1.078	1.081
7 Dotacje i subwencje na jednego mieszkańca (w zł)	637	693	520	629
8 Udział podatków lokalnych w dochodach własnych (w %)	28,3	24,0	35,6	36,2
9 Wydatki ogółem (w mln zł)	52.797,2	31.401,3	9.381,5	12.014,4
10 Wydatki majątkowe (w mln zł)	10.876,0	6.310,4	1.960,1	2.605,5
11 Wydatki bieżące (w mln zł)	41.921,2	25.090,9	7.421,4	9.408,9
12 Udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem (w %)	79,4	79,9	79,1	78,3
13 Wydatki bieżące na jednego mieszkańca (w zł)	1.084	1.304	873	861
14 Wydatki majątkowe na jednego mieszkańca (w zł)	281	328	231	239
15 Płace i pochodne (w mln zł)	19.969,2	11.038,1	3.634,1	5.297,0
16 Udział płac i pochodnych w wydatkach ogółem (w %)	37,8	35,2	38,7	44,1
17 Dotacje (w mln zł)	5.076,5	3.827,3	800,7	448,5
18 Koszty obsługi długu (w mln zł)	318,2	215,6	58,3	44,3
19 Zadłużenie (w mln zł)	6.108,7	3.730,7	1.251,1	1.126,9
20 Relacja zadłużenia do dochodów ogółem (w %)	11,8	12,1	13,7	9,5
21 Zadłużenie na jednego mieszkańca (w zł)	158	194	147	103
22 Kredyty i pożyczki (w mln zł)	5.028,8	2.932,1	1.092,8	1.003,9

Źródło: GUS, Ministerstwo Finansów oraz obliczenia własne.

Tabela 2 Ogólna rozpoznawalność rynkowa banków przez gminy miejsko-wiejskie i wiejskie

Lp.	Bank	Ogółem	Odsetek gmin:		
			miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
1	Banki spółdzielcze	53,9	23,4	60,1	71,5
2	PKO BP SA	50,6	59,3	48,0	46,9
3	Bank Ochrony Środowiska SA	43,3	46,5	45,3	37,4
4	Bank Pekao SA	35,8	45,1	31,8	33,8
5	Bank Gospodarki Żywnościowej SA	22,8	20,5	22,2	25,9
6	Powszechny Bank Kredytowy SA	20,1	29,7	17,5	15,7
7	Bank Śląski SA	14,1	23,4	11,6	9,5
8	BIG Bank Gdański SA	12,8	18,7	10,6	11,1
9	Wielkopolski Bank Kredytowy SA	12,0	11,4	14,8	7,9
10	Kredyt Bank SA	9,6	13,9	7,5	9,2
11	Bank Zachodni SA	9,2	12,8	9,8	4,9
12	Bank Przemysłowo-Handlowy SA	8,7	9,9	8,5	7,9

Źródło: na podstawie wyników badania rynkowego.

dużym zróżnicowaniem pod wieloma względami, w tym m.in. pod względem potencjału ekonomicznego. Zróżnicowanie to jest szczególnie widoczne w ich strukturze pod względem wielkości budżetów.

Dochody budżetowe gmin ogółem w 1999 r. wyniosły około 51,7 mld zł, co odpowiada 8,5% produktu krajowego brutto. Nieujmowane w budżetach gmin przychody gminnych jednostek nie mających osobowości prawnej (głównie zakładów budżetowych) wyniosły około 8,8 mld zł. Oznacza to, że gminy dysponowały łącznie kwotą około 60,5 mld zł, czyli prawie 10% PKB. W porównaniu z krajami Unii Europejskiej wskaźnik ten stawia nas w grupie państw o mocno scentralizowanym systemie finansów publicznych.

Szczególną pozycję na mapie ekonomicznej zajmują gminy miejskie, bowiem ilościowo stanowią one około 13% gmin ogółem, ale ich potencjał ekonomiczny jest znacznie większy; np. udział ich budżetów w budżetach gmin ogółem wynosi ponad 60%.

Dochody gmin miejskich na mieszkańca w 1999 r. były zróżnicowane i ukształtowały się średnio na poziomie 1.500 zł w gminach miejskich oraz około 1.100 zł w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich. Tak liczona zamożność gmin jest jednak także bardzo zróżnicowana w obrębie poszczególnych grup; np. dla gmin miejskich wynosi od około 840 zł do 4.580 zł, czyli jak 1 : 5. Pod względem wydatków majątkowych (inwestycyjnych), przy średniej krajowej wynoszącej 330 zł, najmniej wydają (170 zł) gminy miejskie województwa świętokrzyskiego, a najwięcej (550 zł) gminy mazowieckie.

Jest to ważna obserwacja, bowiem badanie potwierdziło istnienie ścisłego związku między wielkością potencjału ekonomicznym gminy a wielkością i strukturą ich popytu na usługi finansowe, w tym na produkty (usługi) bankowe.

Identyfikacja tych związków ma zasadnicze znaczenie dla kształtowania strategii rynkowej banków

wobec gmin, pozwala bowiem na jej dostosowanie do oczekiwań i preferencji konkretnej grupy podmiotów. Dotyczy to szczególnie polityki ofertowej, ale nie tylko.

Rozpoznawalność rynkowa banków przez gminy

Jednym z istotnych czynników charakteryzujących pozycję rynkową banków jest stopień ich rozpoznawalności przez podmioty badanego segmentu, rozpoznawalności zarówno przez obecnych, jak i potencjalnych klientów, rozpoznawalności samego banku, jak też jego produktów (usług). W prezentowanym badaniu rozpoznawalność rynkowa banków przez gminy została zidentyfikowana na trzech poziomach:

- **rozpoznawalność ogólna (rozpoznawalność pierwszego stopnia)** - polegająca na poznanie opinii gmin na temat stopnia popularności poszczególnych banków w badanym segmencie rynkowym; w badaniu zastosowano metodę rozpoznawalności spontanicznej;

- **rozpoznawalność ofertowa (rozpoznawalność drugiego stopnia)** - polegająca na ustaleniu odsetka gmin, które otrzymały ofertę współpracy od konkretnego banku, oraz poznanie ocen otrzymanych ofert;

- **rozpoznawalność handlowa (rozpoznawalność trzeciego stopnia)** - polegająca na ustaleniu odsetka gmin, które korzystają z produktów i usług konkretnego banku.

Dokonanie identyfikacji rozpoznawalności poszczególnych banków na trzech wymienionych poziomach oraz przeprowadzenie analizy występujących różnic między nimi stanowią ważny element bazy informacyjnej dla programowania działalności marketingowej. Wyniki takiej analizy pozwalają uzyskać odpowiedź między innymi na pytanie, w jakim stopniu rozpoznawalność rynkowa banku pierwszego i drugiego stopnia przekłada się na osiągnięte przez ten bank wyniki handlowe wyrażone w rozpoznawalności trzeciego

Tabela 3 Banki podstawowe dla gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich

Lp.	Bank	Odsetek gmin:		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
1	Bank Pekao SA	17,3	6,7	7,3
2	Banki spółdzielcze	15,5	55,4	69,7
3	PKO BP SA	14,0	12,1	6,1
4	Bank Śląski SA	9,7	2,6	1,3
5	Powszechny Bank Kredytowy SA	8,3	6,1	2,9
6	BIG Bank Gdański SA	7,5	1,4	1,9
7	Bank Zachodni SA	6,5	4,0	1,0
8	Bank Przemysłowo-Handlowy SA	5,4	2,2	2,2
9	Wielkopolski Bank Kredytowy SA	2,5	4,6	1,3
10	Bank Gospodarki Żywnościowej SA	1,4	1,2	1,0
11	Kredyt Bank SA	1,4	1,0	1,3
12	Bank Ochrony Środowiska SA	1,1	1,2	0,6
	Pozostałe banki	9,4	1,5	3,4

Źródło: na podstawie wyników badania rynkowego.

stopnia. Konfrontacja wskaźników rozpoznawalności rynkowej banku z jego strategicznymi celami w badanym segmencie rynkowym jest najlepszym sposobem pomiaru jego rynkowej skuteczności i potencjału konkurencyjnego.

Dla banków, jak się wydaje, najważniejszą informację w tym zakresie powinna stanowić odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu wysiłek ofertowy banku przyczynia się do osiąganych wyników sprzedaży produktów i usług. Niekorzystne różnice między rozpoznawalnością stopnia drugiego i trzeciego są dla banku sygnałem do przeanalizowania w pierwszej kolejności swoich warunków ofertowych na tle konkurencji oraz stopnia zadowolenia gmin ze współpracy z nim.

Gminy dobrze rozpoznają banki, o czym świadczą wskaźniki rozpoznawalności ogólnej, ale współpracują z nielicznymi. W przypadku blisko 70% gmin ogółem ich współpraca z bankami ogranicza się do banku podstawowego, wykonującego bankową obsługę ich budżetu, i (lub) do współpracy z Bankiem Ochrony Środowiska SA (BOŚ) na rynku kredytów inwestycyjnych.

Najlepiej rozpoznawalna przez gminy ogółem jest grupa banków spółdzielczych. średnio co druga gmina jest zdania, że banki spółdzielcze mają najlepszą pozycję rynkową w segmencie gmin. Na drugiej pozycji uplasowała się PKO BP SA (51%), a na trzeciej BOŚ (43%).

Należy jednak zwrócić uwagę, że banki spółdzielcze były wskazywane przede wszystkim przez gminy wiejskie (71% - I lokata) i miejsko-wiejskie (60% - lokata), rzadziej przez gminy miejskie (23% - V lokata). Na rynku gmin miejskich zdecydowanym liderem jest natomiast PKO BP SA (59%), która wyprzedza BOŚ (46%) i Bank Pekao SA (45%). Zwraca uwagę, że pięć banków komercyjnych i banki spółdzielcze przekroczyły próg 20% rozpoznawalności ogólnej, a następnych sześć banków próg 10% lub zbliżyło się do o tego progu.

Banki obsługujące gminy

Bankową obsługę budżetu gminy, w myśl ustawy o finansach publicznych, prowadzi bank wybrany przez organ stanowiący gminy w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. Konkretnie zasady prowadzenia obsługi bankowej określa umowa zawarta między zarządem gminy a bankiem. Oznacza to, że wybór banku, który obsługuje budżet gminy, dokonywany jest w drodze przetargu, a przedmiotowy zakres tej obsługi reguluje umowa zawarta między gminą a bankiem. Jest to rozwiązanie dość elastyczne, dopuszcza bowiem sytuację, w której określone przedsięwzięcia, związane z obsługą budżetu mogą być realizowane poprzez współpracę z innymi bankami (lokowanie wolnych środków budżetowych, zaciąganie kredytów, emisję papierów wartościowych, udzielanie poręczeń i gwarancji).

Nie ulega jednak wątpliwości, że ze względu na uregulowania ustawowe kategoria bank podstawowy w segmencie gmin ma znaczenie szczególne i jest - z punktu widzenia siły związków łączących gminę z bankiem podstawowym - ważniejsza niż np. w segmencie przedsiębiorstw. Te różnice można zaliczyć do jednych z ważniejszych cech tego segmentu, w tym zwłaszcza wymóg przetargowego trybu wyboru banku.

Kategoria bank podstawowy jest pojęciem pomagającym dobrze identyfikować rodzaj i siłę stosunków, łączących podmioty pozostające w takim związku rynkowym. Poczynione obserwacje rynkowe wskazują, że między podmiotem a bankiem, który uznaje on za swojego podstawowego partnera, wytwarza się szczególnie rodzaj relacji. Polegają one przede wszystkim na znacznie większym zakresie współpracy i stopniu jej intensywności niż z pozostałymi bankami oraz na maksymalnym upraszczaniu - tam, gdzie jest to możliwe - jej form i organizacji (procedury).

Banki szczególnie intensywnie zabiegają o współpracę z gminami miejskimi. Świadczy o tym ich duża aktywność ofertowa (dziewięć banków komercyjnych i grupa banków spółdzielczych osiągnęły wskaźniki rozpoznawalności ofertowej przekraczające 20% lub zbliżyły się do tego progu) w tej grupie podmiotów rynkowych oraz największe, spośród trzech kategorii gmin, rozproszenie partnerstwa strategicznego (osiem banków przekroczyło próg 5%).

Banki spółdzielcze bronią pozycji rynkowej

Wszystkie podstawowe miary wskazują, że banki spółdzielcze są liderami na rynku gmin. Ich rynkowa przewaga nad innymi bankami w grupie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich jest zdecydowana, natomiast w grupie gmin miejskich rywalizują z PKO BP SA i Bankiem Pekao SA.

Banki spółdzielcze prowadzą obsługę budżetów około 60% gmin ogółem, w tym 15% gmin miejskich, 55% gmin miejsko-wiejskich oraz prawie 70% gmin wiejskich. Tak dużą, choć mniejszą niż jeszcze kilka lat temu, przewagę banków spółdzielczych nad bankami komercyjnymi pod względem bankowej obsługi budżetów gmin można uznać za tzw. specyfikę tego segmentu rynkowego. W żadnym bowiem innym segmencie rynku bankowego nie występuje tak duża koncentracja obsługi bankowej.

Utrzymujące się duże wpływy rynkowe banków spółdzielczych w segmencie gmin wynikają w dużym stopniu z uwarunkowań historycznych. W poprzednim systemie gospodarczym występowało zjawisko administracyjnego podziału bankowej obsługi poszczególnych grup podmiotów. Bankom spółdzielczym w ramach tych rozwiązań przypisano obsługę struktur (podmiotów) terenowych.

Rywalizacja banków o gminy jest duża, a jej główne okopy przebiegają pomiędzy bankami komercyjnymi a bankami spółdzielczymi. Jej dynamika i efekty będą zależały m.in. od spadku znaczenia czynnika lokalizacji w wyniku rozwoju elektronicznych technik obsługi bankowej oraz od wielkości dysproporcji między potencjałami konkurencyjności. Sposób, w jaki banki komercyjne dokonują ekspansji rynkowej w segmencie gmin, można przyrównać do rozchodzących się fal: od gmin miejskich, poprzez gminy miejsko-wiejskie do gmin wiejskich.

O sile presji konkurencyjnej na banki spółdzielcze świadczy fakt, że co czwarta gmina ogółem (około 26%) dokonała w ostatnich latach zmiany swojego banku podstawowego; najczęściej robiły to gminy miejskie (32%), rzadziej gminy miejsko-wiejskie (28%) i najrzadziej gminy wiejskie (23%). Na podstawie analizy wyników badania można szacować, że w 50% odpływ

gmin odbywał się od banków spółdzielczych do banków komercyjnych, w 45% następował między bankami komercyjnymi, tylko w 5% między bankami spółdzielczymi, a w nielicznych przypadkach od banków komercyjnych do banków spółdzielczych.

Istnieje wiele przesłanek wskazujących, że proces ten nie ulegnie osłabieniu, bowiem banki komercyjne, dysponujące znacznie większym potencjałem ekonomicznym niż banki spółdzielcze i poszukujące nowych źródeł dochodów, w coraz większym stopniu uwzględniają w swoich strategiach rynek gmin. Aby sprostać ich konkurencji, banki spółdzielcze powinny dobrze się przygotować do ostrej rywalizacji rynkowej. Dlatego dobre rozpoznanie oczekiwań gmin na obszarze szeroko rozumianych usług finansowych jest jednym z podstawowych warunków sukcesu rynkowego.

Banki spółdzielcze mogą i powinny mieć odmienne niż banki komercyjne regulacje prawne, w tym zwłaszcza w zakresie wymogów kapitałowych. Powinny natomiast wziąć pod uwagę, że regulacje takie nie zabraniają podejmowania przez banki komercyjne działalności na obszarach, które do tej pory należały do domeny banków spółdzielczych (gminy, ludność wiejska). Przeciwnie, wprowadzenie np. ustawowego wymogu wyboru przez gminy banku podstawowego w drodze przetargu usuwa dotychczasowe powiązania banków spółdzielczych z gminami typu administracyjnego.

Rynkowy fenomen Banku Ochrony Środowiska SA

Na podstawie wyników badania można sformułować wnioski o szczególnej, specyficznej pozycji w segmencie gmin Banku Ochrony Środowiska SA. Polega ona na bardzo dużej różnicy między odsetkiem gmin ogółem, które z Bankiem współpracują (około 40%), a odsetkiem gmin ogółem (około 1%), deklarujących, że jest on ich bankiem podstawowym (prowadzi bankową obsługę ich budżetów).

Rozszyfrowanie tego swoistego fenomenu rynkowego jest dość łatwe; BOŚ dysponuje dostępem (obsługuje) do środków wykorzystywanych na kredytowanie przedsięwzięć inwestycyjnych gmin, zwłaszcza ekologicznych i infrastrukturalnych. Z tego powodu jest atrakcyjnym i poszukiwanym przez gminy partnerem.

Pozycja rynkowa BOŚ jest w tym przypadku wyjątkowa i nie należy z niej wyciągać wniosku co do możliwości odniesienia rzeczywistego sukcesu rynkowego w segmencie gmin bez silnego partnera strategicznego. Ponadto należy przyjąć, że wraz z rozwojem komunalnego rynku kapitałowego, napływu zagranicznych środków pomocowych na wspieranie rozwoju gmin oraz wzrostu aktywności kredytowej innych banków znaczenie atutów rynkowych BOŚ będzie słabło. Niezależnie jednak od tego szczególna pozycja BOŚ bez

wątpienia wywiera znaczący wpływ na kształtowanie się ogólnych warunków rynkowych, w tym szczególnie na obszarze kredytów inwestycyjnych, i należy do ważnych specyfik tego segmentu.

Gminy poszukują usług bankowości elektronicznej

Można oczekiwać, że gminy, szczególnie miejskie i miejsko-wiejskie, z powodów naturalnych (obsługa relatywnie dużych strumieni pieniężnych) są grupą podmiotów, które będą preferowały elektroniczne techniki współpracy z bankami na wszystkich jej obszarach.

Wyniki badania potwierdzają tę ocenę. Gminy zostały poproszone o wskazanie trzech produktów bankowych, które w najbliższych latach będą miały dla nich największe znaczenie. Okazuje się, że na blisko 30 produktów (usług) wskazanych przez gminy łączy komputerowe z bankiem wymieniało od 21% do 32% gmin.

Prawie 14% gmin miejskich na pierwszym miejscu wymieniło *home banking* lub zlecenia telefoniczne (II pozycja po kredytach inwestycyjnych). Co więcej, już obecnie 48% gmin miejskich uważa, że połączenie komputerowe z bankiem jest dla nich bardzo ważną formą współpracy, a zlecenia telefoniczne są bardzo ważne w ocenie ponad 40% gmin; odpowiedni wskaźnik dla wizyty w placówce bankowej wyniósł 30%.

Popyt na usługi bankowości elektronicznej ze strony gmin staje się dla banków realnym wyzwaniem rynkowym, które już obecnie ma swój dający się zwiastować negatywny wizerunek rynkowy. Oto np. na 30 gmin miejsko-wiejskich, które zgłosiły przypadki niezrealizowanego popytu na produkty bankowe, najczęściej (11 gmin) wymieniano *home banking*.

Inwestycje przede wszystkim

Pozycja rynkowa poszczególnych banków w segmencie gmin miejskich zależy przede wszystkim od tego, w jakim stopniu potrafią realizować oczekiwania w zakresie popytu na produkty (usługi) bankowe (oferta produktowa oraz jej warunki ekonomiczne i jakościowe).

Preferencje produktowe gmin zobrazujemy na przykładzie gmin miejskich. Obecny „produktowy pakiet oczekiwań” gmin miejskich należy do jednych z najbardziej przejrzystych spośród pakietów wszystkich grup klientów banków (przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe). Tworzą go w zasadzie trzy produkty: rachunek bankowy złotowy (52% gmin), lokaty złotowe krótko- i średnioterminowe (46%), kredyt inwestycyjny złotowy (38%, a łącznie z kredytem walutowym ponad 40%). Zostały one wymienione na pierwszym miejscu przez ponad 62% gmin miejskich. Zwraca uwagę fakt, że ponad 28% gmin miejskich wymieniło rachunki osobiste dla pracowników urzędu gminy, w tym prawie 9% na pierwszym miejscu.

Na podstawie analizy produktowych pakietów oczekiwań (obecnych i prognozowanych) gmin miejskich można sformułować następujące wnioski:

- gminy miejskie przywiązują bardzo duże znaczenie do możliwości uzyskania bankowego wspomagania kredytowego swoich przedsięwzięć inwestycyjnych (prawie 30% gmin miejskich wymieniło kredyty inwestycyjne - złotowe i walutowe - na pierwszym miejscu); rola tej współpracy banków z gminami miejskimi będzie dynamicznie rosła, a kredyt inwestycyjny będzie miał decydujące znaczenie;

- gminy miejskie wykazują znacznie mniejszą intensywność potrzeb w zakresie finansowania deficytu budżetowego, niż można było oczekiwać; kredyt bieżący ma największe znaczenie dla 16% gmin miejskich (w tym 7% wymieniło go na pierwszym miejscu);

- dynamicznie rośnie w pakiecie oczekiwań (z 15% do 32%) znaczenie połączenia komputerowego z bankiem; w ciągu najbliższych lat stanie się ono trzecim najważniejszym produktem bankowym dla gmin miejskich.

Na podstawie przedstawionych informacji można dokonać identyfikacji produktów (usług) bankowych, które na rynku gmin miejskich są i będą w najbliższej przyszłości obszarem największej konkurencji między bankami.

Wyniki przeprowadzonego badania rynkowego gmin wskazują, że w nadchodzących latach ich aktywność będzie wywoływała bardzo szybki wzrost popytu inwestycyjnego. Skala tego wzrostu będzie tak duża, że można mówić o wyłanianiu się licznej grupy pod-

Tabela 4 Produkty bankowe o największym znaczeniu dla gmin

Produkt (usługa)	Odsetek gmin		
	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich
Kredyt inwestycyjny złotowy	54,6	57,8	57,1
Rachunek bieżący	35,5	34,6	29,5
Łącze komputerowe z bankiem	32,2	26,8	21,4
Lokaty złotowe do 6 miesięcy	31,9	26,1	34,4
Doradztwo finansowe	22,7	14,4	15,7

Tabela 5 Gminy korzystające z kredytów obrotowych i inwestycyjnych

	miejskich	Odsetek gmin miejsko-wiejskich	wiejskich
Kredyty obrotowe	24,6	23,4	12,1
Kredyty inwestycyjne	68,6	72,5	62,0

miotów poszukujących źródeł współfinansowania ich przedsięwzięć inwestycyjnych.

Gminy, w przeciwieństwie do przedsiębiorstw, znacznie częściej korzystają z kredytów inwestycyjnych niż obrotowych. Badanie wykazało istnienie bardzo głębokiej asymetrii pomiędzy skłonnością gmin do zaciągania w bankach kredytów inwestycyjnych i obrotowych, co obrazuje tabela 5.

Prawie 72% gmin miejskich tworzy lokaty z czasowo wolnych złotych środków finansowych. Zdecydowana większość (ponad 82%) lokat złotych dokonywanych przez gminy miejskie to lokaty do 3 miesięcy. Ponadto, gminy miejskie dość chętnie (prawie 46%) korzystają z lokat *overnight* (weekendowych).

Wyniki badania wskazują na dużą aktywność gmin miejskich w poszukiwaniu najlepszych warunków lokowania wolnych środków finansowych, zarówno na rynku bankowym, jak i na innych rynkach finansowych. Ponad 30% gmin miejskich korzysta z innych niż bankowe ofert lokowania wolnych środków.

Zdecydowanie największym konkurentem dla lokat bankowych gmin, szczególnie w grupie gmin bardzo dużych o budżetach przekraczających 69 mln zł, są bony skarbowe. Ich posiadanie deklaruje ponad 20% gmin miejskich.

Obecnie silną konkurencją dla komercyjnych kredytów bankowych stanowią pożyczki i kredyty udzielane na preferencyjnych warunkach, w tym szczególnie na szeroko rozumiane cele ekologiczne i infrastrukturalne. Analiza wyników badań wskazuje, że gminy miejskie wykorzystują najpierw pożyczki i kredyty preferencyjne, następnie sięgają po dotacje z budżetu państwa, a dopiero potem po inne źródła (kredyty

ty komercyjne), aby w ostateczności poszukać środków na otwartym rynku kapitałowym (m.in. obligacje komunalne, które zostały wymienione na pierwszych dwóch miejscach przez 3% gmin miejskich).

Finanse gmin a dynamika potrzeb

Konfrontacja przebiegu procesu decentralizacji finansów publicznych, ze wszystkimi jego ułomnościami i opóźnieniami, ze zgromadzonym materiałem badawczym prowadzi do wniosku, że tworzy się układ gospodarczy o bardzo dużej dynamice. Wydaje się jednak, że obecnie dynamika ta w większym stopniu ma znamiona deklaracji intencji niż znajduje oparcie w realiach finansowych i dających się przewidzieć możliwościach sektora finansów publicznych. Niemniej jest ona faktem rynkowym o określonym prawdopodobieństwie spełnienia się.

Obserwacja ta dotyczy zwłaszcza obszaru inwestycji sektora samorządowego, których wielkość i kierunki w dużym stopniu zależą od stanu szeroko rozumianej infrastruktury komunalnej i wiejskiej. Z kolei możliwość ich realizacji na poziomie deklarowanych potrzeb będzie zależała od zdolności gmin do pozyskania, własnych i zewnętrznych, źródeł ich finansowania.

Finanse gmin stanowią część finansów sektora finansów publicznych. Jedną z ważniejszych kategorii, która charakteryzuje ich stan, jest poziom zadłużenia (patrz tabela 6).

W okresie marzec - grudzień 1999 r. zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego wzrosło o ponad 38% i osiągnęło poziom 6,2 mld zł. Ponad 96% stano-

Tabela 6 Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego na tle zadłużenia sektora finansów publicznych

	Zadłużenie w mld zł w 1999 r.			
	30 III	30 VI	30 IX	31 XII
Zadłużenie sektora finansów publicznych	264,2	262,5	271,0	274,0
Zadłużenie sektora rządowego ogółem	259,8	257,7	265,9	267,8
Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego ogółem	4,47	4,81	5,13	6,19
Zadłużenie krajowe	4,30	4,64	4,95	5,97
Emisja papierów wartościowych	0,40	0,49	0,55	0,56
Kredyty i pożyczki	3,61	3,81	4,07	5,00
Pozostałe zobowiązania	0,29	0,33	0,33	0,41
Zadłużenie zagraniczne	0,18	0,18	0,18	0,22

Źródło: Ministerstwo Finansów, Departament Długu Publicznego.

Tabela 7 *Udział sektora bankowego w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego*

	Zadłużenie w mln zł w 1999 r.	
	30 VI	31 XII
Zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów,		
pożyczek i wyemitowanych papierów wartościowych	4.301	5.564
- z tego w bankach	2.500	3.212
- udział banków w zadłużeniu jednostek samorządu terytorialnego (w %)	58,1	57,7
Kredyty i pożyczki ogółem	3.807	5.003
- w tym kredyty bankowe	2.077	2.753
- udział banków (w %)	54,6	55,2
Papiery wartościowe	494	561
- w tym zakupione przez banki	423	459
- udział banków (w %)	85,6	81,8

Źródło: Ministerstwo Finansów, Departament Długu Publicznego.

wi zadłużenie krajowe. Podstawowym źródłem finansowania deficytu jednostek samorządu terytorialnego są kredyty i pożyczki, które stanowią blisko 80% ich zadłużenia ogółem. Udział zadłużenia gmin w zadłużeniu ogółem sektora finansów publicznych jest jednak stosunkowo niski i wynosi 2,3%. Ważne miejsce w finansowaniu działalności gmin zajmuje wsparcie kredytowe banków (patrz tabela 7).

Na koniec 1999 r. zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych osiągnęło poziom 5,56 mld zł. Udział sektora bankowego w zadłużeniu gmin z wymienionych tytułów wyniósł blisko 58%, w tym w przypadku papierów wartościowych 82%.

Po dziesięciu miesiącach 2000 r. zadłużenie kredytowe gmin ogółem w sektorze bankowym wynosiło 3,4 mld zł i w porównaniu ze stanem na koniec 1999 r. wzrosło o ponad 23%.

W latach 1996 - 1999 57 gmin dokonało łącznie 63 emisji obligacji komunalnych o łącznej wartości 963 mln zł. Emisje te były obsługiwane przez 20 banków. Pod względem aktywności na rynku agentów emisji obligacji komunalnych wyróżniają się dwa banki: PKO BP (17) i Bank Pekao SA (12), które w latach 1996-1999 łącznie obsługiwały 46% emisji o wartości ogółem 414 mln zł (ponad 43%). Banki te stosowały jednak odmienne strategie rynkowe. PKO współpracowała z większą liczbą gmin niż Bank Pekao SA, ale obsługiwała emisje obligacji komunalnych o znacznie mniejszej średniej wartości jednostkowej (odpowiednio: 5,2 mln zł i 24,1 mln zł).

Dwie przesłanki: skala potrzeb inwestycyjnych gmin oraz wzrost finansowych możliwości ich zaspokajania będą prowadziły do wzrostu znaczenia rynku kapitałowego kreowanego przez programy inwestycyjne gminy i usług związanych z ich obsługą. Ważnym czynnikiem w tym przypadku będzie także poziom aktywności samorządowej lokalnych społeczności. Już

obecnie udział wydatków inwestycyjnych gmin w ich wydatkach ogółem przekroczył 20%, co jest wskaźnikiem znacznie wyższym niż wskaźniki rejestrowane w większości krajów UE.

Należy oczekiwać, że największe znacznie będzie miał rynek generowany przez gminy miejskie. Nie oznacza to, że dynamika popytu gmin miejsko-wiejskich i wiejskich będzie mniejsza.

Potwierdzenia tych ocen znajdujemy m.in. w wynikach badań rynkowych, w tym przy dokonywaniu analizy **produktowych pakietów oczekiwań** (obecnych i prognozowanych) gmin miejskich.

Gminy miejskie przywiązują bardzo duże znaczenie do możliwości uzyskania bankowego wspomaganie kredytowego swoich przedsięwzięć inwestycyjnych. Prawie 30% gmin miejskich wymieniło bowiem kredyty inwestycyjne - złotowe i walutowe - na pierwszym miejscu jako najważniejszy **obecnie** dla nich produkt bankowy, a prawie 43% spośród nich jako najważniejszy produkt w **najbliższej przyszłości**.

Z punktu widzenia zarówno liczby gmin, które do tej pory skorzystały możliwości emisji obligacji (57), jak i ogólnej wartości tych obligacji (953 mln zł), można przyjąć, że rynek ten znajduje się w początkowej fazie rozwoju.

Na tle porównań międzynarodowych z krajami o rozwiniętych gospodarkach rynkowych, polski rynek papierów dłużnych, na skutek dominującej pozycji sektora rządowego (ponad 97%), charakteryzuje się głęboką asymetrią. Udział gmin w publicznym rynku obligacji jest niewielki i nie przekracza obecnie 0,2% (łącznie ze spółkami komunalnymi).

W większości krajów rozwiniętych udział ten jest znacznie większy i na przykład w USA stanowi około 20%, a w Niemczech około 45% (bez spółek komunalnych). Na podstawie wyników badania wydaje się uzasadnione przyjęcie założenia, że w długim horyzoncie czasowym przytoczone relacje będą wyznaczały kierunek rozwoju publicznego rynku papierów dłużnych

Tabela 6 Gminy planujące emisję obligacji komunalnych w latach 2001 - 2002

ogółem	Odsetek gmin planujących emisję obligacji komunalnych		
	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich
5,6	16,9	8,0	2,6

w Polsce (patrz tabela 6). Okazuje się, że prawie trzy razy więcej gmin zamierza w najbliższych dwóch latach przeprowadzić emisję takich obligacji, niż zrobiło to do tej pory.

Ponad 65% ogółem deklaruje, że zaciągało kredyty inwestycyjne w latach 1998-2000; najczęściej robiły to gminy miejsko-wiejskie (72%). Duża skłonność gmin do korzystania z tego źródła finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych utrzyma się w najbliższych latach, choć można podejrzewać, że część gmin będzie skłonna zastąpić kredyt obligacjami komunalnymi.

W ramach przeprowadzonego badania poproszono gminy o określenie wielkości ich popytu inwestycyjnego do 2010 r. Gminy określiły wielkość tego popytu na ogólną kwotę około 47 mld zł. Jeżeli uwzględnimy fakt, że część gmin nie potrafiła jeszcze zdefiniować swoich potrzeb w tym zakresie, a niektóre nie przekraczały w swoich przewidywaniach 2005 r., to uzyskamy przybliżony obraz możliwości rozwojowych rynku kapitałowego gmin.

Obecnie udział zadłużenia gmin w zadłużeniu ogółem sektora publicznego jest stosunkowo mały i wynosi 2,3% (na koniec 2000 r.). Także relacja bankowego zadłużenia sektora samorządowego w stosunku do zadłużenia sektora niefinansowego (podmioty gospodarcze i gospodarstwa domowe) jest niska i wynosi około 3,1%.

Jeżeli jednak utrzyma się obecne tempo zadłużania się gmin i będą one dążyły do realizacji deklarowanego popytu inwestycyjnego, to można oczekiwać,

że proces decentralizacji finansów publicznych znajdzie się w ostrej kolizji z wielkością deficytu budżetowego generowanego przez sektor rządowy. W przypadku spełnienia się tych przewidywań kryzys ilościowy finansów publicznych mierzony wielkością deficytu budżetowego może się zaostrzyć w wyniku powstania kryzysu strukturalnego na styku: sektor rządowy - sektor samorządowy.

Wydaje się, że taki kryzys strukturalny jest nieuchronny, a jego skala będzie wypadkową: presji potrzeb inwestycyjnych gmin, realnych możliwości ich realizacji oraz głębokości deficytu budżetowego sektora rządowego.

Decydujące znaczenie w tym przypadku będą jednak miały: postępująca decentralizacja finansów publicznych oraz wzrastająca komercjalizacja sposobu zaspokajania szeroko rozumianych potrzeb składających się na poziom komfortu życia społeczności lokalnych. Chodzi w tym przypadku przede wszystkim o sfery: usług komunalnych, bezpieczeństwa, ochrony środowiska, komunikacji. Na tej podstawie można przyjąć, że rynki finansowe generowane przez potrzeby gmin, w tym przede wszystkim inwestycyjne, będą podlegały dynamicznemu rozwojowi i bez wątpienia staną się przedmiotem ostrej rywalizacji o wpływy między różnymi grupami operatorów finansowych. Obszar rynkowej rywalizacji jest w tym przypadku niemały i banki powinny aktywnie uczestniczyć w jego zagospodarowaniu.

Tabela 7 Gminy deklarujące zamiar zaciągnięcia kredytów inwestycyjnych w latach 2001-2002

Odsetek gmin planujących zaciągnięcie kredytów inwestycyjnych w latach 2001-2002			
ogółem	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich
61,0	57,4	65,7	60,1

Organizacja bankowych sieci oddziałowych w Polsce*

Janusz Kudła

Wstęp

W ostatnich latach wiele dużych banków komercyjnych w Polsce zdecydowało się na zbudowanie rozległych sieci oddziałowych świadczących rozmaite usługi bankowe, wykazujących istotne odrębności w porównaniu z wcześniej tworzonymi sieciami oddziałowymi. W ostatnich latach, jak się wydaje, mamy do czynienia z intensyfikacją tego procesu, co skłania do postawienia kilku pytań, dotyczących między innymi: przyczyn tego procesu, możliwych rozwiązań alternatywnych, efektywności poszczególnych rozwiązań, wewnętrznej organizacji oddziałów oraz form współpracy i koordynacji między centralami banków a tworzonymi sieciami oddziałowymi. Niniejsze opracowanie koncentruje się na pierwszych z trzech ww. zagadnień.

Większość dużych banków komercyjnych w Polsce ma mniej lub bardziej rozwinięte sieci oddziałów; wśród małych banków zdarzają się natomiast takie, które mają wyłącznie centrale. To ostatnie rozwiązanie charakteryzuje w szczególności banki nowo tworzone, które nie zdążyły jeszcze zbudować sieci oddziałowych, oraz część banków założonych przez zagraniczne instytucje kredytowe z wyspecjalizowanymi usługa-

mi skierowanymi do dużych klientów, najczęściej przedsiębiorstw międzynarodowych.

Jakkolwiek posiadanie przez bank rozwiniętej sieci oddziałowej, lub jej brak, nie musi wynikać wyłącznie z wybranego profilu działalności, to jednak w większości przypadków jest skutkiem wystąpienia kilku przyczyn: młodości polskiego systemu bankowego, kosztowności budowania oddziałów od podstaw lub oczekiwania na przejęcie już istniejącej sieci placówek innego banku w drodze fuzji lub uzyskania kontroli. Oczekiwania te w przypadku niektórych banków miały dotąd silne uzasadnienie z uwagi na procesy prywatyzacji dużych banków należących do państwa. Uczestniczyły w nich banki obecne już na polskim rynku, np.: Bank Austria Creditanstalt objął część akcji w Powszechnym Banku Kredytowym SA, zaś HypoVereinsbank - w Banku Przemysłowo-Handlowym SA. Obecnie, w sytuacji pogarszania się perspektyw przejmowania kolejnych banków i posiadanych przez nie sieci oddziałowych, strategie rozwoju oddziałów w istniejących bankach będą wymagały przededefiniowania.

Przyczyny rozwoju sieci oddziałowych

Rozwijanie sieci oddziałowych przez banki uzasadnione jest w różny sposób, a wśród najpopularniejszych argumentów wymienia się:

* Niniejszy materiał był prezentowany na konferencji naukowej Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego w Nowogrodzie nad Narwią w dniach 22-24 września 2000 r.

1) możliwość dotarcia ze świadczonymi usługami do większej liczby potencjalnych klientów, w tym opanowanie nowych rynków,

2) stworzenie i utrwalenie osobowych kontaktów z klientami, wzmacniające więzi łączące klientów z bankiem i zmniejszające ich przechodzenie do innych banków,

3) pozyskanie taniego źródła funduszy na prowadzenie działalności finansowej,

4) stworzenie silnej bariery wejścia dla konkurencji z uwagi na koszty, czas potrzebny do zbudowania sieci i ograniczoną dochodowość oddziałów tworzonych przez konkurencję w rejonach nasyconych już placówkami innych banków [Revell, 1987, s. 71],

5) uzyskanie korzyści ze skali i zakresu oferowanych produktów,

6) możliwość wykorzystania dużej sieci także do sprzedaży innych produktów niż bankowe, dla których wymagany jest powszechny dostęp do odbiorców¹.

Podstawowym problemem jest tutaj ustalenie, czy istnieją możliwości zastąpienia wymienionych korzyści innymi rozwiązaniami niż rozwijanie sieci oddziałowych. Wśród najczęściej rozważanych rozwiązań zastrępczych wymienia się:

1) tworzenie zautomatyzowanych sieci obsługi klienta i rozwój bankowości elektronicznej, w tym banków internetowych,

2) wykorzystanie pośredników w sprzedaży usług finansowych,

3) rezygnację z obsługi klientów detalicznych na rzecz instytucjonalnych przy założeniu wsparcia finansowaniem zewnętrznym.

W pierwszej możliwości zakłada się, zamiast oddziałów, rozwój bezosobowych kanałów dystrybucji produktów bankowych, w szczególności sieci bankomatów pełniących funkcje kasowe, kredytowe i depozytowe², a także rozwój bankowości telefonicznej i internetowej, umożliwienie ważnym klientom korzystania z terminali bankowych umieszczonych w przedsiębiorstwach oraz mieszkaniach prywatnych. Podstawową zaletą takiego kierunku rozwoju banków jest osiągnięcie znacznych oszczędności kosztów, przy zachowaniu efektów skali i zakresu. Podaje się na przykład, że koszty przeprowadzenia operacji w bankowości elektronicznej stanowią od jednego do około pięćdziesięciu procent kosztów ponoszonych przez zwykłe oddziały³. Jednocześnie bankowość taka umożliwi zróżnicowane

traktowanie klientów: od klienteli masowej (sieć bankomatów, internet, bankowość telefoniczna) do najlepszych klientów, którym mogą być udostępnione odrębne terminale i wyższy standard usług zapewniany przez specjalnie wyszkolony personel.

Na obecnym etapie rozwoju banków wydaje się jednak, że te rozwiązania mogą być jedynie uzupełnieniem tradycyjnych usług świadczonych w oddziałach bankowych. Posiadanie rozbudowanej sieci oddziałowej jest bowiem przede wszystkim barierą wejścia dla innych banków i źródłem pozyskiwania środków finansowych przez bank. W sytuacji wzrostu konkurencji ze strony innych banków tanie sieci automatów bankowych będą różnić się między sobą przede wszystkim dostępnością i możliwościami technicznymi. To z kolei, z punktu widzenia podmiotu przyjmującego taki model rozwoju, może nie stanowić wystarczającej bariery przed konkurencją w sektorze, z uwagi na jednorodność dostępnej technologii tworzonej poza bankami oraz niskie koszty, będące - paradoksalnie - zaletą, ale i wadą tego rozwiązania z uwagi na łatwość naśladowania przez innych. W sytuacji wzrostu znaczenia potrzeb indywidualnych postawienie wyłącznie na sprzedaż bezosobową może ograniczyć jedną z podstawowych przewag, którymi dysponują banki w porównaniu z innymi pośrednikami finansowymi, czyli lojalność klientów [Bollenbacher, 1995, s. 209-217].

Z drugiej strony nie można ignorować potencjalnego wzrostu ryzyka operacyjnego w porównaniu z tradycyjną siecią oddziałową, związanego z większym uzależnieniem banku od stosowanej przez niego technologii. Zagrożenia obejmują między innymi: przecieki informacji do osób niepowołanych, awarie sprzętu komputerowego, przestępczość w bankowości elektronicznej⁴. Istotne są także istniejące bariery kulturowe i techniczne, ograniczające wykorzystanie sprzedaży poza oddziałami, takie jak: preferowanie przez klientów bezpośrednich kontaktów z pracownikami banku, brak zaufania do operacji przeprowadzanych bezosobowo czy słabe rozpowszechnienie telefonów i internetu w polskim społeczeństwie.

Dotychczasowe doświadczenia światowe są zbyt krótkie, by można było jednoznacznie stwierdzić, czy banki funkcjonujące poza siecią tradycyjnych oddziałów okażą się rzeczywistym zagrożeniem dla tradycyjnej bankowości, niewątpliwie natomiast wiele tradycyjnych banków traktuje rozwój nowoczesnych kanałów dystrybucji jako sposób na uzupełnienie swojej działalności operacyjnej⁵. W Polsce nie powstał do-

¹ Przykładowo PKO BP dzięki posiadanej sieci mógł wziąć udział w rozprawieniu Powszechnych Świadczeń Udziałowych, natomiast Bank Pekao SA został agentem przy sprzedaży obligacji skarbowych oferowanych ludności.

² Sprzedaż poprzez sieć tzw.: ATM - Automated Teller Machines i ALM - Automated Loan Machines.

³ Szacunki dla banków amerykańskich wykonane przez firmę Booz-Allen & Hamilton wskazują, że koszt na operację w tradycyjnej sieci wynosi 1,07 USD, przez telefon - 0,54 USD, ATM - 0,27 USD, komputer - 0,015 USD, a przez internet tylko 0,01 USD [Booz-Allen & Hamilton, 1996].

⁴ Z tego względu banki przeważnie centralizują usługi elektroniczne w odrębnych jednostkach organizacyjnych, np.: w Banku Pekao SA dział elektroniczny oddział pod nazwą Telepekao 24, a niektóre inne duże banki oferują niektóre usługi za pośrednictwem telefonu, m.in. BPH SA czy WBK SA.

⁵ W Stanach Zjednoczonych, wśród najczęściej używanych sposobów dotarcia do klienta przeważają tradycyjne oddziały (57%), przed bankomatami (28%), telefonem (8%), nietradycyjnymi oddziałami (2%) i komputerem (2%) [„ABA Banking Journal”, 1999].

tychczas żaden bank, który zupełnie zrezygnowałby z sieci oddziałowej na rzecz zautomatyzowanych form dystrybucji, natomiast wiele banków rozwija obok zwykłych oddziałów bezosobową sprzedaż produktów, z tego część zaczyna wykorzystywać internet, przede wszystkim do promowania swoich usług. Wydaje się w związku z tym, że wspomniany wyżej kierunek rozwoju może być ewentualnie alternatywą jedynie w przypadku podmiotów w ogóle nie mających oddziałów.

Drugą możliwością, znacznie mniej atrakcyjną, jest wykorzystanie pośredników przy sprzedaży produktów bankowych. Wykorzystanie pośredników nie ma jednak tylu zalet, co rozwój sieci czy bankowość elektroniczna. Przeważnie bowiem pośrednictwo odnosi się do konkretnych grup produktów, np.: kredytów, przekazów pieniężnych, wypłat pracowniczych, a więc jest mniej uniwersalne niż działalność oddziałowa, a ponadto pozbawia banki części marż, przechwytywanych przez pośredników. Brak także w tej sytuacji możliwości wpływania na relacje z klientem, sprzedawania dodatkowych usług czy tworzenia barier wejścia dla konkurencji. Z tych względów rozwiązanie to stosowane jest z reguły przez małe banki o wyspecjalizowanym charakterze, np. udzielające kredytów na zakup samochodów i nie zastępuje rozwoju sieci oddziałowych⁶.

Oczywiście, banki mogą także nie rozwijać żadnego z wyżej wymienionych kanałów dystrybucji, co oznacza najczęściej rezygnację z obsługi klienta detalicznego i koncentrowanie się na obsłudze korporacji oraz wysoce specjalistycznych usług dotyczących rynków finansowych (np. transakcjach prywatyzacyjnych, emisji papierów wartościowych, zarządzaniu portfelami inwestycyjnymi). Usługi te można bowiem świadczyć z jednego miejsca, ponieważ dotyczą one rynków nie mających konkretnej lokalizacji, jak na przykład rynek pieniężny, lub charakter tych usług skłania klientów do pokonywania większych odległości⁷.

Banki rezygnujące z tworzenia sieci oddziałowych narażają się jednak z czasem na utratę swojej pozycji rynkowej na rzecz konkurencji i zepchnięcie do nisz rynkowych oraz na problemy z pozyskaniem tanich źródeł finansowania. Banki nie mające własnej sieci w celu pozyskania środków pieniężnych na prowadzenie działalności muszą albo pożyczać na krajowym rynku finansowym, albo od podmiotów z zagranicy, co w dłuższej perspektywie może okazać się bardziej kosztowne niż rozwój sieci. W krótkim okresie natomiast szczególnie finansowanie zagraniczne przez właścicieli zagranicznych może być stosunkowo tanie, jeżeli stopy procentowe za granicą są niższe niż w kraju, tak jak obecnie w Polsce. Sytuacja ta może tłumaczyć, obok in-

nych wymienionych czynników, stosunkowo słabe zaangażowanie tzw. banków zagranicznych (założonych od podstaw przez zagraniczne instytucje finansowe) w rozbudowę ich sieci oddziałowej w Polsce⁸.

Przedstawione argumenty uzasadniają potrzebę rozwijania sieci oddziałowych przez banki, co zresztą znajduje potwierdzenie w statystykach liczby oddziałów bankowych w Polsce, wykazujących od wielu już lat systematyczny wzrost. Na podstawie posiadanych danych można np. stwierdzić, że banki komercyjne (poza PKO BP) w ciągu trzech lat (1996-1999) podwoiły liczbę swych oddziałów, ograniczając przeciętne zatrudnienie przypadające na placówkę, co wskazuje na zmiany struktury oddziałów w kierunku zmniejszania i specjalizacji nowo tworzonych placówek⁹. Przekształcenia te zmieniają kształt zarówno sieci oddziałowych, jak i samych oddziałów bankowych, w przypadku których także organizacja wewnętrzna staje się coraz bardziej zróżnicowana.

Tradycyjna i nowoczesna organizacja sieci oddziałowych

Tradycyjnie zorganizowana sieć oddziałowa składa się z samodzielnych wyodrębnionych księgowo i organizacyjnie jednostek organizacyjnych, oferujących większą liczbę produktów dostępnych w danym banku dla różnych grup odbiorców, zarówno osób fizycznych, jak i przedsiębiorstw. Jednostki są wyposażone we wszystkie komórki tzw. zaplecza, niezbędne do ich samodzielnego funkcjonowania. Oddziały stanowią w tego typu strukturze podstawowy szczebel prowadzenia działalności operacyjnej i dlatego podporządkowane są im w sposób hierarchiczny inne jednostki o niesamodzielnym charakterze, takie jak: filie, ekspozytury, przedstawicielstwa, albo wydzielone jedynie terytorialnie, a będące częściami wewnętrznymi komórek oddziałowych: kasy zewnętrzne lub punkty obsługi klienta¹⁰.

Banki mające duże sieci oddziałowe liczące setki oddziałów w celu ułatwienia zarządzania posiadaną siecią powołują często oddziały regionalne o zróżnic-

⁶ Przykładowo, pośrednictwem w udzielaniu kredytów zajmują się takie spółki, jak: Lukas czy Żagiel. Za ich pośrednictwem udzielono kilkuset milionów złotych kredytów, głównie w sprzedaży ratalnej; ostatnia wymieniona spółka zajmuje się także leasingiem i faktoringiem.

⁷ Ludzie skłonni są pokonywać dłuższą trasę do banku, jeśli np. chcą uzyskać kredyt, niż gdy mają złożyć depozyt. Dzięki temu sieć oddziałów udzielających kredytów może być rzadsza, niż tych, które przyjmują depozyty.

⁸ W zasadzie w grupie tego rodzaju banków kilka oddziałów utworzyły jedynie: Raiffeisen Centrobank, Bank Austria Creditanstalt i Citibank (Poland), z których dwa ostatnie wobec przejęcia udziałów większościowych w dużych bankach (PBK SA, Bank Handlowy w Warszawie SA) najprawdopodobniej nie będą rozwijały swojej sieci w przyszłości.

⁹ Liczba placówek w bankach, które były objęte badaniem w dalszej części artykułu, wzrosła z 2.030 w 1996 r. do 4.086 w 1999 r., a przeciętna liczba pracowników przypadających na placówkę (wraz z centralami bankowymi) zmalała z 42 do 25 osób. Dane dla PKO BP w latach 1996-1997 obejmowały także agencje bankowe i nie są porównywalne z danymi w latach późniejszych.

¹⁰ Nie są natomiast częścią organizacji agencje, ponieważ połączone są one jedynie umową z bankiem, by na jego rzecz albo w jego imieniu pośredniczyć w zawieraniu określonych umów.

wanych uprawnieniach, stanowiące pośredni szczebel między centralą bankową i oddziałami. Ich celem jest wspieranie działalności operacyjnej oddziałów oraz przeprowadzanie bardziej skomplikowanych operacji, takich jak udzielanie kredytów o znacznej wysokości. W ostatnich latach rozwiązanie to zdobyło sobie dużą popularność z uwagi na postępujący rozwój sieci, przy czym coraz częściej oddziały regionalne przestają prowadzić działalność operacyjną, przejmując funkcje wspierające dla pozostałych oddziałów na swoim terenie. W największych bankach praktykowane jest także powoływanie specjalnych departamentów rozwoju sieci, których zadaniem jest: nadzór nad działalnością oddziałów poprzez koordynację prowadzonej działalności, pośredniczenie w rozwiązywaniu problemów między centralą a oddziałami oraz wspieranie powstawania nowych placówek.

Podstawą wyróżnienia ewentualnych oddziałów regionalnych jest ograniczona liczba placówek, które mogą podlegać jednej komórce wspierającej, oraz specyfika rynków, na których funkcjonują banki, zwłaszcza w przypadku banków działających w wielu krajach jednocześnie. Oddziały regionalne odciążają bowiem centralę banku od koordynacji działalności w wymiarze geograficznym przejmując większość spraw wymagających podjęcia decyzji na wyższym szczeblu [Morrison, 1994, s. 84]. System ten jeszcze do niedawna był typowy dla krajów niemieckojęzycznych i Beneluksu.

Drugim modelem rozwoju sieci, nazywanym tutaj dla odróżnienia od poprzedniego nowoczesnym, jest model zakładający ściśle rozgraniczenie działalności korporacyjnej i detalicznej poprzez tworzenie odrębnych wyspecjalizowanych sieci detalicznych oraz niezależnych od nich jednostek świadczących wyłącznie usługi dla przedsiębiorstw. Ten podstawowy podział może ulegać dalszym rozróżnieniom, prowadząc do stworzenia wysoce wyspecjalizowanych oddziałów bankowych. Podstawowym celem realizowanym przez tego typu sieć jest ułatwienie dokonywania transakcji bankowych przy zachowaniu ich niskiego kosztu, dzięki zatrudnieniu niewielu pracowników oraz standaryzacji oferowanych usług wspieranych przez obsługę bezosobową [Kasiewicz, 1998, s. 72-73; Zawadzka, 1998, s. 25-26]. Organizacja taka kładzie szczególny nacisk na oszczędności kosztów osobowych dzięki zatrudnieniu mniejszej liczby pracowników zaplecza banku, a więc nie związanych bezpośrednio z obsługą klienta, którzy zamiast w każdej placówce zatrudniani są jedynie w centrali lub oddziałach regionalnych.

W przeciwieństwie do tradycyjnej organizacji sieci oddziałowych, w której istnienie oddziałów regionalnych lub specjalnej komórki w centrali może być przydatne ze względu na proces zarządzania, ale niekonieczne, w nowych sieciach staje się ono absolutnie niezbędne z uwagi na niesamodzielność małych od-

działów oraz konieczność zapewnienia bardziej wyspecjalizowanych i bardziej pracochłonnych usług. Z tego względu dla największych klientów, zarówno korporacyjnych, jak i detalicznych, którzy wymagają bardziej specjalistycznych usług i są stosunkowo nieliczni w regionie działania małych oddziałów, tworzy się specjalne komórki (odrębne dla przedsiębiorstw różnej wielkości i odrębne dla ważnych klientów detalicznych) w oddziałach regionalnych lub centrali. Komórki te zatrudniają tak zwanych opiekunów klienta, mających za zadanie podtrzymywać kontakty z klientami ważnymi z punktu widzenia interesów banku i dostosowywać ofertę banku do ich potrzeb.

Stosunkowo ciekawą formą wyspecjalizowanej sieci oddziałów jest stosowany między innymi w bankach brytyjskich system „hub and spokes” (piasty i szprychy). Jego centralnym elementem jest duży oddział, będący zapleczem dla małych oddziałów wyspecjalizowanych w dokonywaniu jedynie niektórych czynności. Mają one za zadanie pozyskać klienta i świadczyć standardowe usługi, natomiast przypadki bardziej skomplikowane są konsultowane na bieżąco przy wykorzystaniu porad i poleceń specjalistów umiejscowionych w „piastach” lub kierowane tam bezpośrednio. Taka organizacja sieci oddziałowej zakłada sprawne przekazywanie informacji między placówkami terenowymi a ich zapleczem w danym regionie, prowadząc do powstania sieci oddziałów, wykorzystujących techniki multimedialne. Dzięki temu możliwa stała się większa redukcja kosztów, a także poprawiło się wykorzystanie specjalistów bankowych (zatrudnionych wyłącznie w oddziałach odgrywających rolę piast) bez ograniczania dostępności oferty bankowej dla potencjalnych klientów małych placówek. Warto podkreślić, że w rozwiązaniach tego typu mamy do czynienia z daleko idącą specjalizacją oddziałów, które wykonują tylko określone i przypisane wyłącznie im czynności nie wykonywane przez oddziały innego typu. W tradycyjnym układzie hierarchicznym nie ma takich ograniczeń, to znaczy oddziały stojące w hierarchii wyżej (np. regionalne) mogą dokonywać wszystkich czynności wykonywanych przez jednostki podległe. Sieć tego typu oddziałów może istnieć obok tradycyjnej sieci oddziałów lub zamiast niej, o czym świadczą przykłady wykorzystania tego rozwiązania w bankach brytyjskich [Ennew i inni 1990, s. 80-90; Howcroft 1993, s. 26-31; Bielecki 1996, s. 31-33].

Rozwój nowoczesnych sieci oddziałów detalicznych w Polsce

Zainteresowanie rozwojem nowych sieci oddziałowych (przede wszystkim detalicznych) w polskich bankach datuje się mniej więcej od 1998 r., kiedy rozpoczę-

to budowę trzech niezależnych sieci bankowości detalicznej: Millennium, Handlobanku i Lukas Banku [Myczkowska, 1999]. Dwie pierwsze stanowią odrębne organizacyjnie części BIG Banku SA i Banku Handlowego w Warszawie SA, natomiast sieć Lukas Banku SA rozwinęła się na bazie dawnego Banku Świętokrzyskiego SA. Czwartą siecią powstałą w ostatnim okresie jest sieć placówek Stareo (Standard Retail Outlet) utworzonych przez Bank Śląski SA. Stanowi ona, w odróżnieniu od wyżej wymienionych, część oddziałów tego banku o standardowym charakterze i obsługuje również małe i średnie przedsiębiorstwa. W najbliższym czasie mają powstać: sieć Integrum tworzona przez BGŻ SA, skoncentrowana na dużych miastach, działająca formalnie jako jeden z oddziałów BGŻ, oraz Multibank, będący wydzieloną częścią BRE Banku SA o charakterze detalicznym. Planuje się, że do końca 2001 r. powstanie 250 placówek Millennium, 200 Lukas Banku, 100 Handlobanku i 170 oddziałów Stareo w Banku Śląskim SA, natomiast sieć Integrum do końca 2000 r. ma liczyć 20 oddziałów [Jabłoński 1998; Myczkowska 1999; Grzegorzczak 2000a]. Jeżeli plany te zostaną zrealizowane, to powstanie co najmniej 700 nowoczesnych małych placówek detalicznych do końca 2001 r.

Oddziały w wyżej wymienionych sieciach detalicznych kierują swoją ofertę do osób o przeciętnych dochodach, stosunkowo młodych i przeważnie mieszkających w miastach. Typowe produkty oferowane w tych placówkach to: rachunek oszczędnościowy w kilku wariantach, kredyty detaliczne i niektóre usługi elektroniczne umożliwiające dostęp do rachunku za pośrednictwem telefonu, kart płatniczych i bankomatów. Co ciekawe, w przypadku Multibanku planuje się preferowanie łączności internetowej zamiast telefonicznej [Grzegorzczak 2000b]. Wszystkie placówki należące do sieci mają ustalony standardowy wygląd i zatrudniają od 3 (Millennium) do 7 pracowników (Stareo), wszelkie czynności zalecane dokonywane są zaś na zewnątrz, np. w Millennium i Integrum poprzez centrale banków lub przez duże oddziały w przypadku placówek Stareo. Placówki w nowo tworzonych sieciach są stosunkowo tanie (250 oddziałów BIG Banku Millennium ma kosztować 140 milionów dolarów, zaś każdy z oddziałów Integrum jeszcze mniej, bo milion złotych) i mają obsługiwać docelowo do kilku tysięcy klientów (2 - 3 tysiące w Millennium). W tej ostatniej sieci przewidziano ponadto występowanie dalszej specjalizacji w postaci placówek: osiedlowych, w centrum miast i w centrach handlowych [Jabłoński 1998; Myczkowska 2000a].

Dotychczasowy rozwój odrębnych sieci detalicznych pozwala na dokonanie kilku spostrzeżeń. Po pierwsze, wskazuje na dużą popularność tego rozwiązania wśród banków nie mających dotychczas rozwiniętej sieci dużych oddziałów terenowych (BIG Bank,

Lukas Bank, Bank Handlowy), podczas gdy banki mające tradycyjne oddziały starają się raczej uzupełniać swoją sieć pogłębiając specjalizację niż tworzyć coś zupełnie odrębnego. Potwierdza tę obserwację przypadek BGŻ i Banku Śląskiego. Ten pierwszy zamierza rozwijać oddziały przede wszystkim w dużych miastach, gdzie nie ma silnej pozycji, na co wskazuje planowane otwarcie 20 pierwszych placówek nowej sieci w Warszawie. Bank Śląski natomiast oprócz standardowych placówek detalicznych utworzył także dwanaście centrów bankowości korporacyjnej dla kontaktów z największymi firmami składających się z zespołu doradców klienta oraz specjalistów od ryzyka i poszczególnych produktów [Grzegorzczak 1999; 2000a; Myczkowska 2000a].

Po drugie, łączenie tradycyjnej sieci oddziałowej i nowych oddziałów na ogół przebiega bardzo wolno. Na przykład w BIG Banku funkcjonuje jeszcze 48 starych oddziałów obok 133 nowych, należących do sieci Millennium, i 219 oddziałów BIG Banku Gdańskiego SA, będącego właścicielem BIG Banku; oferta produktowa w każdej z tych grup jest przy tym zróżnicowana. Zakłada się, że tradycyjne oddziały BIG Banku Gdańskiego mają z czasem specjalizować się w działalności korporacyjnej i usługach dla osób zamożnych. Pewnym uzasadnieniem występującej w tym przypadku odrębności sieci BIG Banku jest zwolnienie go z obowiązku odprowadzania rezerw obowiązkowych, co poprawia jego konkurencyjność na rynku depozytowym. Generalnie sytuacja ta może jednak świadczyć o znacznym zróżnicowaniu funkcjonowania oddziałów wewnątrz starej sieci oraz nowych placówek, a także uwidacznia narastający problem przyszłości tradycyjnych oddziałów, które są zbyt duże i zbyt dobrze wyposażone, by mogły zostać przekształcone wyłącznie w punkty sprzedaży standardowych usług. W innych bankach, w których nowoczesna sieć detaliczna stanowi jedynie uzupełnienie tradycyjnych oddziałów, ich powiązanie z całością banku wydaje się lepsze. Przykładowo, Bank Śląski stara się rozwijać placówki Stareo przede wszystkim w Polsce północnej, gdzie sieć jego oddziałów jest najrzadsza; podobnie czyni BGŻ, rozbudowując oddziały w dużych miastach. Oferta bankowa (warunki umów, oprocentowanie i prowizje) dotycząca tych samych produktów jest natomiast taka sama, niezależnie od rodzaju placówki.

Po trzecie, nowe sieci oddziałowe wyróżniają się dynamiką przyrostu rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych i wzrostem udziału w tym segmencie rynku. Świadczy o tym fakt, że między marcem a czerwcem 2000 r. tylko w trzech wyodrębnionych sieciach detalicznych: Millennium, Lukas Banku i Handlobanku, liczba rachunków ROR wzrosła z 320 do ponad 400 tysięcy. Oznacza to, iż przeciętna dynamika otwierania rachunków w trzech nowych sieciach wy-

nosiła ponad 25%, wobec 3,5% przyrostu w trzynastu największych bankach, obejmujących łącznie około 97% wszystkich rachunków ROR. Udział rynkowy trzech wspomnianych sieci wzrósł w tym czasie z 3,5% do 4,2% ogólnej liczby tego typu rachunków otwartych we wspomnianej grupie banków. Oznacza to jednocześnie, że w drugim kwartale 2000 r. co czwarty nowo otwierany rachunek oszczędnościowo-rozliczeniowy przypada na nowoczesne sieci detaliczne [Myczkowska 2000b; 2000c].

Dobór wielkości placówek w świetle dotychczasowych doświadczeń banków

Przedstawione rozważania generalnie wskazują na potrzebę rozwijania oddziałów przez banki, zwłaszcza jeżeli zamierzają one odgrywać istotną rolę w krajowym systemie bankowym, mieć stabilną bazę depozytową oraz opanować rynek klienta detalicznego. Banki mają przy tym możliwość wyboru między rozwijaniem oddziałów małych, silnie wyspecjalizowanych i stosunkowo gęsto rozmieszczonych lub oddziałów dużych, wszechstronnych, obsługujących klientów różnego rodzaju. Powstaje zatem problem wyboru jednego z co najmniej dwóch wariantów rozwoju sieci oddziałowych.

Istnieją argumenty zarówno za występowaniem dużych oddziałów, jak i przeciw temu. Przykładowo, rozwój sieci oddziałów może powodować zanikanie efektów skali w bankach na skutek konieczności zwiększenia zatrudnienia, przy ograniczeniu korzyści ze specjalizacji zachodzącej w oddziałach (specjaliści są gorzej wykorzystywani, zatrudnia się więcej personelu pomocniczego, a pracownicy operacyjni nie zawsze są potrzebni). Mimo więc korzystnego efektu w postaci wzrostu depozytów i przeciętnej wielkości aktywów przypadającej na pracownika wzrost sieci oddziałów może być powodem spadku przychodów, jeżeli towarzyszy mu nadmierny wzrost kosztów osobowych. Prowadzi to - zdaniem niektórych autorów - do wniosku, że tworzenie dużych oddziałów zmniejsza koszty, co nie znajduje jednak potwierdzenia w przeprowadzanych testach [Revell, 1987, s. 66-67 i 267-268].

Za tworzeniem małych oddziałów przemawiają natomiast: możliwość uzyskania oszczędności dzięki zmniejszeniu zatrudnienia specjalistów i personelu pomocniczego, zmniejszeniu kosztów wyposażenia placówek w majątek trwałe, oraz czynniki oddziałujące na stronę przychodową, takie jak: poprawa dostępności banku dla klienta czy łatwiejsza standaryzacja produktów, poprawiająca jakość oferowanych usług. Okazuje się bowiem, że banki mające lepiej opanowane procedury bankowe i nie dopuszczające do świadczenia usług odbiegających od przeciętnej poziomu w danym banku uzyskują lepsze wyniki finansowe niż ban-

ki o zróżnicowanym poziomie świadczonych usług [Frei i inni 1999, s. 1210-1220].

Rozstrzygnięcie zagadnienia optymalnej struktury sieci oddziałowej zależy od wielu czynników, niemniej pouczające mogą być dotychczasowe doświadczenia oraz obserwowane w polskim sektorze bankowym tendencje wpływu struktury oddziałowej na uzyskiwane wyniki finansowe. Niestety, trudno jednoznacznie stwierdzić, czy banki mające większe oddziały osiągają lepsze wyniki finansowe niż banki o małych oddziałach. Dzieje się tak z kilku przyczyn:

- po pierwsze, większość banków w Polsce ma duże oddziały¹¹, nowe sieci oddziałowe dopiero powstają, a ich obecne wyniki mogą być zniekształcone przez koszty związane z ich tworzeniem;

- po drugie, dokonujące się połączenia, likwidacje i procesy tworzenia ograniczają porównywalność danych w kolejnych okresach;

- po trzecie, brakuje dostatecznie długich porównywalnych szeregów czasowych, które można by badać;

- po czwarte, publikowane dane dotyczą z reguły całych banków, a nie tylko ich oddziałów, stąd trudno określić, w jakiej mierze do osiągniętych wyników przyczyniła się centrala banku, a w jakiej placówki terenowe.

Ta ostatnia wada szczególnie może obciążać banki największe, w których centralach pracuje nawet kilka tysięcy osób, a które wykonują istotne czynności wpływające na ostatecznie osiągnięte wyniki finansowe. Mimo wymienionych trudności pewne zależności już na obecnym etapie można zbadać i ocenić.

Podstawowym zagadnieniem, które wymaga rozstrzygnięcia, jest ustalenie związku między zmiennymi określającymi przeciętną wielkość placówek banku a uzyskiwanym wynikiem z działalności bankowej przypadającym na jednego zatrudnionego w danym banku. Tak określony wskaźnik określi nam w przybliżony sposób wydajność pracowników banku przy wypracowywaniu podstawowej nadwyżki, jaką uzyskuje dany podmiot. Inaczej mówiąc, analiza ta pozwoli ustalić, czy wynik wypracowywany przez zatrudnionego jest lepszy w przypadku, gdy pracuje on w przeciętnie mniejszych czy większych placówkach bankowych. Wykorzystanie wyniku z działalności bankowej - w przeciwieństwie do najczęściej stosowanych wskaźników, takich jak: ROE czy ROA, wykorzystujących zysk netto - ogranicza zniekształcenia tego ostatniego powodowane przez: podatki, zyski i straty nadzwyczajne, odpisy na rezerwy czy strukturę finansowania. Większość z wymienionych czynników nie musi bowiem mieć związku z bieżącą działalnością lub pozostaje poza bezpośrednią kontrolą banków.

¹¹ W Banco Popular Espanol tylko 0,4% placówek zatrudnia powyżej 40 pracowników, a ponad 65% ma mniej niż 5 pracowników, podczas gdy w Polsce przeważają oddziały duże i średnie (ponad 50% wszystkich oddziałów) [Bielecki, Lepczyński, 1999].

Jako zmienne niezależne określające wielkość placówek bankowych przyjęte zostały: majątek trwały, zatrudnienie oraz suma bilansowa przypadająca na placówkę bankową. Duże oddziały (ewentualnie małą sieć oddziałową) powinno cechować występowanie dużego majątku i zatrudnienia przypadającego na placówkę. Wydaje się przy tym, że majątek trwały powinien mieć mniejsze znaczenie od wielkości zatrudnienia, ponieważ małym oddziałom mogą towarzyszyć bardzo dobrze wyposażone centrale lub oddziały regionalne, a jednocześnie znaczna część majątku trwałego nie musi być bezpośrednio związana z wynikami uzyskiwanymi przez banki. Placówki bankowe mogą też wykazywać zróżnicowaną aktywność finansową, co może dobrze odzwierciedlać przeciętna suma bilansowa.

W celu dokonania oceny badanej zależności zastosowano metodę regresji liniowej dla danych z poszczególnych lat w okresie 1996-1999 dla całej próby, którą stanowiły banki mające przynajmniej jeden oddział oprócz centrali, i odrębnie dla banków mających przynajmniej dziesięć oddziałów, a więc silniej zaangażowanych w działalność prowadzoną za pośrednictwem sieci terenowej. Ta druga grupa zawiera niewiele banków typowo specjalistycznych (takich jak banki utworzone przez zagraniczne instytucje finansowe) i powstałych niedawno (np. banków regionalnych czy tzw. samochodowych), których wyniki finansowe mogą być nietypowe i niezależne od rodzaju posiadanych oddziałów (por. tabela 1 i 2).

Uzyskane rezultaty wskazują na istotność wszystkich analizowanych zmiennych na początku badanego okresu, oprócz majątku trwałego, przy czym z upływem czasu następowało rozluźnienie istniejących związków z zatrudnieniem i sumą bilansową w całej badanej grupie banków. Spowodowane jest to najprawdopodobniej zachodzącym w drugiej części badanego okresu różnicowaniem istniejącej struktury sieci oddziałowych, które w różnym stopniu dotknęło poszczególne banki (tabela 1). Szczególnie symptomatyczny jest spadek znaczenia sumy bilansowej przypadającej na oddział, co mogłoby wskazywać, że także w bankach mających przeważnie małe oddziały wynik z działalności osiąganym przez pracownika może być podobny jak w dużych.

Dane dla banków mających przynajmniej dziesięć oddziałów, dla których sieć oddziałowa jest ważnym uwarunkowaniem prowadzonej działalności, wykazują trochę inne zależności (tabela 2). W zasadzie jedynie suma bilansowa determinuje wynik uzyskiwany przez pracownika i to w całym badanym okresie. Nie ma natomiast znaczenia ani majątek trwały, ani zatrudnienie. Jedynie w ostatnim badanym roku zatrudnienie stało się istotne. Być może więc banki wielooddziałowe realizowały do 1999 r. politykę rozwoju tradycyjnych dużych oddziałów, w których wielkość majątku i zatrudnienia generalnie nie musiała wiązać się z osiąganym

wynikiem, gdyż była zdominowana przez inne zmienne.

Majątek trwały nie jest czynnikiem, który może tłumaczyć różnice w uzyskiwanym wyniku przypadającym na pracownika. Spadkowi zatrudnienia towarzyszy poprawa wyników w całym badanym okresie, co potwierdza tezę o przewadze w tej dziedzinie małych oddziałów nad dużymi wielofunkcyjnymi. Większa suma bilansowa sprzyja zaś lepszym wynikom, co może wiązać się z większą aktywnością oddziałów, które posiadają dużo środków wymagających zainwestowania. Możliwe są też inne wytłumaczenia, na przykład występowanie korzyści skali. W przypadku banków mających ponad 10 oddziałów zarówno zatrudnienie, jak i majątek trwały wydają się być raczej przeszkodą niż pomocą w uzyskaniu dobrego wyniku, co może oznaczać występowanie w tej grupie banków przerostów zatrudnienia i majątku.

Zaobserwowane dotychczas zróżnicowanie między wszystkimi bankami i bankami o dużych sieciach może oznaczać, że albo z powodu specjalizacji, albo wielkości posiadanej sieci właściwa wielkość oddziału nie jest jednoznacznie określona dla wszystkich banków w sektorze. Tym samym dopuszczalne są zarówno banki o dużych oddziałach, jak i banki o rozwiniętych sieciach wyspecjalizowanych małych placówek. Aby móc rozstrzygnąć, w jakich sytuacjach lepsze są duże oddziały, dodatkowo policzono dla dwóch ostatnich lat, w których - jak wiemy - następowało intensywne różnicowanie wielkości oddziałów, ich relatywną dochodowość. Wykorzystywano przy tym, często stosowaną w badaniach produktywności banków, nieparametryczną metodę analizy obwiedni danych (Data Envelopment Analysis) dla tych samych zmiennych (przegląd badań tego typu zawiera Berger i inni, 1997). Metoda ta umożliwia przypisanie wielkości liczbowej w zakresie od zera do jedynki. Określa ona, jak efektywnie - biorąc pod uwagę posiadane nakłady - dany podmiot realizuje swój wynik w porównaniu z najlepszymi podmiotami z danej grupy, przy czym jedynka oznacza najwyższą efektywność. Dzięki temu możliwe jest uszeregowanie badanych podmiotów pod względem relatywnej efektywności, a potem zestawienie z innymi cechami, w tym wypadku przeciętną wielkością placówek. Opisane badanie służy uzupełnieniu wniosków z regresji liniowej, dlatego wykorzystuje te same zmienne jako miary nakładów i wyników. W związku z tym w odróżnieniu od większości tego typu analiz¹², jako miara rezultatu przyjęta została pewna forma dochodowości (wynik z działalności bankowej na zatrudnionego), a nie produktywności (np. war-

¹² Zysk jako wynik działalności przy badaniu efektywności banków badają Oral i Yolalan, 1990 oraz Taylor i inni, 1997; przyjmuje on zyskowność mierzoną dochodem odsetkowym i pozaodsetkowym jako wynik (*output*) uzyskiwany przez bank.

tość udzielonych kredytów). Odpowiada to tak zwanej analizie obwiedni danych zyskowności [Taylor i inni, 1997] i służy do określania relatywnych wyników generowanych przez pracownika w zależności od przeciętnej wielkości i wyposażenia placówek w danym banku. Z tego względu używane jest również określenie: relatywna dochodowość, będące odpowiednikiem, w tym konkretnym przypadku, tradycyjnie używanego pojęcia: efektywność techniczna. Metoda wykorzystana w oszacowaniu zakłada minimalizację nakładów przy dopuszczeniu zmiennych efektów w zakresie uzyskiwanego wyniku [Banker i inni, 1984; Schaffnitt i inni, 1997] z racji omówionego wcześniej zróżnicowania wyników regresji dla banków o ponad dziesięciu oddziałach i całej próby. (Wyniki dla 1999 r. zawiera schemat w aneksie, natomiast wykres dla roku 1998 jest bardzo podobny i nie wnosi nowych wniosków, dlatego nie został zamieszczony).

Uzyskane rezultaty prowadzą do wniosku, że najprawdopodobniej istnieją dwie odmienne grupy banków, w których pracownicy, biorąc pod uwagę wykorzystywane nakłady, generują najwyższy wynik z działalności bankowej, a mianowicie:

- banki wyspecjalizowane o niewielkiej liczbie oddziałów, charakteryzujące się znacznym zatrudnieniem, majątkiem i sumą bilansową przypadającą na placówkę (banki bliższe prawej strony schematu na linii odpowiadającej wartości jeden);

- banki depozytowo-kredytowe z małymi oddziałami, o małym majątku przypadającym na placówkę (banki bliższe lewej strony schematu na linii odpowiadającej wartości jeden).

Z punktu widzenia rozwoju sieci oddziałowych pierwsza grupa nie jest zbyt interesująca, gdyż zajmuje albo nisze rynkowe, albo ma unikatowe cechy o charakterze egzogennym, pozwalające na uzyskiwanie dobrego wyniku z działalności bankowej, np.: z tytułu powiązań z rynkiem międzynarodowym, zajmowania się wysoce rentowną działalnością dotowaną. Przykładowe relatywnie dochodowe banki z tej grupy w 1999 r. to: Citibank (Poland) SA, BRE Bank SA, Bank Handlowy w Warszawie SA oraz niektóre banki wyspecjalizowane o średnio dużym zatrudnieniu, ale małej sieci (poniżej 10 oddziałów), takie jak np. Deutsche Bank Polska SA czy Credit Lyonnais Bank Polska SA.

Znacznie ciekawsza jest natomiast druga grupa banków, obejmująca typowe banki detaliczne o dużych sieciach, koncentrujące się na działalności raczej niewyspecjalizowanej [Porównaj Kudła 2000, s. 97-108],

obsłudze ludności i małych podmiotów gospodarczych, które reprezentowane są przykładowo przez: BIG Bank SA, Lukas Bank Świętokrzyski SA, Bank Poczty SA czy Bank Rozwoju Cukrownictwa SA. Szczególnie charakterystyczne jest występowanie w tej grupie wszystkich podmiotów, które utworzyły odrębne sieci detaliczne, co potwierdzałoby słuszność realizowanej przez nie strategii rozwoju¹³. Podobnie znaczące jest niewystępowanie wśród wszystkich efektywnych banków dużych banków uniwersalnych. Oznacza to, że wynik z działalności bankowej przypadający na pracownika uzyskiwany przez te podmioty mogłyby być wyższy, gdyby wykorzystywały one posiadane przez siebie nakłady równie dobrze, jak wymienione banki o relatywnie najwyższej dochodowości.

Reasumując uzyskane wyniki można stwierdzić, iż nowoczesny model organizacji sieci oddziałowych - oparty na małych oddziałach detalicznych nie posiadających dużego majątku trwałego i zatrudniających niewielki personel, wspomagany przez lepiej wyposażone oddziały regionalne i centrale, wykorzystujący pozyskane środki finansowe do bardziej wyspecjalizowanych operacji - wydaje się lepiej pasować do rozpoznanych zależności występujących w polskim sektorze bankowym niż tradycyjne sieci dużych oddziałów, pasujące raczej do banków wyspecjalizowanych. Uzyskane wyniki sugerują również, że poprawa efektywności wykorzystania pracowników w największych bankach uniwersalnych może zostać osiągnięta poprzez specjalizację sieci oddziałowej. Oznacza to stworzenie odrębnych sieci małych placówek detalicznych oraz odrębnych oddziałów o dużym zatrudnieniu, zajmujących się wsparciem małych oddziałów i działalnością wyspecjalizowaną (np. obsługą przedsiębiorstw, inwestycjami finansowymi, rozliczeniami międzynarodowymi). Inaczej mówiąc, tradycyjne oddziały są za duże jak na potrzeby prowadzenia działalności wyłącznie detalicznej, stosunkowo prostej technicznie, aczkolwiek wymagającej rozbudowanych struktur terenowych. Jest ich natomiast za dużo, by efektywnie wykorzystać istniejący personel specjalistyczny i pomocniczy. Należy więc przypuszczać, że w najbliższych latach pogłębiać się będzie proces specjalizacji bankowych placówek terenowych, a oddziały już istniejące będą musiały zmienić pełnioną przez siebie funkcję lub przynajmniej zredukować zatrudnienie.

¹³ Wśród relatywnie najefektywniejszych banków, jak można się było spodziewać, znajduje się także większość banków zwolnionych z obowiązku odprowadzania rezerwy obowiązkowej, np.: BIG Bank SA, Bank Współpracy Regionalnej SA, Gliwicki Bank Handlowy SA, a niewiele im ustępuje PROSPER - BANK SA.

Bibliografia

1. R.D. Banker, A. Charnes, W.W. Cooper (1984): *Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in DEA*. „Management Science”, Vol. 30 (9), s. 1078-1092.
2. J. Bielecki (1996): *Strategia restrukturyzacji stacjonarnych placówek bankowych*. „Bank i Kredyt” nr 9, s. 31-33.
3. J. Bielecki, B. Lepczyński (1999): *Bankomaty, internet i telefon*. „Rzeczpospolita” z 26 maja 1999 r.
4. R.D. Berger, D.B. Humphrey (1997): *Efficiency of Financial Institutions: International Survey and Review*. „European Journal of Operational Research”, Vol. 98 (2), s. 175-212.
5. G.M. Bollenbacher (1995): *The New Business of Banking*. Irwin Bankline.
6. Booz-Allen & Hamilton (1996): *Internet Banking: A Survey of Current and Future Development*. February 1996.
7. C.T. Ennew, M. Wright, T. Watkins (1990): *New Competition in Financial Services*. „Long Range Planning”, Vol. 23, No 6, s. 80-90.
8. F. Frei, R. Kalakota, A. Leone, L. Marx (1999): *Process Variation as a Determinant of Bank Performance: Evidence from Retail Banking Study*. „Management Science”, Vol. 45, s. 1210-1220.
9. W. Grzegorzczak (1999): *Szybki rozwój sieci*. „Rzeczpospolita” z 6 marca 1999 r.
10. W. Grzegorzczak (2000a): *Rusza Integrum*. „Rzeczpospolita” z 22 lutego 2000 r.
11. W. Grzegorzczak (2000b): *Wkrótce start*. „Rzeczpospolita” z 7 kwietnia 2000 r.
12. J.B. Howcroft (1993): *Branch Networks and Alternative Distribution Channels: Treats and Opportunities*. „International Journal of Bank Marketing”, Vol. 11, No 6, s. 26-31
13. P. Jabłoński (1998): *Projekt za 140 mln USD*. „Rzeczpospolita” z 29 października 1998 r.
14. S. Kasiewicz (1998): *Porządkowanie strategii*. „Bank” nr 10, s. 72-73.
15. J. Kudła (2000): *Strategie specjalizacji finansowej banków, a ich struktury organizacyjne*. „Organizacja i Kierowanie”, nr 1(99), s. 97-108.
16. R.E. Morgan, E. Cronin, M. Severn (1995): *Innovation in Banking. New Structures and Systems*. „Long Range Planning”, Vol. 28 No 3, s. 91-100.
17. I. Morison (1994): *Organizational Change in UK Clearing Banks*. W: (red. J. Revell): *The Changing Face of European Banks and Securities Markets*. London MacMillan.
18. A. Myczkowska (1999): *Długi start*. „Rzeczpospolita” z 29 października 1999 r.
19. Myczkowska (2000a): *Dwadzieścia nowych placówek*. „Rzeczpospolita” z 2 marca 2000 r.
20. Myczkowska (2000b): *Nowoczesne sieci zdobywają rynek*. „Rzeczpospolita” z 27 kwietnia 2000 r.
21. A. Myczkowska (2000c): *Integrum zdobywa rynek*. „Rzeczpospolita” z 15-16 lipca 2000 r.
22. M. Oral, R. Yolalan (1990): *An Empirical Study on Measuring Operating Efficiency and Profitability of Bank Branches*. „European Journal of Operational Research”, Vol. 46, s. 282-294.
23. *Raport o bankach*. „Rzeczpospolita” z 23 kwietnia 1998 r.
24. *Raport o bankach*. „Rzeczpospolita” z 8 kwietnia 1999 r.
25. *Raport o bankach*. „Rzeczpospolita” z 24 marca 2000 r.
26. J. Revell (1987): *Mergers and the Role of Large Banks*. Institute of European Finance Bangor.
27. C. Schaffnit, D. Rosen, J.C. Paradi (1997): *Best Practices Analysis of Bank Branches: An Application of DEA in a Large Canadian Bank*. „European Journal of Operational Research”, Vol. 98 (2), s. 269-289.
28. W.M. Taylor, R.G. Thompson, R.M. Thrall, P.S. Dharmapala (1997): *DEA/AR Efficiency and Profitability of Mexican Banks. A Total Income Model*. „European Journal of Operational Research”, Vol. 98 (2), s. 346-363.
29. ... *The Branch is still King* (1999). „ABA Banking Journal”, June, Consumer Survey Supplement, s. S15.
30. Z. Zawadzka (1998): *Odpowiedź na wyzwania*. „Bank” nr 8, s. 25-26.

Tabela 1 Wpływ wielkości oddziałów na wynik z działalności bankowej przypadający na jednego zatrudnionego w latach 1996-1999

Rok	Zmienne niezależne	Współczynniki	Statystyki t	R ²	Obserwacje
1996	Przecięcie	149,834**	6,67	0,75	46
	Majątek trwały na placówkę	0,009*	1,81		
	Zatrudnienie na placówkę	-3,456**	-5,05		
	Suma bilansowa na placówkę	0,001**	9,51		
1997	Przecięcie	171,866**	4,98	0,58	55
	Majątek trwały na placówkę	0,006	1,64		
	Zatrudnienie na placówkę	-3,205**	-2,91		
	Suma bilansowa na placówkę	0,001**	5,52		
1998	Przecięcie	140,341**	4,58	0,67	55
	Majątek trwały na placówkę	-0,015**	-2,55		
	Zatrudnienie na placówkę	-1,864*	-1,76		
	Suma bilansowa na placówkę	0,001**	6,48		
1999	Przecięcie	166,566**	5,23	0,67	49
	Majątek trwały na placówkę	0,016**	2,81		
	Zatrudnienie na placówkę	-2,457*	-1,98		
	Suma bilansowa na placówkę	0,001*	1,88		

Uwagi: Zmienną zależną jest wynik na działalności bankowej przypadający na jednego zatrudnionego;

** - istotność współczynnika na poziomie 5%;

* - istotność współczynnika na poziomie 10%.

Różna liczba analizowanych banków w poszczególnych latach wynika z dostępności danych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z [Raport o bankach, 1998, 1999 i 2000].

Tabela 2 Wpływ wielkości oddziałów na wynik z działalności bankowej przypadający na jednego zatrudnionego dla banków posiadających przynajmniej 10 oddziałów w latach 1996-1999

Rok	Zmienne niezależne	Współczynniki	Statystyki t	R ²	Obserwacje
1996	Przecięcie	71,006**	4,89	0,72	32
	Majątek trwały na placówkę	-0,003	-0,35		
	Zatrudnienie na placówkę	-0,883	-1,68		
	Suma bilansowa na placówkę	0,001**	4,39		
1997	Przecięcie	73,868**	3,79	0,70	35
	Majątek trwały na placówkę	-0,003	-0,48		
	Zatrudnienie na placówkę	-1,053	-1,35		
	Suma bilansowa na placówkę	0,001**	5,05		
1998	Przecięcie	82,596**	4,74	0,80	38
	Majątek trwały na placówkę	-0,008*	-1,76		
	Zatrudnienie na placówkę	-1,016	-1,35		
	Suma bilansowa na placówkę	0,001**	6,40		
1999	Przecięcie	130,127**	6,23	0,87	38
	Majątek trwały na placówkę	0,006	1,48		
	Zatrudnienie na placówkę	-3,224**	-3,00		
	Suma bilansowa na placówkę	0,001**	5,56		

Uwagi: Zmienną zależną jest wynik na działalności bankowej przypadający na jednego zatrudnionego;

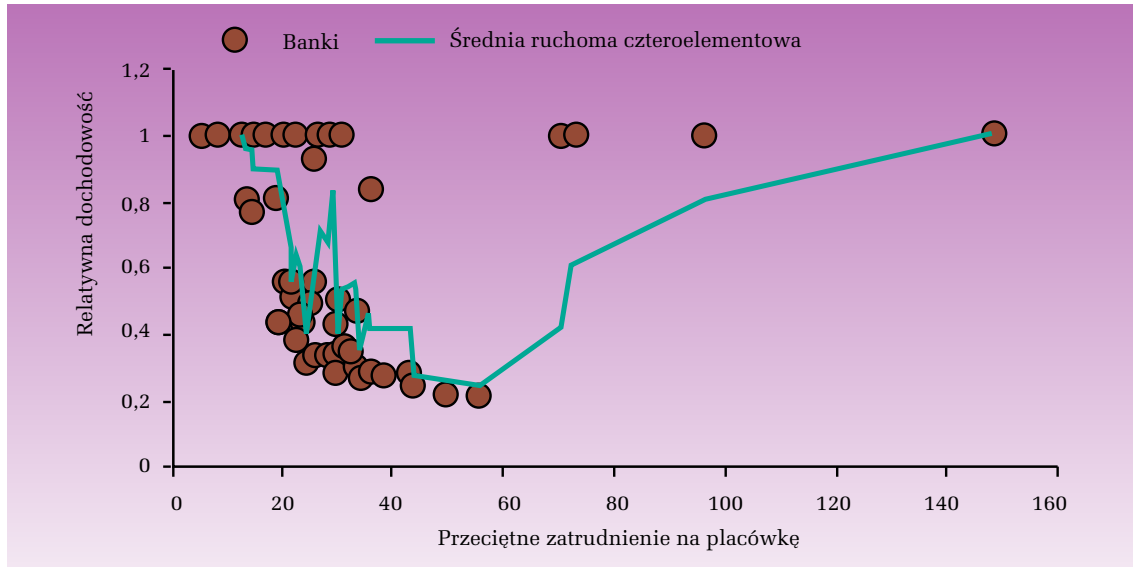
** - istotność współczynnika na poziomie 5%;

* - istotność współczynnika na poziomie 10%.

Różna liczba analizowanych banków w poszczególnych latach wynika z dostępności danych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z [Raport o bankach, 1998, 1999 i 2000].

Wykres *Zatrudnienie a efektywność wykorzystania pracowników w bankach w zależności od wielkości placówek w 1999 r.*



Uwagi: Kółka oznaczają poszczególne banki. W celu ułatwienia uchwycenia występującej zależności zamieszczona została czteroelementowa średnia ruchoma. Najefektywniejsze pod względem osiąganego wyniku z działalności bankowej są przy posiadanych nakładach te banki, których relatywna dochodowość wynosi jeden. Pozostałe mogłyby poprawić swoje wyniki, gdyby wykorzystywały posiadane nakłady tak jak banki o jednostkowej relatywnej dochodowości, których kombinacja liniowa nakładów odpowiada nakładom wykorzystanym przez dany nieefektywny bank.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z [Raport o bankach, 1998, 1999 i 2000].

Sprawozdanie z konferencji naukowej „Wyzwania ze strony otoczenia systemowo-ekonomicznego wobec polskiego sektora bankowego na przełomie XX i XXI wieku”

Katedra Bankowości Szkoły Głównej Handlowej przy współpracy Fundacji Edukacji i Badań Bankowych zorganizowała w dniach 27 - 29 października 2000 r. Ogólnopolską Konferencję Katedr Finansowych pt.: „Wyzwania ze strony otoczenia systemowo-ekonomicznego wobec polskiego sektora bankowego na przełomie XX i XXI wieku”. Temat był realizowany w ramach grantu Komitetu Badań Naukowych (nr rejestracyjny 1HO2C01617). Konferencja odbyła się w Domu Polonii w Pułtuskach. Sponsorem symposiumu byli: Bank Handlowy w Warszawie SA, INVEST-BANK SA oraz Kredyt Bank SA. Honorowym patronem konferencji był Związek Banków Polskich.

W konferencji wzięło udział prawie 100 osób, a wśród nich osoby związane z polską praktyką bankową, m.in.: p. Alfred Brodzki, Prezes Zarządu INVEST-BANKU SA, p. Czesław Chociej, Prezes Zarządu Banku Wschodniego SA, prof. dr hab. Antoni Kantecki, Prezes Zarządu Fundacji Edukacji i Badań Bankowych, p. Ewa Kawecka-Włodarczyk, Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, p. Ryszard Kokoszczyński, Wiceprezes Narodowego Banku Polskiego, p. Krzysztof Markowski, Wiceprezes i Zastępca Zarządu PKO Bank Polski SA, p. Stanisław Pacuk, Prezes Zarządu Kredyt Banku SA, p. Waldemar Stawski, Wiceprezes Zarządu PKO Bank Polski SA, p. Andrzej Topiński, Prezes Związku Banków Polskich oraz liczni przedstawiciele nauki polskiej, zajmujący się problematyką bankową

i finansową, skupieni wokół najważniejszych ośrodków naukowych w naszym kraju.

Na symposium przygotowano 14 referatów. Zostały one udostępnione wszystkim uczestnikom w formie odrębnego opracowania.

Toczące się przez dwa dni obrady koncentrowały się wokół trzech grup tematycznych:

- 1) przyszłości systemu bankowego,
- 2) produktów i otoczenia działalności banków,
- 3) zarządzania bankiem i ryzykiem finansowym.

Przybyłych na konferencję gości powitał kierownik Katedry Bankowości prof. zw. dr Władysław L. Jaworski. Uroczystego otwarcia symposiumu dokonał rektor SGH J. M. prof. dr hab. Marek Rocki oraz Andrzej Topiński - Prezes Związku Banków Polskich.

Prezes Andrzej Topiński poruszył w swoim wystąpieniu kwestię kluczowej roli, jaką odegrało i odgrywa szkolenie kadr bankowych w rozwoju polskiego systemu bankowego. Zwrócił również uwagę na konieczność wzmocnienia zaplecza naukowego, osłabianego przechodzeniem pracowników naukowych do pracy w sektorze bankowym. Dokonał też podziału na etapy dyskusji, która toczyła się nad kształtem polskiej bankowości w ciągu minionych 10 lat oraz scharakteryzował jej najistotniejsze problemy.

Zdaniem Pana Prezesa, pierwszy etap dyskusji miał miejsce na początku lat dziewięćdziesiątych kiedy poruszana była kwestia niezależności banku centralnego, określenia funkcji i zadań Narodowego Banku Polskiego w zakresie polityki pieniężnej, a także charakteru związków między bankiem centralnym a sektorem bankowym. Mimo iż etap ten został zakończony wraz z ukształtowaniem się obecnego systemu prawnego, część zagadnień wymagających wprowadzenia zmian bądź zwiększenia precyzji regulacji będzie powracać w kolejnych latach. Drugi etap dyskusji, trwający do dziś, dotyczy zaś przede wszystkim struktury właścicielskiej sektora bankowego, roli i miejsca w sektorze PKO Banku Polskiego SA i BGŻ SA (a zwłaszcza problemu dofinansowania tych banków) oraz kształtu sektora bankowości spółdzielczej.

Prezes Alfred Brodki w swym wystąpieniu pn. „Sens budowy sieci oddziałów” postawił tezę, iż trwałą pozycję na konkurencyjnym rynku usług bankowości detalicznej osiągną te banki, które zaoferują ofertę produktową, odpowiadającą potrzebom i wymaganiom klientów, oraz udostępnią ją za pośrednictwem różnych, ale jednocześnie uzupełniających się tradycyjnych (sprzedaż usług bankowych w sieci placówek i poprzez agentów) i elektronicznych (terminale informacyjno-transakcyjne, *PC-banking*, internet, *TV-banking* oraz bankowość telefoniczna) kanałów dystrybucji.

W swoim wystąpieniu Pan Prezes przedstawił stopień nasycenia polskiego rynku usług bankowych. Według aktualnych badań, blisko 45% dorosłych Polaków nie korzysta w ogóle z usług bankowych, zaś liczba placówek bankowych przypadających na 100 tys. mieszkańców jest blisko 1,5 raza mniejsza niż w krajach Unii Europejskiej. Stwarza to zatem bardzo duże szanse rozwoju i ekspansji bankowości detalicznej. Podstawowe pytanie dotyczy więc nie tyle możliwości rozwoju, ile wyboru optymalnej struktury kanałów dystrybucji.

W Polsce wciąż najbardziej popularnym sposobem realizacji transakcji bankowych jest osobisty kontakt klienta z pracownikiem banku (90% badanych). Dużo mniejszą popularnością cieszy się telefoniczne połączenie z oddziałem oraz za pomocą bankomatu (30% badanych), usługi za pomocą internetu są zaś dokonywane jedynie przez 5% badanych.

Wyniki te znalazły odbicie w strategiach banków, które szczególnie nacisk położyły na rozwój sieci placówek oraz zwiększenie liczby bankomatów. Banki rozwijały też, choć w dużo mniejszym stopniu, centra obsługi telefonicznej, *PC-banking* oraz usługi świadczone przez internet.

Przełomem na rynku bankowości detalicznej może być, zdaniem Pana Prezesa, udostępnienie klientom możliwości dokonywania transakcji bankowych poprzez odbiornik telewizyjny. Umożliwi to wyprowa-

dzenie obsługi klientów z placówek banku bezpośrednio do ich domów.

W trakcie pierwszej sesji, prowadzonej przez Krzysztofa Pietraszkiewicza - Dyrektora Generalnego Związku Banków Polskich, poświęconej „Przyszłości systemu bankowego”, przedmiotem dyskusji były następujące referaty:

- Prof. dr hab. Zofia Zawadzka: *Aktualne tendencje w bankowości światowej - najważniejsze tezy*. Autorka przedstawiła najistotniejsze czynniki - zarówno o charakterze ekonomicznym, politycznym, prawnym, społecznym, jak i technologicznym - które mają wpływ na kształt systemów bankowych. Takie tendencje, jak m.in. liberalizacja, globalizacja, sekurytyzacja oraz ekspansja nowych technologii, przyczyniły się do zasadniczych przemian w funkcjonowaniu rynków finansowych, zaostrożenia konkurencji, utraty części klientów przez banki na rzecz innych pośredników finansowych i niefinansowych oraz postępowania procesów decentralizacji. Spowodowały też konieczność poszukiwań przez banki nowych źródeł dochodów, rozwoju nowych dróg dystrybucji produktów bankowych, jak również doskonalenia metod zarządzania kosztami i ryzykiem.
- Prof. dr hab. Jan Krzysztof Solarz: *System finansowy dla Polski. Tezy do dyskusji*. W referacie zostały zaprezentowane argumenty, uzasadniające słuszność podejmowania dyskusji na temat wyboru systemu finansowego dla Polski. Zdaniem autora, kluczowym argumentem na rzecz poszukiwania takiego modelu dla Polski na dającą się przewidzieć przyszłość jest fakt, że rynek finansowy będzie rósł w wyniku wzrostu zamożności obywateli, zwiększenia skłonności do oszczędzania, potrzeb ubezpieczeń zdrowotnych, emerytalnych i rentowych oraz rozwoju funduszy wspólnego inwestowania. Jest zatem pewne, że obecne proporcje sił pomiędzy instytucjami finansowymi na krajowym rynku usług będą ulegały gwałtownej zmianie. W języku teorii można zaś powiedzieć, że model systemu finansowego dla Polski będzie kształtowany w wyniku gry sił na trzech rynkach: podaży i popytu na globalnych rynkach finansowych, mody na rynku międzynarodowych regulacji oraz praktyki prywatyzacji w Polsce.
- Mgr Paweł Karpiński: *Czy batalia o rynek rozliczeń zadecyduje o przyszłości bankowości*. W wystąpieniu podjęta została próba odpowiedzi na pytanie o to, jaki wpływ na rynkową pozycję banków będą miały nowe, dynamicznie rozwijające się technologie elektroniczne. Zdaniem autora, efektem rozwoju technologii będzie zmniejszenie bezpośredniego udziału banków w cyklu obsługi płatności. Banki będą musiały podzielić się rynkiem obsługi płatności z operatorami świadczącymi usługi elektroniczne. Kwestią otwartą są natomiast warunki tego podziału oraz wybór przez banki strate-

gicznych kierunków udziału w rynku elektronicznego biznesu. W swoim wystąpieniu autor scharakteryzował też główne bariery rozwoju nowych technologii bankowych, takie jak: zaufanie do wykonania operacji zgodnie z dyspozycją, poczucie bezpieczeństwa operacji, jakość i dostępność usług, znajomość i praktyczna umiejętność posługiwania się nowymi technikami, przywiązanie do tradycyjnych rozwiązań oraz opłacalność nowych technologii.

Przedstawione referaty stały się punktem wyjścia dyskusji, podczas której zastanawiano się nad wadami i zaletami funkcjonujących systemów finansowych, ich przemianami oraz kierunkiem rozwoju polskiego sektora usług finansowych.

Zarówno w referatach, jak i w dyskusji zwracano szczególną uwagę na tempo przemian w gospodarce światowej, które w ostatnich dwóch dekadach nabrało znaczącego przyspieszenia. Było to szczególnie wyraźne w tych sektorach, których specyfika pozwala na szybszą standaryzację, a oferowane produkty nie tracą istotnie na wartości bez względu na miejsce ich oferowania. Pokonywanie granic przez firmy teleinformatyczne, energetykę, gazownictwo czy bankowość stało się codziennością. Zawierane porozumienia międzynarodowe o zasięgu globalnym i regionalnym sprzyjają ekspansji gospodarczej silnych gospodarek, a przy tym stopniowemu unowocześnianiu i rozwojowi gospodarek krajów zapóźnionych. Procesy globalizacji nie przebiegają bezkonfliktowo, towarzyszy im bowiem narastająca konkurencja, walka o rynek pracy i w konsekwencji źródła dochodów dla codziennej egzystencji obywateli, ale też wysiłki zmierzające do zbudowania racjonalnych i zdolnych do przetrwania systemów zabezpieczenia społecznego, w szczególności emerytalnych i ochrony zdrowia.

Wielu uczestników dyskusji (m.in. Prezes R. Koszyczyński i prof. zw. dr hab. W. Bień) wyrażało przekonanie, iż podstawowe funkcje bankowości nie zmieniły się jednak w ciągu lat, a zmienia się tylko ich „opakowanie”.

Poszczególni dyskutanci (m.in. prof. dr hab. J. Szambelańczyk i prof. dr hab. J.K. Solarz) zwracali uwagę na pewne rozwiązania stosowane w tych systemach, opowiadając się jednocześnie za stworzeniem w naszym kraju systemu hybrydowego, który byłby lepiej dostosowany do polskiej rzeczywistości. Wśród systemów najczęściej polecanych jako wzorce godne naśladowania znalazł się system typu niemieckiego, który zdaniem wielu uczestników dyskusji cieszy się w Polsce większym zaufaniem niż systemy oparte na rynkach kapitałowych (np. amerykański). Często jed-

nak podkreślano (m.in. prof. dr hab. W. Szpringer), iż świat finansów jest zbyt skomplikowany, aby możliwe było określenie, jaki system jest najlepszy.

Przewidywane jeszcze większe otwarcie Polski na współpracę międzynarodową, swoboda przepływu kapitału, pełna liberalizacja obrotu dewizowego, a także struktura własnościowa instytucji finansowych, zdominowana przez inwestorów zagranicznych, stwarzają całkowicie nowe, nieznane w praktyce międzynarodowej wyzwania wobec polityki monetarnej i gospodarczej. Szczególną troską napawa stan, w którym nie można wykluczyć negatywnego oddziaływania zaburzeń w gospodarkach innych krajów na przebieg procesów gospodarczych w Polsce.

Szczególną uwagę w dyskusji zwracano na zagrożenia wynikające z tej sytuacji, takie jak: utrata suwerenności polskiej polityki gospodarczej, ograniczenie roli instrumentów polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego czy też trudności w kredytowaniu przedsięwzięć ważnych z punktu widzenia ekonomicznych interesów państwa.

Z problemem wyboru określonego modelu systemu finansowego powiązано pytanie o rolę i miejsce państwa w tym systemie (m.in. prof. dr hab. A. Janc i mgr P. Karpiński). Wyrażono pogląd, iż póki istnieje państwo, powinno ono ingerować i weryfikować działalność systemu finansowego w sposób korzystny dla społeczeństwa, opierając się jednak w jak największym stopniu na metodach rynkowych. Potrzeba angażowania się państwa w procesy rynkowe w celu realizacji strategicznych programów gospodarczych państwowych, regionalnych oraz programów społecznych wynika również z obserwowanych negatywnych zjawisk w polskiej gospodarce (wzrastające bezrobocie, niska jakość produktów, słaby eksport).

Część uczestników dyskusji wyraziło zaniepokojenie nadmierną, ich zdaniem, ingerencją państwa w polski rynek finansowy. Szczególnym tego przykładem - zdaniem dyskutantów - były rozwiązania proponowane w toku prac nad powołaniem Generalnego Inspektora Informacji Finansowej.

Wielokrotnie podkreślano w dyskusji (m.in. Prezes A. Topiński), iż szczególnej uwagi w działalności bankowej wymaga kształtowanie partnerskich relacji z klientami, troska o rzetelne kalkulowanie cen usług (marż i prowizji) oraz stosowanie nowoczesnych technik zarządzania aktywami detalicznymi. Nie można również lekceważyć zmian zachodzących w strukturze portfeli kredytów detalicznych.

W dyskusji wyrażono pogląd, iż wdrożenie w bankowości nowych technologii niesie ze sobą wiele wy-

zwań i zagrożeń zarówno w dziedzinie bezpieczeństwa, ochrony danych, ale też w polityce monetarnej. Szczególnej troski wymaga rozwój elektronicznego pieniądza oraz elektronicznej gospodarki. Monitorowanie tego rozwoju oraz wdrożenie dobrych regulacji to podstawowe potrzeby w tej sferze bankowości.

W trakcie dyskusji stwierdzono, iż w procesach zarządzania zmianami, ryzykiem bankowym, w określaniu strategii rozwoju, podejmowaniu decyzji biznesowych coraz większego znaczenia nabierają: gromadzenie, przetwarzanie i dystrybucja informacji przy jednoczesnym wprowadzeniu wystandaryzowanych systemów oceny kondycji i efektywności działania banku, a także jednolitych standardów rachunkowości, audytu zewnętrznego i wewnętrznego oraz ratingu.

Dokonując podsumowania pierwszego dnia obrad, Dyrektor K. Pietraszkiewicz wyraził przekonanie, iż Polska jest krajem dużego potencjału dla rozwoju instytucji finansowych. Ukształtowanie efektywnego, bezpiecznego i sprawnie alokującego fundusze systemu bankowego leży w interesie klientów, państwa i inwestorów. Stabilnemu rozwojowi gospodarki, trosce o jej konkurencyjność sprzyja utrzymanie niezbędnego zróżnicowania własnościowego i organizacyjnego sektora bankowego. Osiągnięcie tego celu wymaga jednak jasnej strategii rozwoju kraju, w tym sektora bankowego, oraz porozumienia elit politycznych i gospodarczych w kwestiach, które zadecydują o sukcesie gospodarczym Polski.

W usługach finansowych zaawansowanie zarówno procesów deregulujących, jak i reregulujących jest szczególnie wysokie i zyskuje stale na znaczeniu.

Deregulacja obejmuje w szczególności coraz większą swobodę świadczenia usług, wprowadzanie złożonych usług finansowych nowych generacji oraz transfer kapitałów.

Reregulacja obejmuje swoim zasięgiem wprowadzanie nowych jednolitych standardów, wymogów kapitałowych, standardów rachunkowości, zabezpieczenia działalności oraz zarządzania ryzykiem, jego mierzeniem i monitorowaniem. Upowszechnianie niezależnego audytu i ratingów towarzyszy obu procesom jednocześnie.

Światowy system bankowy, wielce zróżnicowany, podlega procesowi konwergencji. Przepływ informacji, wdrożenie nowych technologii ośmielają regulatorów i właścicieli do tworzenia konglomeratów finansowych bardziej złożonych kapitałowo i organizacyjnie. Stawia to nowe wyzwania przed nadzorami bankowymi.

Konsolidacja nadzoru bankowego to problem żywo dyskutowany w wielu krajach Europy, także w Polsce. Bezpieczeństwo rynku finansowego wymaga wdra-

żania coraz bardziej wyrafinowanych metod obserwacji, zbierania i przetwarzania wielu informacji zarówno w instytucjach nadzorowanych, jak i w bankach centralnych. Działalności państwowych nadzorów towarzyszyć jednak muszą działania samoregulacyjne w ramach promowania pożądaných zachowań podmiotów na rynku usług finansowych. Procesy te mogą być inicjowane zarówno przez izby gospodarcze, jak i stowarzyszenia zawodowe oraz fundusze gwarancyjne.

Intensywnym zmianom w zarządzaniu bankami, zmianom sposobów organizacji świadczenia usług, powstawaniu ponadnarodowych instytucji towarzyszą (lub wręcz je wywołują) zmiany zachowań i oczekiwań klientów - zarówno indywidualnych, jak i instytucjonalnych. Lepiej wyedukowany klient, korzystający z wielu źródeł informacji coraz częściej oczekuje nie tylko nowych produktów wysokiej jakości, ale poszukuje też możliwości uzyskania ich po możliwie najbardziej atrakcyjnych cenach. Takie możliwości stwarzają nowe technologie teleinformatyczne, które coraz częściej stają się standardowym wyposażeniem gospodarstw domowych. Te same technologie i nowe kanały dystrybucji umożliwiają wprowadzanie usług nowych generacji, będących kombinacją wielu innych usług, wcześniej już znanych.

Obecny stan, tak bardzo intensywnych przemian w bankowości, należy traktować raczej jako przejściowy, wymuszony zasadniczymi zmianami w technologiach oraz rozwojem nowych działów gospodarki, często znacząco zmieniających dotychczasowe metody gospodarowania.

Banki muszą pilnie rozważyć konsekwencje utrzymywania się zbyt wysokich (zdaniem wielu ekspertów) marż odsetkowych, skutkujących odpływem klientów do innych dostawców usług finansowych. Przemysłu wymagają też konsekwencje utrzymującej się nadpodaży pieniądza w bankach oraz niezbędnych zmian zasad działania banków w przewidywanej operacyjnej niedopłynności sektora.

Rychła perspektywa przystąpienia Polski do UE stawia przed naszą bankowością zadanie pełnej harmonizacji rozwiązań. Wymagać to będzie pogłębionych badań porównawczych, ale też dobrania właściwych metod dalszej modernizacji systemu bankowego, w szczególności w obszarze płatniczym. Pełna automatyzacja, gwarancje rozliczeń, standaryzacja rachunków bankowych, druków, komunikatów elektronicznych, procedur, wdrożenie identyfikacji elektronicznej płatcówek oraz międzynarodowej instrukcji płatniczej to tylko niektóre z zadań stojących przed polską bankowością w ciągu najbliższych 2 - 3 lat.

Pan Stanisław Pacuk, Prezes Zarządu Kredyt Banku SA, otworzył drugi dzień konferencji. W swoim wystąpieniu, którego tematyka dotyczyła historii rozwoju Kredyt Banku, stwierdził, że bank w ciągu ostatnich dziesięciu lat rozwoju przeżył ważny, a zarazem trudny etap w kształtowaniu swojej struktury i dochodzeniu do obecnego poziomu rozwoju. W szczególności przedstawił, w jaki sposób bank dostosowywał strategię do zmieniających się warunków rynkowych.

W wystąpieniu Prezes S. Pacuk przedstawił strategię rozwoju banku jako pochodną wymagań stawianych przez rynek. W pierwszej kolejności podkreślił konieczność zwiększenia dostępności usług oferowanych przez Kredyt Bank. Zwrócił jednak uwagę na to, że rozbudowa sieci oddziałów choć postępuje, jest raczej ograniczana, ze względu na coraz większe znaczenie nowych kanałów dystrybucji usług bankowych w postaci bankowości elektronicznej.

Pan Prezes podkreślił również szczególną wagę, jaką w ostatnich kilku latach przykładą się do kwestii zarządzania ryzykiem finansowym w Kredyt Banku, a także coraz ważniejszą rolę controllingu w prawidłowo funkcjonującym banku.

Rozwój Kredyt Banku w ostatnich latach był także w dużym stopniu związany z procesem łączenia się z innymi bankami. Od powstania banku w ciągu ostatnich dziesięciu lat Kredyt Bank przejął siedem innych banków, zwiększając tym samym obszar swojej działalności.

Strategia banku zakłada również rozwój działalności poza granicami kraju, na Litwie, Ukrainie i w Rosji. Pierwszym krokiem było utworzenie oddziału w Wilnie. Dzięki temu Kredyt Bank jest w tej chwili pierwszym bankiem zagranicznym działającym na terenie Litwy. W jego planach jest utworzenie 6 filii w większych miastach Litwy. Ponadto, Kredyt Bank w roku 1999 nabył udziały w ukraińskim banku, co pozwoli mu działać na terytorium całej Ukrainy.

Dalszym krokiem podjętym w celu rozwijania działalności banku jest współpraca z Towarzystwem Ubezpieczeń i Reasekuracji Warta. Bank planuje poprzez dobrze rozwiniętą sieć placówek towarzystwa zwiększyć swój udział w rynku. Ponadto, współpraca ta pozwoli na zwiększenie liczby oferowanych przez bank produktów o niektóre produkty ubezpieczeniowe oraz utworzenie nowych wystandaryzowanych produktów bankowo-ubezpieczeniowych.

Sesję przedpołudniową prowadził prof. dr hab. Antoni Kantecki - Prezes Zarządu Fundacji Edukacji i Badań Bankowych. Była ona poświęcona produktom i otoczeniu działalności banków. W jej trakcie wygłoszono następujące referaty:

- Prof. zw. dr Władysław L. Jaworski: *Nowy kształt systemu bankowego*. Autor podjął próbę odpowiedzi na

pytania, jak powinno się zmienić otoczenie, w którym funkcjonują polskie banki, aby pozwoliło to na prawidłowy rozwój polskiej gospodarki, w tym sektora bankowego. Zdaniem autora, przedmiotem dyskusji może być zakres niezależności Narodowego Banku Polskiego, cel działania, rola i struktura Rady Polityki Pieniężnej, a także problemy samodzielności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i utrzymania bankowości spółdzielczej w takim zakresie, aby mogła ona spełniać swoje funkcje na terenie gmin. Istotną kwestią w nadaniu polskiemu systemowi bankowemu nowego kształtu są zagrożenia związane ze zbyt dużym udziałem kapitału zagranicznego w Polsce. Zagrożenia te skupiają się wokół utrudnień w rozwoju gospodarczym kraju, a także ograniczonych możliwości sterowania polityką pieniężną przez NBP.

- Prof. zw. dr hab. Zbigniew Krzyżkiewicz: *Rozliczenia pieniężne banków w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*. W referacie przedstawiona została struktura rozliczeń pieniężnych w Polsce na tle struktury takich rozliczeń w krajach Unii Europejskiej. Autor zaprezentował najpopularniejsze w Polsce formy rozliczeń bezgotówkowych: polecenia przelewu, czeki, polecenia zapłaty, factoring oraz karty płatnicze. W porównaniu z krajami Unii Europejskiej udział rozliczeń gotówkowych w strukturze rozliczeń pieniężnych w Polsce jest znacznie większy. Stąd w perspektywie przystąpienia do Unii Europejskiej należy, zdaniem autora, dążyć do upowszechnienia rozliczeń bezgotówkowych, zwłaszcza wśród ludności. W referacie został też poruszony problem zastąpienia złotego przez euro w związku z przystąpieniem do UGW oraz kwestia dostosowania polskiego systemu rozrachunków międzybankowych do europejskiego systemu TARGET. Autor zaprezentował również innowacje w obrocie płatniczym wprowadzane przez polskie banki oraz wpływ postępu technicznego na zmianę organizacji pracy operacyjnej banków oraz na strukturę organizacyjną systemu bankowego i sieci bankowej.

- Prof. dr hab. Grażyna Rytelewska: *Kierunki rozwoju bankowości detalicznej w Polsce*. W referacie przedstawiono zarówno czynniki sprzyjające, jak i bariery rozwoju bankowości detalicznej w Polsce. Autorka zwróciła uwagę na związki, zachodzące między rozwojem bankowości detalicznej a wzrostem zamożności oraz zmianami w zarządzaniu posiadanym majątkiem. Podkreśliła również konieczność zwiększenia przez banki detaliczne udziału w rynku kapitałowym w celu oferowania klientom zróżnicowanego pakietu instrumentów rynku finansowego. Wskazała na nieuchronność stosowania segmentacji klientów w celu bardziej efektywnego dostosowania oferty usług bankowych do zróżnicowanych potrzeb poszczególnych klientów. Kompleksowość obsługi klienta w najbliższym okresie będzie najbardziej skuteczną strategią rozwoju bankowości detalicznej.

- Dr Agnieszka Gąsowska: *Nowe problemy sektorowe: Warunki rozwoju banków hipotecznych w Polsce*. Autorka referatu zaprezentowała uwarunkowania prawidłowego rozwoju bankowości hipotecznej w Polsce. Dokonała również oceny instytucjonalnych i ekonomicznych podstaw funkcjonowania sektora banków hipotecznych w Polsce, przede wszystkim wskazując na ograniczenia związane z ostrzejszymi niż w przypadku krajów UE rozwiązaniami w zakresie norm ostrożnościowych, a także niekorzystnymi dla banków hipotecznych przepisami dotyczącymi hipoteki ustawowej.
- Dr Rafał Walkiewicz: *Bankowość inwestycyjna wyzwaniem dla polskich banków*. Autor referatu przedstawił kierunki zmian na polskim i międzynarodowym rynku kapitałowym. Wskazał również na potencjał, jaki dla rozwoju banków w Polsce stanowią instrumenty bankowości inwestycyjnej. Postawił przy tym tezę, że dostosowanie się banków do nowej sytuacji na rynku kapitałowym zadecyduje w ciągu kilku najbliższych lat o rozkładzie sił w polskim sektorze bankowym.
- Dr Piotr Zawadzki: *Globalizacja a rozwój rynków finansowych w Polsce*. Autor przedstawił kierunki zmian na rynku finansowym w Polsce, zwracając szczególną uwagę na wynikające z tego statystyczne charakterystyki rynku. Zauważył przy tym, że do zastosowania w Polsce nowoczesnych technik i instrumentów finansowych konieczna jest weryfikacja związanych z nimi statystycznych założeń, opisujących zachowanie się odpowiednich parametrów tego rynku. Jest to szczególnie istotne w procesie wyceny instrumentów pochodnych oraz przy stosowaniu nowoczesnych metod zarządzania ryzykiem rynkowym (*value at risk*). W warunkach szybko rozwijającego się rynku finansowego często występuje odmienność empirycznie zaobserwowanych charakterystyk zachowania się zmiennych rynkowych względem tych założonych zgodnie z ogólnie przyjętymi standardami dla rynków dojrzałych. Odmienności te muszą być uwzględnione w odpowiednich kalkulacjach, aby nie powodowały niewłaściwej wyceny instrumentów. Powyższe nie zawsze jest uwzględnione przez praktyków polskiego rynku finansowego.

Przedstawione referaty dały początek dyskusji, podczas której omawiano wpływ zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej w Polsce oraz determinanty decyzji podejmowanych zarówno przez banki działające w Polsce, jak i ich klientów.

Większość uczestników dyskusji wyrażała przekonanie o niedojrzałości polskiej gospodarki, a co za tym idzie krajowego rynku finansowego. Zwrócono jednak uwagę na szybkość, wymuszana przez konkurencję, z jaką banki muszą dostosować swoje usługi do wymagań stawianych im przez rynek. Uczestnicy podkreślali, że coraz większego znaczenia nabierają nowoczesne

kanały dystrybucji. Większość banków na polskim rynku oferuje już swoje usługi za pośrednictwem elektronicznych środków komunikacji. Bardzo ważną cechą tego typu usług jest możliwość ich zindywidualizowania, na co pozwala np. internet.

W dyskusji zastanawiano się (m.in. Prezes A. Topiński, Prezes K. Markowski, prof. dr hab. Z. Dresler) nad rolą, jaką przy podejmowaniu decyzji o skorzystaniu z usług sektora finansowego, w szczególności bankowego, odgrywają: realna i nominalna stopa procentowa. Wyrażono pogląd, że zbyt wysokie stopy procentowe hamują rozwój gospodarczy kraju, uniemożliwiają przedsiębiorstwom podjęcie wielu inwestycji.

Równie ważny okazał się problem pogorszenia jakości należności (m.in. Prezes A. Topiński, mgr P. Karpieński). Obecnie, w porównaniu z krajami rozwiniętymi, stopień zadłużenia gospodarstw domowych w Polsce jest znacznie mniejszy. Jednocześnie funkcjonują ostrzejsze normy w zakresie obowiązku naliczania rezerw celowych. Wyrażono przekonanie o konieczności „urynkowienia” polskiego ustawodawstwa bankowego, tak aby dbając o bezpieczeństwo sektora bankowego, nie hamowało jego rozwoju.

Kolejnym tematem dyskusji był zły kształt uregulowań prawnych sektora bankowości hipotecznej. Braki w ustawodawstwie powodują zahamowanie rozwoju tego typu bankowości w Polsce.

Wyrażono również pogląd o konieczności rozszerzenia działalności Biura Informacji Kredytowej (Prezes A. Topiński), z którego baz danych na temat kredytobiorców mogliby korzystać wszyscy uczestnicy rynku.

Uwarunkowania sukcesu w działalności bankowej są szczególnie ważne w okresie dynamicznych przemian gospodarczych w Polsce. Coraz większa konkurencja między bankami w walce o zdobycie klienta daje efekty w postaci prób zaspokojenia jego oczekiwań. Z tego względu podkreśla się, że ogromnie ważną cechą produktów oferowanych przez banki jest ich zrozumiałość. Równie ważnym aspektem tej walki jest umiejętne wykorzystanie przez uczestników rynku tych kanałów dystrybucji, które najlepiej zaspokoją potrzeby klienta.

Dyskutanci zwracali uwagę, że pożądane jest przekształcenie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w kierunku zmniejszenia roli funkcji pomocowej bez obciążania banków komercyjnych kosztami restrukturyzacji konkurentów, utworzenie rezerwowego funduszu ochrony środków gwarantowanych, gromadzonych systematycznie i stanowiących swoisty bufor w przy-

padku konieczności realizacji gwarancji. W świetle doświadczeń polskiego sektora bankowego wielce uzasadnione wydaje się poszerzenie w BFG funkcji nadzoru środowiskowego nad systemem bankowym i wyposażenie Funduszu w kilka dodatkowych uprawnień.

W dyskusji poruszono również problemy rozwoju banków spółdzielczych w Polsce (m.in. prof. dr hab. J.K. Solarz, prof. dr hab. J. Szambelańczyk). Podkreślono przede wszystkim niekorzystny wpływ, jaki na ten sektor wywiera polskie ustawodawstwo, które jest bardziej restrykcyjne niż w krajach UE. Zwrócono również uwagę na drenaż, za pośrednictwem banków spółdzielczych, środków finansowych ze społeczności lokalnych na rynek międzybankowy, co - jak zaznaczono - kłóci się z misją bankowości spółdzielczej.

Podsumowania referatów i dyskusji dokonał moderator prof. dr hab. Antoni Kantecki. Wyraził przekonanie, że oferta produktowa banków może być traktowana jako ich odpowiedź zarówno na sytuację rynkową, jak i na politykę władz monetarnych i fiskalnych oraz na obowiązujące regulacje prawne. Dyskusja o produktach bankowych w naturalny sposób łączy się zatem z dyskusją o rynkowych i instytucjonalnych uwarunkowaniach zachowań banków i o kształcie zbudowanego w Polsce w ostatnim dziesięcioleciu systemu finansowego. Czy jest on spójny, czy też eklektyczny i „hybrydowy”? Czy jest bliższy rozwiązaniom niemieckim, czy amerykańskim? A przede wszystkim, czy odpowiada potrzebom gospodarki wymagającej restrukturyzacji, wzrostu zrównoważonego, ale zarazem wzrostu szybkiego?

Były to te same pytania, które stawiano nie tylko podczas omawianej sesji II, ale również w pierwszym dniu obrad, na sesji I, gdy dyskutowano o przyszłości systemu bankowego.

Komentując tę część dyskusji, prof. A. Kantecki podkreślił również, że nie są to pytania tylko „akademickie”. Po pierwsze dlatego, iż dwuszczeblowy sektor bankowy w Polsce - na skutek braku ciągłości między gospodarką centralnie kierowaną a gospodarką rynkową - musiał być zbudowany od podstaw, co uzasadnia refleksję nad jakością tej konstrukcji. Po drugie, budowa systemu bankowego, a zwłaszcza ustalanie jego reakcji z innymi elementami systemu finansowego nie zostały bynajmniej zakończone. Czyni to tę refleksję nie tylko intelektualnie interesującą, ale także praktycznie użyteczną, gdyż wynikać z niej mogą wnioski dla dalszych rozwiązań instytucjonalnych i regulacyjnych. Uczestniczący w konferencji naukowej badacze nie występują wprawdzie w roli decydentów, ale wykorzystując swoją wiedzę i warsztat naukowy mogą być pomocni w podejmowaniu właściwych decyzji. Oczywiście pod warunkiem, że dostarczą metodologicznie po-

prawne przesłanki tych decyzji i że ich analizy będą brane pod uwagę.

O zasadności obowiązujących dzisiaj rozwiązań instytucjonalnych, dyskutowano w kontekście oceny miejsca i roli Narodowego Banku Polskiego i Rady Polityki Pieniężnej oraz Komisji Nadzoru Bankowego i Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Określano także konsekwencje tych rozwiązań dla sektora bankowego, dla polityki pieniężnej i polityki gospodarczej państwa. Rozważano zagrożenia, jakie mogą wynikać z przejmowania polskich banków przez kapitał zagraniczny i z utraty kontroli nad systemem bankowym. Autorzy, wskazując na te zagrożenia, wiązali je głównie z utratą możliwości prowadzenia przez państwo polityki sprzyjającej restrukturyzacji i rozwoju gospodarki.

Dyskutując z kolei o warunkach rozwoju bankowości detalicznej, bankowości hipotecznej i bankowości inwestycyjnej, wskazano na luki w obowiązujących dzisiaj przepisach prawnych i w infrastrukturze sektora bankowego. W odniesieniu do bankowości detalicznej wskazano, iż dla sprostania konkurencji zagranicznej konieczne jest wdrożenie dyrektyw dotyczących funkcjonowania kredytu konsumpcyjnego oraz ochrony klienta banku. Podkreślono także znaczenie - zwłaszcza dla bankowości elektronicznej - infrastruktury technicznej, której rozwój wymaga współdziałania banków i przełamywania swoistego egoizmu. Przejawami takiego egoizmu i koncentrowania uwagi na doraźnych korzyściach banku są próby przerzucenia na klientów kosztów budowy lub modernizacji koniecznej infrastruktury.

W dyskusji o bankowości hipotecznej oceniono podstawy prawne i uwarunkowania ekonomiczne, które tłumaczą niski poziom rozwoju tej formy aktywności banków w Polsce. Stwierdzono między innymi, iż podstawowym zarzutem wobec przepisów dotyczących banków hipotecznych jest niedostateczne unormowanie listów zastawczych i roli, jaką odgrywają one wobec banków hipotecznych. Wskazywano również na prawne i ekonomiczne uwarunkowania rozwoju bankowości inwestycyjnej w Polsce, podkreślając, iż w wielu systemach bankowych przychody z bankowości inwestycyjnej przeważają nad przychodami z bankowości depozytowo-kredytowej.

Przytoczone opinie zawierały odniesienia do historycznie ukształtowanych w poszczególnych krajach i różniących się systemów bankowych. Architektura polskiego systemu bankowego zawiera elementy wielu z nich. W jakim kierunku należy zmierzać, wypełniając luki w regulacjach prawnych i budując niezbędne instytucje? Wydaje się, że wokół tego problemu ogniskowała się dyskusja zarówno w trakcie omawianej sesji, jak i w czasie całej konferencji.

Podczas sesji popołudniowej, prowadzonej przez prof. dr hab. Krzysztofa Jajugę - Kierownika Katedry Inwestycji Finansowych i Ubezpieczeń, Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, poświęconej „Zarządzaniu bankiem i ryzykiem finansowym” wygłoszono następujące referaty:

- Prof. zw. dr hab. Jerzy Nowakowski i dr Robert Jagiełło: *Nowoczesne modele ryzyka kredytowego*. Autorzy przedstawili problemy związane z identyfikacją i pomiarem ryzyka, a także z kontrolą i zarządzaniem ryzykiem mającymi na celu jego ograniczenie bądź odniesienie korzyści z jego występowania. Zostały zaprezentowane nowoczesne modele estymacji ryzyka kredytowego. Autorzy skoncentrowali się na szczegółowym opisanie modelu EDF firmy KMV i CreditMetrics opracowanej przez J.P. Morgan, przedstawiając na przykładach etapy modelu i proponowane miary ryzyka kredytowego. W konkluzji zostały przedstawione refleksje autorów, dotyczące możliwości aplikacji modeli w polskich warunkach. Biorąc pod uwagę wciąż niski poziom rozwoju rynku kapitałowego w Polsce oraz fakt, że niewiele przedsiębiorstw posiada rating stwierdzono, że obecnie powyższe metody nie znajdują zastosowania w polskich bankach, ale wraz z rozwojem naszej gospodarki możliwości aplikacji modeli powinny się zwiększyć.

- Prof. zw. dr hab. Maciej S. Wiatr: *Systemy szacowania indywidualnego ryzyka kredytowego - doświadczenia banków zagranicznych i polskich*. W referacie została zaprezentowana istota takich systemów, tj.: identyfikacja ryzyka i jego oszacowanie, limitowanie i monitorowanie, a także pokrywanie kosztów ryzyka oraz podejmowanie działań doraźnych lub ostatecznych (restrukturyzacja, windykacja). Na przykładzie systemu szacowania ryzyka kredytowego stosowanego przez jeden z największych banków brytyjskich autor scharakteryzował cechy wspólne dla tego typu systemów oraz przedstawił perspektywy ich zmian i kierunki rozwoju.

- Prof. dr hab. Małgorzata Zaleska: *Nadzór nad rynkiem finansowym - kierunki zmian*. Autorka stwierdza, że w dobie współczesnego rozwoju rynków finansowych nie można już mówić o nadzorze bankowym, trzeba bowiem wprowadzić kompleksowy nadzór instytucji finansowych. Nadzór bankowy w obecnej formie może mieć ograniczone zastosowanie jedynie w odniesieniu do instytucji regionalnych. W związku z powyższym autorka podjęła próbę odpowiedzi na pytanie, jakimi cechami będzie charakteryzował się świat finansów w przyszłości, gdyż to właśnie będzie decydować o kierunkach rozwoju nadzoru finansowego. Zdaniem autorki, są to: dalsza konsolidacja sektora finansowego, wykształcenie się wyraźnej struktury systemu finansowego (instytucji globalnych i regionalnych), zmiana roli instytucji finansowych w gospodarce światowej oraz rosnące znaczenie nowych technolo-

gii. Przedstawione zostały również najważniejsze obecne problemy polskiego nadzoru bankowego tj.: brak realizacji zasady niezależności nadzoru bankowego od innych regulatorów rynku finansowego oraz problem zakresu podmiotowego i przedmiotowego jego działania.

- Dr Małgorzata Iwanicz-Drozdowska: *Nowe metody stosowane do oceny i zarządzania efektywnością banków*, w których zaprezentowane zostały zaawansowane metody oceny, zakwalifikowane przez autorkę do trzech grup: metod służących pomiarowi efektywności działania z uwzględnieniem kosztu kapitału własnego (EVA, SVA), metod służących pomiarowi efektywności operacji mających wpływ na bilans, ze szczególnym uwzględnieniem operacji aktywnych (metoda odsetek rynkowych i RORAC), a także metod służących pomiarowi i racjonalizacji kosztów działania (rachunek kosztów działań). Po przedstawianiu założeń teoretycznych, będących podstawą dla powyższych metod, skupiono się na wskazaniu, jakie warunki muszą być spełnione, aby móc je wprowadzić do praktyki bankowej, ze szczególnym uwzględnieniem polskich realiów. Ta część wystąpienia miała duże znaczenie aplikacyjne.

- Mgr Agnieszka Nowak: *Metoda odsetek rynkowych i jej zastosowanie do oceny produktów bankowych - wybrane zagadnienia*. Autorka referatu stwierdziła, iż konkurencja na rynku usług finansowych oraz wzrost wymagań ze strony klientów zmuszają banki polskie do poprawy efektywności działania. Banki wykorzystują więc metody pozwalające na kontrolę tej efektywności. Jedną z takich metod, przedstawioną w referacie, jest metoda odsetek rynkowych. Umożliwia ona ocenę efektywności produktów odsetkowych, ich grup, klientów lub grup klientów oraz jednostek organizacyjnych banku. Metoda odsetek rynkowych jest powszechnie stosowana w bankach zachodnich. Czy może być również stosowana przez banki polskie, czy też powinny powstać nowe metody, dostosowane do panujących u nas warunków? W referacie postawiono te pytania, wskazując na ograniczenia stosowania tej metody w warunkach polskich.

Wygłoszone referaty dały początek dyskusji na temat tego, jak powinien wyglądać system finansowy w Polsce. W szczególności omawiano miejsce, kształt i rolę nadzoru.

Większość uczestników wyraziła przekonanie, że tendencje zmian we współczesnym świecie gospodarczym kształtują wizerunek polskiego rynku. Konieczne jest zatem takie dostosowanie ustawodawstwa w Polsce, by zaspokajało ono potrzeby uczestników rynku zarówno pod względem „rynkowości” tych uregulowań, jak i ich dbałości o bezpieczeństwo systemu. Zwrócono uwagę na to, że tendencje zmian zachodzących w tym zakresie na świecie zależą od tego, w czy-

im interesie pełniony jest nadzór, oraz tego, jakie potrzeby ma zaspokajać. Podkreślono również, że współczesne tendencje dominujące na światowych rynkach finansowych, a mianowicie tendencje globalizacji i liberalizacji, rzutują na to, czyje i które interesy nadzór powinien zaspokajać.

Uczestnicy konferencji wskazali na takie potencjalne kierunki zmian, jak: ochrona interesów deponentów, ochrona interesów krajowych systemów gospodarczych, a także ochrona interesów inwestorów oraz interesów pracowniczych. W trakcie dyskusji wyrażono pogląd, że kształt polskiego systemu nadzoru nad rynkiem finansowym będzie zależał od interesów, których ustawodawca będzie starał się bronić, i potrzeb, które będzie skłonny wziąć pod uwagę.

Kolejnym tematem dyskusji stała się kwestia korelacji między wzrastającym stopniem powiązań między uczestnikami rynku finansowego a koniecznością konsolidacji organów nadzoru nad poszczególnymi segmentami tego rynku i związaną z tym potrzebą rezygnacji przez te organy z części kompetencji na rzecz stworzenia odpowiednich warunków do współpracy (m.in. prof. dr hab. J.K. Solarz, prof. dr hab. M. Zaleska, Prezes K. Markowski). Uczestnicy zwrócili uwagę na wzrost udziału kapitału zagranicznego w polskiej bankowości, wskazując przy tym na negatywne skutki tego zjawiska dla polskich banków. Podkreślali, że konsekwencją tego procesu może być utrata możliwości oddziaływania polskich władz na działalność banków w naszym kraju.

Następnie dyskusja toczyła się wokół kwestii rosnącego we współczesnym świecie finansów znaczenia, jakie odgrywa zarządzanie szeroko rozumianym ryzykiem finansowym (prof. zw. dr hab. M. Wiatr, prof. dr hab. M. Żukowski, dr hab. L. Dziawgo). W trakcie dyskusji przedstawiono tezę, że spadek ryzyka rynkowego, związany z coraz bardziej zaawansowanymi metodami zarządzania ryzykiem, powoduje wzrost ryzyka zarządzania ryzykiem. Może się to przejawiać głównie wzrostem ryzyka operacyjnego, które zdaje się mieć coraz większy wpływ na działalność instytucji finansowych.

Następnie mówiono o związku między wzrostem ryzyka rynkowego a wzrostem znaczenia zarządzania ryzykiem. Podkreślono, że w tej dziedzinie banki mogą szukać nowych dróg rozwoju swojej działalności (m.in. prof. zw. dr hab. J. Nowakowski, prof. dr hab. K. Jajuga). Jest to konsekwencją wzrostu zainteresowania zarządzaniem ryzykiem zarówno ze strony innych instytucji finansowych, jak i przedsiębiorstw. Pełniąc funkcję specjalisty w zakresie zarządzania ryzykiem, banki

mogą uzyskać przewagę nad innymi pośrednikami na rynku finansowym, która urzeczywistnia się w bezpieczeństwie powierzonych im środków.

Podsumowania referatów i dyskusji tej części konferencji dokonał prof. dr hab. Krzysztof Jajuga. Zwrócił on uwagę na to, że na tle przedstawionych referatów, przeprowadzonej nad nimi dyskusji oraz na podstawie analizy tendencji światowych w dziedzinie zarządzania ryzykiem finansowym warto te rozważania uzupełnić kilkoma uwagami.

Jak wskazywały rozważania niektórych autorów, istnieje coraz większa zależność banków od dynamicznie rozwijającego się rynku finansowego. Banki zostały postawione przed koniecznością aktywnej działalności na rynku finansowym. Stał się on „realnym konkurentem” banków, jeśli chodzi o pośrednictwo w zakresie transferu kapitału. Na świecie zaczynają powstawać holdingi finansowe, czyli instytucje łączące banki, towarzystwa ubezpieczeniowe, fundusze inwestycyjne, domy maklerskie. Zadaniem tych instytucji jest kompleksowa działalność związana z przepływami finansowymi danego podmiotu.

Przytoczone fakty spowodowały, iż nastąpiła ewolucja dziedziny zwanej „zarządzanie ryzykiem bankowym”, w odniesieniu do której stosuje się nazwę „zarządzanie ryzykiem finansowym”. Z uwagi na to, że banki działają na rynku finansowym, narażone są na te same rodzaje ryzyka, co inne podmioty tego rynku. Do najważniejszych rodzajów ryzyka finansowego należą:

- ryzyko rynkowe - ryzyko spowodowane zmianami cen na rynkach, zwłaszcza na rynkach finansowych (w tym: ryzyko stopy procentowej, ryzyko kursu walutowego, ryzyko cen akcji);

- ryzyko kredytowe - ryzyko spowodowane niedotrzymaniem warunków kontraktów finansowych przez strony tych kontraktów;

- ryzyko operacyjne - ryzyko wynikające z błędów w funkcjonowaniu wewnętrznych systemów w instytucjach, w tym błędów popełnionych przez ludzi;

- ryzyko płynności - ryzyko związane z niemożnością zamknięcia pozycji na rynku finansowym;

- ryzyko prawne - ryzyko spowodowane zmianami regulacji prawnych istniejących w otoczeniu.

Zdecydowanie najlepiej rozwinięta jest metodologia pomiaru i zarządzania ryzykiem rynkowym. Stało się to możliwe w dużym stopniu dzięki rozwojowi teorii i zastosowań instrumentów pochodnych.

Ostatnio pojawił się jeszcze jeden rodzaj ryzyka finansowego - jest to ryzyko systemu finansowego. W przeciwieństwie do rodzajów ryzyka wymienionych powyżej, którymi można zarządzać w skali mikro, to ryzyko wymaga zarządzania w skali makro, tzn. w ska-

li globalnej. Ryzyko systemu finansowego wynika z faktu, że wzrost ryzyka w jednej części systemu finansowego (np. w jednym regionie) wywołuje wzrost ryzyka w innej części tego systemu (np. w innym regionie).

Ryzyko kredytowe jest - obok ryzyka rynkowego - najważniejszym rodzajem ryzyka finansowego. Jest ono rozumiane szeroko, tzn. jako ryzyko wynikające z możliwości niedotrzymania warunków przez drugą stronę kontraktu. Jego rola w instytucjach finansowych wzrosła, gdyż bardzo wzrosła liczba kontraktów finansowych zawieranych na rynku (przy tym kontrakty te często nie mają postaci instrumentu dłużnego). Warto dodać, że modele oceny ryzyka kredytowego są konstruowane odrębnie dla podmiotów indywidualnych i instytucjonalnych.

Metody analizy ryzyka kredytowego zaliczane są do dwóch grup:

- metod tradycyjnych, zorientowanych głównie na ocenę prawdopodobieństwa możliwości niedotrzymania warunków przez drugą stronę kontraktu - ze względu na rozwój technologiczny metody te charakteryzują się dużą skutecznością (np. sztuczne sieci neuronowe w obszarze określania prawdopodobieństwa upadłości);

- metod nowoczesnych, zorientowanych głównie na ocenę zmiany wartości kontraktu w wypadku niedotrzymania warunków przez drugą stronę.

Również metodologia zarządzania ryzykiem kredytowym bardzo rozwinęła się w ostatnich kilku latach, głównie dzięki powstaniu kredytowych instrumentów pochodnych.

Rola metod zarządzania ryzykiem finansowym w ostatnich latach bardzo wzrosła. Wynika to z następujących faktów:

- istnieje możliwość bardzo szybkiego zastosowania skomplikowanych metod, np. metod matematycznych,

głównie ze względu na rozwój technologiczny;

- dokonywana jest szybka weryfikacja metod wiodzących się z zaawansowanej teorii finansów pod kątem ich praktycznej przydatności;

- potrzeby praktyki stymulują powstawanie nowych metod;

- teoria rozwijana jest w centrach finansowych, gdyż instytucje finansowe przeznaczają znaczne środki na badania naukowe i koncentrują wokół siebie teoretyków finansów.

Zasadność stosowania metod matematycznych w zarządzaniu ryzykiem finansowym nie budzi już żadnych wątpliwości. Warto jednak zwrócić uwagę na dwa istotne fakty. Po pierwsze, założenia, na których się te metody opierają, mogą być w praktyce niespełnione. Po drugie, zaawansowanie matematyczne nie sprzyja „przyjazności dla użytkownika” proponowanych metod, co jest często jednym z warunków powodzenia w stosowaniu konkretnej metody.

Warto na zakończenie dodać, że istnieje pilna potrzeba teoretycznej weryfikacji metod proponowanych na rozwiniętych rynkach w warunkach rynku polskiego. Jest to niewątpliwie ważne wyzwanie dla polskich naukowców.

W podsumowaniu dwudniowych obrad biorąc pod uwagę to, że w konferencji oprócz pracowników nauki uczestniczyli przedstawiciele polskich banków i instytucji finansowych, wyrażono nadzieję, że formułowane wnioski i postulaty znajdą odzwierciedlenie w rzeczywistości, przyczyniając się do rozwoju nauki w Polsce, a także do poprawy warunków funkcjonowania sektora finansowego i polskiej gospodarki.

*Oprac.: Jan Koleśnik,
Janusz Mieloszyk*

SPIS TREŚCI

miesięcznika „Bank i Kredyt” - 2000 rok

Rocznik XXXI

ROK 2000

nr/str.

BANKOWOŚĆ CENTRALNA

Adam Koronowski Rola banku centralnego w równoważeniu sytuacji płatniczej w warunkach kursu płynnego 4/41

BANKOWOŚĆ KOMERCYJNA

Małgorzata Iwanicz-Drozdowska Adekwatność kapitałowa banków według standardów Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego 1-2/61

Janina Harasim Wpływ makrootoczenia na działania marketingowe banków detalicznych 6/36

Janina Harasim Zewnętrzne uwarunkowania kształtowania strategii marketingowych banków detalicznych w Polsce - analiza mikrootoczenia 9/47

Krzysztof Jackowicz Nowe kanały dystrybucji produktów bankowych a wybrane problemy zarządzania bankiem 1-2/72

Piotr Jaworski Wycena portfela kredytowego 9/75

Munir Al-Kaber Istota działalności banków islamskich 6/47

Aleksandra Kaczor Luka jako miernik ryzyka stopy procentowej 1-2/88

Danuta Korenik Aktywne finansowe doradztwo bankowe - nowoczesna usługa dla samorządu terytorialnego 3/88

Danuta Korenik Specyfika gospodarki i finansów samorządu terytorialnego w warunkach polskich 1-2/81

Jacek Kulawik Ograniczenia kredytowe w rolnictwie. Rodzaje, skutki i możliwości ich łagodzenia 9/31

Jacek Kulawik Wybrane aspekty instytucjonalne procesu restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ 5/39

Wojciech Kuryłek Modele migracji kredytów 10/18

Elżbieta Machowicz Wpływ stopy bezrobocia na kształtowanie poziomu pieniądza oszczędnościowo-pożyczkowego 11/65

Czesław Mesjasz, Lidia Mesjasz Wycena kredytu dla przedsiębiorstwa - założenia teoretyczne i przegląd metod 9/59

Zygmunt Miętki Wybrane aspekty restrukturyzacji bankowego sektora spółdzielczego 6/24

Zbigniew Miklewicz Nowe zasady adekwatności kapitałowej w niemieckim prawie bankowym 4/61

Krzysztof Opolski, Ewa Opolska Jakość jako pozacenaowa forma strategii dyferencjacji w banku 9/43

MAKROEKONOMIA

Michał Brzozowski Mikroekonomiczny model nieliniowej zależności między inflacją a wzrostem gospodarczym 11/20

Bogusław Czarny Państwo a współczesne gospodarowanie 3/4

Bogusław Czarny Wzrost gospodarczy 11/34

Elżbieta Czarny Międzynarodowy handel wewnątrzgałęziowy jako przedmiot badań ekonomistów 1-2/18

Wojciech Czepiel Obsługa zadłużenia zagranicznego Polski a deficyt płatności bieżących 5/12

Leszek Dziawgo Danuta Dziawgo Integracja czy dominacja? Refleksje na temat zarządzania procesem integracji polskiego rynku finansowego z międzynarodowym rynkiem finansowym 1-2/37

Jerzy Dudziński Kurs walutowy USD a kierunki zmian cen w handlu międzynarodowym 1-2/30

Bohdan Kłos Empiryczny model inflacji 9/9

Michał Kruszka Wahania koniunkturalne a zmiany na rynku pieniądza w gospodarce Niemiec w latach 1968-1998 3/21

Paulina Sotomska-Krzysztofik Konkurencyjność gospodarki polskiej i sytuacja finansowa eksporterów w 1999 i 2000 r. 12/32

Ewelina Nojszewska Efektywne stawki podatku dochodowego od osób fizycznych jako narzędzie realizacji polityki gospodarczej i społecznej 6/53

Edmund Pietrzak System dewizowy Polski w latach 1989-1999 4/21

Ryszard Wierzba Problemy opodatkowania dochodów ludności z oszczędności w Unii Europejskiej - wskazania 9/4

Dariusz Winek Wpływ polityki pieniężnej na alokację czasu i popytu na dobra w czasie 4/31

Andrzej Wojtyna Koszty dezinflacji (część II) 1-2/4

Joanna Żabińska Polityka fiskalna a stabilność euro 5/4

POLITYKA PIENIĘŻNA

Michał Brzoza-Brzezina Neutralność pieniądza a badanie mechanizmów transmisji monetarnej w Polsce 3/34

Leszek Klukowski Sformułowanie zadań optymalizacyjnych dla minimalizacji kosztów obsługi skarbowych instrumentów dłużnych 3/64

Adam Koronowski Zmienność kursu walutowego pod wpływem polityki pieniężnej 11/11

Karol Lutkowski Czy autonomiczna polityka pieniężna rzeczywiście stoi na straconej pozycji? 11/4

Tomasz Łyziak Badania oczekiwań inflacyjnych podmiotów indywidualnych na podstawie ankiet jakościowych 6/4

Tomasz Łyziak Reakcja aktywów banków komercyjnych na instrumenty oddziaływania banku centralnego 3/47

Judith Nemenyi Strategia polityki pieniężnej na Węgrzech w perspektywie przystąpienia do Unii Europejskiej 10/4

Leokadia Oręziak Aktualne i przyszłe kierunki rozwoju obszaru euro 12/4

PRODUKTY I TECHNIKI BANKOWE

Magdalena Dynus TARGET - system płatności strefy euro 12/40

Andrzej Karpio Skumulowana stopa zwrotu - przypadek kapitalizacji złożonej i wpłat na nieoprocentowany rachunek 5/62

Wojciech Kurylek Credit scoring - podejście statystyczne 6/72

PRZEDSIĘBIORSTWO

Maciej Dubicki Jak odnieść sukces w operacjach fuzji i przejęć przedsiębiorstw 1-2/95

Joanna Pioch Długi czy krótki okres? Znaczenie i wybrane elementy krótkoterminowej wyceny akcji przedsiębiorstwa 12/73

Dariusz Wędzki Problem wykorzystania analizy wskaźnikowej do przewidywania upadłości polskich przedsiębiorstw - studium przypadków 5/54

RYNKI I INSTYTUCJE FINANSOWE

Ewa Sadowska-Cieślak Dylematy liberalizacji krótkoterminowych przepływów kapitałowych w Polsce 5/25

Anita Grabowska Metody kalkulacji wartości narażonej na ryzyko (VaR) 10/29

Rafał Grabowski Polityka inwestycyjna funduszu emerytalnego jako podstawa zarządzania jego aktywami 9/93

Helena Wasilewska, Marek Jasiukiewicz Taksonomiczna miara atrakcyjności inwestycji w akcje na przykładzie wybranych spółek giełdowych 6/78

Munir Al-Kaber Rozwój działalności funduszy inwestycyjnych (powierniczych) w Polsce 10/37

Paweł Kłosiewicz Wybrane aspekty instytucjonalne systemu rozrachunku skarbowych papierów wartościowych wobec integracji z Unią Europejską 11/58

Jacek Kulawik Instrumenty i systemy finansowania przedsięwzięć infrastrukturalnych 3/71

Dariusz Lewandowski Testy skrajnych warunków a zarządzanie ryzykiem w instytucjach finansowych 12/26

Piotr G. Mielus Elementy analizy portfelowej na rynku walutowym 5/34

Piotr Mielus Model zmienności implikowanej na polskim rynku walutowym 10/24

Andrzej Sławiński Doświadczenia Argentyny ze stosowaniem izby walutowej 12/18

Waldemar Tarczyński O liczbach Fibonacciego na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie 1-2/48

Waldemar Tarczyński Prosta metoda prognozowania akcji na giełdzie 9/81

Elton G. McGoun, Piotr Zielonka O metodologicznym podłożu modelu CAPM 4/55

SYSTEMY BANKOWE

Krzysztof Freliszek Problematyka gwarancji lub wspomagania rozrachunku w KIR SA 10/13

Jerzy Pietrewicz Konkurencyjność polskiego sektora bankowego w warunkach jednolitych standardów regulacji ostrożnościowych 5/50

PRAWO

Tadeusz Borkowski, Stefan Jerzak Bankowa kontrola dewizowa 6/66

Janusz Artur Krzyżewski Polityka pieniężna jako instytucja prawa konstytucyjnego 4/4

Przemysław Malinowski Prawne aspekty skupu wierzytelności leasingowych przez bank 10/48

Włodzimierz Szpringer Problemy regulacji kredytu konsumenckiego 4/12

HISTORIA BANKOWOŚCI

Joanna Zwierz-Furtak Historyczne ujęcie roli kredytu w gospodarce 12/65

Andrzej Jezierski Bankowość polska na tle przemian gospodarczych u schyłku XIX i na początku XX wieku 11/48

Zbigniew Landau Działalność oddziału paryskiego Banku Polska Kasa Opieki SA w latach II wojny światowej 5/18

KONFERENCJE NAUKOWE

Makro- i mikroekonomiczne uwarunkowania skuteczności polityki pieniężnej

Piotr Boguszewski, Andrzej Kocięcki Wpływ polityki pieniężnej na zachowania przedsiębiorstw w świetle danych GUS i badań ankietowych - wybrane zagadnienia 7-8/4

Marek Dąbrowski Czy w warunkach globalizacji jest miejsce na narodową politykę pieniężną 7-8/21

Danuta Goc-Kozierkiewicz Polityka pieniężna a polityka fiskalna 7-8/32

Adam Koronowski Międzynarodowa pozycja inwestycyjna jako czynnik w polityce pieniężnej 7-8/41

Maciej Krzak Zewnętrzne szoki a reakcje polityki pieniężnej 7-8/50

Krzysztof Rybiński Wpływ polityki pieniężnej na proces dezinflacji w Polsce 7-8/56

Ewa Rzeszutek Polityka kursu złotego - dylematy okresu przedakcesyjnego 7-8/80

Andrzej Sławiński Kryzysy walutowe a kierunki reformy międzynarodowego systemu finansowego 7-8/90

Olga Szczepańska Dostosowania instrumentarium polityki pieniężnej NBP jako warunek uczestnictwa w ESBC 7-8/103

Piotr Szpunar Skuteczna strategia polityki pieniężnej w małej gospodarce otwartej - wybór dla Polski 7-8/114

Andrzej Wojtyła Kontrowersje wokół skuteczności polityki pieniężnej 7-8/127

Maciej K. Dudek, Marcin Stamirowski Makro- i mikroekonomiczne uwarunkowania skuteczności polityki pieniężnej. Merytoryczne sprawozdanie z konferencji w Zalesiu Górnym w dniach 12-13 czerwca 2000 r. 7-8/138

EMISJA ZNAKÓW PIENIĘŻNYCH

Emisja monet i banknotów w 1999 r. 3/98

RECENZJE

Piotr Boguszewski Jakość w banku w praktyce i teorii zarządzania. Praca pod redakcją naukową Krzysztofa Opolskiego 12/91

Mirosław Dusza Ryszard Kuciński: Przepiękne przestępstwa giełdowe 4/73

Krzysztof Jackowicz Trzy razy pochodne instrumenty kredytowe 12/86

Włodzimierz Wąsowski Tadeusz Borowski, Stefan Jerzak: Nowe Prawo dewizowe 5/69

Marian Żukowski Bankowość. Podręcznik dla studentów pod redakcją Jana Głuchowskiego, Jana Szambelańczyka 3/94

MISCELLANEA

Wojciech Planeta Opisy stanowisk i wartościowanie pracy w instytucjach finansowych 12/80

Ewa Kania, Grażyna Woźniewska Sprawozdanie z IV Konferencji Naukowej „Zastosowania rozwiązań informatycznych w bankowości” 12/84

BANKOWE ABC

Barbara Liberska Współczesne procesy globalizacji światowej 1-2

Arkadiusz Kawulski 25 podstawowych zasad efektywnego nadzoru bankowego 3

Leokadia Oręziak System bankowy Stanów Zjednoczonych - dotychczasowy rozwój i kierunki zmian 4

Izabela Tymuła Rynek swapów finansowych 5

Leokadia Oręziak Japoński system bankowy 6

Andrzej Dura O naturze ryzyka kredytowego 7-8

Leokadia Oręziak Systemy bankowe krajów Unii Europejskiej 9

Bohdan Kosiński Konsolidacja kapitałowa w sektorze bankowym 10

Małgorzata Mikita System bankowy Węgier, Czech i Słowacji - dotychczasowy rozwój i kierunki zmian 11

Ewa Kulińska-Sadłocha Controlling bankowy 12

The Essence and Perspectives of the International Financial System

Jan K. Solarz

The paper considers the evolution in the relationships between the Polish banking system and its international environment, from those developed under the inconvertible domestic currency, to a full participation in the network of convertible-currency economies, including unrestricted cross-border capital flows. Currency crises, particularly frequent in the past two decades, have revealed a whole web of connections between various elements of this system. They have also cast doubt upon the system's effectiveness in allocating financial resources on the global scale. This led to a discrete reduction in the valuation of bank assets and jeopardized the financial stability of many transforming countries. It is therefore necessary to appreciate the safety of our banking sector as it were "from the outside", against the backdrop of the entire international financial system.

The common element in the analysis of the domestic system on the one hand, and its external environment on the other, is the trust between debtors and creditors, exporters and importers of capital. Without trust, international finance does not exist. Poland's requirement for investment - both with respect to immediate restructuring and long-term goals - exceeds by 10% the country's propensity to save. Any loss of credibility with international institutional investors tends to trigger off a mechanism imposing stringent discipline on these participants in the international financial system who fail to observe its micro- and macroeconomic standards of soundness. Such relationships have an enormous impact on the operation of the domestic banking sector. Hence the need to monitor the influence of external factors on the Polish economy, which is a small open economy. The paper presents the basic notions which can be applied in this kind of analysis.

European Integration: Benefits and Costs to the Polish Banking System

Konrad Szlach

As a condition of EU membership, the Copenhagen Criteria require that the Polish banking sector be appropriately adapted to the operation within the uniform EU market of banking services - both in terms of ownership structure (privatisation) and capital standing (consolidation). In this light, the banks have benefited from acquiring reputable foreign strategic investors. At the same time, there is a cost involved, and that is the domination of the Polish banking sector by foreign capital.

Poland's EU accession means that the country will have to adopt the Union's legal framework (*acquis communautaire*), including its banking laws. This will provide for a stable and safe banking sector - based on the Union's regulations and prudential provisions (equity, solvency ratio, concentration limits, capital adequacy, consolidated supervision). This safety will be additionally enhanced by implementing EU laws on prevention of money laundering. Moreover, EU regulations warrant a very high level of customer protection (deposit guarantee system, consumer credit regulations etc).

Poland's membership in the Economic and Monetary Union - after the convergence criteria have been met (relating to inflation, interest rate, exchange rate, fiscal deficit, public debt) - will mean that the country's economy has been incorporated in the EU structures, and should result in a healthy and stable market economy. It will also entail a sound economic policy, including a monetary policy oriented towards price stability and based on sound public finance.

From the point of view of the central bank, EU membership will secure its complete independence from the public authorities, and the ability to participate in the ECB decision-making process (on joining ESCB and subsequently the Eurosystem). As a member of the European System of Central Banks, NBP will have to contribute appropriately to ECB's equity as well as its official reserves.

When the zloty has been replaced by the euro, banks will be able to enjoy the benefits of a single market with a uniform currency. Those will consist, among other things, in the elimination of exchange rate risk, abolition of transaction costs, increased transparency and comparability of prices, optimal capital allocation. In fact, the implementation of euro-related provisions would be beneficial to Poland even at the current stage - among others, in terms of the security of the economic exchange. It would also facilitate banks' preparations for the introduction of the new currency.

To sum up, the following general conclusions can be drawn with respect to the costs and benefits of Poland's integration with the European structures:

- both the costs and benefits are observable already at the pre-accession stage, albeit on a limited scale;
- in the short run (the pre-accession period) the costs will feature more prominently, while in the long term (after membership has been granted) the benefits will make themselves increasingly felt;
- overall, the benefits of the EU and EMU membership will exceed any costs and potential threats involved.

Problems of Optimal Official Reserve Level Determination

Dorota Wyżnikiewicz

Since the introduction of direct inflationary targeting, the objective of the Polish monetary policy has been to curb the rate of growth of retail prices.

The frequent financial crises observed recently in the world economy, especially in the emerging markets, emphasise the significance of factors affecting a country's external payments equilibrium. Official reserves belong to the most central of those, since they guarantee a country's solvency and heavily affect its credit standing. They can be regarded as a tool supporting the implementation of inflation targets in the long term.

The paper presents the definitions of official reserves and

their optimal level, along with the most important methods allowing to determine this level, as described in relevant literature.

While it is a complex task to identify the optimal level of official reserves for Poland, it is certain that this level should not fall. With a severely negative current account, a slump in foreign reserves might create a suspicion among the foreign investors that the Polish economy is moving out of equilibrium. This could result in an outflow of portfolio capital, with all the consequences involved. Having said that, it is necessary to add that merely preserving the current level of official reserves is not sufficient to prevent a deterioration in many of the safety indicators listed in the paper.

Impact of Structural Policy Modifications on EU Budget Expenditure 2000-2006. Conclusions for Poland

Dorota Czykier-Wierzba

With a view to the planned enlargement, European Union's agricultural and structural policy has been reformed. In the year 2000, the number of priority objectives for the structural policy has been reduced (from 3 to 6), as well as the number of Union programmes (from 16 to 4).

Consequently, the reform has affected the level of EU budget expenditure. In the budget drawn up for the period 2000-2006, expenditure has been divided into two parts. Resources earmarked for the purposes of structural and agricultural policy in the present

member states have been isolated. A separate tranche has been reserved for the assistance to the aspiring countries. Such an arrangement will be upheld even after those candidates have been admitted to the EU. The assistance to these countries in their pre-accession period will be given within the framework of three programmes: PHARE, ISPA and SAPARD.

It seems, however, that effective utilisation of funds granted to Poland by the EU may prove difficult due to many factors.

Inflation in a Closed Economy

Bogusław Czarny

Inflation is defined as the rise in the average price of goods within a certain period of time. There are several measures of inflation, including the CPI (Consumer Price Index), the PPI (Producer Price Index) as well as the GDP deflator.

Subscribers to the quantity theory of money propose that it is the change in the nominal supply of money which brings about the offsetting changes in wages and prices - in one word, inflation. In this was the case, the real money supply should remain roughly constant. However, statistics from many countries indicate that the nominal supply of money on the one hand, and prices on the other change at a different rate, or even in a different direction. This can be explained with the changes in output and fluctuations in the nominal interest rate. Those latter lead to changes in money velocity, which is the number of transactions served by a unit of money within a unit of time. Inflation may be caused by an expansionary monetary or fiscal policy. Whether a budget deficit

will actually lead to inflation depends on the economy's current degree of capacity utilization, the financing of the deficit and, finally, on the central bank policy.

How badly inflation affects an economy depends on whether it has been expected or unexpected. Even when inflation can be foreseen and the agents adapt to the expected rise in prices, it results in increased transaction costs (menu costs and shoe-leather costs).

The key instrument to combat inflation is restrictive monetary policy. Success depends on employees' acceptance of a slower wage growth. The cost of this operation is lower under rational expectations than under adaptive expectations. Tight incomes policy is another instrument helpful in curbing inflation, especially when supported by appropriate institutional changes, such as increased political and economic independence of the central bank from the government.

History of Central Banking: Great Britain and the Commonwealth Countries

Wojciech Morawski

Bank of England was the second issuing bank in Europe after the Swedish State Bank. It was the first to start operating as a central bank, thus establishing standards in this respect, later adopted by others. However, the British did not follow any theoretical principles slavishly. In day-to-day practice, they were prepared to modify them depending on the requirements of time and place. Hence the differences between not only the banking

systems of the English-speaking Commonwealth countries and Britain, but also the different parts of the United Kingdom. The most fundamental of these is the fact that the Bank of England was established at the early stage of the development of England's banking system, while the other central banks were created against the backdrop of a well developed banking systems of their respective countries.

The *Gmina* (Local government unit) on the Banking Services Market: Trends and Expectations

Paweł Karpiński

Decentralisation is one of the long-term objectives of the restructuring of the public finance sector currently under way. The process is multi-faceted and imposes essential changes on the mode of operation of many financial institutions, including banks. Not only do expectations directed at banks by local government units change: banks are becoming increasingly interested in this market segment.

In order to develop an effective strategy of cooperation with the *gminas*, banks have to recognise these expectations. This can be achieved, among other methods, through market research - such as conducted by the Foundation for Education and Banking Research - as well as monitoring the trends in the local government finance at the *gmina* level. The emerging picture is one of a dynamic and

heterogenous environment with its own specific characteristics. Amongst many conclusions following from the analysis of market research and the observation of changes in the *gmina* finance three command most attention:

- local government debt - including debt to banks - is rising fast, while there is an increasing differentiation in the financial situation of various local government bodies;
- if investment plans declared by the *gminas* are implemented,

we will witness a new powerful factor affecting investment demand;

- the local government market segment will be targeted by an increasing number of competing banks; the competition will mainly take place between cooperative and commercial banks.

The research rendered findings vast enough to allow for many conclusions besides the ones listed above. They should be considered carefully, especially by the banks that target the *gminas* on their path to market success.

Organization of Bank Branch Networks in Poland

Janusz Kudła

Recent years have seen an intensified creation of branch networks by banks. Besides traditional big multi-function branches, networks consisting of specialised branches with differentiated functions have started to crop up. The paper seeks to describe this new development along with its causes and the potential advantages and disadvantages of the two alternative approaches. Theoretical considerations are supported with the analysis of the relationship

between the average size of a branch and the result on banking operations per employee. The analysis seems to confirm the superiority of specialised bank branches in terms of their financial performance. The final conclusion is that most big multi-branch banks could boost their results by specialising the branches, with the accompanying reduction in average staffing levels per branch and a stricter segmentation at the level of operational branches.

Report from Scientific Conference "Challenges to the Polish Banking Sector Posed by its Systemic and Economic Environment at the Turn of the 20th and 21st Centuries"

Jan Koleśnik, Janusz Mieloszyk

The text is a report from the National Conference of Finance Faculties entitled "Challenges to the Polish Banking Sector Posed by Systemic and Economic Environment at the Turn of the 20th and 21st Centuries". The conference was organised by the Faculty of Banking, Warsaw School of Economics, in cooperation with the Foundation for Education and Banking Research. It was held at Pułtusk between 27 and 29 of October 2000.

The conference was attended by nearly 100 participants, including Polish banking practitioners and many representatives of banking and finance science from the key university centres in Poland.

The report summarises the two-day session, which focused on the following three topic areas:

- 1) the future of the banking system;
- 2) banking products and banking environment;
- 3) bank management and financial risk.

The authors present the main points of the speeches made by contributors, among them the bank presidents Andrzej Topiński, Alfred Brodzki and Stanisław Pacuk.

In addition, the report outlines the contents of 14 contributions drafted for the conference, which served as a starting point for the debate. It then goes on to relate the main points of this debate, which dealt with the advantages and disadvantages of the current financial systems, the evolution and development of the Polish financial services market as well as the impact of the country's changing economic environment.

The authors finally present the summaries of the debate delivered by the moderators in charge: Krzysztof Pietraszkiewicz, Antoni Kantecki and Krzysztof Jajuga. This final part also covers the conclusions and proposals voiced by the representatives of Polish banks and financial institutions as well as academic workers.