

## Joanna Wielgórska-Leszczyńska

Ważnym elementem systemu informacyjnego dla pojedynczej jednostki gospodarczej i jej otoczenia jest rachunkowość. Obecnie rachunkowość jest utożsamiana z tą dziedziną wiedzy, która zajmuje się procesem identyfikacji i pomiaru zdarzeń gospodarczych, powodujących zmiany w stanie aktywów i pasywów oraz kształtujących wynik finansowy.

Głównym zadaniem rachunkowości jest dostarczenie użytkownikom informacji w celu dokonania oceny działalności jednostki i podejmowania decyzji. Informacje te mogą mieć postać mniej lub bardziej sformalizowaną (np. określony przepisami wzór sprawozdania finansowego), ale powinny być użyteczne dla odbiorcy, który oczekuje rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej jednostki oraz prawidłowo ustalonego wyniku finansowego.

Jest to szczególnie ważne zadanie w sytuacji coraz większej konkurencji w środowisku gospodarczym. Właśnie teraz dostarczone przez rachunkowość informacje powinny umożliwić ograniczenie ryzyka gospodarczego. Dlatego też eksperci z zakresu rachunkowości podejmują działania na obszarze harmonizacji i standaryzacji rachunkowości. Ujednolicenie zasad ujmowania, ujawniania i prezentacji umożliwia porównanie sprawozdań finansowych różnych jednostek.

Podobnie sytuacja przedstawia się w krajach Eurosystemu. Eksperci z banków centralnych wskazali obszary, wymagające określenia jednolitych zasad i technik rachunkowości, a Europejski Bank Centralny wydał wytyczne, obowiązujące wewnątrz ESBC. Ma to na celu prezentację aktywów i pasywów narodowych banków centralnych i EBC w jednakowy sposób, a także umożliwienie sporządzania bilansu skonsolidowanego Eurosystemu. Wytyczne Europejskiego Banku Centralnego określają jednolite zasady i techniki rachunkowości oraz ujednolicają okres finansowy.

Rachunkowość oparta jest na zasadach określonych w międzynarodowych standardach, dyrektywach, wytycznych i normach krajowych, takich jak:

1) zasada rzetelnego i wiernego obrazu, która polega na odzwierciedleniu rzeczywistości w rachunkowości jednostki w sposób wiarygodny, jasny i przejrzysty, zgodnie z istotą i rzeczywistością gospodarczą, a nie tylko zgodnie z formą prawną;

2) zasada memoriałowa, polegająca na ujęciu w księgach rachunkowych, a następnie w sprawozdaniu finansowym, wszystkich operacji gospodarczych, dotyczących danego roku obrotowego, co oznacza, że zdarzenia mające miejsce po dacie bilansu, jeżeli mają istotny wpływ na stan aktywów lub pasywów – zostaną odnotowane w dniu bilansowym;

3) zasada ostrożności, zgodnie z którą dokonując wyceny należy kierować się przezornością i przyjmować pesymistyczny (ostrożny) punkt widzenia, a konkretnie nie zawyżać wartości aktywów i kosztów, nie zaniżać wartości pasywów i przychodów;

4) zasada istotności, czyli przydatności informacji do podejmowania decyzji;

5) zasada porównywalności i kompletności wymagająca, aby informacje zawarte w sprawozdaniu były kompletne i porównywalne w czasie i przestrzeni, a zatem aby w kolejnych latach obrotowych dokonywać jednakowego grupowania operacji gospodarczych, wyceny aktywów i pasywów, ustalania wyniku finansowego i sporządzania sprawozdań finansowych.

Zasady te stanowią podstawę rachunkowości zarówno w bankach centralnych Eurosystemu, jak i Narodowym Banku Polskim. Jednak mimo istnienia zgodności w zakresie fundamentalnych zasad rachunkowości, włączenie w przyszłości Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej oraz NBP do ESBC wymaga od NBP wprowadzenia zmian w sposobie realizacji tych zasad, w zakresie:

1) wyceny aktywów po średnich cenach rynkowych, wyższych od cen zakupu,

2) obliczania zrealizowanych kosztów i przychodów z różnic kursowych według średniego kosztu zakupu waluty obcej.

NBP zobowiązany będzie także do codziennego sporządzania sprawozdań finansowych i przesyłania ich do EBC.

Powyższe zmiany wymagają odpowiedniego dostosowania jakościowego systemów informatycznych NBP. Systemy te muszą umożliwić szybkie sporządzanie sprawozdań finansowych w formie i czasie wymaganych przez Europejski Bank Centralny. Dlatego też w celu zwiększenia efektywności systemu informacyjnego rachunkowości, jak też dla ułatwienia przyłączenia NBP do struktur banków centralnych strefy euro, NBP buduje nowy system informatyczny rachunkowości.



Joanna Wielgórska-Leszczyńska  
Dyrektor Departamentu  
Operacyjno-Rachunkowego NBP



# BANK I KREDYT

lipiec  
2002

- 4 Leokadia Oręziak** **Polityka budżetowa na obszarze euro (cz. II)**
- 16 Andrzej Rzońca** **Determinanty wzrostu gospodarki Irlandii w latach dziewięćdziesiątych**
- 25 Jolanta Ciak** **Polityka fiskalna a polityka monetarna – problematyka koordynacji i niezależności**
- 32 Teresa Famulska** **Opodatkowanie dochodów z kapitałów pieniężnych – za i przeciw (aspekty teoretyczne i praktyczne)**
- 37 Wojciech Planeta** **Wybrane instrumenty finansowe rynku nieruchomości**
- 43 Krzysztof Opolski, Konrad Polkowski** **Jakość usług w bankach. Diagnoza działań poprawy jakości w polskim sektorze bankowym – wyniki badań (cz. I)**
- 56 Joanna Pietrzak** **Private banking – strategia koncentracji na wąskim segmencie rynkowym**
- 60 Marcin Gruszczyński, Katarzyna Dąbrowska** **Ceny transferowe oraz błędne fakturowanie w handlu zagranicznym Polski z krajami Unii Europejskiej**
- 72 Summaries**
- €uro od A do Z**
- Dorota Czykier-Wierzba** **Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej**

## 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 Kokoszkiński,  
Karol Lutkowski  
Zofia Musiał (zastępca redaktora naczelnego),  
Bogusław Pietrzak (redaktor naczelny)  
Danuta Stasiak - Lipowska  
Iwona Stefaniak (sekretarz redakcji)

## Projekt DOCTORAD

## Skład i Druk Drukarnia NBP

## Prenumerata

„RUCH” SA - wpłaty na prenumeratę przyjmują: jednostki kolportażowe właściwe dla miejsc 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 10100000-13-209-99

2002 r. - 144,00 zł; 1 egz. - 12,00 zł

Redakcja zastrzega sobie prawo do skracania i opracowywania redakcyjnego tekstów.  
Artykułów nie zamówionych nie zwracamy.

# Polityka budżetowa na obszarze euro (cz. II)

*Leokadia Oręziak*

## Pakt Stabilności i Wzrostu

Pakt Stabilności i Wzrostu został przyjęty przez Radę Europejską w trakcie posiedzenia w Dublinie w grudniu 1996 r., jego formalne zatwierdzenie nastąpiło zaś na szczycie w Amsterdamie w czerwcu 1997 r. W Pakcie zostały zawarte regulacje, mające na celu usprawnienie działań określonych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE) w odniesieniu do procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. W zasadniczej swej części Pakt jest porozumieniem międzyrządowym<sup>1</sup>.

Pakt zobowiązuje kraje UGW do przedstawiania kształtu budżetu w perspektywie średnioterminowej. Chodzi o to, by osiągnąć sytuację w budżecie bliską równowagi, a nawet nadwyżkę. Potrzeba osiągnięcia nadwyżek budżetowych dotyczy przede wszystkim tych krajów obszaru euro, które charakteryzują się relatywnie wysokim długiem publicznym (Włochy, Belgia, Grecja). Stosowanie się przez kraje członkowskie do dyscypliny wynikającej z Paktu ma służyć stworzeniu pola manewru niezbędnego do uniknięcia nadmiernego deficytu budżetowego w sytuacji poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Istotne jest też przeciwdziałanie sytuacji, w której nieostrożna polityka budżetowa jednych krajów niesłaby ujemne konsekwencje dla pozostałych państw Unii – w po-

staci pobudzenia inflacji oraz wzrostu stóp procentowych na jednolitym rynku finansowym. W ten sposób podważona zostałaby skuteczność polityki pieniężnej Eurosystemu.

W ramach części prewencyjnej Paktu kraje członkowskie zostały zobowiązane do tworzenia kilkuletnich programów stabilizacyjnych, określających cele realizowane w dziedzinie finansów publicznych przy przyjętych założeniach w dziedzinie wzrostu gospodarczego. Stopień realności tych programów oceniany jest przez Komisję Europejską, która nadzoruje także ich realizację. Generalnie, kraje członkowskie zadeklarowały wolę dążenia do równowagi w budżecie w okresie normalnej koniunktury. Czas pokaże, czy cel ten będzie realizowany konsekwentnie, zważywszy, że jego nieosiągnięcie nie pociąga za sobą żadnych sankcji.

W części „represyjnej” Paktu określono szczegółowo procedurę postępowania w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu, a także system sankcji wobec kraju, który do takiego deficytu dopuścił i nie redukuje go w odpowiednim tempie. W ostateczności kraj, który uchyla się od skorygowania powstałej nierównowagi, może zostać zobowiązany do wniesienia na rzecz UGW nieoprocentowanego depozytu. Depozyt ten zawiera część stałą (w wysokości 0,2% PKB) oraz część zmienną (stanowiącą jedną dziesiątą różnicy między rzeczywistym występującym deficytem a wielkością referencyjną wynoszącą 3% PKB). Maksymalnie depozyt ten może wynieść 0,5% PKB kraju, który powinien go zło-

<sup>1</sup> Zob. Council Regulation of 7 July 1997 No. 1466/97/EC, OJ L 209/1 oraz Council Regulation No. 1467/97/EC of 7 July 1997, OJ L 209/6.

żyć. Depozyt podlega zwrotowi, jak tylko deficyt spadnie poniżej 3% PKB. Jeżeli w ciągu dwóch lat deficyt nie zostanie odpowiednio zmniejszony, depozyt ten może być definitywnie przekazany na rzecz budżetu unijnego, stając się w ten sposób karą nałożoną na kraj o nadmiernym deficycie. Odstąpienie od stosowania sankcji finansowych może nastąpić jedynie wtedy, gdy przekroczenie relacji deficytu do PKB wynoszącej 3% ma charakter wyjątkowy i tymczasowy, będący rezultatem wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności. Okoliczności te to realny spadek PKB o co najmniej 2%. W przypadku wystąpienia gwałtownego załamania koniunktury, Rada Europejska może też uznać za nadzwyczajne okoliczności realny spadek PKB mieszczący się w granicach 0,75% do 2%.

Zważywszy na przewidziany w ramach Paktu system sankcji, praktyczne stosowanie jego postanowień może mieć daleko idące skutki. I tak kraj, który nie zdołałby w ciągu dwóch lat odpowiednio skorygować deficytu wynoszącego np. 5% PKB, musiałby ostatecznie zapłacić karę w wysokości 0,4% PKB za każdy następny rok. Dla niektórych krajów byłaby to suma znacznie większa od ich wkładu netto do budżetu ogólnego UE<sup>2</sup>. Istnieje świadomość, że konieczność dokonania tak dużej wpłaty miałyby poważne konsekwencje polityczne. Wymagałaby bowiem albo znacznego zwiększenia podatków i/lub redukcji wydatków budżetowych, a jeśli by to nie było możliwe – zwiększenia deficytu budżetowego. To ostatnie rozwiązanie byłoby z kolei sprzeczne z celem zastosowania całej procedury. Można więc oczekiwać, że jeśli miałyby ostatecznie dojść do wpłaty, to jej wielkość byłaby faktycznie kształtowana z uwzględnieniem możliwości płatniczych kraju, wobec którego została zastosowana procedura dotycząca nadmiernego deficytu.

Obecnie trudno jest stwierdzić, do jakiego stopnia Rada Ecofin będzie zdeterminowana w nakładaniu sankcji. Z wielu powodów, w tym głównie politycznych, skupieni w Radzie ministrowie finansów i gospodarki mogą okazać się na tyle łagodni i wyrozumiali, że pozyskanie większości głosów wymaganej dla zastosowania sankcji może być trudne albo nawet niemożliwe. Wstrzeźliwość niektórych krajów członkowskich w nakładaniu sankcji może wynikać m.in. z obawy, że kolejnym razem to one mogą zostać poddane procedurze dotyczącej ograniczania deficytu.

Trudności w praktycznym stosowaniu Paktu mogą wynikać także stąd, że w podejmowaniu przez Radę Ecofin decyzji wynikających z procedury określonej w tym dokumencie biorą również udział kraje, które nie są pełnymi członkami UGW, czyli Dania, Wielka Brytania i Szwecja. Niektórzy podają w wątpliwość sens tego rozwiązania, gdyż te trzy kraje nie podlegają

takim samym surowym wymaganiom w odniesieniu do wielkości deficytu budżetowego, jak kraje należące do obszaru euro<sup>3</sup>.

W kwestii ewentualnego stosowania sankcji rysuje się więc problem szerszej natury, związany z koniecznością pogodzenia faktu, że kraje UGW ciągle zachowują suwerenność w sferze finansów publicznych z koniecznością zwalczania nadmiernych deficytów w budżetach narodowych. Praktycznie nie ma możliwości wykluczenia z obszaru kraju, który uporczywie uchyla się od zredukowania takiego deficytu.

Krytycy Paktu eksponują także inne argumenty przeciw niemu. Stwierdzają oni mianowicie, że:

- Zmuszając kraje członkowskie do nieprzekraczania limitu 3% PKB w odniesieniu do deficytu budżetowego, Pakt ogranicza działanie w okresie osłabienia koniunktury tzw. automatycznych stabilizatorów w postaci niższych podatków i wyższych wydatków budżetowych (np. na zasiłki dla bezrobotnych).
- Kraje członkowskie mogą czuć się zobowiązane do realizacji zbyt rygorystycznej polityki budżetowej również w okresie dobrej koniunktury gospodarczej po to, by uniknąć przekroczenia dozwolonego limitu deficytu w czasie pogorszenia sytuacji gospodarczej.
- Prowadząc do niepotrzebnego usztywnienia polityki budżetowej, Pakt stwarza ryzyko nadmiernego przesunięcia ciężaru stabilizacji gospodarczej na politykę pieniężną, która z tego powodu może być bardziej ekspansywna, niż w innej sytuacji. W efekcie, mimo że rozwiązania przewidziane w Pakcie mają sprzyjać autonomii polityki pieniężnej, ich rzeczywisty efekt może być odwrotny.
- Elastyczność polityki budżetowej podlega ograniczeniu właśnie wtedy, gdy jest ona najbardziej potrzebna, a mianowicie w okresie, gdy gospodarki krajów członkowskich dostosowują się do funkcjonowania w ramach UGW i do utraty narodowej polityki pieniężnej oraz polityki kursowej<sup>4</sup>.

Krytycy Paktu zwracają również uwagę na to, że ukształtowany na jego podstawie system dyscyplinowania krajów członkowskich podatny jest na różnego rodzaju nadużycia (słabości):

- Kraje te mogą stanąć przed pokusą, by przedstawiać zniekształcone prognozy swej sytuacji budżetowej. Na ryzyko tego rodzaju zniekształceń mogą wskazywać działania podjęte przed 1998 r. przez niektóre kraje w celu spełnienia kryterium zbieżności odnoszącego się do deficytu budżetowego.
- Władze krajów członkowskich mogą ograniczyć się jedynie do podjęcia działań symbolicznych w przypadku, gdy zostaną zobowiązane do skorygowania nadmiernego deficytu, mając nadzieję, że problem

<sup>2</sup> D. Gros, N. Thygesen: *European Monetary Integration. 1998* Essex Longman, s. 344.

<sup>3</sup> J. Pelkmans: *European Integration. Methods and Economic Analysis*. Pearson Education, Essex 2001, s.366.

<sup>4</sup> Por. D. Owen, P. Cole: *EMU in perspective. Understanding monetary union*. op.cit. s. 114.



deficytu może rozwiązać się sam, zanim jeszcze dane za kolejny rok zostaną opublikowane.

- Fakt, że Rada może zastosować sankcje w przypadku, gdy deficyt przekroczy poziom 3% PKB w sytuacji obniżenia się PKB o co najmniej 0,75%, stanowi pole do dowolnej interpretacji przy podejmowaniu decyzji. Pakt może być w istocie mniej restrykcyjny, niż się wydaje<sup>5</sup>.

Łącznie krytyka Paktu sprowadza się do stwierdzenia, że z jednej strony zbyt hamuje on swobodę w stosowaniu polityki budżetowej w dziedzinie oddziaływania na stan koniunktury. Z drugiej zaś strony wskazuje się, że drastyczne sankcje trudno będzie stosować w praktyce, co z kolei może podważyć wiarygodność przyjętych w UGW rozwiązań w odniesieniu do dyscyplinowania finansów publicznych.

Zwolennicy rozwiązań zastosowanych w ramach Paktu, jak np. Hans Tietmeyer, wskazują natomiast, że polityka budżetowa nie powinna być normalną częścią działań antycyklicznych. Jego zdaniem, ostateczny efekt w większości przypadków jest bowiem negatywny, na co miałyby wskazywać doświadczenia minionych okresów. W efekcie, w jego opinii, w długiej perspektywie nie ma więc konfliktu między dyscypliną budżetową a wzrostem gospodarczym. Ważne jest przy tym jednak, by dyscyplina ta koncentrowała się na wydatkach budżetowych, a mniej na dochodach, gdyż w większości krajów obszaru euro ciężar podatków jest już i tak zbyt duży<sup>6</sup>.

### Ocena dotychczasowych rozwiązań

Istniejących, w ramach UGW, rozwiązań w odniesieniu do polityki budżetowej, a szerzej finansów publicznych, nie da się uznać za ostateczne i docelowe. Na razie są one stosunkowo odległe od rozwiązań stosowanych w istniejących obecnie państwach federalnych, takich jak Stany Zjednoczone czy Kanada. W Stanach Zjednoczonych budżet federalny odgrywa istotną rolę zarówno w stabilizowaniu sytuacji gospodarczej i dochodowej regionów, jak i w redystrybucji zasobów między nimi. Z kolei w Kanadzie, która jest wprawdzie nieco luźniejszą federacją niż Stany Zjednoczone, a poszczególne prowincje mają większą swobodę w kształtowaniu swych budżetów niż władze stanowe w Stanach Zjednoczonych, także silnie jest rozwinięta polityka wspierania przez rząd, regionów uboższych poprzez transfery z budżetu federalnego. Transfery te dotyczą m.in. prowincji Alberta, silnie uzależnionej od produkcji i sprzedaży ropy naftowej i w efekcie odczuwającej wahania dochodów w rezultacie występujących fluktuacji cen tego surowca.

Biorąc pod uwagę także te doświadczenia, zwolennicy istotnego postępu w procesie integracji w ramach Unii Europejskiej uważają, że federalizm fiskalny jest istotnym warunkiem funkcjonowania unii walutowej. Ponieważ Traktat nie daje podstaw do spełnienia tego warunku, ewentualne wystąpienie poważnych problemów regionalnych może zakłócić harmonijne funkcjonowanie unii walutowej. Bez znaczącego centralnego budżetu, zapewniającego odpowiednie wsparcie finansowe krajom członkowskim, integracja walutowa może okazać się ryzykownym przedsięwzięciem<sup>7</sup>. Spośród istotnych źródeł tego ryzyka należy wskazać relatywnie niewielką elastyczność płac w krajach członkowskich oraz niską mobilność siły roboczej w stosunkach między tymi krajami. Ograniczenia w odniesieniu do salda budżetowego mogą stanowić istotne utrudnienie w pokonywaniu skutków wstrząsów, które mogą dotknąć szczególnie niektóre kraje obszaru euro.

Stosunkowo często wyrażany jest więc pogląd, że w ramach UGW potrzebne są zdecydowane kroki w kierunku integracji politycznej. Integracja taka może okazać się zadaniem szczególnie pilnym, gdy stosowanie w praktyce Paktu Stabilności i Wzrostu okaże się niewystarczające z punktu widzenia postawionych przed nim celów<sup>8</sup>.

Zważywszy na to, że bardziej zaawansowana integracja polityczna, umożliwiająca znacząco większą niż dotąd centralizację polityki budżetowej na szczeblu UGW, nie jest możliwa w najbliższej perspektywie, zgłaszane były też swego rodzaju rozwiązania zastępcze. Otóż w czasie negocjacji w Maastricht Traktatu o Unii Europejskiej przedmiotem uwagi była zgłoszona przez Komisję Europejską propozycja zastosowania na skalę Unii mechanizmu absorbującego (łagodzącego) wstrząsy („*union-wide shock absorption mechanism*”). Propozycja ta została ostatecznie jednak odrzucona, głównie z powodu obaw, że wprowadzenie tego mechanizmu spowodowałoby znaczny wzrost rozmiarów budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Tymczasem, jak się wskazuje, skompensowanie w ramach takiego mechanizmu 19% spadku dochodów, będącego następstwem wstrząsu gospodarczego, byłoby możliwe stosunkowo niskim kosztem, wynoszącym rocznie tylko 0,2% PKB UE jako całości. Rozważany tu mechanizm miałby charakter czysto stabilizacyjny (a nie redystrybucyjny). Miałby więc zastosowanie jedynie w sytuacji wystąpienia wstrząsu, natomiast nie byłby powiązany z relatywnym stopniem zamożności danego kraju. Funkcjonowanie mechanizmu zależałoby głównie od tego, jak kształtuje się stopa bezrobocia w danym kraju w stosunku do średniej stopy bezrobocia w Unii. Mechanizm ten działałby dzięki zebranej puli środków, podobnie jak to się dzieje w przypadku działalności

<sup>5</sup> Tamże, s.117-118.

<sup>6</sup> Por. S.F. Frowen: *Interview: Professor Hans Tietmeyer*, „Central Banking” (London), nr 4, maj 2001.

<sup>7</sup> Por. T. Hitiris, op.cit. s. 176.

<sup>8</sup> T. Hitiris: op.cit., s.176, D. Owen, P. Cole: op.cit. s.120.

ubezpieczeniowej. Mógłby on ewentualnie stanowić – w dalszej perspektywie – jakieś rozwiązanie alternatywne wobec Paktu Stabilności i Wzrostu, który, jak się wyraża obawy, może z czasem okazać się nadmiernie rygorystyczny i trudny do faktycznej realizacji przez Radę<sup>9</sup>.

Na razie faktem pozostaje to, że takiego mechanizmu, stanowiącego pewną namiastkę scentralizowanej polityki budżetowej, nie udało się stworzyć i brakuje jest informacji, aby miał on powstać w najbliższej przyszłości. Tymczasem, jak niektórzy wskazują, już w perspektywie najbliższych lat mogą pojawić się zagrożenia, których nie da się przezwyciężyć opierając się na obecnie obowiązujących w ramach obszaru euro regulacjach dotyczących finansów publicznych. Opinię taką zaprezentował niedawno Jean Boissonnat, były członek Rady Polityki Pieniężnej Banku Francji. Podkreślił on, że powołanie do życia euro było decyzją polityczną (ściśle związaną, jak to ujął, „z upadkiem muru berlińskiego”), której nie poprzedziła odpowiednio silna unia polityczna. Najważniejsze, co zdołano osiągnąć w tej dziedzinie, to ustanowienie Europejskiego Banku Centralnego, będącego pierwszą instytucją o charakterze federalnym. Zdaniem tego autora, na obecnym etapie integracji, jeszcze przed przystąpieniem do UE nowych krajów członkowskich, należy wzmocnić uprawnienia Komisji Europejskiej, nie tylko w sferze ekonomicznej. Potrzeba pogłębienia integracji, według niego, wynika przede wszystkim z tego, że już w trakcie nadchodzących pięciu lat nie da się wykluczyć poważnego kryzysu, który mógłby dotknąć obszar euro, np. w wyniku upadku wielkiej instytucji finansowej albo dużego przedsiębiorstwa (jak np. firmy Enron w Stanach Zjednoczonych). Z tego względu Pakt Stabilności i Wzrostu nie wystarczy i trzeba zmierzać do rozwiązania, które można określić jako „pakt solidarności” (*un pacte de solidarité*)<sup>10</sup>.

Świadomość potrzeby wzmocnienia już obecnie ram instytucjonalnych funkcjonowania obszaru euro była z pewnością ważnym czynnikiem, który zadecydował o wyłonieniu się tzw. Eurogrupy (*Eurogroup*), określanej też jako Rada Euro-12 (*Euro-12 Council*), skupiającej ministrów finansów krajów obszaru euro. Działalność Rady w takim składzie nie jest wyraźnie oparta na postanowieniach TWE. Może być raczej postrzegana jako pewien naturalny efekt integracji charakteryzującej się tzw. zmienną geometrią (*variable geometry*), odnoszącej się do części przedsięwzięć podejmowanych w ramach Unii Europejskiej, w których nie uczestniczą wszystkie kraje członkowskie (np. układ z Schengen).

Ministrowie uczestniczący w Radzie Euro-12 zobowiązali się do uprzedniej wymiany informacji, a tam,

gdzie jest to konieczne, także do podjęcia dyskusji na temat planowanych przez poszczególne kraje ważniejszych zmian w podatkach oraz wydatkach budżetowych. Ponadto, niedawno zapoczątkowano dokonywanie wspólnej oceny „jakości” finansów publicznych, tzn. cech strukturalnych budżetów narodowych. Ma to pozwolić na lepsze wzajemne poznanie istniejących problemów. Jest to szczególnie istotne dla podjęcia wyzwań o charakterze długoterminowym stojących przed polityką budżetową, jak np. postępujący proces starzenia się społeczeństw. Te formy koordynacji polityki budżetowej, wychodzące poza założenia Paktu Stabilności i Wzrostu, mają charakter nieformalny i niezobowiązujący. Ich wiarygodność i skuteczność będą więc uzależnione więc od woli respektowania zobowiązań przyjętych przez decydentów kształtujących stan krajowych finansów publicznych. Ponadto, nie wyklucza się, że z czasem praktyka koordynacji polityk budżetowych może rozwinąć się w kierunku uzgadniania wspólnego ogólnego stanowiska, mającego wpływ na kształt narodowych polityk budżetowych. W efekcie takiego kierunku ewolucji wewnętrzne polityki budżetowe krajów członkowskich mogłyby być kształtowane tak, by można było osiągnąć efekty pożądane z punktu widzenia obszaru euro jako całości. W ten sposób specyficzne uwarunkowania całej unii walutowej mogłyby być uwzględniane w narodowych politykach budżetowych<sup>11</sup>.

### Sytuacja finansów publicznych krajów obszaru euro

Konsolidacja finansów publicznych stała się najważniejszym celem polityki budżetowej realizowanej przez kraje należące obecnie do obszaru euro, a także te państwa UE, które do tego obszaru nie przystąpiły. W przypadku krajów zmierzających do pełnego członkostwa w UGW wynikało to najpierw z dążenia do spełnienia kryterium zbieżności dotyczącego deficytu budżetowego i długu publicznego, a od 1999 r. do sprostania wymogom wynikającym także z Paktu Stabilności i Wzrostu. Poprawie stanu finansów publicznych sprzyjał spadek rynkowych stóp procentowych, do którego w istotnym stopniu przyczyniły się dobre rezultaty w zwalczaniu inflacji i wyraźne ograniczenie oczekiwań inflacyjnych. Z kolei sam spadek stóp procentowych na rynku okazał się możliwy dzięki sukcesom działań w ograniczaniu deficytu budżetowego, podejmowanym szczególnie intensywnie od połowy lat dziewięćdziesiątych.

Stosunkowo korzystna sytuacja gospodarcza w pierwszych dwóch latach istnienia UGW sprzyjała kontynuacji działań na rzecz uzdrawiania finansów pu-

<sup>9</sup> J. Pelkmans: *European Integration ...*, op.cit., s.366.

<sup>10</sup> Por. H. Chevillon, *Il faut créer un pacte de stabilité*. „La Tribune” (Paryż) z 21 grudnia 2001 r.

<sup>11</sup> *The economic policy framework in EMU*, op.cit.

Tabela 1 Saldo budżetu oraz dług publiczny krajów obszaru euro (w % PKB)

	Saldo budżetu*: deficyt (-)/nadwyżka (+)				Dług publiczny			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
Belgia	-2,0	-0,8	-0,6	0,1	125,3	119,7	115,9	110,3
Niemcy	-2,7	-2,2	-1,6	1,2	61,0	60,9	61,3	60,3
Grecja	-4,0	-2,4	-1,8	-1,1	108,2	105,0	103,9	102,7
Hiszpania	-3,2	-2,6	-1,1	-0,3	66,7	64,7	63,4	60,7
Francja	-3,0	-2,7	-1,6	-1,3	59,3	59,5	58,5	57,6
Irlandia	1,2	2,3	2,3	4,5	65,1	54,8	49,3	38,6
Włochy	-2,7	-2,8	-1,8	-0,3	120,2	116,4	114,6	110,5
Luksemburg	3,4	3,5	3,7	6,1	6,1	6,4	6,0	5,3
Holandia	-1,1	-0,8	0,4	2,2	69,9	66,8	63,1	56,1
Austria	-1,9	-2,4	-2,2	-1,1	64,7	63,9	64,7	63,1
Portugalia	-2,7	-2,4	-2,1	-1,5	58,9	54,7	54,5	53,7
Finlandia	-1,5	1,3	1,9	6,9	54,1	48,8	47,3	44,0
Obszar euro	-2,6	-2,2	-1,3	-0,8	74,8	73,1	72,0	69,5

\* Saldo budżetu obejmuje tu saldo budżetu centralnego, budżetów regionalnych i lokalnych oraz funduszy ubezpieczenia społecznego.

Źródło: Zestawienie własne na podstawie: „Monthly Bulletin” (European Central Bank) z marca 2002, s. 54\* i 55\*.

blicznych w krajach członkowskich. Ewolucja stanu tych finansów na obszarze euro jako całości od 1999 r. nie przedstawia się jednoznacznie. Saldo budżetu łącznie dla wszystkich krajów należących do obszaru istotnie się bowiem poprawiło, gdyż w 1999 r., w porównaniu z poprzednim rokiem, nastąpił spadek relacji deficytu budżetowego do PKB aż o 0,9 punktu procentowego (z 2,2% do 1,3%). W 2000 r. także odnotowano zmniejszenie tej relacji, choć w mniejszym stopniu niż poprzednio, gdyż o 0,5 punktu (do 0,8% PKB). Poprawa wskaźnika w tym roku w dużej mierze (o około 0,3 punktu) wynikała z wpływów o charakterze jednorazowym, osiągniętych dzięki sprzedaży licencji UMTS w sześciu krajach członkowskich. Te wyjątkowe dochody budżetowe dla całego obszaru euro osiągnęły poziom 1,1% PKB, a w przypadku Niemiec wyniosły aż 2,5%<sup>12</sup>.

Od 1997 r. sytuacja finansów publicznych w poszczególnych krajach tworzących obecnie obszar euro stopniowo się poprawiała. W 1999 r. tylko Austria i Portugalia miały deficyt przekraczający 2% PKB. W 2000 r. wszystkie odnotowane deficyty budżetowe były już mniejsze niż 1,5% PKB, połowa zaś z 12 krajów członkowskich miała nadwyżki budżetowe wynoszące od 0,1% PKB w Belgii do 6,9% PKB w Finlandii. Te korzystne tendencje w odniesieniu do deficytu budżetowego istotnie przyczyniły się do wyraźnego spadku we wszystkich krajach obszaru euro relacji długu publicznego do PKB. W 2000 r. krajami, gdzie ta relacja ciągle przekraczała 100% PKB, były: Grecja, Belgia i Włochy. W większości pozostałych krajów dług publiczny był bliski wartości referencyjnej, wynoszącej 60%, bądź wyraźnie od niej mniejszy.

Według szacunków dokonanych przez EBC na podstawie zaktualizowanych programów stabilizacyjnych przedłożonych przez kraje obszaru euro pod koniec 2001 r., deficyt budżetowy tych krajów, bez uwzględnienia wpływów z tytułu sprzedaży licencji UMTS, wyniósł w 2001 r. 1,1% PKB obszaru jako całości. W świetle powyższych programów dług publiczny miał zaś w 2001 r. spaść do poziomu 68,7% PKB. Dane z pierwszych miesięcy 2002 r. wskazują jednak, że ostateczne rezultaty za 2001 r. zarówno w odniesieniu do deficytu budżetowego, jak i długu publicznego w krajach członkowskich mogą okazać się mniej korzystne od tych szacunków<sup>13</sup>.

Przez pierwsze trzy lata istnienia obszaru euro należące do niego kraje nie miały faktycznie istotnych trudności w sprośaniu wymogom Paktu Stabilności i Wzrostu. Należy zwrócić jednak uwagę na następującą kwestię<sup>14</sup>:

- Po skorygowaniu o dochody z tytułu sprzedaży licencji UMTS w odniesieniu do całego obszaru euro faktyczny deficyt w 2000 r. w relacji do PKB ukształtował się na poziomie mniejszym o 0,3 punktu procentowego od celu określonego w programie stabilizacyjnym na ten rok. W 2000 r. tendencja spadkowa strukturalnego deficytu budżetowego (czyli deficytu skorygowanego o wpływ koniunktury) została przerwana, pierwszy raz od czasu załamania koniunktury w latach 1990-1991. Dla całego obszaru euro w 2000 r. deficyt strukturalny wyniósł 1,3% PKB, a w 2001 r. pozostał praktycznie na niezmiennym poziomie. Krajami obszaru,

<sup>13</sup> „Monthly Bulletin” (European Central Bank) z marca 2002, s. 48-49.

<sup>12</sup> *Le Pacte de Stabilité dans le tourment*. “Courrier Économique et Financier” (KBC Bank, Bruxelles), styczeń 2002 r.

<sup>14</sup> *Le Pacte de Stabilité dans le tourment*, op.cit. oraz “Monthly Bulletin” (European Central Bank) z marca 2002, s. 48-49.



Tabela 2 Programy stabilizacyjne krajów obszaru euro na lata 2002-2005

Kraj Program*	Wzrost realny PKB (w %)				Saldo budżetu (% PKB)				Dług publiczny (% PKB)			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
<b>Belgia</b>												
* XII 2000	2,5	2,5	2,5	2,5	0,3	0,5	0,6	0,7	101,4	97,2	92,9	88,7
* XI 2001	1,3	3,0	2,5	2,4	0,0	0,5	0,6	0,7	103,3	97,7	93,0	88,6
<b>Niemcy</b>												
* X 2000	2,5	2,5	2,5	.	-1,0	-0,5	0	.	57,5	56,5	54,5	.
* XII 2001	1,25	2,5	2,5	2,5	-2,0	-1,0	0	0	60,0	59,0	57,0	55,5
<b>Grecja</b>												
* XII 2000	5,2	5,5	5,5	.	1,5	2,0	2,0	.	96,0	90,5	84,0	.
* XII 2001	3,8	4,0	4,0	.	0,8	1,0	1,2	.	97,3	94,4	90,0	.
<b>Hiszpania</b>												
* I 2001	.	3,2	.	.	0,2	0,3	0,3	.	56,6	52,8	49,6	.
* XII 2001	2,4	3,0	3,0	3,0	0,0	0,0	0,1	0,2	55,7	53,8	51,9	50,0
<b>Francja</b>												
* XII 2000	.	3,0	.	.	-0,6	-0,4	0,2	.	55,9	54,6	52,9	.
* XII 2001	2,5	.	3,0	.	-1,4	-1,0	0,0	0,3	56,3	55,3	53,6	51,8
<b>Irlandia</b>												
* XII 2000	6,3	5,7	.	.	3,8	4,6	.	.	28,0	24,0	.	.
* XII 2001	3,9	5,8	5,3	.	0,7	-0,5	-0,6	.	33,7	33,8	34,1	.
<b>Włochy</b>												
* XII 2000	3,1	3,1	3,1	.	-0,5	0,0	0,3	.	103,5	99,6	94,9	.
* XI 2001	2,3	3,0	3,0	3,1	-0,5	0,0	0,0	0,2	104,3	101,0	98,0	95,4
<b>Luksemburg</b>												
* XII 2000	5,3	5,8	.	.	2,5	2,5	.	.	.	.	.	.
* XI 2001	5,3	5,7	5,6	.	2,8	3,1	3,4	.	4,6	4,2	3,9	.
<b>Holandia</b>												
* IX 2000	2,0	2,0	2,0	.	0,25	0,25	0,25	.	50,25	48,75	46,75	.
* X 2001	2,0	2,25	2,25	.	1,0	1,0	1,0	.	47,7	45,0	42,0	.
* XII 2001	1,25	2,5	2,5	2,5	0,4	0,2	0,5	1,0	48,0	45,0	42,0	.
<b>Austria</b>												
* XII 2000	2,7	2,3	2,5	.	0,0	0,0	0,0	.	59,1	57,2	55,3	.
* XI 2001	1,3	2,4	2,8	2,8	0,0	0,0	0,2	0,5	59,6	57,2	54,7	52,1
<b>Portugalia</b>												
* I 2001	3,2	3,2	3,2	.	-0,7	-0,3	0,0	.	51,5	49,8	48,1	.
* XII 2001	1,75	2,5	3,0	3,0	-1,8	-1,0	0,0	0,4	55,7	55,5	54,0	53,2
<b>Finlandia</b>												
* IX 2000	3,2	2,7	2,7	.	4,4	4,5	4,9	.	37,1	34,9	32,2	.
* XI 2001	1,6	2,7	3,0	.	2,6	2,1	2,6	.	42,9	43,0	41,8	.

\* Data przedłożenia zaktualizowanego programu stabilizacyjnego.

Uwaga: saldo budżetu nie uwzględnia ewentualnych wpływów z tytułu sprzedaży licencji UMTS.

Źródło: "Monthly Bulletin" (European Central Bank) z marca 2002, s. 51.

- gdzie ten deficyt był największy, były Niemcy, Francja i Portugalia.
- Spadek ogólnego deficytu zanotowany w 2000 r. (już po uwzględnieniu wpływów z UMTS) był w efekcie konsekwencją wyłącznie nieoczekiwanej dobrej koniunktury w tym roku. W krajach obszaru euro PKB wzrósł bowiem o 3,4%, podczas gdy w programach stabilizacyjnych przyjęto założenie, że wzrost ten wyniesie 2,8%.
  - W dziewięciu krajach członkowskich wysiłek budżetowy (mierzony roczną zmianą strukturalnego salda pierwotnego, czyli bez uwzględnienia odsetek od zadłużenia) był faktycznie słabszy, niż zakładano w programach stabilizacyjnych na 2000 r. Część krajów, wśród nich także duże kraje, odsunęła na bliżej nieokreśloną przyszłość konieczne reformy strukturalne wydatków publicznych. Nastąpiło więc zmniejszenie tempa uzdrawiania finansów publicznych,

po wielu latach oszczędności związanych z dostosowywaniem się do wymagań określonych kryteriami z Maastricht.

- W 2001 r. kraje obszaru euro zredukowały podatki (głównie od dochodów przedsiębiorstw oraz osób fizycznych) na łączną kwotę odpowiadającą 0,6% ich ogólnego PKB. EBC podkreśla, że obniżkom wpływów podatkowych w niektórych krajach nie towarzyszyło odpowiednie zmniejszenie wydatków budżetowych. Faktycznie zanotowano nawet wzrost wydatków, głównie na cele socjalne.
- W 2002 r. proces zmniejszania ciężarów podatkowych będzie realizowany już tylko na bardzo niewielką skalę (głównie w Belgii, Luksemburgu i Finlandii, czyli krajach mających nadwyżki budżetowe).

W ostatnich miesiącach 2001 r., jak wskazano wyżej, kraje obszaru euro przedstawiły Komisji Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej zaktualizowane programy stabilizacyjne na okres od 2002 r. do 2005 r. (zob. tabela 2).

Programy te musiały uwzględniać Ogólne wytyczne dla polityki gospodarczej (*Broad Economic Policy Guidelines*) przyjęte w 2001 r. Zgodnie z tymi wytycznymi kraje członkowskie powinny były przygotować budżety na 2002 r. starając się, by były one bliskie równowagi bądź miały nadwyżkę, tak aby możliwe było dalsze wzmocnienie ich finansów publicznych. Należy podkreślić, że w przypadku większości krajów członkowskich zaktualizowane pod koniec 2001 r. programy stabilizacyjne opierają się na zrewidowanych w dół prognozach wzrostu gospodarczego. Zgodnie z tymi prognozami, w 2002 r. wzrost realny PKB w odniesieniu do całego obszaru euro ma wynieść 2%. Jest to o jeden punkt procentowy mniej, niż oczekiwano przyjmując w 2000 r. programy stabilizacyjne na 2002 r.

Te mniej korzystne prognozy wzrostu gospodarczego zaowocowały w większości przypadków zmianą założeń co do stanu finansów publicznych, zwłaszcza w odniesieniu do 2002 r. Uznano, że w tym roku możliwe jest jedynie bardzo niewielkie obniżenie relacji deficytu budżetowego do PKB, przy czym łącznie dla wszystkich krajów członkowskich relacja ta w zaktualizowanych w 2001 r. programach jest wyższa o pół punktu procentowego od tej, którą zakładano w tych programach rok wcześniej. Sytuacja makroekonomiczna przewidywana na 2002 r. w dalszym ciągu może niekorzystnie oddziaływać na wzrost dochodów i przyczyniać się do wzrostu wydatków. W tym roku cztery z dwunastu krajów obszaru euro (Niemcy, Francja, Włochy i Portugalia) będą dalej mieć deficyty budżetowe, przy czym w odniesieniu do dwóch krajów (Niemcy, Portugalia) EBC wyrażał dotychczas obawy, że relacja deficytu do PKB może faktycznie usytuować się blisko wartości referencyjnej (3% PKB). W przypadku pozostałych krajów członkowskich założono, że budżety będą bliskie równowagi (Belgia, Hiszpania, Austria) lub

zamkną się nadwyżką (Grecja, Irlandia, Luksemburg, Holandia i Finlandia).

Zgodnie z obowiązującymi obecnie programami stabilizacyjnymi, w 2003 r. łącznie w 12 krajach obszaru euro ma nastąpić spadek relacji deficytu budżetowego do PKB do poziomu 0,4% (czyli o 0,5 punktu procentowego) w porównaniu z poprzednim rokiem. W 2004 r. – czyli rok później niż przewidywano w poprzedniej wersji programów – ma zostać osiągnięta równowaga w budżecie obszaru euro jako całości. Realizacja tych zamierzeń jest oczywiście silnie uzależniona od tego, jak w rzeczywistości będzie kształtował się wzrost gospodarczy i czy krajom członkowskim wystarczy determinacji, by dyscyplinować wydatki budżetowe.

Charakteryzując założenia zaktualizowanych w 2001 r. programów stabilizacyjnych dotyczące relacji długu publicznego do PKB, należy zauważyć, że w latach 2002-2004 ma ona być wyższa od zakładanej jeszcze rok wcześniej (wyjątek dotyczy Holandii, a częściowo Luksemburga i Austrii). Na podkreślenie zasługuje jednak to, że trzy kraje (Belgia, Włochy, Grecja), gdzie relacja ta była dotychczas najwyższa, zmierzają do tego, by w latach 2004-2005 dług publiczny stanowił już około 90% PKB lub niewiele więcej powyżej tego wskaźnika. Jeśliby zamierzenia te udało się zrealizować, stanowiłoby to znaczącą ulgę dla ich budżetów – z tytułu zmniejszenia kosztów obsługi długu. Byłoby to również niebagatelnym osiągnięciem w porównaniu ze stanem, jaki występował w tych krajach jeszcze w połowie lat dziewięćdziesiątych.

Ogólnie biorąc, można powiedzieć, że założenia zawarte w programach stabilizacyjnych są wyrazem woli politycznej władz krajów członkowskich co do konsekwentnej realizacji celów określonych w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Skuteczna realizacja tych programów – poprzez konsolidację finansów publicznych – powinna, jak ocenia EBC, zapewnić odpowiednio szerokie pole do działania automatycznych stabilizatorów, mających łagodzić wahania koniunktury. Powinno to sprzyjać stabilności obszaru euro i zaufaniu do jego gospodarki.

Proces dostosowywania się krajów obszaru euro do wymagań wynikających z Paktu nie był jednak dotychczas wolny od napięć. Szczególną uwagę społeczności międzynarodowej wzbudziły działania prewencyjne podjęte przez Komisję Europejską w odniesieniu do Niemiec (w mniejszym stopniu do Portugalii) oraz ich potencjalne skutki.

### **Działania prewencyjne wobec Niemiec i Portugalii**

Biorąc pod uwagę sytuację budżetową Niemiec oraz Portugalii w 2001 r., a także przewidywania na 2002 r.

Komisja Europejska zwróciła się w styczniu bieżącego roku do Rady UE (Ecofin), aby ta skierowała do tych krajów zalecenia, mogące stanowić dla nich sygnał ostrzegawczy przed pojawieniem się nadmiernego deficytu.

Wśród przyczyn, które wpłynęły na pogorszenie sytuacji budżetowej Niemiec w 2001 r., poza osłabieniem koniunktury gospodarczej, wskazuje się na niekorzystną ewolucję stanu finansów publicznych krajów związkowych oraz zniesienie pułapu wydatków na lekarstwa. Istotny wpływ na stan finansów publicznych w Niemczech miała też poważna redukcja podatków, stanowiąca równowartość 1,2% PKB tego kraju. W związku z pogorszeniem się sytuacji budżetowej, oczekuje się, że w 2002 r. władze niemieckie ponownie będą musiały zwiększyć podatki (o 0,3% PKB). Z różnych szacunków wynika, że w 2002 r. realny wzrost gospodarczy w Niemczech powinien osiągnąć co najmniej 1,7%, aby można było uniknąć przekroczenia dopuszczalnego poziomu deficytu. Natomiast po to, by w 2002 r. ustabilizować deficyt na poziomie z 2001 r. (tj. 2,5% PKB), wzrost gospodarczy powinien wynieść 2,7%. Z uwagi na oczekiwany wzrost PKB o około 1%, uzasadnione były obawy, że deficyt budżetowy w 2002 r. może faktycznie przekroczyć 3% PKB<sup>15</sup>. Władze nie będą mogły powołać się na nadzwyczajne okoliczności, które generalnie są związane, jak wskazano wyżej, z wystąpieniem spadku PKB o co najmniej 0,75%.

Komisarz ds. walutowych Pedro Solbes stwierdził, że wiarygodność Paktu Stabilności i Wzrostu została podważona, gdyby żadne działanie nie zostało w tej sytuacji podjęte<sup>16</sup>. Pojawiły się też opinie, że jeśliby działania dyscyplinujące zainicjowane przez Komisję okazały się nieskuteczne, mogłyby to spowodować nieobliczalne konsekwencje z punktu widzenia wiarygodności obszaru euro w kwestii polityki budżetowej<sup>17</sup>.

Na ogół jednak za mało prawdopodobne uznawano to, że Niemcy będą musiały wnieść depozyt na rzecz Unii, a za jeszcze mniej realne w tym przypadku postrzegano przekształcenie ewentualnego depozytu w karę finansową. Nadmierny deficyt musiałby się bowiem utrzymywać co najmniej dwa lata. Bardziej prawdopodobne jest to, że jeśli Niemcy przekroczą dopuszczalny poziom deficytu, to może to być zjawisko jedynie przejściowe, zważywszy oczekiwane dostosowania w polityce budżetowej oraz spodziewaną poprawę koniunktury gospodarczej. Istotne jest również to, że faktyczne zastosowanie sankcji finansowych przewidzianych w Pakcie Stabilności i Wzrostu mogłyby jeszcze bardziej pogorszyć sytuację budżetową Niemiec.

Najwięcej emocji wywoływały przewidywania, że w przypadku ustanowienia tych sankcji Niemcy, które były inicjatorem uchwalenia Paktu i jego najbardziej zagorzałym zwolennikiem, stałyby się pierwszym krajem UGW, który zostałby poddany jego surowym rygorom.

„European Voice” przytacza opinie z prasy niemieckiej („Die Welt”, „Zeitung”), z których wynika, że wysiłki, by odwrócić formalne ostrzeżenie Komisji Europejskiej dotyczące budżetu Niemiec, mogą okazać się skuteczne, ale odbędzie się to znacznym kosztem. Jeśli bowiem upowszechni się przekonanie, że reguły dla dużych krajów członkowskich Unii, w tym przede wszystkim dla Niemiec, są inne niż dla krajów małych, będzie to zjawisko niekorzystne. W opiniach tych wskazywano także na niedoskonałość reguł budżetowych UGW, jeśli trzeba byłoby od nich odstąpić już wtedy, gdy zostały poddane pierwszemu testowi<sup>18</sup>.

Rada UE, która obradowała 12 lutego 2002 r., odrzuciła wniosek skierowany przez Komisję w sprawie deficytu budżetowego w Niemczech i Portugalii i nie skierowała wobec tych krajów żadnego formalnego ostrzeżenia. Kraje te zobowiązały się do podjęcia działań niezbędnych, aby nie dopuścić do przekroczenia wartości referencyjnej dla deficytu budżetowego (3% PKB), a także do zrównoważenia swych budżetów do 2004 r. Rada uznała, że te zobowiązania są wystarczającą odpowiedzią na obawy zgłoszone przez Komisję. EBC stwierdził natomiast, że powyższe wydarzenia pokazały, że unijne zasady oddziaływania na politykę budżetową funkcjonują w sposób przejrzysty, a efektem ich istnienia jest presja na utrzymanie dyscypliny budżetowej. Niemniej jednak, w opinii EBC, potrzebna jest czujność, by zapewnić ścisłą realizację programów średnioterminowych oraz szybkie i rygorystyczne stosowanie procedury wynikającej z Paktu Stabilności i Wzrostu<sup>19</sup>.

Należy jednak wskazać, że przed posiedzeniem Rady Niemcy i Portugalia usilnie starały się o pozyskanie poparcia ze strony innych krajów UE. Poparcia takiego udzieliły im w szczególności Wielka Brytania, Francja i Włochy. W przypadku Francji i Włoch było to, jak się ocenia, rezultatem obaw, że te kraje same mogłyby się znaleźć w podobnej sytuacji, jak Niemcy i Portugalia, gdyby nie poprawiła się koniunktura gospodarcza. Z kolei Wielka Brytania udzieliła poparcia, by podkreślić pogląd, zaprezentowany przez brytyjskiego Kanclerza Skarbu Gordona Browna, że Komisja Europejska stosuje zbyt rygorystyczną interpretację Paktu Stabilności i Wzrostu, po tym jak Komisja zasugerowała, że planowane przez rząd Wielkiej Brytanii wydatki spowodują pogorszenie sytuacji budżetowej

<sup>15</sup> *Le Pacte de Stabilité dans le tourmente*, op.cit.

<sup>16</sup> *Yellow card for Germany was right decision*. „European Voice” (Brussels) z 31 stycznia – 6 lutego 2002 r.

<sup>17</sup> Zob. szerzej: P. Norman: *Germany may take its own medicine*. „Financial Times” (London) z 30 stycznia 2002 r.

<sup>18</sup> G. Winneker: *Germany's under fire but Spain plays it cool*. „European Voice” 7 – 13 lutego 2002 r.

<sup>19</sup> „Monthly Bulletin” (European Central Bank) z marca 2002, s.50.

tego kraju. Wśród przyczyn niewystosowania przez Radę UE formalnego ostrzeżenia wobec Niemiec była chęć uniknięcia konfrontacji z krajem, który jest największym płatnikiem netto do budżetu ogólnego Unii<sup>20</sup>.

Ta pierwsza poważniejsza próba dyscyplinującego zastosowania reguł Paktu wywołała ożywioną dyskusję w sprawie modyfikacji jego postanowień. W dyskusji tej wskazano, że system wczesnego ostrzegania realizowany przez Komisję Europejską jest swego rodzaju fikcją, jeśli alarm jest upubliczniany, zanim zainteresowany kraj ma możliwość wprowadzenia stosownych zmian w swej polityce. Cała procedura oddziaływania na ten kraj, zgodnie z założeniami Paktu, miała być realizowana dyskretnie. Miałyby to oznaczać, że jedynie wtedy, gdy rząd danego kraju nie zastosowałby się do zaleceń Komisji i Rady, informacja na ten temat może być podana do publicznej wiadomości, co stanowiłoby sankcję. Jak wskazała Christa Randzio-Plath, przewodnicząca Komisji Gospodarczej i Walutowej Parlamentu Europejskiego, Niemcy tego rodzaju sankcja spotkała jeszcze, zanim temat deficytu w tym kraju został podjęty przez Komisję. Zaproponowała ona, by istniejący obecnie limit deficytu budżetowego, wynoszący 3% PKB, został zastąpiony nowym miernikiem, uwzględniającym fazę cyklu, w której znajduje się dany kraj. Przy zastosowaniu tego skorygowanego wskaźnika deficyt budżetowy w Niemczech wynosiłby w 2002 r. 1,7% PKB i nie wywołałby takiej presji na rząd tego kraju ze strony Komisji Europejskiej<sup>21</sup>.

Szeroka dyskusja, którą wywołała perspektywa zastosowania wobec Niemiec i Portugalii środków dyscyplinujących politykę budżetową, skłoniła Komisję Europejską do wyrażenia gotowości rozważenia możliwości zreformowania zasad Paktu Stabilności i Wzrostu w taki sposób, by uwzględnił on w większym niż dotąd stopniu cykliczne wahania koniunktury. Przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi w marcu br. wskazał, że istnieje pole do zmian w istniejącym systemie, które zapewniłyby jego większą elastyczność. Mogłoby to oznaczać, że w okresie słabszej koniunktury, gdy wpływy z podatków ulegają zmniejszeniu, rządy krajów członkowskich miałyby większą swobodę pożyczania pieniędzy na rynku niż obecnie. Z drugiej jednak strony intencją Komisji jest wcześniejsze, niż to wynika z obowiązujących reguł, reagowanie na zjawisko nadmiernego zadłużania w sytuacji, gdy koniunktura gospodarcza danego kraju jest korzystna. Powyższe deklaracje nie oznaczają, że już w nieodległym czasie Pakt Stabilności i Wzrostu zostanie istotnie zmodyfikowany. Wiadomo bowiem, że wszelkie propozycje zmian wymagają stosunkowo czasochłonnego procesu

konsultacji między Komisją, innymi instytucjami UE oraz krajami członkowskimi. Jak wynika z wypowiedzi przedstawicieli Komisji, na razie Pakt, w jej opinii, dobrze spełniał swe zadania, ale z czasem, w jakimś spokojnym momencie, jego stosowanie w praktyce może zostać poddane ocenie<sup>22</sup>.

### Perspektywy sytuacji budżetowej

Realizacja celów programów stabilizacyjnych w postaci równoważenia budżetów narodowych jest zadaniem stosunkowo trudnym, zważywszy na stan koniunktury oraz uwarunkowania strukturalne. Niektóre kraje (w tym Włochy) zgłosiły postulat, aby złagodzić kalendarz dochodzenia do równowagi budżetowej. Należy jednak zwrócić uwagę, że bardziej liberalne potraktowanie któregoś kraju (krajów) obszaru euro wymaga aprobaty innych państw członkowskich. Generalne złagodzenie wymagań co do finansów publicznych w strefie euro, poprzez nasilenie tendencji wzrostowej rynkowych stóp procentowych, nie pozostałoby z pewnością bez wpływu na sytuację na rynku finansowym Unii.

Perspektywa wyborów parlamentarnych w 2002 r. w niektórych krajach należących do obszaru z pewnością nie sprzyjała w ostatnim czasie podejmowaniu radykalnych zmian w polityce budżetowej, prowadzących do ograniczenia deficytu. Wręcz przeciwnie, chęć pozyskania poparcia wyborców skłoniła np. rząd francuski do zaproponowania działań na rzecz pobudzenia konsumpcji – m.in. poprzez zmniejszenie kwoty wolnej od podatku w odniesieniu do osób najniższej zarabiających oraz zmniejszenie obciążeń podatkowych przedsiębiorstw (m.in. poprzez szybszy zwrot podatku VAT przez urzędy skarbowe oraz zmianę reguł naliczania amortyzacji). Także poszczególne partie polityczne, przygotowujące się do wyborów parlamentarnych we Francji, silnie eksponowały dotychczas swe programy nastawione na redukcję podatków w najbliższych latach<sup>23</sup>.

Trudności w dostosowaniu się do wymagań Paktu Stabilności i Wzrostu odnoszących się do salda budżetowego stały się impulsem do wyrażenia przez niektórych polityków (m.in. kanclerza Niemiec Gerharda Schroedera, ministra finansów Belgii Didiera Reyndersa) oczekiwań większej gotowości EBC do redukowания stóp procentowych. Argumentem za zmniejszaniem stóp, w opinii tych polityków, powinno być zobowiązanie się krajów członkowskich podjęte w ramach realizacji postanowień Paktu do równoważenia budżetów narodowych. Ekspertki wskazują w tym kontekście, że ściśle trzymanie się przez EBC celu w postaci stabilno-

<sup>20</sup> Zob. szerzej: G. Harding: *Ministers score own goal after rescinding Commission's yellow card for Germany*. "European Voice" (Brussels) z 14 – 20 lutego 2002 r.

<sup>21</sup> Zob. szerzej: P. Chapman: *Time for stability pact rethink after German row, say MEPs*. "European Voice" (Brussels) z 14-20 lutego 2002 r.

<sup>22</sup> Zob. szerzej: P. Chapman: *Cyclical adjustments rethink for stability pact*. "European Voice" (Brussels) z 21-27 marca 2002 r.

<sup>23</sup> Zob. szerzej np. D. Girard: *Le RPR s'engage à baisser les impôts de 30 milliards d'euros sur cinq ans*. "La Tribune" (Paris) z 1 lutego 2002 r.



ści cen, w połączeniu z dążeniem do równowagi budżetowej stanowiło, w świetle niekorzystnej sytuacji gospodarczej w ostatnim czasie, zbyt silne ograniczenie dla krajów członkowskich<sup>24</sup>.

Rysująca się w pierwszej połowie 2002 r. perspektywa poprawy koniunktury na obszarze euro stała się czynnikiem wzmacniającym czujność EBC, jeśli chodzi o ryzyko wzrostu inflacji. Z wypowiedzi przedstawicieli kierownictwa tej instytucji wynika, że przedmiotem jej szczególnej uwagi będzie kształtowanie się cen ropy naftowej oraz planowane negocjacje płacowe. EBC wyraził obawy, że nadmierny wzrost płac może podważyć stabilność cen na obszarze euro. Czynniki te skłaniają bank centralny UGW do stopniowego przesuwania akcentu w swej polityce pieniężnej z przeciwdziałania recesji na rzecz zwalczania inflacji. W tym kontekście kanclerz Niemiec w marcu br. wyraził nadzieję, że EBC będzie utrzymywał stopy procentowe na poziomie sprzyjającym rozwojowi inwestycji<sup>25</sup>.

Członkowie kierownictwa EBC wielokrotnie podkreślali znaczenie autonomii tej instytucji w kształtowaniu polityki pieniężnej na obszarze euro, wyrażając sprzeciw wobec wszelkich nacisków politycznych na kierunki tej polityki. Członek Zarządu EBC, Christian Noyer, podkreślił niedawno, że „bank nigdy nie podejmie decyzji pod presją, gdyż prowadziłoby to donikąd”<sup>26</sup>. W krajach obszaru euro istnieje świadomość, że ewentualne obniżki stóp procentowych nie mogą być warunkiem wystarczającym do osiągnięcia satysfakcjonującego tempa wzrostu gospodarczego i pożądanej sytuacji w dziedzinie zatrudnienia. Konieczna jest kontynuacja reform strukturalnych w wielu dziedzinach. Do najistotniejszych należy reforma zasad funkcjonowania rynku pracy. EBC kładzie szczególny nacisk na potrzebę tej reformy<sup>27</sup>. Na konieczność przeprowadzenia reform strukturalnych w krajach obszaru euro zwraca uwagę także Międzynarodowy Fundusz Walutowy, wskazując, że reformy te są nieuniknione, jeśli istniejąca unia walutowa ma cieszyć się wysokim poziomem zaufania publicznego i przyczynić się do stabilności gospodarczej oraz wzrostu zamożności społeczeństw w krajach członkowskich<sup>28</sup>.

Warto podkreślić, że wprowadzenie euro przyczyniło się do tego, że problemy strukturalne poszczególnych krajów członkowskich UGW stały się bardziej znaczące niż przedtem. Wynika stąd, że kursy waluto-

we oraz stopy procentowe nie mogą już służyć jako środek łagodzący te problemy. Jednakże, jak zauważa Jürgen Stark, nie jest wskazane tworzenie na skalę całej Unii jednolitych standardów, jeśli chodzi o płace oraz świadczenia socjalne. Biorąc pod uwagę znaczne różnice w poziomie wydajności pracy w poszczególnych krajach, harmonizacja regulacji odnoszących się do rynku pracy miałyby katastrofalne skutki dla konkurencyjności i zatrudnienia na obszarze euro. Każdy kraj powinien więc sam określić potrzebne reformy i wprowadzić je w życie<sup>29</sup>.

Doświadczenia z dotychczasowego, stosunkowo jeszcze krótkiego okresu funkcjonowania obszaru euro, w tym w szczególności dotyczące ograniczeń w narodowych politykach budżetowych, w niebagatelnym stopniu przyczyniły się do poszukiwania dodatkowych rozwiązań przez przyszłych członków tego obszaru. Chodzi tu w szczególności o Szwecję, która na razie jest państwem członkowskim Unii Gospodarczej i Walutowej o specjalnym statusie („*Member State with a derogation*”). Rząd szwedzki poważnie rozważa możliwość pełnego członkostwa w UGW od 2006 r. Opublikowany już został precyzyjny harmonogram działań, które muszą być w tym kraju podjęte, aby od 28 lutego 2006 r. euro stało się tam jedynym legalnym środkiem płatniczym. Bodźcem do skonkretyzowania prac na rzecz pełnego członkostwa w UGW stał się wyraźny wzrost poparcia dla euro w Szwecji po tym, jak bezproblemowo udało się wprowadzić do obiegu banknoty i monety euro w pierwszych tygodniach 2002 r. Mając świadomość ograniczeń, które wynikają dla polityki budżetowej z Paktu Stabilności i Wzrostu, Szwedzka Konfederacja Związków Zawodowych (*Swedish Trade Union Confederation*) skupiająca ponad 80% ogółu zatrudnionych w tym kraju, stwierdziła, że poprzez zastąpienie korony przez euro tylko wtedy, gdy zostanie ustanowiony finansowany ze środków państwowych swego rodzaju „fundusz buforowy” (*buffer fund*) mający na celu stabilizowanie zatrudnienia w przypadku spadku koniunktury. Konfederacja grozi, że w przypadku braku takiego funduszu nie wezwie swych członków do głosowania za euro w trakcie referendum, które planowane jest na wiosnę 2003 r. Rząd szwedzki jest generalnie przeciwny utworzeniu takiego funduszu, uznając, że lepszym rozwiązaniem byłaby odpowiednio duża nadwyżka budżetowa. Ostateczne rozwiązanie co do postulowanego funduszu ma zaproponować powołany przez rząd specjalny komitet ekspertów<sup>30</sup>.

Oceniając propozycję odnoszącą się do „funduszu buforowego”, można stwierdzić, że jest ona echem zgłaszanych już w przeszłości propozycji stworzenia takiego funduszu, który miałby funkcjonować na skalę całej

<sup>24</sup> Por. *Euro Zone Is Caught In Tug-of-War on Policy*. „The Wall Street Journal Europe” (Brussels), 17 października 2001 r.

<sup>25</sup> Por. T. Sims: *ECB Could Raise Rates As Inflation Fears Set In*. „The Wall Street Journal Europe” (Brussels) z 21 marca 2002 r.

<sup>26</sup> Por. L. Alderman, J. Schmid: *A shadow over Europe's recovery*. „International Herald Tribune” (Frankfurt) z 13 marca 2002 r.

<sup>27</sup> Zob. szerzej: *The need for further structural reforms in euro area labour markets*. „Monthly Bulletin” (European Central Bank) z marca 2002 r., s.46-47.

<sup>28</sup> Zob. szerzej: *Making the most of the euro*. „IMF Survey” (International Monetary Fund, Washington) z 11 marca 2002.

<sup>29</sup> Por. J. Stark: *Why The Euro Is A Long-Term Bet*. „The International Economy” (Washington D.C.) listopad/grudzień 2001 r.

<sup>30</sup> Por. D. Leonard: *Sweden back on the road to the euro*. „European Voice” z 21-27 marca 2002 r.



Unii i służyć łagodzeniu wstrząsów gospodarczych skutkujących pogorszeniem się sytuacji na rynku pracy. W omawianym przypadku mechanizm byłby ograniczony tylko do jednego kraju i miałby w jakimś stopniu rekompensować brak federalizmu fiskalnego na obszarze euro.

### Uwagi końcowe

Istniejące obecnie na obszarze euro regulacje odnoszące się do polityki budżetowej krajów członkowskich były, jak dotychczas, skuteczne w mobilizowaniu ich do unikania nadmiernych deficytów budżetowych. Ryzyko wystąpienia takiego deficytu w przypadku Niemiec i Portugalii oraz działania podjęte przez Komisję Europejską pokazały, jak wrażliwą dziedziną współpracy jest polityka budżetowa. Po raz pierwszy w czasie istnienia obszaru euro okazało się, jak złożone mogą być okoliczności i uwarunkowania związane z ewentualnym zastosowaniem bardziej drastycznych środków dyscyplinujących wobec kraju członkowskiego. Można oczekiwać, że także w przyszłości ostateczna decyzja w tego rodzaju sprawach będzie wypadkową różnych interesów narodowych i uwzględniać będzie wiele czynników o charakterze niemierzalnym, w tym zwłaszcza politycznych. Dotychczasowe doświadczenia związane z funkcjonowaniem Paktu Stabilności i Wzrostu nie dają jasnego wyobrażenia, jak będzie on stosowany w przyszłości. Dążąc do ograniczenia do minimum konfliktów, jakie z tego powodu mogą powstać między krajami członkowskimi obszaru euro, Komisja Europejska oraz Rada UE kładą duży nacisk na konsekwentne dążenie przez te kraje do równowagi budżetowej, a dalej do nadwyżek w budżecie. Chodzi o minimalizowanie ryzyka powstawania problemów podobnych do tych, które w pierwszych miesiącach 2002 r. stały się udziałem Niemiec i Portugalii.

Niedoskonałość obecnych rozwiązań i stosunkowo duże uzależnienie ich sprawnego funkcjonowania od dobrej woli poszczególnych krajów skłaniają wielu obserwatorów do rozważania celowości działań na rzecz bardziej zaawansowanej integracji politycznej. Rozważania dotyczące tej kwestii zresztą nieustannie towarzyszyły w minionych dziesięcioleciach wszelkim dyskusjom poświęconym integracji walutowej. Także obecnie stosunkowo liczne są opinie, z których wynika, że integracja polityczna jest niezbędnym uzupełnieniem tych wszystkich działań, które doprowadziły do ustanowienia euro. Jak stwierdza Jürgen Stark, unia walutowa w dalszej perspektywie wymaga istotnego wsparcia politycznego. Z doświadczeń historycznych wynika bowiem, że obszar walutowy jest to na ogół terytorium stanowiące jednolity politycznie organizm<sup>31</sup>.

Ustanowienie unii walutowej stawia więc nieuchronnie przed krajami, które w niej uczestniczą, a szerzej przed całą Unią Europejską pytanie o przyszły kształt tego ugrupowania. Oczekuje się, że odpowiedź wyłoni się w rezultacie prac podjętych w lutym bieżącego roku przez powołaną z inicjatywy Rady Europejskiej tzw. Konwencję konstytucyjną (określaną też jako Konwent). Zadaniem tego gremium, skupiającego przedstawicieli obecnych 15 krajów UE oraz krajów kandydujących, jest wypracowanie propozycji dotyczących głębokiej reformy instytucji Unii oraz zasad jej funkcjonowania. Trudno obecnie stwierdzić, w jakim kierunku będzie ewoluowała integracja europejska. Być może na kształt ostatecznych zmian będzie miał wpływ fakt, że wśród przedstawicieli obecnych krajów członkowskich uczestniczących w Konwencji dominują zwolennicy federalizmu. Z dostępnych informacji wynika, że w prezydium Konwencji nie ma zdecydowanych przeciwników dążenia do federalnego kształtu Unii, a wśród ogółu delegatów (66 osób) z 15 krajów członkowskich jedynie czterech można określić jako zdecydowanych antyfederalistów. Jednocześnie – jak stwierdza „*The Economist*” – ci, którzy oczekują, że w wyniku prac Konwencji powstanie propozycja ustanowienia Stanów Zjednoczonych Europy, mogą się rozczarować<sup>32</sup>.

Oznacza to, że dążenia w kierunku bardziej zaawansowanej integracji politycznej, mogącej prowadzić do dalszej istotnej erozji narodowych kompetencji, napotkają wyraźny sprzeciw zwolenników zachowania dotychczasowego stanu rzeczy, w którym współpraca międzyrządowa ma ciągle kluczowe znaczenie. Współpraca ta, jak wskazywano wyżej, jest na razie podstawą relacji między krajami obszaru euro w sferze polityki budżetowej. Zastosowanie w tej sferze rozwiązań typowych dla państwa federalnego wymagałoby kolejnego, po scentralizowaniu na szczeblu polityki pieniężnej, radykalnego kroku ze strony krajów członkowskich. Trudno na razie wyobrazić sobie, że w dającej się przewidzieć perspektywie taki krok zyskałby poparcie tych wszystkich krajów. W tej sytuacji nie można wykluczyć rozwiązania pragmatycznego, podobnego do tego, które przyjęto w odniesieniu do uczestnictwa w unii walutowej. Mogłoby ono polegać na tym, że tym krajom, które na razie nie zaakceptowałyby federalnego kierunku integracji, pozostawiono by prawo wyboru co do tego, czy chcą się do niego dostosować, czy nie. Trzeba jednak podkreślić, że na koncepcję federalistyczną, implikującą w sferze budżetowej wyłonienie się swego rodzaju rządu europejskiego, musiałyby się zgodzić wszystkie kraje uczestniczące w obszarze euro, gdyż to rozwiązanie właśnie ich by dotyczyło.

<sup>31</sup> J. Stark: *Why The Euro ...*, op.cit.

<sup>32</sup> Zob. szerzej: *The EU's constitutional convention. The founding fathers, maybe.* „*The Economist*” z 23 lutego 2002 r.

Na tym etapie prac nad reformą UE można założyć, że dopóki obecne „prowizoryczne” rozwiązania dotyczące polityki budżetowej będą funkcjonowały bez większych problemów, dopóty nie będzie silnego bodźca do wprowadzenia federalizmu fiskalnego. Bardzo prawdopodobne jest to, że jeśli takie poważniejsze problemy z realizacją wymogów wynikających z Paktu Stabilności i Wzrostu powstaną, to w pierwszej kolejności będą wprowadzane korekty istniejących reguł. Być może dopiero realna perspek-

tywa dramatycznego załamania się finansów publicznych w jednym bądź kilku krajach obszaru euro skłoni do przewartościowania istniejących poglądów i wprowadzenia radykalnych zmian. Jak wynika z logiki dotychczasowej integracji w ramach Wspólnot Europejskich, tego rodzaju rozwiązania były podejmowane wtedy, kiedy stawało się jasne, że jest to konieczne nie tylko dla dokonania postępu w procesie integracyjnym, ale po to, by ochronić to, co zostało już osiągnięte.

# Determinanty wzrostu gospodarki Irlandii w latach dziewięćdziesiątych

Andrzej Rzońca

Irlandia była w latach dziewięćdziesiątych – obok Korei Południowej – najszybciej rozwijającym się państwem OECD. Przeciętne tempo wzrostu irlandzkiej gospodarki wyniosło w tej dekadzie 6,8%, a w drugiej jej połowie ponad 9%<sup>1</sup>.

Sukces Irlandii był nieoczekiwany. W latach 1970-1985 dystans między poziomem dochodu na mieszkańca, dzielący Irlandię od państw G-7, zmniejszał się bardzo powoli. Przeciętne roczne tempo wzrostu irlandzkiej gospodarki było w tym okresie o mniej niż 0,9 pkt. proc. wyższe niż w krajach G-7<sup>2</sup>. W styczniu 1988 r. raport „The Economist” na temat Irlandii został zatytułowany „Najbiedniejszy z bogatych”. Jednak w maju 1997 r. to samo czasopismo określiło Irlandię mianem „jaśniejącego światła Europy”<sup>3</sup>, a 2 lata później – „celtyckim tygrysem”.

Sukces Irlandii przyciąga uwagę osób odpowiedzialnych za politykę gospodarczą w wielu krajach, w tym także w Polsce (na doświadczenia tego kraju powołują się np. autorzy uzasadnienia do ustawy budżetowej na 2002 r.<sup>4</sup>). O ile jednak wyniki gospodarcze tego państwa są powszechnie znane, o tyle ich źródła – mówiąc oględnie – w bardzo umiarkowanym zakresie.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżone wskazanie tych elementów polityki gospodarczej, które odegrały ważną rolę w przyspieszeniu dynamiki rozwoju irlandzkiej gospodarki. Ze względu na trudności w dostępie do danych o odpowiedniej jakości i szczególności artykuł w dużej części ma charakter opisowy i zawiera jedynie elementy analizy ilościowej.

## Warunki początkowe

Aby zrozumieć przebieg procesów gospodarczych w Irlandii w latach dziewięćdziesiątych, trzeba najpierw zapoznać się – przynajmniej w skrócie – z modelem polityki gospodarczej, który funkcjonował w tym kraju we wcześniejszych dekadach<sup>5</sup>.

Do końca lat pięćdziesiątych Irlandia prowadziła politykę protekcjonizmu celnego. Oprócz wysokich cef bardzo często stosowano ograniczenia ilościowe w imporcie. Mały rynek krajowy, izolowany od zagranicznej konkurencji, stanowił sprzyjające środowisko dla rozwoju monopolu. Od końca lat dwudziestych XX wieku były tworzone przedsiębiorstwa państwowe. Powstały

<sup>1</sup> Obliczenia własne na podstawie danych z bazy OECD: *Main Economic Indicator*.

<sup>2</sup> Obliczenia własne na podstawie danych z bazy OECD: *Main Economic Indicators*.

<sup>3</sup> Ch. Horn: *Ireland's Revolution is far from over*; <http://www.ireland.com/special/reviews/2000/business/bus8.htm>

<sup>4</sup> *Ustawa budżetowa na rok 2002. Uzasadnienie*. Ministerstwo Finansów. Warszawa listopad 2001 r., s. 16.

<sup>5</sup> Przebieg polityki gospodarczej jest przedstawiony w porządku chronologicznym. Ze względu na niewielką objętość tego rozdziału nie podzieliłem go na części poświęcone omówieniu poszczególnych dekad. Przeciwno periodyzacji przemawiało także to, że chociaż polityka gospodarcza zmieniała się w omawianym czasie, to jej wpływ na dynamikę rozwoju pozostawał negatywny. Rząd, poprawiając jakość polityki gospodarczej na jednym obszarze, pogarszał ją na innych.

one w takich sektorach, jak: bankowość (ICC, ACC, TSB), ubezpieczenia (Irish Life), telekomunikacja (Telecom Éireann), transport lotniczy (Aer Lingues), hutnictwo (Irish Steel), wytwarzanie i dostawy prądu elektrycznego (ESB), dostawy gazu (Bord Gáis), przetwórstwo rolno-spożywcze (Greencore), przemysł spirytusowy itp.<sup>6</sup>. Polityka protekcjonizmu celnego i interwencjonizmu państwowego nie tworzyła podstaw dla szybkiego długofalowego rozwoju gospodarki. Trudne warunki życia w kraju powodowały, że w latach pięćdziesiątych co roku decydowało się na emigrację około 1,5% społeczeństwa<sup>7</sup>. Wysoki poziom emigracji osób w wieku aktywności zawodowej (15 – 64 lat) powodował, że Irlandia miała jedną z najgorszych – z punktu widzenia rozwoju gospodarczego – struktur demograficznych spośród europejskich państw należących do OECD; w Irlandii, w 1960 r. na jedną osobę w wieku aktywności zawodowej przypadało najwięcej emerytów<sup>8</sup>.

Pierwszym sygnałem otwarcia irlandzkiej gospodarki na świat było wprowadzenie w 1958 r., w celu przyciągnięcia kapitału zagranicznego, zerowego podatku dochodowego od zysków z eksportu<sup>9</sup>. W latach 1963-1964 Irlandia jednostronnie obniżyła taryfy celne, w grudniu 1965 r. zawarła zaś z Wielką Brytanią umowę o wolnym handlu, na mocy której w ciągu dziesięciu lat miały zostać zniesione wzajemne bariery importowe<sup>10</sup>.

Przystępując w 1973 r. do EWG<sup>11</sup>, Irlandia musiała znieść bariery utrudniające wymianę handlową z krajami członkowskimi. Przeciętą nominalną stawką celną została zredukowana z 25% w 1966 r. do 5% w 1976 r.<sup>12</sup> Ostatnie z barier – chroniące krajowy przemysł produkcji części samochodowych przed konkurencją z krajów EWG – zostały zniesione na początku lat osiemdziesiątych<sup>13</sup>. Relacja wpływów z ceł do wartości importu towarów obniżyła się z 20% w 1960 r. i 13% w 1970 r. do 0,9% w 1990 r.<sup>14</sup>

Po przystąpieniu Irlandii do EWG wielu konsumentów odwróciło się od mało atrakcyjnych produktów wytwarzanych przez krajowe przedsiębiorstwa.

Rezultatem tego był m.in. znaczny wzrost udziału importu w konsumpcji. W 1969 r. kształtował się on na poziomie 29,5%. Dwa lata po przystąpieniu Irlandii do EWG wyniósł 34,5%<sup>15</sup>.

Poprzedzająca przystąpienie do EWG polityka protekcjonizmu sprawiła, że wiele krajowych przedsiębiorstw nie potrafiło sprostać zagranicznej konkurencji, popadając w kłopoty finansowe. Rząd postanowił je wspierać ze środków publicznych, zamiast pozwolić na swobodny przepływ czynników produkcji do bardziej efektywnych zastosowań. We wczesnych latach osiemdziesiątych subsydia rządowe stanowiły obok kredytów bankowych podstawowe źródło finansowania działalności irlandzkich przedsiębiorstw. Rynek papierów wartościowych był słabo rozwinięty, bardzo niska rentowność powodowała zaś, że możliwości rozwoju działalności opartego na finansowaniu wewnętrznym były bardzo ograniczone<sup>16</sup>.

W odpowiedzi na pierwszy kryzys naftowy rząd mocno rozluźnił politykę fiskalną. Deficyt sektora finansów publicznych został dodatkowo zwiększony po dojściu do władzy nowego rządu w 1977 r. Przyjęto program przewidujący:

- szybki wzrost płac w sektorze publicznym,
- zwiększenie inwestycji publicznych.

Ekspansja fiskalna miała przyspieszyć tempo wzrostu gospodarki i w efekcie zwiększyć dochody sektora finansów publicznych, łagodząc napięcia budżetowe. Została jednak podjęta, gdy dynamika wzrostu rzeczywistego PKB była wyższa od potencjalnego. Większość środków, pochodzących z emisji skarbowych papierów wartościowych została skonsumowana lub wydana na projekty o stopie zwrotu niższej od kosztów obsługi zwiększonego długu publicznego.

Polityka fiskalna prowadzona w latach siedemdziesiątych sprawiła, że stan finansów publicznych w Irlandii na początku lat osiemdziesiątych był najgorszy spośród krajów OECD:

- deficyt sektora finansów publicznych w relacji do PKB przekroczył 12%,
- dług publiczny w relacji do PKB wzrósł do ponad 70%<sup>17</sup>.

Deficytowi sektora finansów publicznych towarzyszyła duża nierównowaga zewnętrzna oraz wewnętrzna:

- deficyt obrotów bieżących w relacji do PKB przekroczył w 1980 r. 10%;
- stopa bezrobocia wzrosła do 7,3%<sup>18</sup>.

<sup>6</sup> *Regulatory Reform in Ireland*. OECD. Paris 2001, s. 19.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 74.

<sup>8</sup> *The Public Employment Service. Greece. Ireland. Portugal*. OECD. Paris, 1997, s. 19.

<sup>9</sup> Zerowa stawka obowiązywała do 1980 r., kiedy – dostosowując prawo podatkowe do rozwiązań wspólnotowych – wprowadzono jedną 10% stawkę CIT dla wszystkich przedsiębiorstw przemysłu przetwórczego; por.: *Regulatory Reform in Ireland*. OECD. Paris 2001, s. 118.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 74.

<sup>11</sup> Irlandia mogła przystąpić do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej o 10 lat wcześniej, ale po zablokowaniu przez Francję przystąpienia Wielkiej Brytanii do EWG wycofała swój wniosek.

<sup>12</sup> E. O'Malley: *Industrial Policy and Development: A survey of Literature from the Early 1960s to the Present*. National Economic and Social Council, Report No. 56, December 1980. Źródło to przytaczam za: *Regulatory Reform in Ireland*. OECD. Paris 2001, s. 229.

<sup>13</sup> *Regulatory Reform in Ireland*. OECD. Paris 2001, s. 118.

<sup>14</sup> C. O'Grada: *A Rocky Road: The Irish Economy since the 1920s*. Manchester University Press, Manchester and New York, 1997. Źródło to przytaczam za: *Regulatory Reform in Ireland*. OECD. Paris 2001, s. 229.

<sup>15</sup> *Regulatory Reform in Ireland*. OECD Paris 2001, s. 118.

<sup>16</sup> *The Role of the Financial System in Financing the Traded Sectors*. Report No. 76, National Economic and Social Council. Dublin, 1984. Źródło to przytaczam za: J. Nugent: *Corporate Profitability in Ireland: Overview and Determinants*. „Journal of the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland” Vol. XXVIII, Part I.

<sup>17</sup> *Ireland: Selected Issues and Statistical Appendix*. International Monetary Fund. Washington D.C., December 1998, s. 4.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 4.

W 1982 r. rząd Irlandii podjął pierwszą próbę uzdrowienia finansów publicznych. Do pewnego stopnia zacieśnienie polityki fiskalnej zostało wymuszone przez politykę monetarną.

Wysoki deficyt finansów publicznych w latach siedemdziesiątych przyczynił się do zwiększenia inflacji. Na początku lat osiemdziesiątych była ona o około 10 pkt. proc. wyższa od średniej w krajach rozwiniętych<sup>19</sup>. Choć funt irlandzki znalazł się w Europejskim Systemie Walutowym (ang. *European Monetary System, EMS*) od momentu jego powstania w 1979 r., do 1982 r. sztywny kurs nie stanowił silnej nominalnej kotwicy: wraz z rewaluacją marki niemieckiej w latach 1979, 1981 i 1982 kurs funta irlandzkiego względem ECU ulegał relatywnej deprecjacji. Spadek nominalnego efektywnego kursu funta irlandzkiego był również następstwem wzmocnienia na światowych rynkach walutowych kursu dolara oraz silnej pozycji funta szterlinga. Sytuacja zmieniła się w 1982 r. W latach 1982-1996 kurs funta irlandzkiego względem marki niemieckiej nie uległ zmianie. Następstwem tego był proces szybkiej dezinflacji. Do 1985 r. różnica między inflacją w Irlandii a średnią inflacją w krajach rozwiniętych obniżyła się do 1 pkt. proc.<sup>20</sup> Mimo spowolnienia tempa wzrostu cen realny efektywny kurs funta irlandzkiego uległ w latach 1982-1986 17-procentowej aprecjacji<sup>21</sup>. Dla podtrzymania kursu bank centralny został zmuszony do podniesienia stóp procentowych. Aby walka z inflacją, prowadzona przez bank centralny, mogła zakończyć się sukcesem, rząd – dla zwiększenia wiarygodności ustalonego parytetu kursów funta irlandzkiego i marki niemieckiej – musiał zrezygnować z monetyzacji deficytu budżetowego.

Ograniczenie tempa wzrostu cen przyczyniło się do pogorszenia sytuacji finansów publicznych poprzez:

- zmniejszenie wpływów z senioratu,
- realny wzrost kosztów obsługi długu publicznego (w okresie, kiedy nominalne stopy procentowe były wysokie, przeprowadzano bowiem emisje skarbowych papierów wartościowych o stałym oprocentowaniu).

W latach 1982-1984 rządowi udało się jednak obniżyć – w relacji do PKB – deficyt strukturalny, czyli deficyt sektora finansów publicznych oczyszczony z wpływu czynników o charakterze koniunkturalnym, o 6 pkt. proc.<sup>22</sup> Rząd wycofał się z polityki ochrony nieefektywnych przedsiębiorstw. W 1982 r. została zlikwidowana agencja rządowa (Fóir Teoranta), zajmująca się ratowaniem przeżywających kłopoty finansowe przedsiębiorstw przemysłu przetwórczego. Dwa lata później pozwolono na bankructwo

Irish Shipping<sup>23</sup>. Większą część poprawy deficytu strukturalnego uzyskano jednak nie w wyniku ograniczenia wydatków publicznych, ale poprzez podwyższenie podatków. Odbiło się to niekorzystnie na konsumpcji sektora prywatnego, która w 1982 r. obniżyła się realnie o 7,1%, a w dwóch kolejnych latach pozostała bez zmian<sup>24</sup>. W rezultacie, popyt wewnętrzny w latach 1982 oraz 1983 zmniejszył się realnie o 2% (w każdym roku)<sup>25</sup>. Mimo wzrostu eksportu, PKB w 1983 r. obniżył się, a stopa bezrobocia w latach 1982-1985 wzrosła o kolejne 4 pkt. proc.<sup>26</sup> Podwyższenie podatków usztywniło płace; pracownicy domagali się od swoich pracodawców podwyżek rekompensujących im wzrost obciążeń podatkowych. Doprowadziło to do redukcji zatrudnienia – substytuowania pracy kapitałem. Wzrosła także liczba osób emigrujących z Irlandii<sup>27</sup>.

Próba uzdrowienia finansów publicznych zakończyła się niepowodzeniem:

- deficyt sektora finansów publicznych w relacji do PKB wyniósł w latach 1980-1985 przeciętnie 11%<sup>28</sup>,
- dług publiczny w relacji do PKB wzrósł do ponad 110% w 1986 r.<sup>29</sup>
- koszty obsługi długu publicznego w latach 1980-1985 wyniosły w relacji do PKB przeciętnie 5,75%<sup>30</sup>; w 1986 r. nastąpił wzrost stóp procentowych obciążając budżet dodatkowymi kosztami obsługi długu i powodując jego dalszy przyrost w relacji do PKB; w 1987 r. wyniósł on 116%<sup>31</sup>.

Negatywny wpływ na tempo wzrostu gospodarki miało także utrzymywanie ograniczeń w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej. Bariery wejścia do chronionych przed konkurencją gałęzi gospodarki (takich jak transport lotniczy, transport kołowy, usługi portowe, telekomunikacja, wytwarzanie i dostawy prądu elektrycznego, dostawy gazu) były usuwane w bardzo wolnym tempie. W latach osiemdziesiątych z chronionych gałęzi w pełni otwarto na konkurencję jedynie transport lotniczy.

<sup>23</sup> *Regulatory Reform in Ireland*. OECD. Paris 2001, s. 20.

<sup>24</sup> F. Giavazzi, M. Pagano: *Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*, National Bureau of Economic Research. Cambridge, May 1990, s. 12.

<sup>25</sup> *Ireland: Selected Issues and Statistical Appendix*. International Monetary Fund. Washington D.C., December 1998, s. 5.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 5.

<sup>27</sup> R. Dornbusch: *Ireland's Disinflation: Credibility, Debt, and Unemployment: Ireland's Failed Stabilization. Economic Policy: A European Forum*, No. 8 (April), 1989, s. 173-210. Publikację tę przytaczam za: E. Detragiache, A.J. Hamann: *Exchange Rate-Based Stabilization in Western Europe: Greece, Ireland, Italy and Portugal*. IMF Working Paper. International Monetary Fund. Washington D.C., June 1997, s. 13.

<sup>28</sup> *Ireland: Selected Issues and Statistical Appendix*. International Monetary Fund, Washington D.C., August 2000, s. 30.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 30.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 30.

<sup>31</sup> *Ireland: Selected Issues and Statistical Appendix*. International Monetary Fund, Washington D.C., December 1998, s. 5.

<sup>19</sup> E. Detragiache, A.J. Hamann: *Exchange Rate-Based Stabilization in Western Europe: Greece, Ireland, Italy and Portugal*. IMF Working Paper, International Monetary Fund. Washington D.C., June 1997, s. 11.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 13.

<sup>22</sup> *Ireland: Selected Issues and Statistical Appendix*. International Monetary Fund. Washington D.C. December 1998, s. 4



## Rachunek wzrostu

W latach dziewięćdziesiątych dynamika rozwoju irlandzkiej gospodarki znacznie (o 3,6-3,7 pkt. proc.) zwiększyła się w porównaniu z wcześniejszą dekadą.

Od strony podażowej złożyły się na to przede wszystkim: zwiększenie nakładów pracy (w 45-50%) oraz wzrost produktywności czynników produkcji (w 35-41%); zmiany nakładów kapitału tłumaczyły 6-17% przyspieszenia tempa wzrostu PKB<sup>32</sup>.

Od strony popytowej najsilniejszy – bezpośredni – wpływ na zwiększenie w latach dziewięćdziesiątych dynamiki rozwoju irlandzkiej gospodarki miał wzrost akumulacji oraz spożycia. Obie te kategorie wyjaśniają po 42,5% podwyższenia tempa wzrostu<sup>33</sup>. Mimo że eksport netto tłumaczył jedynie 17% różnicy między dynamiką rozwoju gospodarki Irlandii w latach dziewięćdziesiątych oraz osiemdziesiątych<sup>34</sup>, udział tworzących tę kategorię wydatków w przyspieszeniu tempa wzrostu PKB jest nie do przecenienia. Dynamiczny wzrost wpływów z eksportu umożliwił: najpierw odzyskanie równowagi makroekonomicznej przez irlandzką gospodarkę, a następnie – szybki, a jednocześnie nie naruszający tej równowagi, wzrost popytu wewnętrznego.

## Polityka gospodarcza

Ścisłe określenie wpływu poszczególnych elementów polityki gospodarczej na zmiany nakładów pracy i kapitału oraz produktywności czy strumieni wydatkowych jest, ze względu na liczne sprzężenia zwrotne, bardzo trudne do wyodrębnienia. Niektóre zależności wydają się jednak dosyć wyraźne.

Najważniejszy wpływ na przyspieszenie dynamiki rozwoju irlandzkiej gospodarki w latach dziewięćdziesiątych miało uzdrowienie finansów publicznych. Proces ten można podzielić na 3 etapy:

- pierwszy, w którym deficyt sektora finansów publicznych został znacząco obniżony (lata 1988-1989):

- na koniec 1989 r. deficyt strukturalny był w relacji do PKB o blisko 8 pkt. proc. niższy niż w 1987 r.;

- pierwotne saldo strukturalne<sup>35</sup> w relacji do PKB poprawiło się w tym okresie o blisko 9 pkt. proc.;

- drugi, kiedy polityka fiskalna uległa okresowemu poluzowaniu (lata 1990-1995):

- deficyt strukturalny w 1995 r. był w relacji do PKB zaledwie o 0,3 pkt. proc. niższy niż w 1989 r.;

- pierwotna nadwyżka strukturalna w 1995 r. była w relacji do PKB o 2,2 pkt. proc. niższa niż w 1989 r.<sup>36</sup>;

- trzeci, w którym sektor finansów publicznych zaczął wykazywać rosnącą nadwyżkę (lata 1995-1999/2000).

Doświadczenia Irlandii przyczyniły się do rozwoju badań nad niekeynesowskimi skutkami zacieśnienia polityki fiskalnej dla popytu wewnętrznego. Dotyczy to w szczególności doświadczeń z lat 1987-1989. Ocena wpływu poprawy salda finansów publicznych w późniejszych latach na dynamikę wydatków nie jest już tak jednoznaczna. Jak dowodzą analitycy MFW, nastąpiło odwrócenie łańcucha przyczynowo-skutkowego: poprawa sytuacji sektora finansów publicznych zaczęła być w dużej części skutkiem przyspieszenia tempa wzrostu PKB, a nie działań podejmowanych przez rząd.

Dużym cięciom wydatków publicznych w latach 1987-1989 towarzyszyło w tym kraju zwiększenie konsumpcji i inwestycji. Wydaje się, że główną rolę odegrały tu oczekiwania gospodarstw domowych, iż poprawa stanu finansów publicznych (i całej gospodarki) będzie miała – ze względu na determinację osób odpowiedzialnych za prowadzenie polityki gospodarczej, objawiającą się dużą skalą przeprowadzonych cięć wydatków publicznych<sup>37</sup> – trwały charakter. Spodziewając się spadku obciążeń podatkowych, gospodarstwa

<sup>35</sup> Pierwotne saldo strukturalne (ang. *primary SBB*) – saldo strukturalne z wyłączeniem kosztów obsługi długu.

<sup>36</sup> *Ireland: Selected Issues*. IMF Staff Country Report No. 98/126, International Monetary Fund, Washington 1998, s.14.

<sup>37</sup> W latach 1987-1989 wydatki publiczne zostały zredukowane o ponad 9% PKB. W latach 1986-1989 zatrudnienie w sektorze publicznym spadło o 10%. Tempo wzrostu płac ustalono na 2,5% rocznie, tj. poniżej wskaźnika inflacji (zgodą na zmniejszenie tempa wzrostu wynagrodzeń była związana z obietnicą rządu – spełnioną w 1988 r. – obniżenia stóp podatku dochodowego od osób fizycznych; wpływ na ograniczenie żądań płacowych miała również na pewno wysoka stopa bezrobocia). Tylko to pozwoliło zredukować wydatki państwa o 1,5% PKB. O więcej niż 4% PKB ograniczono wydatki socjalne; udało się to osiągnąć dzięki zmniejszeniu liczby bezrobotnych oraz lepszemu adresowaniu zasilków w ramach pomocy społecznej. O ponad 1% PKB zmniejszono publiczne nakłady na służbę zdrowia. W stosunku do 1987 r. wszystkie kategorie wydatków publicznych zmniejszyły się w ujęciu realnym, a wydatki kapitałowe ograniczono również w ujęciu nominalnym. Proces redukcowania udziału wydatków publicznych w PKB był kontynuowany w kolejnych latach. Do 1999 r. spadł łącznie o blisko 20 pkt. proc. Dzięki temu, od 1997 r. sektor finansów publicznych wykazuje nadwyżkę. W 2000 r. osiągnęła ona rekordowo wysoki poziom 4,6% PKB. Źródło: *Ireland: Selected Issues and Statistical Appendix*. International Monetary Fund, Washington D.C., August 2000 r. s. 30–50; baza danych OECD: *Main Economic Indicators* oraz OECD Economic Surveys. Ireland, OECD, Paris, May 2001 r., s. 10.

<sup>32</sup> Obliczenia własne na podstawie danych z bazy OECD: *Main Economic Indicators*. Przytoczone wyniki dekompozycji różnią się ze względu na przyjęte wielkości udziałów wynagrodzeń pracy oraz kapitału w produkcji (ilustrujące elastyczność produktu względem ich nakładów). Zastosowałem trzy różne podejścia:

– w pierwszym przypadku do obliczeń wykorzystałem faktyczne udziały wynagrodzeń pracy i kapitału w produkcji w kolejnych latach;

– w drugim przypadku przyjąłem, że elastyczność produktu względem izolowanego czynnika produkcji była stała w ciągu dekady; do obliczeń wykorzystałem średnie arytmetyczne udziałów wynagrodzeń pracy i kapitału w produkcji w latach osiemdziesiątych oraz dziewięćdziesiątych;

– w trzecim przypadku założyłem, że elastyczność produktu względem izolowanego czynnika produkcji była stała w całym badanym okresie; do obliczeń wykorzystałem średnią arytmetyczną udziałów wynagrodzeń pracy i kapitału w produkcji w latach 1981-1999.

<sup>33</sup> Obliczenia własne na podstawie danych z bazy OECD: *Main Economic Indicators*.

<sup>34</sup> Obliczenia własne na podstawie danych z bazy OECD: *Main Economic Indicators*.

domowe zdecydowały się, wygładzając poziom konsumpcji w czasie, zwiększyć ją w bieżącym okresie.

Niektórzy autorzy<sup>38</sup> wskazują na politykę pieniędzy jako bezpośrednią i najważniejszą przyczynę wzrostu popytu wewnętrznego w latach 1988-1989. Zacieśnienie polityki fiskalnej poprzedziła bowiem mocna dewaluacja funta irlandzkiego<sup>39</sup>. Wzrost wiarygodności nowego parytetu przyczynił się do spadku stóp procentowych, który w 1987 r. wyniósł:

- 5 pkt. proc. nominalnie,
- 3,4 pkt. proc. realnie<sup>40</sup>.

Wzrost bieżącej konsumpcji w wyniku spadku realnych stóp procentowych można, korzystając z nowoklasycznych modeli wzrostu, wytłumaczyć w następujący sposób:

- obniżenie realnych stóp procentowych zmniejszyło relatywnie (tj. w stosunku do przyszłej konsumpcji) cenę konsumpcji bieżącej;
- spadek ceny bieżącej konsumpcji spowodował wzrost wielkości konsumpcji<sup>41</sup>.

Spadek długoterminowych stóp procentowych stymulował również – co oczywiste – wzrost inwestycji.

W tym miejscu należy podkreślić ogromną rolę ograniczenia wydatków publicznych dla wzmocnienia wiarygodności nowego parytetu funta irlandzkiego względem marki: to restrykcyjna polityka fiskalna pozwoliła na spadek stóp procentowych. W rezultacie, w latach 1988-1989 istniał w Irlandii optymalny układ polityki fiskalnej i pieniężnej (*policy mix*).

Badania empiryczne przeprowadzone przez Giavazziego oraz Pagano nie potwierdzają hipotezy o decydującej roli spadku stóp procentowych we wzroście popytu wewnętrznego w latach 1988-1989 – przynajmniej w odniesieniu do konsumpcji. Wartości teoretyczne konsumpcji, obliczone przy wykorzystaniu funkcji konsumpcji westymowanej przez Giavazziego oraz Pagano, są dla lat 1988-1989 dużo niższe od rzeczywisty-

ch<sup>42</sup>. Ponieważ do obliczeń wykorzystano rzeczywiste realizacje zmiennych objaśniających (w tym majątku, na którego wielkość wysokość stóp procentowych ma bezpośredni wpływ), uzyskany wysoki błąd prognozy *ex post* nie może być tłumaczony następstwami zmian stóp procentowych. O dużym znaczeniu – dla zwiększenia popytu wewnętrznego – spadku stóp procentowych może jednak świadczyć struktura wzrostu wydatków konsumpcyjnych – w latach 1987-1989 najbardziej zwiększyły się wydatki na zakup dóbr trwałego użytku, czyli dóbr, których zakup jest często finansowany kredytem.

Ważnym następstwem poprawy polityki makroekonomicznej w latach dziewięćdziesiątych, tworzącym podstawę szybkiego długofalowego rozwoju, było ograniczenie inflacji:

- jeszcze w latach osiemdziesiątych ceny towarów i usług konsumpcyjnych rosły w Irlandii w przeciętnym tempie 9,2% rocznie; w 1981 r. inflacja, mierzona takim wskaźnikiem, była nawet wyższa niż 20%;

- w latach dziewięćdziesiątych wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych nie przekraczał w ujęciu rocznym przeciętnie 2,3%<sup>43</sup>; od 1987 r. do 1998 r. dynamika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych utrzymywała się w Irlandii poniżej średniego poziomu notowanego w krajach Unii Europejskiej.

Zmianę polityki fiskalnej można także uznać za główny – obok wyżu demograficznego, wchodzącego na rynek pracy – czynnik powodujący w latach dziewięćdziesiątych wzrost nakładów pracy. W latach osiemdziesiątych potencjał rozwojowy, którym dysponowała Irlandia – w postaci liberalnego prawa pracy – był niewykorzystany<sup>44</sup>. W latach dziewięćdziesiątych zmniejszono zakres, finansowanej ze środków publicznych, opieki socjalnej<sup>45</sup>. Ograniczanie wydatków publicznych pozwoliło na duże obniżki stawek podatku dochodowego<sup>46</sup> od osób fizycznych oraz składek

<sup>38</sup> Np.: R. Dornbush: *Credibility, Debt and Unemployment: Ireland's Failed Stabilization*. Economic Policy, 8 (April), 1989 r., s. 173-210. Źródło to przytaczam za: F. Giavazzi, M. Pagano: *Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, May 1990 r., p. 13.

<sup>39</sup> J. McDermott i R.F. Wescott poddali analizie politykę fiskalną w 20 krajach rozwiniętych, w latach 1970-1995. W 13 przypadkach zacieśnienie polityki fiskalnej miało podobny kształt jak w Irlandii i dało – jakościowo – takie same rezultaty (tempo wzrostu PKB zwiększyło się, a zatrudnienie wzrosło); jednak tylko w przypadku Irlandii i Australii zacieśnienie polityki fiskalnej poprzedziła znacząca dewaluacja/deprecjacja waluty krajowej, a w 10 przypadkach – kurs waluty pozostał bez zmian. Por.: J. McDermott, R.F. Wescott: *An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments*. IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington DC, June 1996.

<sup>40</sup> F. Giavazzi, M. Pagano: *Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, May 1990, s. 13.

<sup>41</sup> W tym miejscu konieczne jest założenie takiej postaci funkcji użyteczności konsumpcji gospodarstw domowych, która implikuje przewagę efektu substytucyjnego zmian realnych stóp procentowych nad efektem dochodowym. Warunek ten spełniają funkcje z rodziny CRRA (stałej, względnej awersji do ryzyka).

<sup>42</sup> F. Giavazzi, M. Pagano: op.cit., s. 23.

<sup>43</sup> Obliczenia własne na podstawie danych z bazy OECD: *Main Economic Indicators*.

<sup>44</sup> Zarówno w późnych latach osiemdziesiątych, jak i pod koniec lat dziewięćdziesiątych niewielka skala prawnej ochrony pracujących sytuowała Irlandię na 4 – 5 miejscu wśród 20 krajów OECD objętych badaniami, uporządkowanych według usztywnień od najmniejszego do największego ich zakresu. Por.: G. Nicoletti, S. Scarpetta, O. Boylaud: *Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation*. OECD, Paris, 21 April 2000, s. 51. W pracy tej przedstawiono wyniki 6 rankingów zakresu ochrony pracujących; 4 z nich zostały przeprowadzone dla późnych lat osiemdziesiątych, 2 natomiast dla 1998 r.

<sup>45</sup> Jednocześnie wprowadzono rozwiązanie pozwalające osobie, która znalazła nisko płatną pracę, a wcześniej była bezrobotna przez długi czas, zachować przez trzy lata część – malejącą – zasiłku; D.W. Kalisch, T. Aman, L.A. Buchele: *Les Politiques Sociale et de Sante dans les Pays de l'OCDE: un Examen des Programmes Actuels et des Evolutions Recentes Annexe: Tableaux et Graphiques*, Paris, 1998 OCDE, s. 60 i 68.

<sup>46</sup> Podstawowa stawka podatku dochodowego od osób fizycznych została zmniejszona z 35% w 1987 r. do 22% w 2000 r. Znacznie podniesiono próg podatkowy oraz zwiększono kwotę wolną od podatku. Por.: *Ireland: Selected Issues and Statistical Appendix*. IMF Staff Country Report No. 00/99, International Monetary Fund, Washington 2000, s. 48.

na ubezpieczenie społeczne<sup>47</sup>. Klin płacowy spadł w Irlandii pod koniec lat dziewięćdziesiątych do poziomu najniższego w Unii Europejskiej<sup>48</sup>.

Reforma podatkowa przyczyniła się do relatywnego:

- obniżenia płacy progowej (ang. *reservation wage*), czyli najniższego wynagrodzenia (brutto), za jakie opłaca się podjąć pracę<sup>49</sup>,

- zwiększenia elastyczności płac realnych.

Wzrost elastyczności rynku pracy<sup>50</sup> miał szczególne znaczenie dla gospodarki w warunkach:

- rosnącej wartości irlandzkiej gospodarki,
- szybkiego postępu technologicznego<sup>51</sup>.

Większa konkurencja na rynku dóbr – rezultat otwarcia gospodarki – zwiększa elastyczność cen. Wzrost cenowej elastyczności popytu na dobra prowadzi z kolei do zwiększenia elastyczności popytu na pracę względem wysokości płac. Gdyby nie wzrosła elastyczność kształtowania płac, każdy wstrząs na rynku dóbr skutkowałby znacznie ostrzejszym niż w przeszłości spadkiem popytu na pracę i dużą redukcją liczby miejsc pracy. Drugi kanał, za którego pośrednictwem integracja z gospodarką światową mogłaby skutkować wzrostem bezrobocia, gdyby rynek pracy był bardziej sztywny, wiąże się z przepływem kapitału. Zgodnie z zasadą Le Chatelier-Samuelsona, popyt na pracę staje się bardziej elastyczny wraz ze wzrostem swobody przepływu kapitału. Większa mobilność kapitału sprawia, że zmniejsza się udział kosztów stałych. Przedsiębiorstwa szybciej niż w przeszłości dostosowują wielkość

podaży dóbr i popytu na czynniki produkcji do zmian warunków działania (wzmocnia się siła przetargowa przedsiębiorców w stosunku do pracobiorców; prostsze i tańsze jest przenoszenie produkcji poza granice kraju). W Irlandii elastyczność popytu na pracę zwiększyła się z (-0,7) w latach 1970-79 do (-1,0) w latach 1980-99<sup>52</sup>.

Ciągły postęp technologiczny sprawia, że:

- rośnie produktywność (a w efekcie płace) pracowników o wysokich kwalifikacjach,

- maleje (lub w najlepszym przypadku pozostaje na stałym poziomie) produktywność osób o niskich kwalifikacjach<sup>53</sup>.

Gdyby polityka gospodarcza nie pozwoliła na obniżenie płacy progowej, bezrobocie wśród osób o niskich kwalifikacjach musiałyby wzrosnąć. Znaczące obniżenie opodatkowania pracy zapobiegło takiemu rozwojowi sytuacji. Zwiększyło się zatrudnienie w latach dziewięćdziesiątych, w tym osób o niskich kwalifikacjach.

Spadek kosztów pracy – skutek redukcji obciążeń podatkowych – przyczynił się z jednej strony do poprawy cenowej konkurencyjności irlandzkich przedsiębiorstw na rynkach międzynarodowych (i zwiększenia eksportu netto). Z drugiej zaś strony skutkowało wzrostem zyskowności produkcji, a w efekcie – ponieważ zyski są ważnym źródłem finansowania inwestycji – zwiększeniem zasobu kapitału w gospodarce.

Zdolność gospodarki do wypracowywania zysków<sup>54</sup> została wzmocniona przez prywatyzację<sup>55</sup> i de-

<sup>47</sup> Dodatkowo wprowadzono kwotę wolną od składki płaconej przez pracownika. Por.: *Ireland: Selected Issues*, IMF Staff Country Report No. 98/126, International Monetary Fund, Washington 1998, s.43; *Ireland: Selected Issues and Statistical Appendix*, IMF Staff Country Report No. 00/99, International Monetary Fund, Washington 2000, s.48.

<sup>48</sup> *Policies Towards Full Employment*. OECD Paris 2000, s. 93.

<sup>49</sup> W inny (ale tożsamy) sposób płacę progową definiuje się jako takie wynagrodzenie, dla którego podjęcie pracy staje się dla agenta ekonomicznego obojętne.

<sup>50</sup> O wysokiej elastyczności rynku pracy w Irlandii w latach dziewięćdziesiątych mogą świadczyć następujące dwa fakty. W latach 1989-1996 udział osób z wyższym wykształceniem wzrósł w tym kraju w praktycznie takim samym stopniu zarówno w populacji w wieku produkcyjnym (o 7,79 pkt. proc.), jak i wśród zatrudnionych (7,74 pkt. proc.). Gdyby rynek pracy był nieelastyczny, osoby o niskich kwalifikacjach byłyby zastępowane maszynami. Następowalaby substytucja relatywnie – tzn. w stosunku do korzyści uzyskiwanych z jej zastosowania – drogiej pracy kapitałem. Prowadziłoby to do dużej nadreprezentacji osób lepiej wykształconych wśród zatrudnionych. W latach dziewięćdziesiątych we wszystkich przedziałach wiekowych w podobnym tempie:

- zmniejszała się stopa bezrobocia,

- wzrastało zatrudnienie.

W warunkach sztywnego rynku pracy zatrudnienie wśród ludzi młodych rosłoby znacznie wolniej niż w pozostałych przedziałach wiekowych. Ze względu na mniejsze doświadczenie, a w efekcie – umiejętności – młodzi ludzie są bowiem relatywnie częściej zatrudniani do prac prostych, a ten rodzaj pracy, w warunkach sztywnego rynku pracy, podlega substytucji kapitałem. Por.: *Education at a Glance*. OECD Indicators. OECD Paris 2001, s. 170 oraz *OECD Employment Outlook*. OECD Paris June 2001, s. 213.

<sup>51</sup> W napisaniu dwóch następujących akapitów była mi pomocna publikacja: *Policies Towards Full Employment*. OECD Paris 2000, s. 102-103.

<sup>52</sup> Obliczenia własne na podstawie danych z bazy OECD: *Main Economic Indicators*; do obliczeń wykorzystałem metodologię przedstawioną przez Martii Hetemäki w: *Policies Towards Full Employment*. OECD Paris 2000, s. 110-111.

<sup>53</sup> Na przykład, jeżeli robotnik zajmujący się wykopami, który nie umie obsługiwać urządzeń technicznych, zamiast łopaty otrzyma koparkę, jego wydajność spadnie do zera.

<sup>54</sup> Mimo ciągłych obniżek stawek podatku dochodowego od osób prawnych, znaczenie wpływów z tego tytułu, wyrażające się ich udziałem w dochodach sektora finansów publicznych wzrosło. W 1990 r. ten udział wyniósł 3,4%, zaś w 1999 r. – 12,4%.

<sup>55</sup> Prywatyzacja przebiegała jednak wolno. Wśród przyczyn odkładania prywatyzacji należy wskazać poprawiającą się sytuację finansów państwa oraz rosnącą dynamikę wzrostu gospodarki. Te dwa czynniki powodowały, że presja na wycofanie rządu z bezpośredniego zaangażowania w prowadzenie działalności gospodarczej była niewielka. Prywatyzację wymuszały międzynarodowe zobowiązania do stopniowego otwierania poszczególnych rynków na zagraniczną konkurencję. Znoszenie barier wejścia do sektorów wcześniej „chronionych” musiało zostać poprzedzone dokapitalizowaniem działających w nich przedsiębiorstw. Brak konkurencji sprawiał bowiem, że duża część z nich prowadziła taką gospodarkę finansową, która w warunkach swobody wejścia do sektora mogłaby ściągnąć na nie poważne problemy. Jedyną drogą wzmocnienia państwowych przedsiębiorstw była ich prywatyzacja, ponieważ:

- dokapitalizowanie nieefektywnych przedsiębiorstw ze środków publicznych:

- nie prowadziło w przeszłości do podniesienia efektywności ich działania; liczyły one bowiem, że w razie kolejnych kłopotów ponownie uda im się uzyskać środki z budżetu (zjawisko to jest określane angielskim terminem „*moral hazard*”);

- musiałyby, w warunkach napięć w budżecie państwa, utrzymujących się w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, oznaczać albo zwiększenie ciężarów podatkowych pozostałych podmiotów, albo dodatkowe ograniczenie wydatków publicznych na innych obszarach;

- regulacje Unii Europejskiej ograniczają możliwość dofinansowania firm z budżetu państwa.

regulację<sup>56</sup>, za których pośrednictwem zredukowano zakres występowania miękkiego ograniczenia budżetowego w gospodarce<sup>57</sup>. Prywatyzacja również w inny sposób przyczyniała się do wzrostu akumulacji kapitału. Od 1999 r. wpływy z niej są odkładane, wchodząc w skład rezerwy tworzonej na wypłaty przyszłych emerytur<sup>58</sup>.

W 1991 r. sprywatyzowano:

- Irish Life – państwowe towarzystwo ubezpieczeniowe,
- Greencore – największe przedsiębiorstwo w sektorze przetwórstwa rolno-spożywczego.

W 1996 r. sprzedano Irish Steel. W tym samym roku rozpoczęto prywatyzację Telecom Éireann. Do czerwca 1999 r. państwo sprzedawało większość, pozostających w jego rękach, akcji operatora telekomunikacyjnego. Na początku 2000 r. udział państwa w tym przedsiębiorstwie nie przekraczał 0,5%. Łączne wpływy z tej prywatyzacji wyniosły 4,7 mld euro<sup>59</sup>. Rozpoczęto prywatyzację Lasów Państwowych. Rząd ogłosił chęć sprzedaży państwowej kompanii naftowej (Irish National Petroleum Corporation), będącej właścicielem jedynej krajowej rafinerii. Na rok 2000 zaplanowano prywatyzację trzech państwowych banków (ACC, ICC, TSB) oraz linii lotniczych (Aer Lingus)<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> Deregulacja nie była jednak w Irlandii procesem tak szybkim i wyjątkowym w swojej skali, jak uzdrowienie finansów publicznych. Wiele barier ograniczających swobodę podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej zostało utrzymanych. Co najmniej 20% paliw sprzedawanych przez hurtowników musiało pochodzić z państwowej rafinerii. Nie wprowadzono także pełnej swobody kształtowania cen przez sklepy spożywcze. Obowiązywał je zakaz sprzedaży poniżej kosztów zakupu. Nie powiodły się próby usunięcia tego zapisu, podejmowane w latach 1987, 1991 i 1996. Zawyżanie cen przez działające na rynku puby i korporacje taksówkowe – skutek barier wejścia – powodował dla konsumentów koszt szacowany przez analityków OECD, odpowiednio, na co najmniej 0,3 i 0,1% wielkości konsumpcji. Wynik ten otrzymano w następujący sposób: najpierw oszacowano łączną rynkową wartość wydanych licencji, następnie zaś, korzystając z bieżących stóp procentowych, policzono koszt wynagrodzenia zainwestowanego w licencje kapitału. W 1996 r. rozpoczęto limitowanie liczby wydawanych licencji na prowadzenie aptek (przed 1996 r. konkurencja między aptekami należała w Irlandii do najsilniejszych w Europie – jedna apteka przypadała na najmniejszą liczbę osób). Procedury licencyjne ograniczające konkurencję obowiązywały także w sektorze bankowym, przedsiębiorstwach użyteczności publicznej, rozrywkowych i loteryjnych, transporcie zbiorowym, wolnych zawodach oraz ochronie zdrowia.

Tworzenie warunków do rozwoju konkurencji było często wynikiem realizacji międzynarodowych zobowiązań, w tym przede wszystkim zacieśnienia współpracy w ramach Unii Europejskiej.

Por.: *Regulatory Reform in Ireland*. OECD Paris 2001, s. 29, 36, 89, 104 i 207.

<sup>57</sup> Prywatyzacja i deregulacja, zmniejszając presję na wzrost wydatków państwa oraz przyczyniając się do wzrostu dochodów sektora finansów publicznych, miały także – pośredni – udział we wszystkich opisanych skutkach uzdrowienia finansów publicznych dla dynamiki rozwoju.

<sup>58</sup> *OECD Economic Surveys. Ireland*. OECD, Paris, May 2001, s. 11.

<sup>59</sup> *Quarterly Bulletin. Spring 2001* Central Bank of Ireland Dublin 2001, s. 68.

<sup>60</sup> *Regulatory Reform in Ireland*. OECD Paris 2001, s. 19, 28, 34, 209 i 255. Zbliżający się termin wyborów parlamentarnych oraz pogorszenie – pod koniec 2000 r. – koniunktury na światowych rynkach finansowych pokrzyżowały (lub opóźniły) przewidziane na ten rok plany prywaty-

zacyjne. Udało się sprzedać jedynie bank TSB. W kwietniu 2001 r. został on przejęty przez Irish Life & Permanent plc – jedną z największych irlandzkich grup finansowych. ICC wprowadzono – co prawda – na giełde, ale 99% jego akcji pozostało własnością Skarbu Państwa. Rząd nie zbył żadnych udziałów banku ACC. Odłożono zapowiedzianą już w 1998 r. ofertę publiczną Aer Rianta, właściciela portów lotniczych w Dublinie, Shannon i Cork. Wyłączną własnością państwa pozostał także Aer Lingus. Państwowe przedsiębiorstwa nadal jeszcze dominują na rynku energii elektrycznej (Electricity Supply Board) oraz dostaw gazu (Bord Gáis Éireann).

Polityka fiskalna wpływała na akumulację kapitału także za pośrednictwem dwóch innych kanałów.

Poprawa salda sektora finansów publicznych (od głębokiego deficytu – rzędu 11% na początku lat osiemdziesiątych – do nadwyżki pod koniec lat dziewięćdziesiątych) sprawiła, że przestał on konsumować

zacyjne. Udało się sprzedać jedynie bank TSB. W kwietniu 2001 r. został on przejęty przez Irish Life & Permanent plc – jedną z największych irlandzkich grup finansowych. ICC wprowadzono – co prawda – na giełde, ale 99% jego akcji pozostało własnością Skarbu Państwa. Rząd nie zbył żadnych udziałów banku ACC. Odłożono zapowiedzianą już w 1998 r. ofertę publiczną Aer Rianta, właściciela portów lotniczych w Dublinie, Shannon i Cork. Wyłączną własnością państwa pozostał także Aer Lingus. Państwowe przedsiębiorstwa nadal jeszcze dominują na rynku energii elektrycznej (Electricity Supply Board) oraz dostaw gazu (Bord Gáis Éireann).

Por.: <http://www.tsbbank.ie/about/index.asp>; [www.icc.ie/html/about/main.htm](http://www.icc.ie/html/about/main.htm);

[www.accbank.ie/accbank.nsf/9c0a41e8467f5dc98025653200692b-f5/ddb1ad6ff70036fa8025653e0010e2d5?OpenDocument](http://www.accbank.ie/accbank.nsf/9c0a41e8467f5dc98025653200692b-f5/ddb1ad6ff70036fa8025653e0010e2d5?OpenDocument);

A. Beesley: *Ghost of Eircom haunts privatisation plans*;

<http://www.ireland.com/special/reviews/2000/business/bus13.htm>;

L. Williams: *Gloves off in Irish airline wars*. BBC News,

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/business/newsid1589000/1589167.stm>;

*Regulatory Reform in Ireland*, OECD Paris 2001, s. 81.

<sup>61</sup> *Economic Reform: Report on the functioning of Community product and capital markets*, Commission of The European Communities, Brussels, 24.01.2000, s. 15.

<sup>62</sup> Efekt ten udało się uzyskać dzięki wprowadzeniu przy odprawach celnych jednolitego dokumentu administracyjnego (ang. *Single Administrative Document* – SAD) oraz pełnej, zakończonej w 1996 r. komputeryzacji urzędów celnych – por.: *Regulatory Reform in Ireland*. OECD Paris 2001, s. 79.



oszczędności, a zaczął je tworzyć, zwiększając zasób środków finansujących inwestycje. Udział oszczędności publicznych w PKB wzrósł:

- z -5,3% w latach osiemdziesiątych,
- do 1,4% w latach dziewięćdziesiątych, w tym -0,5% w pierwszej połowie i 3,2% w drugiej połowie<sup>63</sup>.

Dzięki temu, mimo że oszczędności sektora prywatnego w relacji do PKB zwiększyły się w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych w stosunku do pierwszej tylko o 0,6 pkt. proc. z 19,3% do 19,9%<sup>64</sup>, wzrost inwestycji tego sektora o ponad 3% PKB był możliwy do sfinansowania bez pogorszenia salda obrotów bieżących:

- została bowiem uwolniona ta część oszczędności prywatnych, która wcześniej służyła pokryciu niedoboru sektora finansów publicznych,
- część (około 0,6% PKB<sup>65</sup>) inwestycji sektora prywatnego mogła też być finansowana z oszczędności sektora publicznego.

Przywrócenie równowagi makroekonomicznej (zrównoważonego salda obrotów bieżących i niskiej inflacji) – inny skutek poprawy stanu finansów państwa, jak również prywatyzacji oraz zwiększenia zakresu wolności gospodarczej – zmniejszyło niepewność, która ograniczała wielkość inwestycji w latach osiemdziesiątych oraz obniżała ich efektywność. Mocniejsze fundamenty makroekonomiczne umożliwiły Irlandii w latach dziewięćdziesiątych także pełniejsze wykorzystanie innego potencjału rozwojowego – bardzo niskich podatków w sektorze przetwórczym<sup>66</sup>. W efekcie, w latach dziewięćdziesiątych gospodarka tego kraju była znacznie mocniej niż dekadę wcześniej zasilana napływem kapitału zagranicznego<sup>67</sup>. Saldo bezpośrednich in-

westycji zagranicznych wzrosło w Irlandii w relacji do nakładów brutto na środki trwałe z 7% przeciętnie w latach 1989-1994 do 27,7% w roku 1998 i 65,7% w roku 1999<sup>68</sup>. Wartość liczonego przez UNCTAD indeksu<sup>69</sup>, mierzącego znaczenie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych dla gospodarek poszczególnych krajów świata, sytuowała Irlandię w latach 1988-1990 na 47. miejscu, za takimi krajami dzisiejszej Unii Europejskiej, jak np. Hiszpania, Portugalia czy Grecja. W latach 1998-2000 Irlandia była już na 4. miejscu wśród 137 państw, dla których obliczono wartość wskaźnika<sup>70</sup>.

Udział Irlandii w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych napływających do krajów OECD wzrósł w latach 1988-1998 blisko siedmiokrotnie. W 1988 r. wyniósł 0,07%, a w 1986 r. – 0,48%, w rekordowym pod tym względem 1996 r. do Irlandii napłynęło 0,78% wszystkich bezpośrednich inwestycji zagranicznych planowanych w krajach OECD. Najszybciej ze wszystkich rosła wartość inwestycji amerykańskich. Ich udział w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych w Irlandii wzrósł z 51% w 1988 r. do 84% w 1997 r. i 78% w 1998 r.<sup>71</sup>

W Irlandii i na Węgrzech przedsiębiorstwa zagraniczne mają największy spośród krajów OECD udział w produkcji i zatrudnieniu (a także w eksporcie). Udział zagranicznych przedsiębiorstw w produkcji sektora przetwórczego w Irlandii sięgnął w 1998 r. 82%. Firmy zagraniczne zatrudniają blisko połowę pracujących w tym sektorze<sup>72</sup>. Już w 1996 r. przypadało na nie 83,9% eksportu oraz 75,4% importu<sup>73</sup>.

Jak silna jest pozycja zagranicznego kapitału w Irlandii, można wyraźnie zobaczyć analizując bilans obrotów bieżących. Rosnący deficyt na rachunku dochodów, odzwierciedlający płatności za korzystanie z należących do nierezydentów czynników produkcji, był głównym – obok deficytu na rachunku usług – czynnikiem, który sprawił, że nadwyżka na rachunku obrotów bieżących podlegała w latach dziewięćdziesiątych niewielkim wahaniom w przedziale od 0 do 3% PKB, mimo że nadwyżka obrotów towarowych wzrosła z 7% PKB w 1991 r. do 27% w 2000 r.<sup>74</sup>

<sup>63</sup> *Saving and Investment: Determinants and Policy Implications, Annex 1.: Tables and Figures*. Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis. OECD Paris, 26 September 2001, s. 12.

<sup>64</sup> *Saving and Investment: Determinants and Policy Implications, Annex 1.: Tables and Figures*. Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis. OECD Paris, 26 September 2001, s. 12.

<sup>65</sup> Wielkość ta jest równa różnicy oszczędności i inwestycji sektora publicznego; Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z: *Saving and Investment: Determinants and Policy Implications, Annex 1.: Tables and Figures*, Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis. OECD Paris, 26 September 2001, s. 6 i 12.

<sup>66</sup> R. Gropp i K. Kostial, ekonomiści Międzynarodowego Funduszu Walutowego, oszacowali, że gdyby stopa podatku dochodowego od osób prawnych została w krajach Unii Europejskiej poddana w latach dziewięćdziesiątych harmonizacji do wysokości średniej dla tych państw w danym roku, wtedy przeciętne roczne saldo bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Irlandii uległoby – w wyniku podwyższenia w tym kraju stopy podatku – pogorszeniu w latach 1990-1997 o ponad 1,3% PKB (zaś wielkość płaconych przez przedsiębiorstwa zagraniczne podatków zmniejszyłaby się o około 1% PKB); por.: R. Gropp, K. Kostial: *FDI and Corporate Tax Revenue: Tax Harmonization or Competition?*, Finance & Development A quarterly magazine of the IMF, June 2001, Vol. 38, No. 2.

<sup>67</sup> Irlandia stała się beneficjentem stosowania przez duże międzynarodowe korporacje cen transferowych. O dużej skali tego zjawiska może świadczyć fakt, iż w 10 najbardziej wydajnych przedsiębiorstwach zagranicznych działających w Irlandii wartość dodana na zatrudnionego była np. w 1993 r. sześć razy większa niż w takiej samej grupie przedsiębiorstw będących własnością rezydentów. Por.: *The Public Employment Service. Greece. Ireland. Portugal*. OECD Paris 1997, s. 20.

<sup>68</sup> *World Investment Report 2001 Promoting Linkages*. United Nations Conference on Trade and Development, New York and Geneva 2001, s. 312. Według opinii analityków OECD dane nt. bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Irlandii przed 1998 r. są jednak niepełne. Por.: *OECD Economis Surveys Ireland*. OECD Paris May 2001, s. 20

<sup>69</sup> Inward FDI Index stanowi średnią arytmetyczną udziału danego kraju w wartości bezpośrednich inwestycji zagranicznych na świecie w relacji do jego udziału w globalnym: PKB, zatrudnieniu i eksporcie.

<sup>70</sup> *World Investment Report 2001 Promoting Linkages*. United Nations Conference on Trade and Development, New York and Geneva, 2001, s. 40, 41, 254.

<sup>71</sup> *Regulatory Reform in Ireland*. OECD Paris 2001, s. 73;

<sup>72</sup> *OECD Economis Surveys Ireland*. OECD Paris May 2001, s. 21.

<sup>73</sup> *Regulatory Reform in Ireland*. OECD Paris 2001, s. 230.

<sup>74</sup> *OECD Economis Surveys Ireland*. OECD Paris May 2001, s. 22.



Bezpośrednie inwestycje zagraniczne, lokowane w dużej części w sektorze zaawansowanych technologii, miały duży udział we wzroście irlandzkiego eksportu oraz w podniesieniu reszty Solowa w latach dziewięćdziesiątych. Do zwiększenia produktywności kapitału i pracy – poprzez poprawę jakości ich alokacji – przyczyniły się także prywatyzacja i znoszenie barier dla podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Własność prywatna i swoboda wyboru dziedziny, w której chce się rozwijać działalność gospodarczą, wzmacniają motywację do poszukiwania nowych rozwiązań, podnoszących efektywność; zapewniają także pełniejsze wykorzystanie wyników oświatowych. Swój udział w zwiększeniu produktywności miała także coraz większa – w wyniku umów międzynarodowych – skala otwarcia irlandzkiej gospodarki na zagraniczną konkurencję. Wysoka wartość reszty Solowa w latach dziewięćdziesiątych była również skutkiem wzrostu poziomu wykształcenia irlandzkiego społeczeństwa<sup>75</sup>. Dużą rolę odegrało tu złagodzenie progresji (co podniosło opłacalność inwestycji w kapitał ludzki) oraz – w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych – złagodzenie przepisów imigracyjnych wobec osób o wysokich kwalifikacjach. Wzmocnienie równowagi makroekonomicznej, ograniczając ryzyko destabilizacji, zwiększyło relatywną atrakcyjność inwestycji długoterminowych (do których zaliczają się inwestycje w kapitał ludzki). Poprawa sytuacji gospodarczej sprawiła zaś, że praca w tym kraju zaczęła być atrakcyjna dla obywateli innych państw. Po raz pierwszy liczba imigrantów przewyższyła liczbę emigrantów w 1996 r. Od 1998 r. dodatnie saldo migracji utrzymywało się na stabilnym poziomie około 20 tys. osób rocznie, tj. 0,5% liczby mieszkańców<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> Wysoka wartość reszty Solowa w latach dziewięćdziesiątych była także skutkiem zwiększenia udziału inwestycji w maszyny i urządzenia, w tym w najbardziej zaawansowane technologicznie. Poprawa jakości czynników produkcji powinna być uwzględniona w zmianach nakładów pracy i kapitału. Konieczne do tego byłoby jednak wyodrębnienie warstw – różniących się produktywnością – nakładów czynników produkcji.

<sup>76</sup> Obliczenia własne na podstawie: *OECD Economic Surveys. Ireland*. OECD Paris May 2001, p. 26.

<sup>77</sup> Pierwsza z umów została podpisana w 1987 r. Kolejne umowy zawierano w odstępie 3 lat.

## Zarys determinantów polityki gospodarczej

Co determinowało politykę gospodarczą w Irlandii w latach dziewięćdziesiątych? Jak w każdym demokratycznym kraju decydujący głos w tej sprawie mieli obywatele. Duże znaczenie dla przebiegu procesów gospodarczych w latach dziewięćdziesiątych miały jednak – obok wyników wyborów – także umowy<sup>77</sup> rządu ze związkami zawodowymi<sup>78</sup> i innymi grupami nacisku. Przeprowadzenie np. głębokiej reformy finansów publicznych byłoby znacznie trudniejsze, gdyby nie przyzwolenie organizacji pozarządowych<sup>79</sup>. W każdej z umów związki zawodowe godziły się na ograniczenie żądań płacowych w zamian za redukcję ciężarów podatkowych. Z upływem czasu w umowie znalazły się jednak także zapisy zobowiązujące rząd do zwiększania wydatków socjalnych. Stało się tak po włączeniu do negocjacji samorządów i organizacji pozarządowych reprezentujących m.in. bezrobotnych. Umowy z partnerami społecznymi zmuszały rząd także do innych działań, obniżających efektywność systemu gospodarczego (np. uzależniania prywatyzacji od zagwarantowania przez inwestora pakietu socjalnego dla załogi).

Do poprawy jakości polityki gospodarczej w latach dziewięćdziesiątych przyczyniło się natomiast za całą pewnością zacieśnienie integracji w ramach Unii Europejskiej. Członkostwo w UE zmuszało osoby odpowiedzialne za politykę gospodarczą do podejmowania pewnych działań korzystnych dla rozwoju (np. deregulacji gospodarki, poprawy stanu finansów publicznych czy obniżania inflacji – warunkujących przystąpienie do Unii Gospodarczej i Walutowej). Tworzyło także dodatkowe zachęty (w postaci większych korzyści) dla dobrej polityki gospodarczej.

<sup>78</sup> Uzwiązkowanie irlandzkich przedsiębiorstw należało pod koniec lat osiemdziesiątych do najwyższych wśród krajów OECD. W 1990 r. do związków zawodowych należało 50% pracowników. Por.: *The Public Employment Service. Greece. Ireland. Portugal*. OECD Paris 1997, s. 23 i 44.

<sup>79</sup> Mimo ograniczenia skali protestów, liczba robocizni straconych na skutek strajków była w Irlandii w latach 1985-1994 blisko dwa razy wyższa niż przeciętnie w krajach OECD. Por.: J. Davis: *International comparisons of labour disputes in 1998*. Labour Market Trends, United Kingdom Government Statistical Service, London, April 1998, s. 189-194. Źródło to przytaczam za: *The Public Employment Service. Greece. Ireland. Portugal*, OECD Paris 1997, s. 23.

# Polityka fiskalna a polityka monetarna – problematyka koordynacji i niezależności

Jolanta Ciak

Proces transformacji systemowej postawił przed całą gospodarką narodową wiele bardzo skomplikowanych i, co za tym idzie, trudnych do rozwiązania problemów. Dotyczą one różnych sfer życia gospodarczego i obejmują wiele różnorodnych spraw, począwszy od pobudzania wzrostu gospodarczego i ukształtowania jego charakteru, przez restrukturyzację gospodarki narodowej, określenie roli państwa w ramach mechanizmu rynkowego, a zatem i roli nowego systemu finansów publicznych, po racjonalne przeprowadzenie procesu transformacji i uregulowanie kwestii powiązania polityki fiskalnej z polityką monetarną<sup>1</sup>. Wszystkie te sprawy muszą być niestety rozwiązywane jednocześnie, przy czym nie oznacza to, że problemy te zostaną rozwiązane w ciągu roku czy dwóch lat. Potrzebny jest okres dłuższy, mniej więcej 7 – 10 lat, aby można było, z perspektywy czasu, wyciągnąć jakieś sensowne wnioski.

W kontekście polityki fiskalnej i pieniężnej można mówić o wielkiej różnorodności zagadnień, ze względu na szeroki zakres obu tych polityk. Szczególnie dotyczy to problematyki budżetu, a co się z tym wiąże – deficytu i długu publicznego, pieniądza, stopy procentowej i inflacji, banków i rynku kapitałowego oraz stosunków finansowych z zagranicą.

Proces transformacji systemowej wystawił płaszczyznę koordynacji ww. polityk na szczególnie mocną

próbę. W przypadku Polski dramatyzm potencjalnego konfliktu dążeń i środków został dodatkowo spotęgowany głęboką inflacyjną nierównowagą i wysokim zewnętrznym zadłużeniem już na samym początku tego procesu<sup>2</sup>. Pociągnęło to za sobą wystąpienie kryzysu finansowego w kraju. Kryzys ten potwierdził fakt występowania głębokiej nierównowagi budżetu państwa. Był to zatem sygnał, że dwie podstawowe dziedziny polityki gospodarczej będą często popadać w konflikt przy osiąganiu swych celów.

Przy omawianiu problemu koordynacji polityki fiskalnej i monetarnej nie należy zapominać o tym, że niektóre sytuacje gospodarcze wymuszają dane zachowanie się zarówno po jednej, jak i po drugiej stronie. Przykładowo, wystąpienie wysokiego deficytu budżetowego może skłaniać władze fiskalne do wymuszania na banku centralnym emisji dodatkowego pieniądza, potrzebnego do sfinansowania deficytu. Wówczas takie działanie nie podważa autonomii banku centralnego wobec władz fiskalnych<sup>3</sup>.

Skuteczność koordynacji obu polityk jest możliwa w przypadku stabilnych kursów oraz wiarygodności polityki pieniężnej i fiskalnej. Stabilizacja oczekiwania w stosunku do polityki monetarnej może zatem nastąpić tylko wtedy, gdy polityka fiskalna nie budzi obaw

<sup>1</sup> Szerzej: E. Łukawer: *Dylematy polityki fiskalnej i pieniężnej w procesie transformacji*. [w:] *Transformacja gospodarki polskiej. Doświadczenia i wyzwania*, praca zbiorowa pod red. S. Lisa, PAN, Kraków 1996, s. 61.

<sup>2</sup> Szerzej: K. Lutkowski: *Problemy koordynacji polityki pieniężnej i budżetowej w procesie transformacji gospodarki*. „Bank i Kredyt” nr 6/1996, s. 50 i dalsze.

<sup>3</sup> Por. S. Owsiak: *Finanse publiczne, teoria i praktyka*. Warszawa 1999 PWN, s. 282.

Tabela 1 Źródła finansowania deficytu budżetowego w latach 1989 – 2000 (wartości w mld zł)

Wyszczególnienie	Lata											
	1989*	1990*	1991*	1992*	1993*	1994**	1995**	1996**	1997**	1998**	1999**	2000**
<b>Finansowanie</b>												
<b>krajowe</b>	3,6	–	31,9	71,9	49,2	6,9	6,6	9,7	8,0	16,5	13,6	20,4
<b>1. NBP</b>	3,6	–	19,4	66,2	37,5	4,9	-7,2	3,5	1,7	-2,3	2,9	-13,4
<b>2. Banki</b>												
<b>komercyjne</b>	–	–	2,2	66,2	37,5	4,9	8,8	3,5	1,5	-2,3	2,9	-13,4
<b>3. Sektor</b>												
<b>pozabankowy</b>	–	–	5,8	5,7	11,7	2,0	5,0	6,2	4,8	11,7	2,7	7,1
<b>4. Nadwyżki</b>												
<b>z lat ubiegłych</b>	–	–	1,1	–	–	–	–	–	–	–	–	–
<b>5. Inne</b>	–	–	3,4	–	–	–	–	–	–	7,1***	8,0***	26,7***
<b>Finansowanie</b>												
<b>zagraniczne</b>	–	–	–	-2,8	-5,8	-1,2	+0,9	-0,6	-2,1	-3,3	-1,1	-5,0
<b>Ogółem</b>	3,6	–	31,9	69,1	43,4	5,7	7,5	9,1	5,9	13,2	12,5	15,4

\* Wartości w mld zł przed denominacją.

\*\* Wartości w mld zł po denominacji.

\*\*\* Przychody z prywatyzacji zgodnie z nową metodologią budżetową.

Źródło: Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za lata 1990 – 2000.

destabilizujących. Jednocześnie obciążeniem dla polityki fiskalnej będzie mała wiarygodność polityki monetarnej.

W odniesieniu do kursów walutowych należy podkreślić, że kurs płynny funkcjonuje na ogół dobrze i bez większych zakłóceń w sytuacji niskiej inflacji. Kurs sztywny natomiast wymaga albo podporządkowania własnej polityki pieniężnej – ze wszystkimi tego konsekwencjami dla budżetu państwa – osrodkowi zewnętrznemu, który emituje aktywa rezerwowe, albo ścisłej koordynacji tej polityki z grupą najważniejszych podmiotów na szczeblu międzynarodowym<sup>4</sup>.

Dla koordynacji obu polityk duże znaczenie ma również fakt, że działają one w różniących się i zmiennych opóźnieniach. Najczęściej dłuższe opóźnienie i duża presja polityczna cechują politykę fiskalną. Dlatego też polityka pieniężna odpowiada za bieżące stabilizowanie sytuacji. Od koordynacji polityki monetarnej i fiskalnej uzależniony jest rozwój krajowego rynku finansowego, który narzuca wysoką dyscyplinę władzom obu polityk. Władze te starają się natomiast zapewnić stabilne otoczenie finansowe<sup>5</sup>.

Koordynacja obu polityk może być rozstrzygana na dwóch różnych etapach. Pierwszy etap związany jest z krótkim horyzontem czasowym, natomiast drugi dotyczy długiego okresu. W pierwszym przypadku władze fiskalne i monetarne będą dążyć do realizacji celu inflacyjnego oraz współdziałać w ograniczaniu deficytu i racjonalizacji kosztów obsługi długu. Jednak po-

wyższe współdziałanie nie powinno powodować podporządkowania polityki monetarnej polityce fiskalnej. W drugim przypadku chodzi o niedopuszczenie do ryzyka braku dostatecznej spójności<sup>6</sup>.

W pierwszej połowie lat 90. w Polsce na politykę pieniężną oddziaływała sytuacja w sektorze budżetowym. Wymuszała ona na władzach monetarnych przyrost podaży pieniądza w sposób nieproporcjonalny do bazy pieniężnej, co nie sprzyjało procesom deflacyjnym, a wręcz przeciwnie<sup>7</sup>. W późniejszym okresie zmniejszyły się jednak zależności obu polityk. Duży wpływ na zmianę w tym zakresie miał bank centralny, który zaprzestawał finansowania niedoborów w budżecie państwa. Tabela 1 ukazuje źródła finansowania deficytu budżetowego w latach 1989–2000.

Analiza tabeli 1 skłania do wyciągnięcia następujących wniosków. Do 1989 r. NBP w sposób automatyczny, w 100%, pokrywał deficyty budżetowe, natomiast od początku lat 90. nastąpiły pewne zmiany. Deficyt w latach 1991–1993 tylko w 70% były finansowane kredytem zaciąganym w NBP, natomiast w 30% z innych źródeł. W kolejnych latach występowała tendencja do oddłużania się budżetu państwa w NBP. Wiązało się to z pewną stabilizacją rynku pieniężnego. Rozpoczęto zaciąganie pożyczek w systemie pozabankowym, głównie od gospodarstw domowych, a także u innych podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw). W tych latach do sfinansowania deficytów budżetowych wprowadzono nowe instrumenty, takie jak bony skarbowe, obligacje oszczędnościowe i obligacje nomi-

<sup>4</sup> Szerzej: K. Lutkowski: *Problemy koordynacji .....*, op.cit., s. 53.

<sup>5</sup> Por. W. Ziółkowska: *Niektóre dylematy polityki monetarnej i fiskalnej*, „Bank i Kredyt” nr 7 – 8/1999, s. 125.

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> Por. D. Gotz-Kozierekiewicz: *Polityka pieniężna a polityka fiskalna*, „Bank i Kredyt” nr 7-8/2000, s. 34.

nowane w dolarach USA. W związku z wprowadzeniem powyższych instrumentów zmniejszyła się rola kredytu bankowego udzielanego rządowi przez NBP i banki komercyjne<sup>8</sup>.

Od 1994 r., w związku ze stopniową redukcją deficytu budżetowego, zaznaczył się spadek tempa wzrostu bankowych kredytów dla sektora budżetowego. Duży wpływ na tę zmianę miało rosnące zainteresowanie finansowaniem tego deficytu ze strony sektora pozabankowego. W związku z tym w 1995 r. deficyt budżetowy został sfinansowany w 66,7% przez krajowy sektor pozabankowy oraz w 25,3% na rynkach zagranicznych. Finansowanie poza systemem bankowym było o 173,1% wyższe, niż zaplanowano w ustawie budżetowej po zmianach<sup>9</sup>. Tak wysoki wzrost osiągnięto dzięki sprzedaży obligacji funduszom powierniczym, osobom fizycznym i przedsiębiorstwom. Istotne też były zakupy bonów skarbowych przez inwestorów zagranicznych na rynku krajowym. Wysokie saldo finansowania zagranicznego było wynikiem wyższych, niż przewidywano, przychodów z tytułu zaciągniętych nowych kredytów oraz niższych od zaplanowanych rozchodów<sup>10</sup>.

W finansowaniu deficytu krajowy sektor bankowy odegrał mniejszą rolę (w porównaniu z poprzednimi latami), lecz znaczącą z punktu widzenia ograniczania napięcia inflacyjnego w gospodarce. W 1995 r. nastąpiło znaczące ograniczenie zadłużenia budżetu w NBP na rzecz zwiększenia krajowych zobowiązań wobec banków komercyjnych.

W 1996 r. największe znaczenie miało finansowanie krajowe, które w relacji do PKB wynosiło 2,7%. Finansowanie w systemie bankowym stanowiło 1,0% PKB. Tak niski wskaźnik wynikał z realizacji strategii zmierzającej do zmniejszenia udziału sektora bankowego w finansowaniu. Wartość 3,5 mld zł, składająca się na finansowanie deficytu przez NBP, była wypadkową operacji zmniejszających i zwiększających stan zadłużenia Skarbu Państwa w banku centralnym (operacje bezwarunkowej sprzedaży obligacji dwu- i pięcioletnich, wykup obligacji nominowanej w dolarach USA oraz wykup obligacji konwersyjnej). Finansowanie poza systemem bankowym wynosiło 1,7% PKB, co oznaczało wzrost w porównaniu z systemem bankowym. Zmiana w strukturze finansowania na rzecz sektora pozabankowego została osiągnięta dzięki sprzedaży obligacji instytucjom niebankowym, tj. funduszom powierniczym, przedsiębiorstwom i osobom fizycznym. Była

też efektem zmian instytucjonalnych rynku nakierowanych na usprawnianie obrotu, tzn. dematerializacji bonów skarbowych oraz wprowadzenia przez NBP systemu ocen dealerów rynku pieniężnego wg indeksu IAD (Indeks Aktywności Dealerskiej<sup>11</sup>). W 1996 r. saldo finansowania zagranicznego było ujemne. Wynikało ono z realizacji strategii opartej na założeniu, że „przy nadpłynności w sektorze bankowym, finansowanie zagraniczne poprzez aktywną politykę sterylizacji rynku pieniężnego przez NBP, przekłada się na finansowanie w systemie bankowym”<sup>12</sup>.

Rok 1997 przyniósł długo oczekiwany zapis w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 6 kwietnia 1997 r. o zakazie bezpośredniego finansowania deficytu budżetowego przez NBP. Stworzono wówczas warunki do wycofywania się banku centralnego z finansowania deficytu budżetowego państwa, gdyż zadłużenie budżetu w NBP nie przekraczało 5% całego długu publicznego; nastąpił też gwałtowny rozwój wtórnego rynku bonów skarbowych<sup>13</sup>. Ilustrują to dane tabeli 1.

W 1997 r. podstawę finansowania deficytu nadal stanowiło finansowanie krajowe, przy czym w sektorze bankowym podlegało ono znacznym wahaniom. Skokowy przyrost finansowania w II kwartale tego roku wywołany był konwersją części zadłużenia zagranicznego na krajowe, przeprowadzoną za środki uzyskane z emisji obligacji nominowanej w dolarach USA dla NBP. Odzwierciedleniem tej operacji była duża ujemna wartość deficytu związana z wykupem obligacji Brady'go. Finansowanie w tym systemie stanowiło 0,7% PKB. Finansowanie poza systemem bankowym stanowiło 1,1% PKB i było wyższe niż planowano w ustawie budżetowej po zmianach. Instytucje niebankowe wykazywały największe zainteresowanie instrumentami o stałym oprocentowaniu, w tym szczególnie obligacjami pięcioletnimi. Finansowanie zagraniczne było w tym roku również ujemne w związku z kontynuacją wcześniej przyjętej przez NBP strategii sterylizacji rynku pieniężnego.

Należy tu dodać, że w 1998 r. nastąpiła zmiana metodologii budżetowej, stąd w tabeli 1 wartość w pozycji „inne źródła finansowania”. Zgodnie z ustawą z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą ubezpieczeń społecznych,

<sup>8</sup> Szerzej: J. Ciak: *Deficyt budżetowy – wybór czy konieczność*. „Bank i Kredyt” nr 4/1997, s. 43.

<sup>9</sup> Por. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1995 r.* T. 1. Warszawa 1996 Rada Ministrów, s. 512.

<sup>10</sup> Przykładem może być spłata zobowiązań zagranicznych dotyczących umów konwersji części długu, przeznaczenia spłat kredytów i odsetek wobec krajów wierzycielskich Klubu Paryskiego na wspieranie przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska oraz wpłaty z tytułu udziałów Polski w międzynarodowych organizacjach finansowych. Szerzej: J. Ciak: *Deficyt budżetowy ...*, op.cit., s. 43.

<sup>11</sup> Por. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1996 r.* Warszawa 1997 Rada Ministrów, s. 678.

<sup>12</sup> Napływ środków zagranicznych, związany z dodatnim finansowaniem zagranicznym, powoduje wzrost podaży pieniądza na rynku krajowym. NBP, prowadząc aktywną politykę sterylizacji rynku pieniężnego, poprzez operacje otwartego rynku odprowadza nadmiar pieniądza. Środki trafiają do systemu bankowego i przy jego nadpłynności przeznaczone są na zakup skarbowych papierów wartościowych (SPW). Ostatecznym efektem tej operacji jest wzrost finansowania deficytu w systemie bankowym. Tamże, s. 682.

<sup>13</sup> Oprócz zakazu finansowania deficytu budżetowego wprowadzono zakaz powiększania długu publicznego ponad poziom 60% PKB. Było to zgodne z wymogami Traktatu z Maastricht.

począwszy od 1998 r. wpływy z prywatyzacji były traktowane jako przychody budżetu państwa. Oznaczało to, że przychody z prywatyzacji miały stanowić źródło finansowania deficytu budżetu państwa. W owym roku źródłem finansowania niedoboru były zatem środki z sektora pozabankowego i prywatyzacji. Finansowanie w sektorze bankowym było ujemne i wynosiło -2,2 mld zł.

Rok 1999 był kolejnym rokiem stopniowego odciążenia się budżetu państwa w NBP. Tak jak w roku poprzednim, przychody z prywatyzacji stanowiły znaczącą pozycję w finansowaniu deficytu. Przychody z prywatyzacji zostały wykorzystane na finansowanie deficytu budżetu państwa, zgodnie z planem zawartym w ustawie, pożyczkę dla FUS i finansowanie deficytu państwa w 2000 r. Finansowanie zagraniczne było ujemne i stanowiło -1,1 mld zł. W porównaniu z ustawą budżetową na 1999 r. deficyt w znacznie większym stopniu był finansowany ze źródeł krajowych. Saldo przychodów i rozchodów krajowych pozwoliło na sfinansowanie ujemnego salda operacji zagranicznych.

W 2000 r. duże znaczenie w bezpośrednim finansowaniu deficytu budżetowego miały nadal przychody z prywatyzacji, w wysokości 26,7 mld zł, co stanowiło 27,5% ogółu przychodów ze źródeł krajowych. Ponadto przychody krajowe pochodziły ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych, spłaty pożyczek krajowych, środków na rachunkach budżetu państwa i depozytów pozostałych z roku poprzedniego. Finansowanie zagraniczne było ujemne i wynosiło 5,0 mld zł. Na saldo finansowania ze źródeł zagranicznych złożyły się: ujemne saldo kredytów zagranicznych udzielonych w kwocie 43,1 mln zł<sup>14</sup>, ujemne saldo kredytów zagranicznych w kwocie 1,7 mld zł<sup>15</sup>, dodatnie saldo z tytułu obrotu obligacjami skarbowymi na międzynarodowym rynku finansowym, przychody z tytułu spłaty przez podmioty gospodarcze udostępnionych kredytów zagranicznych, rozchody z tytułu udziałów w międzynarodowych organizacjach finansowych, ekokonserwacji i Ekofunduszu itp.

Tendencja oddłużania się budżetu państwa w odniesieniu do NBP wiąże się również z problematyką niezależności banku centralnego w zakresie polityki monetarnej. Bank centralny jest niezależny w takim stopniu, w jakim określają to przepisy dotyczące między innymi trybu powoływania i odwoływania prezesa banku centralnego, długości kadencji prezesa i członków Rady Polityki Pieniężnej, kształtowania bu-

dżetu banku, rozstrzygania sporów między bankiem a rządem i ograniczenia sposobów finansowania deficytu. Kwestia niezależności ma wiele implikacji i różnorodnych odniesień oddziałujących na poszczególne elementy mechanizmu funkcjonowania gospodarki, a więc odbijających się w efekcie na aktywności sfery realnej. Dlatego właśnie uważa się, iż ma ona kluczowe znaczenie<sup>16</sup>.

Niezależność banku centralnego może być rozpatrywana z kilku punktów widzenia, a mianowicie z punktu widzenia niezależności politycznej i ekonomicznej<sup>17</sup> oraz niezależności finansowej i w prowadzeniu polityki pieniężnej. Pierwsza określana jest przez procedurę mianowania członków zarządu banku oraz relacje między jego władzami a rządem i przez formalnoprawny zakres jego odpowiedzialności. Druga natomiast dotyczy wpływania przez rząd na wielkość kredytów zaciąganych w banku i swobody wyboru narzędzi pieniężnych znajdujących się pod kontrolą tego ostatniego.

Niezależność finansowa wiąże się ze stopniem wpływu rządu na budżet banku centralnego i możliwości dysponowania osiągniętymi zyskami. Niezależność w prowadzeniu polityki pieniężnej jest natomiast określana przez zakres oddziaływania przedstawicieli rządu na kierunek tej polityki i możliwość udziału przedstawicieli rządu w zarządzaniu bankiem<sup>18</sup>.

Autonomia banku centralnego może mieć również dwa oblicza. Z jednej strony chodzi o współpracę między dwoma organami jako przedstawicielami dwóch polityk (monetarnej i fiskalnej) dla zwiększenia wiarygodności i spójności w czasie polityki gospodarczej. Z drugiej natomiast strony niezależność banku centralnego może być rozumiana jako brak jakiegokolwiek współpracy z władzami fiskalnymi<sup>19</sup>.

W odniesieniu do niezależności NBP w latach 1989–2000 należy stwierdzić, że podlegała ona pewnym przekształceniom. W początkowym okresie (1989–1991) prezydent miał prawo składania wniosku do Sejmu w sprawie powoływania i odwoływania prezesa banku centralnego wówczas zmian dokonano również w strukturze NBP.

Rok 1992 przyniósł kolejne zmiany, a mianowicie wprowadzony został przepis, że kadencja prezesa NBP

<sup>16</sup> Szerzej: E. Lukawer: *Dylematy polityki ...*, op.cit., s. 67.

<sup>17</sup> Wszechstronna analiza niezależności banków centralnych została przeprowadzona przez A. Wojtynę. Autor artykułu na przykładzie krajów kapitalistycznych ukazał, że niezależność banku centralnego jest większa w krajach rozwiniętych aniżeli w krajach rozwijających się. Ma na to wpływ wiele czynników. Badanie współczynników korelacji pokazuje również, że w krajach rozwiniętych przepisy prawne w większym stopniu określają rzeczywistą niezależność banku centralnego. Por. A. Wojtyna: *Dlaczego bank centralny powinien być niezależny?* Cz. 1 pt. *Kury znoszą złote jaja*. „Życie Gospodarcze” nr 27 z 3.07.1994 r., s. 46, Cz. 5 pt. *Nieprzyjemna arytmetyka*. „Życie Gospodarcze” nr 32 z 7.08.1994 r., s. 46.

<sup>18</sup> Por. A. Wojtyna: *Dlaczego bank ...*, op.cit., s. 46.

<sup>19</sup> Zobacz: A. Wojtyna: *Dlaczego bank centralny powinien być niezależny?* Cz. 3 pt. *Za i przeciw*. „Życie Gospodarcze” nr 30 z 24.07.1994 r., s. 60.

<sup>14</sup> Przychody z tytułu spłat od udzielonych przez Polskę kredytów zagranicznych wynosiły 38,3 mln zł, a rozchody z tytułu udzielenia kredytów zagranicznych dla Jemenu i Wietnamu – 81,4 mln zł. Zobacz: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2000 r. Omówienie*. Warszawa 2001 Rada Ministrów, s. 409.

<sup>15</sup> Dotyczy to przychodów z tytułu zaciągniętych kredytów zagranicznych w kwocie 1,5 mld zł i rozchodów z tytułu spłat rat od otrzymanych kredytów zagranicznych w wysokości 3,3 mld zł. Tamże.



będzie trwała 6 lat. W przepisie tym zawarto również wytyczne dotyczące procedury odwoławczej.

Problem niezależności banku centralnego był rozpatrywany następnie w 1994 r., kiedy uznano, że NBP jest relatywnie niezależny, ale autonomia banku nie jest zgodna ze standardami europejskimi. Rozważaniom podlegał zakres niezależności, który wiązał się z odpowiedzią na pytanie: czy NBP ma być kontrolowany przez rząd i parlament, czy też ma być całkowicie autonomiczny.

W 1996 r. nadal toczyły się dyskusje na temat niezależności NBP; chodziło o dostosowanie jej do wymogów krajów UE. Podstawowe regulacje dotyczące autonomii banków centralnych zawarte były w Traktacie z Maastricht i Statucie Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Dla NBP niezależność ta wiązała się głównie z uniezależnieniem założeń polityki pieniężnej od rządu i wprowadzeniem kolegiałności zarządzania bankiem centralnym<sup>20</sup>.

Ważnym momentem dla autonomii banku centralnego było ustanowienie podstaw niezależności NBP w systemie organów państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 6.04.1997<sup>21</sup>. Art. 227 tej konstytucji przyznaje bankowi centralnemu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Co oznacza w praktyce, że NBP został upoważniony do samodzielnego podejmowania decyzji dotyczących polityki monetarnej i działalności banku. Jakże zatem pozostało powiązanie NBP z Sejmem? Czy obecna autonomia banku centralnego wyklucza możliwość powiązań lub współpracy między tymi dwoma organami? Odpowiedzi na te pytania znajdujemy w wytycznych do nowej ustawy o Narodowym Banku Polskim<sup>22</sup>. Zgodnie z powyższą ustawą, Sejm może kontrolować działalność NBP poprzez czytanie raportów o założeniach polityki pieniężnej na następny rok i sprawozdań z jej realizacji w roku ubiegłym. Ponadto prezes NBP (w imieniu Rady Polityki Pieniężnej) informuje (raz na kwartał) Sejm o bilansie płatniczym oraz o bilansie należności i zobowiązań płatniczych państwa (raz na rok)<sup>23</sup>.

Kolejnym wydarzeniem, które wywarło wpływ na ugruntowanie się niezależności banku centralnego, było uchwalenie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim<sup>24</sup>. Ustawa ta reguluje stosunki między bankiem centralnym a władzami państwowymi. Określa również, że NBP współdziała z or-

ganami państwowymi w zakresie wykonywania zadań związanych z kształtowaniem i realizacją polityki gospodarczej. Zgodnie z powyższą ustawą, bank centralny przedstawia organom państwowym założenia polityki pieniężnej, współdziała z Ministrem Finansów podczas układania planów finansowych państwa oraz opiniuje projekty aktów normatywnych w sprawie polityki gospodarczej, działalności banków i funkcjonowania całego systemu bankowego.

W ramach wykonywanych funkcji banku gospodarki narodowej NBP miał i ma obecnie prowadzić rachunki innych banków, budżetu państwa, BFG oraz innych osób prawnych za zgodą prezesa NBP. Pewne wytyczne dotyczące ww. funkcji zostały również zawarte w ustawie o finansach publicznych z dnia 27 listopada 1998 r.<sup>25</sup> (ustawa ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r.).

Nowe regulacje prawne wpływają korzystnie na wzrost niezależności NBP od Rządu i Sejmu. Im większa jest jednak ta niezależność, tym większa jest potrzeba koordynacji obu polityk. Skuteczna walka z inflacją – jako wspólny cel zarówno polityki fiskalnej, jak i monetarnej – wymaga dążenia do możliwie optymalnej ich koordynacji<sup>26</sup>. Realizacja celu inflacyjnego i efektywność prowadzenia polityki pieniężnej, tworzącej warunki do stałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, wymagają nie tylko dużej wiedzy na temat deficytu budżetu państwa (a zarazem o deficycie całego sektora finansów publicznych), ale też wielu dokładnych i wiarygodnych informacji o całym systemie finansów publicznych. Ponadto, ważne są również informacje na temat tych zamierzeń rządu, które wywierają największy wpływ na saldo obrotów bieżących i ruch kapitału zagranicznego.

Dodatkowo duże znaczenie ma skala i zakres komunikowania się władz fiskalnych z monetarnymi. Zgodnie z art. 15 Ustawy o Narodowym Banku Polskim, przedstawiciel Rady Ministrów może uczestniczyć w posiedzeniach Rady Polityki Pieniężnej. Nie mając prawa czynnego udziału, może jednak przedstawiać wnioski do rozważenia przez Radę. U podstaw tego rozwiązania leży zamiar ułatwienia przepływu informacji i spójności działań Rady Ministrów i Rady Polityki Pieniężnej<sup>27</sup>. W praktyce jest to niestety utrudnione ze względu na opóźnienia w przekazywaniu informacji.

Niezmiernie ważną sprawą jest możliwość oddziaływania przez Rząd na warunki, w jakich prowadzo-

<sup>20</sup> Por. A. Słojewska: *Niezależność kontrolowana*. „Rzeczpospolita” nr 38 (4292) z 14.02.1996 r.

<sup>21</sup> Por. Ustawa konstytucyjna z 6 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 38, poz. 184, art.227, pkt. 1 – 7.

<sup>22</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim. Dz.U. 1997 nr 140, poz. 938.

<sup>23</sup> Szerzej: W. Baka: *Bankowość centralna*. Warszawa 1998 Biblioteka Medżera i Bankowca, s. 96.

<sup>24</sup> Dz.U. 1997, nr 140, poz. 938. (Art. 21).

<sup>25</sup> Dz.U. 1998, nr 155, poz. 1014.

<sup>26</sup> Dobrym przykładem współpracy banków z władzami państwa są Niemcy. W wielu landach zawierane są formalne umowy między ich rządami i największymi bankami w sprawie współpracy gospodarczej. Przy bankach tworzone są specjalne rady, których szefami są z reguły ministrowie finansów lub ministrowie gospodarki. Por. S. Lipiński: *Gdy minister rządzi bankiem*. „Gazeta Bankowa” nr 47/1990, s. 5 oraz J. Kaleta: *Polityka pieniężna NBP*. „Życie Gospodarcze” nr 43 z 23.10.1994r., s. 27.

<sup>27</sup> Szerzej: W. Ziółkowska: *Niektóre dylematy ...*, op.cit., s. 123 – 124.

na jest polityka pieniężna. Istnieje wiele różnych kanałów tego oddziaływania, począwszy od skali i terminów zmian cen kontrolowanych, wysokości deficytu budżetowego i źródeł jego finansowania, sposobu zarządzania długiem publicznym i oddziaływania na zobowiązania wymagalne jednostek budżetowych po sposobie, szybkość i terminy prywatyzacji<sup>28</sup>.

Z którejkolwiek strony by patrzeć na realizację globalnych celów polityki gospodarczej (wzrostu gospodarczego, zmniejszenia bezrobocia i obniżenia inflacji) konieczna jest koordynacja polityki monetarnej i fiskalnej. W latach 90. występowały zarówno okresy współpracy obu polityk, jak i okresy pewnego rozluźnienia. Duży wpływ na to miała głęboka inflacyjna nierównowaga i wysokie zewnętrzne zadłużenie.

W odniesieniu do lat 2000–2001 możemy mówić o pogarszaniu się sytuacji gospodarczej w Polsce. Przyczyną złej sytuacji polskiej gospodarki była przede wszystkim niewłaściwa polityka gospodarcza ostatniego czterolecia. Podstawowe znaczenie miała tu polityka schładzania popytu wewnętrznego, a następnie jednoczesne realizowanie kilku potrzebnych, ale niestety drogich reform społecznych, które skutkowały podniesieniem bieżących kosztów funkcjonowania służby zdrowia, edukacji, administracji rządowej i systemu emerytalnego. Zamiast możliwie szybko zwiększyć oszczędności – o których mówiono w momencie wprowadzania tych reform – dotychczas przyniosły one jedynie wzrost kosztów. W tychże latach ukształtowała się kombinacja polityki fiskalnej i monetarnej daleko odbiegająca od optymalnej. Z jednej strony objawiało się to bardzo wysokimi stopami procentowymi utrudniającymi dostęp do kredytów oraz potęgowało naturalną tendencję do wzrostu wartości (siły nabywczej) naszej waluty w stosunku do innych walut. Z drugiej natomiast strony powodowało, że budżet państwa w kolejnych latach zamykał się deficytami zbyt dużymi, jak na możliwości makroekonomiczne naszego kraju.

Koordynacja działań władz fiskalnych i monetarnych w bliskiej i dalszej perspektywie byłaby wskazana. Niezależność NBP nie stoi temu na przeszkodzie. Dużo zależy jednak od osobowości ludzi kierujących obiema instytucjami.

Warto podkreślić, że samo dążenie do niezależności banków centralnych nie wynika z mody. Jej potrzebę dyktują przede wszystkim doświadczenia przeszłości. Owe doświadczenia wskazują, że podporządkowa-

nie wszystkich narzędzi makroekonomicznych (m.in. polityki monetarnej i budżetowej) jednemu ośrodkowi prowadzi do powstawania tzw. politycznych cykli koniunkturalnych<sup>29</sup>.

Niezależność banku centralnego jest gwarancją stabilności polityki pieniężnej. Fakt, iż Rada Polityki Pieniężnej podejmuje obecnie decyzje niezależnie od preferencji politycznych aktualnie rządzącej partii czy koalicji, oznacza, że znacznie mniejsze jest prawdopodobieństwo destabilizujących „politycznych cykli koniunkturalnych”. Choć RPP funkcjonuje dopiero od kilku lat znalazła już swoje miejsce w układzie polityki gospodarczej. Jej członkowie współpracują w duchu odpowiedzialności za postawione im cele, osiągając w wielu przypadkach zamierzony wynik.

Obecna sytuacja w budżecie państwa nie jest zadowalająca. Wysoki planowany deficyt budżetowy, tempo wzrostu gospodarczego bliskie zera, jak również deklaracja rządu o zwiększaniu wydatków w latach przyszłych (w tempie nieznacznie przewyższającym tempo przewidywanej inflacji) nie będą sprzyjały poprawie układu polityki pieniężnej i budżetowej. W obecnej sytuacji może następować nadmierny wzrost deficytu budżetowego, co w konsekwencji wymusi zaostrzenie polityki pieniężnej. Złagodzenie tej polityki możliwe będzie tylko pod wpływem stabilnej polityki budżetowej. *Policy mix*<sup>30</sup> przekłada makroekonomiczne efekty polityki na gospodarke.

Średniookresowa strategia finansowa, sformułowana w 1998 r., opierała się na założeniu, że budżet będzie dążył do zrównoważenia i będzie można eliminować deficyt. Na założeniu tym oparta była również polityka monetarna, która miała być rozluźniana wraz z obniżaniem deficytu. Jednak deficyt budżetowy nie zniknął – oscylował wokół 2% PKB (utrzymywano również ten sam kurs w polityce monetarnej) i nie zniknie w najbliższej przyszłości. Planowane zrównoważenie budżetu i uzyskanie niewielkiej nadwyżki w latach 2003–2004 jest raczej niemożliwe do osiągnięcia. W tej sytuacji występuje zatem konieczność koordynacji obu polityk.

Praktyka wielu krajów wysoko rozwiniętych wskazuje na to, że banki centralne zawsze ściśle współpracują z parlamentami i rządami na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego danego kraju.

<sup>29</sup> Szerzej: M. Stańczuk, J. Winięcki: *Zgubne skutki politycznej kontroli*. „Rzeczpospolita” nr 287 (5757) z 9–10.12.2000 r.

<sup>30</sup> *Policy mix* – wzajemne proporcje polityki budżetowej z jednej strony i polityki monetarnej z drugiej.

<sup>28</sup> Tamże, s. 126.

## Literatura

1. W. Baka: *Bankowość centralna*. Warszawa 1998 Biblioteka Menedżera i Bankowca.
2. J. Ciak: *Deficyt budżetowy – wybór czy konieczność*. „Bank i Kredyt” nr 4/1997.
3. D. Gotz-Kozierkiewicz: *Polityka pieniężna a polityka fiskalna*. „Bank i Kredyt” nr 7-8/2000.
4. J. Kaleta: *Polityka pieniężna NBP*. „Życie Gospodarcze” nr 43 z 23.10.1994 r.
5. J. M. Keynes: *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*. Warszawa 1985 PWN.
6. S. Lipiński: *Gdy minister rządzi bankiem*. „Gazeta Bankowa” nr 47/1990.
7. K. Lutkowski: *Problemy koordynacji polityki monetarnej i budżetowej w procesie transformacji gospodarki*. „Bank i Kredyt” nr 6/1996.
8. E. Łukawer: *Dylematy polityki fiskalnej i pieniężnej w procesie transformacji*. W: *Transformacja gospodarki polskiej. Doświadczenia i wyzwania*. Praca zbiorowa pod red. S. Lisa. Kraków 1996 PAN.
9. S. Owsiak: *Finanse publiczne, teoria i praktyka*. Warszawa 1999 PWN.
10. A. Słojewska: *Niezależność kontrolowana*. „Rzeczpospolita” nr 38 (4292) z 24.02.1996 r.
11. *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za lata 1991 – 2000*.
12. M. Stańczuk, J. Winiecki: *Zgubne skutki politycznej kontroli*. „Rzeczpospolita” nr 287 (5757) z 9-10.12. 2000 r.
13. A. Wojtyna: *Dlaczego bank centralny powinien być niezależny? Cz.1 pt. Kury znoszą złote jaja*. „Życie Gospodarcze” nr 27 z 3.07.1994 r.
14. A. Wojtyna: *Dlaczego bank centralny powinien być niezależny? Cz. 3 pt. Za i przeciw*. „Życie Gospodarcze” nr 30 z 24.07.1994 r.
15. A. Wojtyna: *Dlaczego bank centralny powinien być niezależny? Cz. 5 pt. Nieprzyjemna arytmetyka*. „Życie Gospodarcze” nr 32 z 7.08.1994 r.
16. W. Ziółkowska: *Niektóre dylematy polityki monetarnej i fiskalnej*. „Bank i Kredyt” nr 7 – 8/1999, s. 125.

# Opodatkowanie dochodów z kapitałów pieniężnych – za i przeciw (aspekty teoretyczne i praktyczne)

Teresa Famulska

Traktowanie dochodów z kapitałów pieniężnych jako przedmiotu opodatkowania budzi kontrowersje. Jak dotąd nie udało się, ani w praktyce, ani w piśmiennictwie naukowym wypracować konsensusu w tym zakresie. Poglądy dotyczące opodatkowania dochodów ze źródeł kapitałowych są bardzo zróżnicowane: od takich, według których nie ma żadnych powodów, aby dochody z kapitału pomijać w obciążeniach podatkowych, po uznawanie ich za specyficzny dochód, którego w ogóle nie należy obciążać.

Podejmując problem opodatkowania dochodów z kapitałów pieniężnych, trzeba podkreślić, że dochody te nie stanowią jednorodnej grupy. Można tu wyodrębnić przede wszystkim<sup>1</sup>:

- odsetki od pożyczek (kredytów) udzielonych innym osobom,
- odsetki otrzymane z tytułu lokat (w tym również oszczędności) w bankach oraz w pożyczkowych papierach wartościowych,
- dywidendy oraz inne przychody z tytułu udziału w zyskach osób prawnych, w tym także przychody stanowiące równowartość nieodpłatnych lub częściowo odpłatnych świadczeń, na rzecz akcjonariuszy oraz innych udziałowców,
- dochody z tytułu uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych, powierniczych,
- dochody uzyskiwane w związku ze zbyciem tytułu własności udziałów w spółkach, akcji, obligacji oraz innych papierów wartościowych, w tym także pochodnych instrumentów finansowych.

Na wstępie należy rozważyć, czy pojęcie dochodów kapitałowych mieści się w definicji dochodu jako przedmiotu opodatkowania.

Nauka o podatkach wypracowała wiele teorii dochodu, przy czym najbardziej istotne to: teoria źródeł przychodów oraz teoria czystego przyrostu

majątku<sup>2</sup>. W teorii źródeł przychodów przyjmuje się, że istotę dochodu stanowi jego osobisty charakter oraz regularność wpływów ze stałego źródła przychodu. Znaczna część dochodów z kapitałów pieniężnych nie ma wskazanych cech, np. te dochody kapitałowe, których realizacja następuje w związku z wysoko ryzykownymi inwestycjami finansowymi. Wskazane pojęcie dochodu podatkowego wyklucza zatem generalne włączenie dochodów kapitałowych do przedmiotu opodatkowania. Z kolei szkoła podatkowa opierająca się na tzw. teorii czystego przyrostu majątku, opowiada się za opodatkowaniem dochodu rozumianego jako każdy wymierny pieniężnie wzrost majątku. W porównaniu z teorią źródeł przychodów następuje tu znaczne rozszerzenie pojęcia dochodu – np. spadki, darowizny, wygrane, a także o przyrosty wartości majątku. Takie rozumienie dochodu obejmuje zatem wszelkie rodzaje dochodów z kapitałów pieniężnych, w tym również np. nominalny wzrost wartości określonych papierów wartościowych.

W zależności od przyjętej definicji dochodu można znaleźć, bądź nie, uzasadnienie dla objęcia dochodów kapitałowych podatkiem dochodowym.

Jednocześnie trzeba zauważyć, że współczesne systemy podatkowe najczęściej egzemplifikują źródła przychodów, z których dochody stanowią przedmiot opodatkowania, omijając tym samym abstrakcyjne definiowanie dochodu. W praktyce dąży się raczej do opodatkowania wszelkich dochodów, a nie do ścisłego respektowania którejś z teorii dochodu podatkowego<sup>3</sup>. Stosowana obecnie powszechnie „konceptcja” dochodu podatkowego, rozumianego jako dochód z jakichkolwiek źródeł, jest wygodna dla władzy nakładą-

<sup>1</sup> Por. W. Bień: *Dochoły z kapitałów i ich opodatkowanie*. Warszawa 1999 Difin, s. 11-12.

<sup>2</sup> Por. H. Litwińczuk: *Podatkowe prawo przedsiębiorców*. Warszawa 2000 Konieczny i Kruszewski, s. 74-75.

<sup>3</sup> Szersze rozważania na temat dochodu podatkowego w rozumieniu wszystkich dochodów pochodzących z jakichkolwiek źródeł por. J.M. Burke, M.K. Friel: *Taxation of Individual Income*. Analysis and Skills Series. New York 1988 Matthew Bender & Co, s. 29-37.

jącej obciążenia podatkowe. Swoista kategoria „dochód podatkowy” umożliwiła ustawodawcy wskazywanie różnych źródeł przychodów podatkowych, w tym także kapitałów pieniężnych, bez konieczności zagłębiania się w ich istotę i konfrontowania z dyskusyjnym pojęciem dochodu.

Argumenty przemawiające za opodatkowaniem dochodów z kapitałów pieniężnych bądź przeciw niemu rozważono pod kątem kryteriów oceny każdego podatku, tj. sprawiedliwości, wydajności fiskalnej i oddziaływania na procesy gospodarcze.

Za opodatkowaniem dochodów z kapitałów pieniężnych przemawiają przede wszystkim względy sprawiedliwości podatkowej. Zakładając, że podatek sprawiedliwy to taki, który uwzględni zdolność podatnika do ponoszenia ciężaru podatku<sup>4</sup>, należy przyjąć, że dochody z kapitału powinny być objęte podatkiem. Dochody realizowane z tytułu posiadania kapitału dają jego właścicielowi określoną niezależność, bezpieczeństwo, zwiększają jego siłę nabywczą. Te korzyści oznaczają także odpowiednie zwiększenie zdolności podatkowej właściciela kapitału, podobnie jak w przypadku dochodów uzyskanych z innych źródeł. Dodatkowo, dochody z kapitału rozumiane jako dochody z bogactwa postrzegane są jako „łatwiejsze” niż dochody z pracy. Zauważa się bowiem, że posiadacz kapitału realizuje je niezależnie od stanu swego zdrowia, nie poświęcając w zasadzie czasu itp. Stąd niekiedy postuluje się nawet by dochody rentierskie nie tylko były opodatkowane, ale nawet w większym stopniu niż dochody z pracy<sup>5</sup>. Jeśli chodzi o sprawiedliwość podatkową, należy także zauważyć, że preferencje podatkowe w zakresie dochodów kapitałowych służą obywatelom bogatym, przynoszą korzyści podatnikom głównie o wyższych dochodach, którzy posiadają czasowe nadwyżki i mają możliwość ich lokowania, czego nie mogą uczynić obywatele mniej zamożni<sup>6</sup>.

Pod względem wydajności fiskalnej podatki od dochodów kapitałowych mogą stanowić określony dochód budżetu, jak również dywersyfikować dochody budżetowe. Dodatkowo, pozostawienie dochodów z kapitałów pieniężnych nieopodatkowanych może skłaniać do ucieczki przed podatkiem drogą fałszywego kwalifikowania dochodów jako kapitałowe. Za opodatkowaniem przemawia zatem także wymóg szczelności systemu podatkowego. Wiąże się to nie tylko z zasadą wydajności podatków, ale również z problemem sprawiedliwości, bowiem tylko niektórzy podatnicy mają możliwość „zamiany” na dochody kapitałowe innych dochodów. Przykładowo, badania prowadzone w latach 70. w Kanadzie

przez Komisję Królewską w sprawie opodatkowania dochodów, pokazały, że w przypadku wysokich dochodów łatwiejsze jest uniknięcie opodatkowania poprzez zastosowanie różnego rodzaju metod, w szczególności poprzez przekształcanie dochodów z różnych źródeł w formy nisko opodatkowane lub nie podlegające opodatkowaniu<sup>7</sup>. Badania te zakończono zresztą propozycją progresywnego opodatkowania integralnego dochodu, obejmującego także dochody kapitałowe.

Biorąc z kolei pod uwagę oddziaływanie podatków na decyzje ekonomiczne, zwolennicy opodatkowania podkreślają, że niskie opodatkowanie dochodów ze źródeł kapitałowych lub jego brak nie sprzyja efektywnemu lokowaniu środków. Niska stopa opodatkowania ma mały wpływ na decyzje inwestorów, nie pobudza do poszukiwania najbardziej efektywnych lokat. Należy zatem dążyć do równego traktowania podatkowego różnych form lokowania środków, co ma sprzyjać lepszej alokacji oszczędności<sup>8</sup>.

Rozważając natomiast argumentację przeciw zrównaniu podatkowemu dochodów ze źródeł kapitałowych z pozostałymi dochodami, trzeba przede wszystkim zauważyć, że są to dochody o specyficznym charakterze. Większość dochodów jest realizowana w sposób regularny, w przewidywalnych wielkościach, np. wynagrodzenia, dochody z najmu nieruchomości. Wielkość ani nawet kierunek części dochodów kapitałowych nie są natomiast możliwe do przewidzenia; w niektórych sytuacjach zamiast dochodu może wystąpić strata. Nieprzewidywalność rozmiarów dochodów – rozpatrywana w kontekście zasady wydajności podatkowej, zgodnie z którą system podatkowy powinien opierać się na stabilnych źródłach dochodów, oznacza, że nie jest to odpowiedni przedmiot opodatkowania.

Wskazana różnorodność lokat oznacza m.in. zróżnicowane ryzyko wiążące się zarówno z zainwestowaną kwotą, jak i oczekiwanymi korzyściami. Stąd niektórzy postulują, aby stosować łagodniejsze obciążenia podatkowe w odniesieniu do bardziej ryzykownych lokat<sup>9</sup>. Kwestią dyskusyjną jest także traktowanie strat ze źródeł kapitałowych – jeżeli dochody z kapitału zostają objęte podatkiem, to logiczna wydaje się symetryczna możliwość odliczania strat z tego źródła: albo z bieżących dochodów kapitałowych, albo z uzyskiwanych w latach następnych.

Należy również zaznaczyć, że dochodów ze źródeł kapitałowych szczególnie dotyczy problem inflacji, która realnie zmniejsza korzyści osiągane przez dokonujących lokat finansowych; tzw. inflacyjne dochody

<sup>4</sup> Por. T. Famulska: *Sprawiedliwość podatkowa*. „Przegląd Podatkowy” nr 5/1996.

<sup>5</sup> Por. *Taxation of Net Wealth, Capital Transfers and Capital Gains of Individuals*. Paris 1988 OCDE, s. 16.

<sup>6</sup> Por. D. Feenberg, L. Summers: *Who Benefits from Capital Gains Tax Reduction?* „Tax Policy and the Economy” nr 4/1990, s. 20.

<sup>7</sup> Por. P. Beltrame: *Les systemes fiscaux*, Paris 1979, s. 51-52. Za: M. Kalinowski: *Współczesne systemy podatkowe*. Toruń 1996 Dom Organizatora TNOiK, s. 57.

<sup>8</sup> Por. J. Ovens: *Tax Reform in OECD Countries: Objectives and Achievements*. W: *Taxation and International Capital Flows*. A. Symposium of OECD and New OECD Countries, Paris 1990, s. 19.

<sup>9</sup> Por. J. Peszkowski: *Opodatkowanie dochodów kapitałowych. Czy już para na ten podatek*. „Rzeczpospolita” z dnia 17 marca 1995 r.



Tabela 1 Zaktualizowana wartość konsumpcji przyszłej równej 100 zł w różnych wariantach opodatkowania dochodów ze źródeł kapitałowych

Przesunięcie konsumpcji w czasie	Zaktualizowana wartość konsumpcji przyszłej równej 100 zł w wariantach opodatkowania* (w zł)			
	I dochody** nie są opodatkowane	II dochody są opodatkowane według stawki		
		20%	30%	40%
roczne	83,33	86,20	87,71	89,28
5-letnie	40,18	45,66	48,97	52,82
10-letnie	16,15	19,39	21,57	24,29

\* Opodatkowanie następuje po całym okresie lokaty od zrealizowanych dochodów.

\*\* W przykładzie założono 20% dochodowość lokaty oraz zasadę rocznej kapitalizacji.

Źródło: opracowanie własne.

kapitałowe nie powinny być obciążone podatkiem. Uwzględnienie tutaj procesów inflacyjnych może tu nastąpić poprzez stosowanie protekcyjnej stawki lub korektę podstawy opodatkowania za pomocą współczynnika korygującego:

$$P_{ODK} = D_k (1 - i)$$

gdzie:

$P_{ODK}$  – podstawa opodatkowania w zakresie dochodów kapitałowych,

$D_k$  – dochody kapitałowe,

$i$  – stopa inflacji (w danym roku podatkowym).

Lokowanie czasowo wolnych środków pieniężnych jest alternatywą wydatkowania ich przez gospodarstwa domowe na bieżącą konsumpcję. Lokowanie środków oznacza więc przesunięcie spożycia w czasie. Jeżeli zatem system podatkowy ingeruje w zapłatę za czasowe wyrzeczenie się konsumpcji, obciążając dochody z lokat, wówczas można mówić o dyskryminacji podatkowej spożycia przyszłego.

Stosowanie opodatkowania dochodów z lokat – czyli szeroko rozumianego oszczędzania – oznacza, że spożycie przyszłe niezależnie od procesów inflacyjnych staje się droższe niż bieżące. Można np. obliczyć zaktualizowaną wartość konsumpcji przyszłej równej 100 zł w różnych wariantach opodatkowania dochodów ze źródeł kapitałowych (por. tabela 1).

Przy założeniu 20% rocznej stopy dochodowości z lokaty i przy jednoczesnym zwolnieniu z podatku dochodów z tej lokaty 100 zł przeznaczonych na bieżącą konsumpcję jest równe 120 zł w konsumpcji przesuniętej o jeden rok; odwrotnie 100 zł przeznaczonych na konsumpcję za jeden rok jest równe 83,33 zł wydatkowanym na konsumpcję bieżącą. Jeżeli jednak dochody z lokaty zostaną objęte podatkiem o stawce 20%, to równowartość 100 zł przeznaczonych na bieżące spożycie stanowi kwota 116 zł, a przy stawkach 30% i 40% odpowiednio: 114 zł i 112 zł. Oczywiście jest zatem, że opodatkowanie w tym zakresie jest równoznaczne z podrożeniem przyszłego spożycia z 83,33 zł do 86,20 zł,

87,71 zł lub 89,28 zł, w zależności od przyjętej stawki. W przypadku dłuższych okresów podrożenie staje się odpowiednio wyższe. Przykładowo, przy 10-letnim przesunięciu konsumpcji, przy 40% stawce opodatkowania następuje podrożenie konsumpcji ponad 1,5-krotnie w porównaniu z sytuacją, w której podatek nie występuje. Jak zatem widać, opodatkowanie zawiera tutaj impulsy do rozbudowywania spożycia bieżącego kosztem przyszłych możliwości konsumowania, co wiąże się ze zmniejszeniem stopy i sumy oszczędności. Jednocześnie negatywny wpływ na oszczędzanie wiąże się z negatywnym wpływem na działalność inwestycyjną<sup>10</sup>. Utrzymuje się, że system podatkowy nie powinien przyczynić się do ograniczania oszczędzania, wpływ na powstrzymanie się od oszczędzania powinien być tak mały, jak tylko jest to możliwe. Oszczędności determinują wielkość inwestycji, a inwestycje z kolei determinują wzrost poziomu życia w długim okresie. Znaczna część inwestycji kapitałowych przynosi korzyści odroczone w czasie, a nie natychmiastowe, ale nawet inwestorzy nieobjęci na bieżąco podatkiem muszą rozważać stopę zwrotu, która po zrealizowaniu będzie opodatkowana. Stąd jest oczywiste, że opodatkowanie dochodów kapitałowych wiąże się z odpowiednio wyższą oczekiwaną stopą zwrotu. W warunkach opodatkowania oszczędności tylko inwestycje, które wyrównują stratę z rezygnacji ze spożycia oraz mogą pokryć podatek od zysku i odsetek, są dla przedsiębiorstw korzystne. Inne, z przyczyn podatkowych, nie mogą być realizowane. Fakt ten wiąże się ze wzrostem kosztów kapitałowych przedsiębiorstw, co w niektórych sytuacjach może powodować rezygnację z gospodarczo, czy społecznie pożądanymi inwestycjami.

W kontekście rozważań prowadzonych pod kątem sprawiedliwości podatkowej, teza, że preferencje podatkowe w odniesieniu do dochodów kapitałowych działają tylko na korzyść grup bardziej zamożnych,

<sup>10</sup> Por. E. Wenger: *Opodatkowanie przedsiębiorstw i ich finansowanie. W: Niemiecki system podatkowy a reforma systemu podatkowego w Polsce.* Warszawa 1991 Wydawnictwo Sejmowe, s. 46.

Tabela 2 Opodatkowanie dochodów z kapitałów pieniężnych w aspekcie kryteriów oceny podatku

Kryterium oceny	Przesłanki opodatkowania	Przesłanki zwolnienia
Sprawiedliwość	<ul style="list-style-type: none"> <li>– preferencje służą tylko zamożnym obywatelom, którzy posiadają czasowe nadwyżki środków</li> <li>– dochody z kapitałów zwiększają zdolność podatkową ich beneficjenta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– opodatkowanie dyskryminuje oszczędzających</li> <li>– preferencje sprzyjają inwestycjom, co służy całemu społeczeństwu</li> </ul>
Wydajność	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zabezpieczenie określonych wpływów budżetowych</li> <li>– dywersyfikacja dochodów budżetowych</li> <li>– szczelność systemu podatkowego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dochody z kapitału nie są odpowiednim przedmiotem opodatkowania (niepewność, niestabilność, nieregularność, trudne efektywne administrowanie i kontrola)</li> </ul>
Oddziaływanie na procesy gospodarcze	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zwolnienie nie skłania do poszukiwania najbardziej efektywnych inwestycji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– opodatkowanie zniechęca do inwestycji kapitałowych w ogóle, negatywnie wpływa na skłonność do oszczędzania</li> <li>– opodatkowanie powoduje wzrost oczekiwanej stopy zwrotu</li> <li>– opodatkowanie skłania do transferu kapitału do państw atrakcyjnych podatkowo</li> </ul>

Źródło: opracowane własne.

traci częściowo na jednoznaczności. Niektórzy rozważają nawet „czy nie byłoby wręcz sprawiedliwiej bardziej obciążać tych, którzy dzisiaj rozkoszują się konsumpcją, ponieważ będą oni również partycypować we wzroście dobrobytu, wynikającym stąd, że inni dzisiaj oszczędzają i inwestują”<sup>11</sup>. Inwestowanie przyczynia się do wzrostu zamożności całego społeczeństwa, co wiąże się także z poprawą sytuacji uboższych obywateli, a zatem pośrednio korzystają oni z preferencji podatkowych przypisywanych innym.

W literaturze spotyka się nawet poglądy głoszące, że w przypadku opodatkowania dochodów z oszczędności następuje podwójne opodatkowanie. Oszczędności opodatkowane są po raz pierwszy, kiedy cały dochód jest opodatkowany niezależnie od tego czy przeznaczany jest na konsumpcję, czy oszczędności, i ponownie, kiedy oszczędności przynoszą określone korzyści<sup>12</sup>. Stanowisko takie jest jednak dyskusyjne. To, że dochody, z których dokonywana jest inwestycja, są opodatkowane – to jedno, natomiast zarobek na inwestycji to przecież już inny, nowy dochód inwestora. Jego obciążenie nie oznacza zatem podwójnego sięgania po ten sam przedmiot opodatkowania.

Opodatkowanie dochodów kapitałowych w warunkach globalizacji gospodarczej oraz liberalizacji przepływów pieniężnych może oznaczać erozję rodzi-

mej bazy podatkowej poprzez transfery kapitałów do państw o atrakcyjnych regulacjach podatkowych. Podatki od dochodów z kapitałów pieniężnych trzeba uznać za trudne w obsłudze z punktu widzenia służb skarbowych, także w kontekście międzynarodowej ucieczki od podatku. Kapitały pieniężne zaliczane są do najbardziej mobilnych elementów bogactwa. Znaczne zróżnicowanie opodatkowania dochodów z kapitału między krajami nie może więc pozostać neutralne względem procesów alokacji kapitału. Nieefektywność alokacji kapitału może wynikać tutaj z faktu, że stopa zwrotu z kapitału w porównaniach międzynarodowych ma tendencję do wyrównywania „po opodatkowaniu” a nie „przed nim”.

Zestawienie podstawowych argumentów za opodatkowaniem dochodów z kapitałów pieniężnych i przeciw niemu, pod kątem kryteriów oceny podatku, zawiera tabela 2.

Rozbieżności w poglądach na obciążenia podatkowe dochodów z kapitału znajdują odzwierciedlenie w różnicowanych rozwiązaniach w poszczególnych krajach. Przeprowadzenie analizy porównawczej regulacji podatkowych kilkudziesięciu państw, w tym także krajów UE<sup>13</sup>, pozwala na sformułowanie następujących spostrzeżeń:

- nie ma jednolitego, powszechnie wypracowanego modelu opodatkowania dochodów z kapitału, w rozważanym zakresie,

<sup>11</sup> Por. M. Rose: *Podstawy niemieckiego systemu podatkowego*. W: *Niemiecki system...*, op.cit., s. 23.

<sup>12</sup> Por. M.I. Blejer and A. Cheasty: *Fiscal Policy and Mobilization of Savings for Growth*. W: *Fiscal Policy and Growth in Developing Countries*. International Monetary Fund, Washington 1989, s. 37.

<sup>13</sup> Por. T. Famulska: *Oddziaływanie systemu podatkowego na rynek finansowy*. Prace naukowe Akademii Ekonomicznej, Katowice 1998, s. 52-67.

- dochody z kapitału są ujęte w zakresie przedmiotowym podatków dochodowych,
- uregulowania podatkowe uwzględniają (w mniejszym lub większym stopniu) specyfikę dochodów z kapitałów pieniężnych,
  - opodatkowanie jest zróżnicowane w zależności od rodzaju dochodu z kapitału (odsetki, dywidendy, zyski kapitałowe),
  - opodatkowanie jest zróżnicowane w zależności od statusu beneficjenta dochodu (osoba fizyczna, osoba prawna; rezydent, nierezydent),
  - dochody z kapitałów pieniężnych osób prawnych traktowane są na równi z ich dochodami z innych źródeł,
  - dochody z kapitałów pieniężnych osób fizycznych traktowane są łagodniej niż ich dochody z innych źródeł,
  - w odniesieniu do osób fizycznych w większości analizowanych krajów, systemy podatkowe zawierają zachęty – poprzez ulgi i zwolnienia – do oszczędzania (np. w bankach<sup>14</sup>).

Rozpatrując na tym tle polskie regulacje podatkowe dotyczące dochodów z kapitałów pieniężnych zauważa się, że nie są one autarkiczne i generalnie mieszczą się w ogólnych standardach<sup>15</sup>. Konstruktorzy systemu podatkowego w Polsce także zauważają odmiennosc rozważanych dochodów. Warto np. odnotować stosowanie zasady kasowej przy obliczaniu podstawy opodatkowania w zakresie podatków dochodowych, w odniesieniu do znacznej części dochodów kapitałowych. W polskich rozwiązaniach są i takie, które wymagają pilnej zmiany, np. podwójne opodatkowanie dochodów osób fizycznych z tytułu udziału w zyskach osób prawnych.

<sup>14</sup> Por. R. Wierzbę: *Problemy opodatkowania dochodów ludności z oszczędności w Unii Europejskiej – wskazania dla Polski*, „Bank i Kredyt” nr 9/2000.

<sup>15</sup> Szerzej, por. T. Famulska, K. Znaniecka: *Problemy opodatkowania rynku finansowego w Polsce i krajach Unii Europejskiej*. W: *Finanse i bankowość a wejście Polski do Unii Europejskiej*. Cz. II. Warszawa 1999 SGH, s. 44-45.

Biorąc pod uwagę rozwiązania przyjęte w innych krajach, a także fakt, że instrumenty podatkowe mogą i powinny być wykorzystywane w funkcjach pozafiskalnych, krytycznie należy ocenić przyjęte w Polsce kierunek systematycznego rozszerzania zakresu opodatkowania dochodów kapitałowych. Objęcie od 1 marca 2002 r. podatkiem dochodowym od osób fizycznych odsetek od wkładów oszczędnościowych na rachunkach bankowych, od obligacji Skarbu Państwa, od obligacji jednostek samorządu terytorialnego, (i innych dochodów) jest tym bardziej dyskusyjne, że zastosowana stawka 20% ma – dla znacznej części podatników – charakter sankcyjny. Dochody kapitałowe osób fizycznych, których dochody ogółem mieszczą się w przedziale podstawy obciążonej stawką 19%, obciążone są bardziej niż ich pozostałe dochody. O preferencji można mówić w przypadku podmiotów, których łączne dochody przekraczają górny pułap pierwszego przedziału w skali podatku dochodowego od osób fizycznych. Nasuwa się tutaj pytanie o sprawiedliwość podatkową w zastosowanej regulacji.

Rynek finansowy, w tym dochody z kapitałów pieniężnych, to jeden z najtrudniejszych obszarów do opodatkowania – nie tylko w Polsce. Stanowi on swoiste wyzwanie dla władz fiskalnych. Z jednej strony, biorąc pod uwagę fundamentalne znaczenie rynku finansowego w gospodarce rynkowej, należałoby oczekiwać, że regulacje podatkowe będą sprzyjać jego rozwojowi, a przynajmniej nie będą zakłócać procesu alokacji kapitału. Jest to trudne do pogodzenia z bieżącą fiskalną rolą podatków. Z drugiej strony, regulacje podatkowe nie powinny dawać możliwości ucieczki od podatku, a to – niestety – ułatwiają ulgi i zwolnienia podatkowe. Współczesny rynek finansowy jest konstrukcją bardzo skomplikowaną oraz podlegającą zmianom i wymaga od władz fiskalnych wyjątkowego wysiłku w efektywnym administrowaniu nałożonymi w tym zakresie podatkami.

# Wybrane instrumenty finansowe rynku nieruchomości

Wojciech Planeta

Instrumenty finansowe funkcjonują na rynku od dziesiątków, czy setek lat, z czego nie zawsze zdajemy sobie sprawę. Pojęcie instrumentu finansowego jest natomiast jedną z podstawowych kategorii procesu rozwoju finansowego, który ma wpływ na rozwój rynku nieruchomości.

Rozwój rynku nieruchomości nie przebiega w sposób równomierny, bowiem większą dynamikę zachowuje w wielkich aglomeracjach, natomiast małe ośrodki odznaczają się wolniejszym tempem. Na tendencje rozwojowe na rynku nieruchomości duży wpływ mają zmiany koniunktury gospodarczej kraju i jego regionów. Duże znaczenie ma również sytuacja na rynku finansowym i jej wahania, które powodują zmiany konkurencyjności inwestycji kapitałowych. Stąd też przewidywanie kształtowania się koniunktury na rynku nieruchomości jest obciążone pewną niedokładnością, ale sam fakt istnienia cykli koniunkturalnych i obserwacja mających na nie wpływ czynników mogą pomóc w ocenie bieżącego i przyszłego ryzyka inwestycyjnego<sup>1</sup>. Mówiąc o rynku nieruchomości zwraca się uwagę na to, że jest to rynek o wyjątkowo wysokim poziomie niedoskonałości, nie jest przejrzysty, bowiem nie ma pełnej informacji o zawartych transakcjach. Uczestnicy tego rynku zachowują się nieracjonalnie, a cena nie jest jedynym kryterium wybo-

ru<sup>2</sup>. Na potrzeby tego artykułu przyjęto definicję rynku nieruchomości sformułowaną przez Leszka Kałkowskiego: „rynek nieruchomości to pewna struktura, obejmująca ukształtowany zbiór wzajemnie ze sobą powiązanych uczestników procesów oferowania i wymiany nieruchomości, polegających na przekazywaniu praw własności i/lub praw do korzystania z nieruchomości, oraz warunków, w których realizowane są te procesy. Zbiór uczestników rynku nieruchomości tworzą podmioty wymiany, charakteryzujące się specyficznymi cechami przedmioty wymiany, instytucje i elementy rynku”<sup>3</sup>.

Punktem wyjścia do powstania definicji instrumentu finansowego było określenie aktywów i zobowiązań finansowych oraz instrumentu kapitałowego. Te trzy pojęcia zdefiniowano w ustawie o rachunkowości. Zgodnie z przepisami ustawowymi, przez zobowiązania finansowe rozumie się zobowiązanie jednostki do wydania aktywów finansowych albo do wymiany instrumentu finansowego z inną jednostką, na niekorzystnych warunkach.

Aktywa finansowe są to aktywa pieniężne, instrumenty kapitałowe wyemitowane przez inne jednostki, a także wynikające z kontraktu prawo do otrzymania

<sup>1</sup> Rekomendacja J z dnia 20 lipca 2000 r. dotycząca tworzenia przez banki baz danych odnoszących się do rynku nieruchomości Warszawa 2000 NBP – KNB, Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego.

<sup>2</sup> E. Kucharska-Stasiak: *Podstawy wyceny nieruchomości na potrzeby zabezpieczenia wiarytelności kredytodawcy*. „Bank i Kredyt” nr 4/1997, s. 107.

<sup>3</sup> *Rynek nieruchomości w Polsce*. Praca zbiorowa pod red. prof. Leszka Kałkowskiego. Warszawa 2001 TWIGGER SA Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego, s. 20.



aktywów pieniężnych lub prawo do wymiany instrumentów finansowych z inną jednostką na korzystnych warunkach.

Przez instrumenty kapitałowe należy rozumieć kontrakty, z których wynika prawo do majątku jednostki, pozostałego po zaspokojeniu lub zabezpieczeniu wszystkich wierzycieli, a także zobowiązanie się jednostki do wyemitowania lub dostarczenia własnych instrumentów kapitałowych, a w szczególności udziałów, opcji na akcje własne lub warrantów,

**Instrumentem finansowym** ustawa nazywa kontrakt, który powoduje powstanie aktywów finansowych u jednej ze stron i zobowiązania finansowego albo instrumentu kapitałowego u drugiej ze stron, pod warunkiem że z kontraktu zawartego między dwiema lub więcej stronami jednoznacznie wynikają skutki gospodarcze, bez względu na to czy wykonanie praw lub zobowiązań wynikających z kontraktu ma charakter bezwarunkowy, czy warunkowy<sup>4</sup>. Z faktu, że instrument finansowy jest kontraktem, wynika pewna jego cecha, a mianowicie to, że jest umową, czyli zgodnym oświadczeniem woli dwóch lub więcej stron, stwarzającym wzajemne prawa i obowiązki<sup>5</sup>.

Do instrumentów finansowych można zaliczyć:

- 1) dłużne papiery wartościowe,
- 2) papiery wartościowe mające charakter kapitałowy,
- 3) udziały w spółkach: cywilnej, jawnej, komandytowej oraz w spółce z o.o.,
- 4) udziały w spółdzielni,
- 5) umowy powodujące powstanie należności i zobowiązań pieniężnych,
- 6) instrumenty pochodne<sup>6</sup>.

Powyższą listę należy uzupełnić o jednostki uczestnictwa i certyfikaty inwestycyjne funduszy inwestycyjnych.

## Kredyty i pożyczki

Spośród wymienionych wyżej instrumentów finansowych funkcjonujących na rynku nieruchomości najbardziej znanymi i najstarszymi są pożyczki i kredyty. Dotyczy to głównie przedsięwzięć związanych z mieszkalnictwem.

Zgodnie z Kodeksem cywilnym, poprzez umowę pożyczki dający pożyczkę zobowiązuje się przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, a biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy albo tę

samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości ( art. 720 §1 k.c.)<sup>7</sup>.

Natomiast według Prawa bankowego przez umowę kredytu bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, do zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu (art. 69)<sup>8</sup>. Kredyty związane z nieruchomościami mogą być przeznaczone między innymi na:

1) inwestycje w zakresie budownictwa jedno- i wielorodzinnego, przeznaczonego zarówno do użytku własnego, jak i na wynajem, w tym przede wszystkim:

- zakup działki budowlanej pod budownictwo mieszkaniowe,
- zakup działki z rozpoczętą budową domu i dookończenie budowy,
- zakup mieszkania lub domu budowanego przez spółdzielnię mieszkaniowo-budowlaną lub dewelopera,
- zakup domu lub mieszkania na rynku wtórnym,
- budowę od fundamentów lub dokończenie rozpoczętej budowy domu,
- wykończenie mieszkania lub domu (biały montaż) oraz wyposażenie w podstawowy sprzęt gospodarstwa domowego, pod warunkiem, że są one trwałe wbudowane,
- wykup mieszkania lokatorskiego w spółdzielni mieszkaniowej,
- wykupu mieszkania komunalnego lub zakładowego,
- zamianę domu lub mieszkania,
- remont, modernizację, renowację domu lub mieszkania,
- adaptację pomieszczenia niemieszkalnego na lokal mieszkalny.

2) inne przedsięwzięcia, niekoniecznie związane z nieruchomościami, jeśli klient jest właścicielem nieruchomości i decyduje się uaktywnić „zamrożony” w niej kapitał zaciągając kredyt pod hipotekę na tej nieruchomości.

## Udziały w spółkach

Spółki osobowe i kapitałowe stanowią znaczącą część podmiotów działających na rynku nieruchomości. Termin „udział” w spółkach można rozpatrywać w szerszym i węższym znaczeniu. Przyjmując za Stanisławem Sołtysińskim: w pierwszym, szerszym znaczeniu „udział” oznacza najczęściej wiązkę uprawnień współnika. Określa on rozmiary jego uprawnień (kompetencji) w spółce (np. prawo współnika do uczestniczenia

<sup>4</sup> Ustawa o rachunkowości z dnia 29 września 1994 r.

<sup>5</sup> Encyklopedia Popularna PWN, Warszawa 1982, s. 819.

<sup>6</sup> W. Więclaw: *Wybrane zagadnienia rachunkowości instrumentów finansowych*. Warszawa 1999 MAC, s. 5-8.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe.

w zysku, podejmowania decyzji dotyczących prowadzenia spraw spółki). W węższym znaczeniu używany jest dla określenia rozmiarów uprawnień wspólnika do zysku, partycypacji w majątku spółki na wypadek jej likwidacji itp.<sup>9</sup> W przypadku spółki jawnej S. Sołtyśński zwraca uwagę na rozróżnienie między udziałem spółkowym a udziałem kapitałowym<sup>10</sup>.

Główne regulacje prawne dotyczące spółek zawarte są w obowiązującym od 1964 r. Kodeksie cywilnym oraz obowiązującym od 1 stycznia 2001 r. Kodeksie spółek handlowych.

Jak już wspomniano, na rynku nieruchomości wśród podmiotów prowadzących działalność są spółki osobowe i kapitałowe.

Przykładem spółki osobowej jest spółka jawna, w której udział kapitałowy wspólnika jest równy wartości wkładu określonej w umowie spółki. Ponadto, każdy wspólnik ma prawo do równego udziału w zyskach i uczestniczy w stratach w tym samym stosunku bez względu na rodzaj i wartość wkładu. Może też żądać podziału i wypłaty całości zysku z końcem każdego roku obrotowego. Jeśli spółka poniosła stratę, a przez to udział kapitałowy został uszczuplony, zysk przeznaczony się w pierwszej kolejności na uzupełnienie udziału wspólnika.

W sytuacji podjęcia decyzji przez wspólnika o wystąpieniu ze spółki, wartość udziału kapitałowego wyliczenia się na podstawie osobnego bilansu, uwzględniającego wartość zbywcą majątku spółki. Za tak obliczony udział powinien być wypłacony ekwiwalent pieniężny. Rzeczy wniesione do spółki przez wspólnika tylko do użytkowania zwraca się natomiast w naturze. Może się zdarzyć, że po rozliczeniu udział kapitałowy występującego ze spółki wspólnika wykazuje wartość ujemną. W takim przypadku jest on zobowiązany wyrównać spółce przypadającą na niego brakującą wartość<sup>11</sup>.

W spółce kapitałowej, jaką jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, udziały odzwierciedlają prawa „własnościowe” jej wspólników oraz stanowią także prawny wyraz ich uczestnictwa w spółce. Jednakże to uczestnictwo ma charakter przede wszystkim kapitałowy<sup>12</sup>.

Kapitał zakładowy spółki dzieli się na udziały o równej albo nierównej wartości nominalnej, która nie może być niższa niż 500 złotych. O ilości udziałów po-

siadanych przez wspólnika stanowi umowa spółki. Jeżeli wspólnik może mieć więcej niż jeden udział, wówczas wszystkie udziały w kapitale zakładowym powinny być równe i są niepodzielne.

W przypadku obejmowania ich po cenie wyższej od wartości nominalnej, nadwyżkę przelewa się do kapitału zapasowego. Przepisy przewidują natomiast zakaz obejmowania udziałów spółki z ograniczoną odpowiedzialnością poniżej wartości nominalnej. Ponadto, na udziały w spółce nie mogą być wystawiane dokumenty na okaziciela, jak również dokumenty imienne lub na zlecenie.

Zbycie udziału, jego części lub ułamkowej części udziału oraz jego zastawienie powinno być dokonane w formie pisemnej z notarialnie poświadczonymi podpisami.

W przypadku zbycia udziału lub jego części nabywca odpowiada wobec spółki solidarnie ze zbywcą za niespełnione świadczenia należne spółce ze zbytego udziału lub zbytej części udziału. Przepis ten stosuje się również do zbycia ułamkowej części udziału.

O przejściu udziału, jego części lub ułamkowej części udziału na inną osobę oraz o ustanowieniu zastawu lub użytkowania udziału zainteresowani zawiadamiają spółkę, przedstawiając dowód przejścia bądź ustanowienia zastawu lub użytkowania. Przejście udziału, jego części lub ułamkowej części udziału oraz ustanowienie zastawu lub użytkowania są skuteczne wobec spółki od chwili, gdy spółka otrzyma od jednego z zainteresowanych zawiadomienie o tym wraz z dowodem dokonania czynności.

Umowa spółki może przewidywać, że zastawnik lub użytkownik udziału może wykonywać prawo głosu.

Przepisy ustawowe przewidują procedurę umarzenia udziału. Udział może być umorzony jedynie po wpisie spółki do rejestru i tylko w przypadku, gdy umowa spółki tak stanowi. Udział można umorzyć za zgodą wspólnika w drodze nabycia udziału przez spółkę (umorzenie dobrowolne) albo bez zgody wspólnika (umorzenie przymusowe)<sup>13</sup>.

## Dłużne papiery wartościowe

Przez dłużne papiery wartościowe należy rozumieć papiery wartościowe reprezentujące wierzytelności pieniężne na sumy oznaczone, płatne we wskazanych terminach.

W Polsce regulacje prawne dotyczące dłużnych instrumentów finansowych zawarte są głównie w ustawach: o obligacjach, o listach zastawnych i bankach hipotecznych, kodeksie cywilnym, prawie wekslowym i prawie o publicznym obrocie papierami wartościowymi.

<sup>9</sup> S. Sołtyśński: *Kodeks handlowy, Komentarz*. T. I. Komentarze Becka. Warszawa 1997, s. 132.

<sup>10</sup> Przez udział kapitałowy należy rozumieć rachunkową wartość, wyrażoną w złotych, wkładu wspólnika do kapitału spółki, zapisaną na jego koncie w księgach handlowych firmy. S. Sołtyśński: *Kodeks handlowy*..., op.cit., s. 132.652.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych.

<sup>12</sup> A. Szwałkowski: *Kodeks handlowy*..., op.cit., s. 906. A. Szwałkowski udział w spółce z o.o. definiuje jako *ogół praw i obowiązków wspólnika spółki z o.o. wynikających z jego uczestnictwa w spółce. Zakres tego „ogółu praw i obowiązków” jest określony przez wielkość (liczbę i wysokość) udziałów objętych przez wspólnika.*

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych.

W praktyce wyemitowano różne instrumenty dłużne związane rynkiem nieruchomości. Do interesujących należy zaliczyć powojenne emisje obligacji mieszkaniowych i listów zastawnych.

Pierwszą powojenną emisją obligacji mieszkaniowych była emisja obligacji komunalnych w Międzyrzeczu Wielkopolskim. Celem wszystkich walorów wyemitowanych w latach 1993-1994 było sprywatyzowanie mieszkań komunalnych. Obligacje były skierowane w ofercie niepublicznej do indywidualnie oznaczonych adresatów, których liczba nie mogła przekroczyć 300 osób. Były to obligacje imienne – mogły być zbywane jedynie wraz ze sprzedażą lokalu mieszkalnego nabytego za pomocą tych obligacji. Adresat oferty zgłaszał w Urzędzie Miasta chęć nabycia mieszkania, a następnie dokonywał zakupu obligacji. Później następowało podpisanie przez przedstawicieli gminy, w oznaczonym terminie, aktu notarialnego. W celu zabezpieczenia spłaty od nabywców żądano ustanowienia hipoteki. Można chyba zaryzykować stwierdzenie, że w ten sposób powstały również pierwsze obligacje hipoteczne.

Międzyrzecz był pierwszą, ale nie jedyną gminą, która sprywatyzowała mieszkania komunalne za pomocą obligacji. Przykładem następnych mieszkaniowych obligacji komunalnych mogą być emisje Gorzowa Wielkopolskiego i Braniewa.

W październiku 2001 r. władze Gliwic podały, że rozważają emisję obligacji komunalnych o wartości co najmniej 20 mln zł na sfinansowanie uzbrojenia terenów pod budownictwo jednorodzinne. Zakładano, że będzie to emisja niepubliczna, adresowana do co najwyżej trzystu podmiotów. Miasto chce uzbroić teren i wesprzeć w ten sposób budownictwo mieszkaniowe w Gliwicach. Obligacje miałyby być wykupione za środki ze sprzedaży działek, uzbrojonych dzięki emisji.

Pomysł prywatyzacji mieszkań zakładowych przy użyciu obligacji hipotecznych wykorzystana także Nadwiślańska Spółka Węgłowa.

Dla kolejnego instrumentu dłużnego – *commercial paper* – wprowadzono w Polsce nazwę krótkoterminowych papierów dłużnych (KPD). Są to z reguły weksle własne, emitowane z dyskontem na okres do jednego roku przez przedsiębiorstwa o wysokiej wiarygodności kredytowej. Emitent nieodwołalnie zobowiązuje się do zapłacenia posiadaczowi papierów, za ich zwrotem, określonej kwoty, w ustalonym dniu. Przykładem emisji KPD związanej z nieruchomościami jest podpisana przez spółkę Echo Press SA umowa o współpracy z Raiffeisen Centrobank w zakresie emitowania bonów dłużnych. Założono, że wartość dwuletniego programu emisji KPD ma wynieść 15 mln zł. Środki uzyskane tą drogą miały być przeznaczone na sfinansowanie przedsięwzięć na rynku nieruchomości, głównie miesz-

kań. Przyjęto także, że firma pozyska prawa do nieruchomości oraz podmioty mające takie prawa, a następnie realizowany będzie kompleksowy program inwestycyjny przez niezależnych od firmy wykonawców, zespoły projektowe oraz kontrahentów chętnych do zakupu lokali.

Ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych wzbogaciła paletę instrumentów dłużnych. Zgodnie z przepisami ustawy list hipoteczny jest papierem wartościowym imiennym lub na okaziciela, którego podstawą emisji stanowią wierzytelności banku hipotecznego zabezpieczone hipotekami. Bank hipoteczny zobowiązuje się wobec uprawnionego okaziciela hipotecznego listu zastawnego do spełnienia określonych świadczeń pieniężnych<sup>14</sup>. Wraz z utworzeniem banku hipotecznego, powstały warunki do pierwszej powojennej emisji hipotecznych listów zastawnych. Emitentem jest Rheinhyp – BRE Bank Hipoteczny, który za pośrednictwem BRE Banku wypuścił w czerwcu 2000 r. w ramach programu o wartości 100 mln, 5-letnie listy zastawne na kwotę 5 mln zł. Łącznie do końca 2005 r. bank hipoteczny planuje wyemitować listy zastawne o wartości około 3,4 mld złotych. Należy podkreślić, że walory te traktowane są jako najbezpieczniejsze dłużne papiery wartościowe.

### Nieruchomościowe certyfikaty inwestycyjne

Nowelizacja polskich przepisów o funduszach inwestycyjnych umożliwiła powstanie specjalistycznych zamkniętych funduszy nieruchomości. Z inicjatywą utworzenia pierwszego na polskim rynku funduszu inwestującego w nieruchomości zapowiedzieli przedstawiciele TFI Skarbiec. Fakt ten zapowiada pojawienie się nowego instrumentu finansowego na rynku nieruchomości, a mianowicie nieruchomościowych certyfikatów inwestycyjnych.

Podobne papiery wartościowe od lat funkcjonują na rynku niemieckim. Na gruncie prawa niemieckiego jest to papier udziałowy, ale jego właściciel nie nabywa udziału w pojedynczym przedsiębiorstwie, lecz w majątku kapitałowym składającym się z wielu różnych wartości majątkowych. Wartość certyfikatu nieruchomościowego wyróżnia się przez stabilny i ciągły wzrost cen, na który tylko z rzadka wpływają ogólnogospodarcze wahania.

Podobne rozwiązanie przyjęły przepisy polskie, które stwierdzają, że certyfikaty inwestycyjne reprezentują prawa majątkowe uczestników funduszu, określone ustawą i statutem funduszu inwestycyjnego. Polskie certyfikaty nieruchomościowe mogą być papierami wartościowymi imiennymi lub na okaziciela, z tym

<sup>14</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych

że dopuszczone do publicznego obrotu mogą wyłącznie na okaziciela. Każdy taki certyfikat ma taką samą wartość nominalną. Ponadto, jeżeli statut funduszu nieruchomościowego tak przewiduje, certyfikaty inwestycyjne, które nie podlegają obowiązkowi wprowadzenia do publicznego obrotu, mogą nie mieć formy dokumentu; w takim przypadku wszystkie certyfikaty funduszu muszą być zdematerializowane<sup>15</sup>. Jak już wspomniano, pierwszym emitentem takich certyfikatów w Polsce ma być fundusz inwestycyjny Skarbiec – Nieruchomości. Zakłada się, że certyfikaty będą w obrocie giełdowym, wartość jednego certyfikatu wyniesie 100 zł, zaś opłata manipulacyjna przy zakupie – od 2 do 4%. Fundusz zamierza pozyskać w ten sposób od 30 do 150 mln złotych.

### Hipoteczne instrumenty pochodne

Następną grupę instrumentów finansowych nieruchomości tworzą instrumenty pochodne. Tego rodzaju instrumenty nie występują na rynku polskim, niemniej jednak nie można wykluczyć dążenia do wprowadzenia takich innowacji.

Ustawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi zalicza prawa pochodne do papierów wartościowych, których cena zależy bezpośrednio lub pośrednio od ceny takich walorów, jak:

1) akcje, prawa do akcji, kwity depozytowe, obligacje, listy zastawne, certyfikaty inwestycyjne, jak również inne papiery wartościowe wyemitowane na podstawie właściwych przepisów prawa polskiego lub obcego,

2) zbywalne prawa majątkowe wynikające z papierów wartościowych, o których mowa w pkt. 1<sup>16</sup>.

Szerzej instrument pochodny jest zdefiniowany przez Międzynarodowy Standard Rachunkowości 39, zgodnie z którym „instrument pochodny jest to instrument finansowy:

– którego wartość zmienia się wraz ze zmianą określonej stopy procentowej, ceny papieru wartościowego, ceny towaru, kursu wymiany waluty obcej, indeksu cen lub stóp, klasyfikacji kredytowej lub indeksu kredytowego czy też innej zmiennej (niekiedy zwanej elementem podstawowym);

– który nie wymaga żadnej inwestycji początkowej netto lub wymaga tylko niewielkiej początkowej inwestycji netto w porównaniu z innymi rodzajami umów, które w podobny sposób reagują na zmiany warunków rynkowych;

– którego rozliczenie nastąpi w przyszłości”<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Ustawa z 28 sierpnia 1997 r. o funduszach inwestycyjnych.

<sup>16</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi.

<sup>17</sup> W. Więclaw: *Wybrane zagadnienia rachunkowości instrumentów finansowych*, Warszawa 1999 MAC, s. 120.

O hipotecznych instrumentach pochodnych mówimy, ponieważ „pochodzą” bądź bazują, na kredytach hipotecznych, a są przekształcone dzięki inżynierii finansowej. Za jej pomocą prawa do płatności z aktywów hipotecznych mogą być dostosowane do indywidualnych granic akceptacji ryzyka i stopy zwrotu inwestorów. W efekcie takich zabiegów z tradycyjnych instrumentów hipotecznych powstają całkowicie nowe instrumenty finansowe<sup>18</sup>.

Pochodne papiery wartościowe tworzone na podstawie zabezpieczenia mogą być interesujące dla inwestorów przynajmniej z kilku powodów:

1) bardziej korzystnego rozkładu ryzyka,

2) ochrony kredytowej,

3) większego zakresu terminów zapadalności, skonstruowanych walorów w porównaniu do kredytów będących ich instrumentem bazowym.

Na rynku amerykańskim przykładem hipotecznego instrumentu pochodnego jest zabezpieczona obligacja hipoteczna CMO, dzięki której kredyty hipoteczne będące jej podstawą, przekształcane są w papiery wartościowe o różnych terminach zapadalności.

Walory te stworzyły inwestorom z całego świata warunki do lokowania środków finansowych na rynku, który wcześniej ograniczony był przeważnie do lokalnych banków. Umożliwia to bankom i inwestorom jednego obszaru, mających wolne pieniądze, nabywanie długów od banków innego regionu, który odczuwa brak funduszy. Dzięki temu te drugie mogą pozbyć się portfeli kredytów hipotecznych i zacząć udzielać nowych kredytów<sup>19</sup>.

W artykule poświęconym rozwojowi finansowemu Jacek Kulawik – zauważając, że nie ma jednoznacznej definicji – podaje jedno z jego określeń: *rozwoj finansowy składa się z innowacji finansowych i udoskonalień proceduralnych i praktyk. Prowadzą one do wydłużenia czasowej struktury instrumentów finansowych, rozumianej jako wydłużenie okresu ich zapadalności i zachowanie odpowiednich proporcji między oprocentowaniem a okresem zapadalności (...). Istotą tego udoskonalania i wzbogacania jest wprowadzanie nowych instrumentów lub kontraktów finansowych oraz zwiększanie efektywności stosowania instrumentów i kontraktów już istniejących*<sup>20</sup>.

Inwestowanie w nieruchomości wymaga zazwyczaj zaangażowania znacznych środków finansowych,

<sup>18</sup> G. Crawford, B. Sen: *Instrumenty pochodne*. Warszawa 1998 KE LIBER, s. 34.

<sup>19</sup> Tamże, s. 38.

<sup>20</sup> J. Kulawik: *Rozwoj finansowy a wzrost i rozwój ekonomiczny*. „Bank i Kredyt” nr 1-2/1998, s. 31. Autor rozwój finansowy definiuje jako *długotrwały proces wzrostu i doskonalenia rynków, instytucji i instrumentów finansowych ukierunkowany na podwyższenie efektywności ich funkcjonowania lub stosowania oraz powiększanie wolumenu transakcji finansowych*.



i to długotrwałego zaangażowania. Stąd znaczenia nabierają innowacje wprowadzające na rynek nieruchomości długoterminowe instrumenty finansowe. Zarówno inwestowanie, jak i innowacja są procesem, a nie wyrwanym z kontekstu zdarzeniem.

Bazując na definicji rozwoju finansowego autorstwa Jacka Kulawika, przez rozwój rynku nieruchomości będziemy rozumieli długotrwały proces jego wzrostu i doskonalenia instytucji związanych z funkcjonowaniem rynku nieruchomości oraz instrumentów fi-

nansowych, ukierunkowany na podwyższenie efektywności ich funkcjonowania lub stosowania.

Jednym z warunków dalszego rozwoju rynku nieruchomości w Polsce jest wprowadzanie innowacji na tym rynku.

Na zakończenie warto przytoczyć zdanie Stefana Kwiatkowskiego,  *iż to przedsiębiorczość rodzi, a rynek wymusza innowacje*<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> S. Kwiatkowski: *Intelektualizacja przedsiębiorczości. Intelektualizacja przedsiębiorstw*. „Ekonomia” nr 1/2001, s. 108.

# Jakość usług w bankach

## Diagnoza działań poprawy jakości w polskim sektorze bankowym - wyniki badań (cz. I\*)

Krzysztof Opolski, Konrad Polkowski

### Wprowadzenie

Na polskim rynku usług bankowych, na którym wiele instytucji dąży do ograniczania kosztów, program poprawy jakości może okazać się najlepszym sposobem na utrzymanie, a także zwiększenie zysku. Na rynku takim istnieją możliwości zdobycia trwałej przewagi konkurencyjnej poprzez uzyskanie reputacji instytucji wyróżniającej się jakością swoich usług.

Banki oferują klientom produkty o porównywalnych cechach oraz cenach. Konsument często nie potrafi ocenić, który z nich oferuje im bardziej atrakcyjne warunki, nie rozumieją istoty i zasad działania produktu. Niemniej jednak to właśnie dzięki konsumentowi istnieje cała organizacja. Dla niego tworzy się produkty i jemu radą powinien służyć personel. Dlatego też jakość – czyli umiejętność trwałego zaspokajania wymagań i oczekiwań konsumenta – powinna być głównym czynnikiem konkurencji.

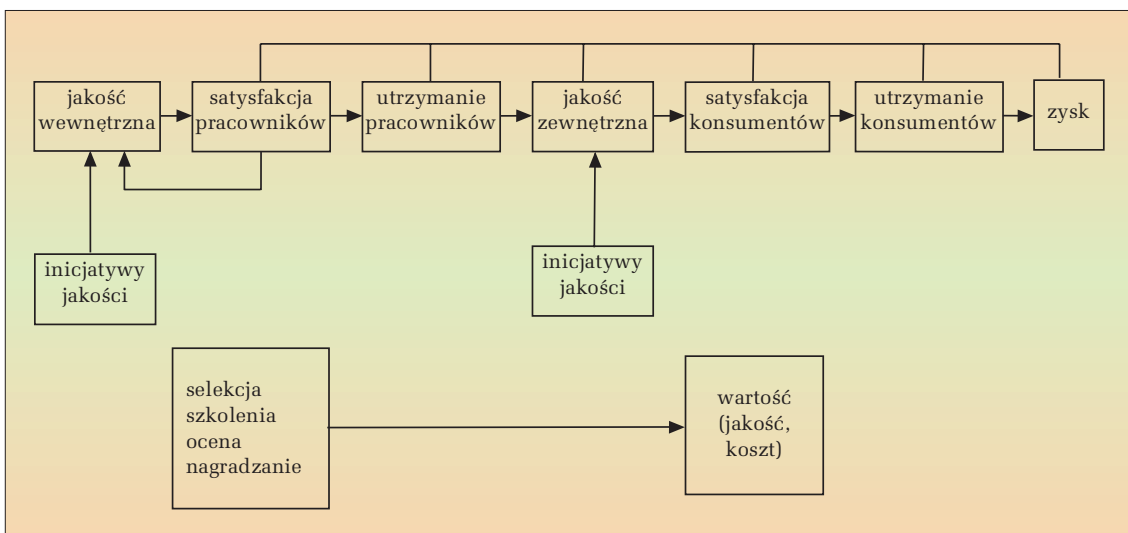
Podjęcie decyzję o wyborze produktu, konsument ocenia wartość wymiany dokonywanej ze sprzedawcą; jest to ocena subiektywna. Jakość definiowana jest przez każdego konsumenta – oznacza więc spełnienie jego subiektywnych wymagań w zakresie cech użytkowych, bezpieczeństwa, wyglądu otoczenia. Konsument wycenia wartość danego produktu porównując go ze swoimi wymaganiami.

Zarządzanie jakością wymaga zwrócenia uwagi na jakość, którą uzyskuje konsument, oraz jakość, którą uzyskują pracownicy od innych pracowników oraz od pracodawcy. Wypływa z tego potrzeba tzw. wewnętrznego marketingu, którego zadaniem powinno być pokazanie pracownikom potrzeby zwiększonego wysiłku na rzecz organizacji, włączając w to korzyści, które oni sami mogą dzięki temu osiągnąć (np. utrzymanie pracy). Ważne jest, aby wszyscy członkowie w organizacji rozumieli tzw. łańcuch powstawania zysku z usługi (*service profit chain*) (schemat 1).

Ważną cechą charakterystyczną rynku usług bankowych są zmieniające się oczekiwania klientów, które stają się coraz bardziej wymagające i wyrafinowane. Wiele usprawnień jest szybko akceptowanych i uznawanych za normę. Z uwagi na dość dużą konkurencję, banki nie mają możliwości zdobycia trwałej przewagi konkurencyjnej za pomocą różnych innowacji oferowanych usług, gdyż „rywale” szybko podążają za nimi. Produkty bankowe nie są chronione patentami. Dlatego też większość banków oferuje niemal identyczne produkty. Upodobnienie dotyczy również cen, kanałów dystrybucji, a także sposobu promocji. Reklama nie stanowi czynnika decydującego o wyborze. Można pokusić się o stwierdzenie, że w ciągu ostatnich lat w Polsce nastąpiło względne nasycenie potrzeb klientów w zakresie usług bankowych. Dlatego w walce o klienta zaczyna odgrywać główną rolę nie tyle oferta, ile jakość świadczonych usług.

\* Druga część artykułu opublikujemy w nr. 8/2002 „Banku i Kredytu”

Schemat 1 Łańcuch powstawania zysku z usługi



Źródło: T. Haskett: *The Service Profit Chain*: Harvard Business School 1999. Za: D. Neenan: *Added Value Banking, Recruiting and Retaining Customers, Maximising Sales*. Dublin 1993 Lafferty Publications Ltd, s. 130.

Jakość jest dostrzegana przez klienta. Staje się dla niego głównym czynnikiem decydującym o wyborze. W tym kontekście jest jednocześnie dla banku wartością ekonomiczną, związaną z wartością jego firmy. Jakość i globalne podejście do jakości w banku to obecnie najskuteczniejsza ze wszystkich strategii. Stosowane do tej pory strategie cenowe i produktowe, a także obniżanie kosztów (często w sposób mechaniczny) nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Ustanowienie jakości, zbudowanie i wprowadzenie kultury jakościowej do organizacji jako najwyższych priorytetów, jako podstawowych wyznaczników i celów strategicznych banku, może niemal automatycznie zapewnić zmniejszenie kosztów i tworzenie nowych, innowacyjnych produktów. Oczywiście, niezbędne jest wyposażenie pracowników w odpowiednie narzędzia (*know-how*, struktury organizacyjne, systemy motywacyjne itp.), służące realizacji strategii wysokiej jakości. W połączeniu z doskonałą obsługą klienta strategia jakości pozwoli bankom na większą elastyczność cenową i w rezultacie na uzyskanie zwiększonego udziału w rynku.

Co jest dla klienta istotne w podejmowaniu decyzji o zakupie usług finansowych? Często na pierwszy plan wysuwają się emocje i mają one większą siłę oddziaływania niż względy racjonalne. Ważne są więc nie tylko rzeczywiste cechy oferty, ale także wyobrażenie o niej i o instytucji, która ją stworzyła. Kreowanie wyraźnego wyobrażenia o sobie to bardzo trudna i mozolna praca, obliczona na lata i wymagająca dużych nakładów. Różnica w pozycji rynkowej to głównie różnica w percepcji poszczególnych produktów i organizacji przez klientów. Wyobrażenie o poziomie jakości oferowanych przez bank usług jest wobec tego tak samo ważne jak rzeczywiste działania banku, a w wielu

przypadkach nawet istotniejsze. Można zatem stwierdzić, że wizerunek rynkowy – ta osobowość rynkowa, pozwalająca każdej organizacji stworzyć własny niepowtarzalny styl i tym samym wyróżnić się wśród wszystkich innych podmiotów rynkowych – jest nieodzownym instrumentem jakości. Wizerunek sprzyja tworzeniu pozytywnej reputacji organizacji, która jest opłacalna z punktu widzenia przedsiębiorstwa nawet z czysto ekonomicznego powodu. Reputacja przedsiębiorstwa, silnie wykreowany wizerunek rynkowy pomagają klientowi w ocenie jakości samego produktu, szczególnie w przypadku usług, które nie występują w postaci materialnej. Wizerunek rynkowy jako motyw zakupu przez klienta określonego produktu jest szczególnie istotny w przypadku takich rynków, na temat których konsumenci są skłonni dzielić się doświadczeniami – rynek usług bankowych jest właśnie takim rynkiem. Stworzenie atrakcyjnego wizerunku opiera się na wybraniu określonych cech, które staną się elementem wyobrażenia o banku przez długie lata, pozwalając mu na utrzymanie raz wybranego stylu. Wizerunek organizacji jako narzędzie jakości ma trzy podstawowe funkcje:

- jest nośnikiem jakości produktu i stanowi czynnik wpływający na decyzje o wyborze oferty przez klientów: silnie wykreowany wizerunek o jednoznacznych, odpowiadających klientowi treściach upraszcza proces decyzji o zakupie – klient nie rozpatruje wszystkich dostępnych ofert, lecz o jego wyborze zaczyna decydować zestaw wyobrażeń;

- stanowi dodatkową korzyść dla klienta związaną z zaspokojeniem potrzeby prestiżu: w ten sposób wizerunek rynkowy staje się mnożnikiem wartości oferowanego produktu, podwyższając poziom jakości w oczach klienta;

– jest podstawowym czynnikiem realizacji strategii dyferencjacji: sprzyja różnicowaniu instytucji i produktów i tym samym umacnia pozycję rynkową organizacji, tworząc *quasi*-monopolistyczną pozycję – dzięki temu bank, nawet jeśli nie jest rzeczywiście lepszy niż konkurenci, może wykreować opinię o sobie jako o pierwszym w danej, istotnej dla klienta dziedzinie.

W jaki sposób budować wizerunek banku w oczach klientów, a jednocześnie dążyć do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej, wyróżnika, który pozwoli na większą elastyczność cenową oraz na uzyskanie dodatkowych korzyści finansowych? Aby zbudować wizerunek instytucji świadczącej usługi o wysokiej jakości niezbędne jest podjęcie usystematyzowanych działań, w które zostaną włączeni wszyscy członkowie organizacji (od zarządu do najniższego szczebla). Gotowych wzorców dostarcza koncepcja zarządzania przez jakość (Total Quality Management – TQM). Jest to koncepcja zarządzania organizacją, która opiera się na całkowitym zaangażowaniu w sprawy jakości wszystkich jej członków zarówno kierownictwa, jak i pracowników. Jest to filozofia zarządzania, która poprzez doskonalenie produktów, jakości pracy, technologii procesów i systemów marketingowych, projektowych, produkcyjnych, informacyjnych i innych, prowadzi do najlepszego zaspokojenia potrzeb klientów oraz członków organizacji, a przez to do trwałego rozwoju tej organizacji.

Wprowadzenie technik TQM w nowoczesnych firmach poprzedzone było na ogół uzyskaniem międzynarodowego certyfikatu ISO 9000. ISO 9000 jest to zbiór międzynarodowych norm, które nadają formalne ramy procesowi zarządzania jakością w organizacji. Spełnienie wymagań norm realizuje się poprzez wprowadzenie w przedsiębiorstwie systemu jakości, poddanie go badaniom trzeciej strony (pierwsza i druga to klient oraz dostawca) i powtarzanie tych badań. Zgodność systemu z wymaganiami norm potwierdza wystawiony przez odpowiednią instytucję dokument – certyfikat. Sposób zarządzania – opisany przez normy serii ISO 9000 – może być zastosowany w każdej firmie niezależnie od tego, czy jest to sektor produkcji, czy usług. Coraz większy odsetek firm mających certyfikat ISO 9000 zaczynają stanowić jednostki świadczące usługi w takich dziedzinach, jak transport, konsulting, bankowość, hotelarstwo. W zależności od charakteru działalności stosuje się jeden z trzech modeli systemu jakości. Wytyczne do wyboru odpowiedniego modelu zawiera norma ISO 9000. W kolejnych trzech normach znajduje się opis trzech różnych modeli.

- ISO 9001: model zapewnienia jakości w projektowaniu, produkcji, instalowaniu i serwisie; przeznaczony dla firm opracowujących konstrukcje produkowanych przez siebie wyrobów oraz samodzielnie zapewniających serwis.

- ISO 9002: model zapewnienia jakości w produkcji i instalowaniu; odpowiedni np. dla firm produkujących wyroby i świadczących usługi na podstawie dokumentacji licencyjnej lub dostarczonej przez klienta.

- ISO 9003: model zapewnienia jakości w kontroli i badaniach końcowych; odpowiedni dla firm pośredniczących, hurtowni, gdzie kontrola daje ostateczną gwarancję, że ustalone wymagania zostaną spełnione.

Norma ISO 9004 zawiera z kolei opis wymagań występujących w normach poprzednich, z pozycji wdrażającego. Jest przydatna na etapie wprowadzania systemu jakości. Działalności związanej ze świadczeniem usług finansowych dotyczy norma ISO 9004-2 „Zarządzanie przez jakość i elementy systemu jakości – wytyczne dla usług”. Określa ona obszary wymagające szczególnej uwagi podczas wprowadzania systemu jakości. Tworzy ramy, które mogą służyć jako punkt odniesienia w pomiarze jakości usługi świadczonej nabywcy. Wprowadza rygor, zapewniający, iż klient otrzyma to, czego oczekuje. W ramach systemu opisanego w normie można wykazać, że bank ma pełną kontrolę nad świadczoną usługą oraz może skutecznie rozwiązywać pojawiające się problemy. Norma stwarza również ramy dla wszystkich procedur i systemów, które w przeszłości mogły być rozproszone i kontrolowane przez wielu pracowników w ramach organizacji. ISO 9004-2 może być przyjmowana w kontekście rozwijania systemu jakości dla nowo oferowanych lub modyfikowanych usług. Może być też stosowana bezpośrednio w trakcie wprowadzania systemu jakości dla usług obecnie świadczonych.

System jakości obejmuje wszystkie procesy niezbędne do zapewnienia efektywnej usługi, począwszy od projektu po sprzedaż. Integruje wszystkie elementy potrzebne organizacji do zarządzania jakością jej produktów. Wprowadzenie systemu jakości według ISO 9000 zapewnia, że organizacja ma udokumentowane określone procedury oparte na polityce jakości, dzięki którym przedsiębiorstwo to w pełni kontroluje swoje produkty. Dlatego też wiele firm dąży do uzyskania certyfikatu jakości ISO 9000, a gdy już uzyska, wymaga, żeby ich dostawcy również go mieli.

Aby uzyskać taki certyfikat, należy zapewnić, że polityka jakości (tj. ogół zamierzeń i kierunków działań organizacji dotyczących jakości) jest wprowadzana i monitorowana. Najważniejsze jest jednak, aby była rozumiana i akceptowana przez wszystkich członków organizacji, a przede wszystkim przez zarząd. Istotnym elementem jest przedstawienie za pomocą udokumentowanych procedur kluczowych obszarów działalności firmy – w bankowości dotyczy to zarówno projektowania usługi jak też jej świadczenia. Struktura organizacji wraz z podziałem odpowiedzialności za poszczególne zadania (nie tylko w zakresie jakości) powinna być odpowiednia do realizowanych zadań, a także przejrzysta. Normy serii ISO



9000 istotną wagę przykładają także do stosunku organizacji do klientów wewnętrznych i zewnętrznych. Zalecają podjęcie działań w celu umotywowania pracowników i skłonienia ich do rozwijania się, porozumiewania się i uzyskiwania osiągnięć w pracy. W przypadku klientów zewnętrznych natomiast „zaleca się aby kierownictwo ustanowiło skuteczny system wzajemnych oddziaływań pomiędzy klientami a personelem”<sup>1</sup>, co polega na „słuchaniu ich uwag i dostarczaniu im potrzebnych informacji”<sup>2</sup>. Ze względu na zmieniające się otoczenie zewnętrzne zarządzanie jakością musi być procesem ciągłym. Normy zalecają, aby w organizacji został wprowadzony „program ciągłego doskonalenia jakości usługi oraz skuteczności i sprawności całości świadczonej usługi”<sup>3</sup>. W szczególności taki program powinien obejmować działania zmierzające do określenia:

- cechy, której poprawa byłaby najkorzystniejsza dla klienta i banku,
- wszelkich zmieniających się wymagań rynku, które mogą oddziaływać na poziom świadczonych usług,
- możliwości obniżania kosztów przy jednoczesnym utrzymywaniu i doskonaleniu jakości.

Jako rozwinięcie norm ISO 9000 pojawia się koncepcja zastąpienia ich normą ISO 9000: 2000, która koncentruje się na procesowym podejściu do zarządzania jakością. Jest ona kompatybilna z istniejącymi normami ISO 9001 i ISO 9004, jednakże w znacznie szerszym zakresie zostały w niej uwzględnione wymagania i oczekiwania klientów zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych. W ten sposób system zarządzania jakością, zgodny z normami serii ISO 9000 zbliża się do wspomnianej wcześniej koncepcji zarządzania przez jakość (TQM).

W ciągu ostatniego dziesięciolecia nastąpił szybki wzrost liczby przyznawanych certyfikatów jakości ISO serii 9000 z zakresu usług bankowych. Obecnie różnym bankom na świecie przyznano około 200 certyfikatów. O ile na początku lat dziewięćdziesiątych przyznawano rocznie 2 certyfikaty, o tyle pod koniec tej dekady liczba ta wynosiła około 30 certyfikatów<sup>4</sup>. Certyfikaty przyznawane są bankom na wszystkich kontynentach. Wśród państw europejskich przeważa Wielka Brytania – 70 certyfikatów<sup>5</sup>. W Polsce certyfikaty jakości mają cztery banki: Bank Komunalny w Gdyni (ISO 9002 – kredyty), Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa (ISO 9001 – cała działalność), I Oddział w Warszawie Banku Gospodar-

ki Żywnościowej SA (ISO 9002 – wszystkie procesy) oraz BRE Bank SA (ISO 9001 – w zakresie bankowości elektronicznej)<sup>6</sup>. Inne banki w Polsce także podejmują działania mające na celu podnoszenie poziomu jakości świadczonych usług.

Celem przeprowadzonego badania było określenie stopnia zaawansowania banków w Polsce we wprowadzaniu zasad zarządzania jakością, sprawdzenie, jak blisko do spełnienia norm serii ISO 9000 są banki, co należy jeszcze zrobić, jakie są luki w stosunku do metodologii określonej w normach. Ankieta zawiera pytania o to, jaką rolę – zdaniem banków – odgrywa jakość struktur organizacyjnych, podejście do klientów wewnętrznych i zewnętrznych oraz samego procesu doskonalenia jakości. Obejmuje więc wymagania norm ISO 9000, a jednocześnie także TQM (na tych obszarach, które pokrywają się z ISO).

### Sposób przeprowadzenia badań

Badanie miało formę anonimowej ankiety i zostało przeprowadzone w dwóch etapach:

1) ankieta pt. „Jakość usług w banku” została wysłana do osób pełniących główne funkcje wykonawcze w bankach (prezysi zarządów),

2) ankieta pt. „Jakość usług w oddziale banku” została przekazana do dyrekcji wybranych oddziałów ankietowanych banków.

Do pierwszego etapu zostało wybranych 75 banków prowadzących działalność w Polsce, a więc z pominięciem przedstawicielstw banków zagranicznych. Korzystano ze zbiorów przygotowanych przez Narodowy Bank Polski na potrzeby użytkowników zewnętrznych (wersja od 17-01-2000). Dokonując wyboru ankietowanych banków, pominięto banki znajdujące się w stanie likwidacji i upadłości. Poza tym w badaniu pominięte zostały także banki spółdzielcze, natomiast uwzględniono banki zrzeszające banki spółdzielcze (w formularzu ankietowym zostały one nazwane regionalnymi bankami spółdzielczymi)<sup>7</sup> z uwagi na fakt, iż pełnią one funkcje nadrzędne w stosunku do banków spółdzielczych. Przyjęto założenie, że banki zrzeszające reprezentują sektor bankowości spółdzielczej w Polsce.

Odpowiedzi na ankiety napływały w okresie od września 2000 r. do kwietnia 2001 r. Spośród 75 banków odpowiedziało 26, czyli 34,67%, z tego 6 odpowiedzi było odmownych. Banki podawały różne przyczyny decyzji negatywnych: początkowy etap

<sup>1</sup> PN-ISO 9004-2 „Zarządzanie jakością i elementy systemu jakości. Wytyczne dotyczące usług”, s. 16.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 17.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>4</sup> J. Garczarczyk (red.): *Jakość usług bankowych i ubezpieczeniowych. Diagnoza, determinanty, segmentacja*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2000, s. 41.

<sup>5</sup> Tamże, s. 42.

<sup>6</sup> Tamże, s. 42.

<sup>7</sup> Zgodnie z Ustawą z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. nr 119, poz. 1252 z dnia 28 grudnia 2000 r.) wprowadzono pojęcie **banku zrzeszającego banki spółdzielcze**. Tak też należy rozumieć nazwę „regionalny bank spółdzielczy” zastosowaną w opisanej ankiecie.

działalności banku (1 odpowiedź), zmiany organizacyjne (2 odpowiedzi), brak zainteresowania sprawami jakości (2 odpowiedzi), a w 1 odpowiedzi brakowało konkretnej przyczyny. Spośród 20 odpowiedzi pozytywnych:

1) 17 banków przysłało wypełnioną ankietę pt. „Jakość usług w banku”, z czego:

– 6 banków nie wyraziło zgody na przeprowadzenie drugiego etapu badania, tzn. wypełnienia ankiety pt. „Jakość usług w oddziale banku” przez wybrane oddziały lub inne jednostki organizacyjne banku,

– w przypadku 4 banków wypełniono od razu ankietę pt. „Jakość usług w oddziale banku”,

– 7 banków wyraziło zgodę na przeprowadzenie drugiego etapu badania;

2) 3 banki nie wypełniły ankiety pt. „Jakość usług w banku” tylko od razu przysłały wypełnione ankiety z drugiego etapu badania, czyli „Jakość usług w oddziale banku”.

W drugim etapie badań ankietą objęto oddziały banków. Struktury organizacyjne banków w Polsce są z reguły trzy- lub czterostopniowe i obejmują następujące jednostki organizacyjne:

1) centrala banku – jednostka sprawująca funkcje nadrzędne nad pozostałymi jednostkami banku i całą działalnością banku,

2) oddziały regionalne – jednostki organizacyjne sprawujące nadzór nad pracą oddziałów w danym regionie geograficznym,

3) oddziały – jednostki organizacyjne, w których dokonuje się główna część czynności związanych ze sprzedażą usług (obsługa konsumentów),

4) filie – jednostki podrzędne w stosunku do oddziałów.

Opisany wyżej przykładowy schemat organizacyjny wydaje się być standardem dotychczas obowiązującym w większości banków działających w Polsce. Oczywiście, w strukturze organizacyjnej zachodzą zmiany. Podział geograficzny zaczyna ustępować podziałowi ze względu na rodzaj klienta czy oferowane usługi. W drugim etapie badania chodziło o wypełnienie ankiety w miejscu, w którym występuje bezpośredni kontakt z klientem, który jednocześnie cechuje się pewną swobodą kierownictwa w zakresie organizacji pracy w podlegającej mu jednostce. Najbardziej odpowiednim miejscem spełniającym wymienione kryteria wydają się oddziały. W oddziałach bowiem prowadzona jest główna część obsługi klienta, a do tego dyrekcje oddziałów mają pewną swobodę, np. w sferze organizacji pracy czy polityki cenowej na swoim obszarze działania.

Badania przeprowadzone zarówno w centrali banku, jak i jego oddziałach powinny dać pełen obraz podejmowanych działań na rzecz jakości. Zalecenia centrali nie muszą być w pełni realizowane w oddziałach, co niekoniecznie wynika z nieposłuszeństwa, lecz ze specyfiki danego rynku.

Ankieta „Jakość usług w oddziale banku” została rozesłana do tych oddziałów, które mieszczą się w miastach będących stolicami województw według podziału administracyjnego z 1975 r. (49 województw). W przypadku gdy w danym mieście znajduje się kilka oddziałów danego banku, losowo wybrano jeden z nich. Uznano, że opisana selekcja oddziałów będzie wystarczająca, aby odzwierciedlić zarówno stosowane podejścia poszczególnych banków, jak też zróżnicowanie między oddziałami wewnątrz banków. Ankiety rozesłano do 227 oddziałów, z czego uzyskano 133 odpowiedzi, czyli 58,6%. Razem z odpowiedziami otrzymanymi podczas pierwszego etapu badania, uzyskano łącznie 156 wypełnionych ankiet „Jakość w oddziale banku”.

### Charakterystyka banków objętych badaniem

Dla uzyskania obrazu banków biorących udział w badaniu w obu ankietach uwzględniono tzw. metrykę, czyli podstawowe informacje na temat banku. Pierwsze z pytań zawierało prośbę o informację o strukturze własności:

- bank z przewagą kapitału polskiego,
- bank z przewagą kapitału zagranicznego,
- bank zrzeszający banki spółdzielcze<sup>8</sup>.

Banki zrzeszające banki spółdzielcze zostały wyodrębnione z uwagi na ich specyficzny charakter (akcjonariuszami są m.in. banki spółdzielcze) i odrębne przepisy prawne regulujące ich funkcjonowanie. Wyniki badań 20 banków, które wzięły udział w ankiecie, przedstawiono w tabeli 1.

Kolejnym wyróżnikiem charakteryzującym banki był rodzaj klientów przez nie obsługiwanych – który z typów klientów ma przewagę wartościową – klient instytucjonalny czy indywidualny. Pytanie to zostało zadane w celu zbadania czy z faktu, że jeden z ww. typów klientów ma przewagę nad drugim, wynikają jakieś różnice w podejściu danego banku do jakości usług. Z uwagi na to, że większość banków działających w Polsce ma charakter uniwersalny, tzn. obsługują one wszystkich klientów, wyróżnik ten może nie być istotny.

<sup>8</sup> Ibidem.

**Tabela 1** Podział ankietowanych banków ze względu na rodzaj kapitału właścicielskiego (w %)

	Liczba banków	Udział
Banki z przewagą kapitału polskiego	4	20,00
Banki z przewagą kapitału zagranicznego	11	55,00
Banki zrzeszające	5	25,00
Razem	20	100,00

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 2** Podział ankietowanych banków ze względu na rodzaj kapitału właścicielskiego oraz rodzaj obsługiwanych klientów (w %)

	Liczba banków	Udział w danej grupie banków	Udział w całości
<b>Banki z przewagą kapitału polskiego</b>	<b>4</b>	<b>100,00</b>	<b>20,00</b>
w tym			
– z przewagą klientów instytucjonalnych	2	50,00	10,00
– z przewagą klientów indywidualnych	2	50,00	10,00
<b>Banki z przewagą kapitału zagranicznego</b>	<b>11</b>	<b>100,00</b>	<b>55,00</b>
w tym			
– z przewagą klienta instytucjonalnego	5	45,45	25,00
– z przewagą klienta indywidualnego	6	54,55	30,00
<b>Banki zrzeszające</b>	<b>5</b>	<b>100,00</b>	<b>25,00</b>
w tym			
– z przewagą klienta instytucjonalnego	5	100,00	25,00
– z przewagą klienta indywidualnego	–	0,00	0,00
<b>Razem</b>	<b>20</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Źródło: opracowanie własne.

Jak wskazuje tabela 2, większość badanych banków deklaruje się jako banki, w których przewagę wartościową mają klienci instytucjonalni (60% banków). Oznacza to, że mimo iż banki w Polsce określają się jako uniwersalne, w ich bilansach przeważają operacje z klientami instytucjonalnymi. Wydaje się, że nadal jest miejsce na rozwój bankowości detalicznej.

Następnym wyróżnikiem charakteryzującym banki była liczba placówek. Wyodrębniono cztery kategorie:

- do 20 placówek – bank o nieznacznie rozwiniętej sieci placówek,
- od 21 do 50 – bank o średniej liczbie placówek,
- od 51 do 100 – bank o dużej liczbie placówek,
- powyżej 100 placówek – bank o zasięgu ogólnopolskim.

Ostatnim z zastosowanych wyróżników była liczba pracowników, w podziale na pięć poniższych kategorii:

- do 500 osób,
- od 501 do 1000 osób,
- od 1001 do 2000 osób,
- od 2001 do 5000 osób,
- powyżej 5000 osób.

Na podstawie tabeli 4 można zauważyć, że spośród wszystkich rodzajów banków, które odpowiedziały na ankietę, największa koncentracja występuje w dwóch grupach:

- w bankach z przewagą kapitału zagranicznego, obsługujących głównie klientów instytucjonalnych, mających powyżej 100 placówek i zatrudniających powyżej 5.000 pracowników – 3 banki,
- w bankach z przewagą kapitału zagranicznego, obsługujących głównie klientów indywidualnych, mających do 20 placówek i zatrudniających do 500 pracowników – 3 banki.

**Tabela 3** Podział ankietowanych banków ze względu na rodzaj kapitału właścicielskiego, rodzaj obsługiwanych klientów oraz liczbę posiadanych placówek

	Liczba banków	W tym:			
		banki o liczbie placówek do 20	od 21 do 50 placówek	od 51 do 100 placówek	powyżej 100 placówek
<b>Banki z przewagą kapitału polskiego</b>	<b>4</b>	–	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
– z przewagą klientów instytucjonalnych	2	–	1	1	–
– z przewagą klientów indywidualnych	2	–	1	–	1
<b>Banki z przewagą kapitału zagranicznego</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	–	<b>5</b>
– z przewagą klientów instytucjonalnych	5	–	2	–	3
– z przewagą klientów indywidualnych	6	3	1	–	2
<b>Banki zrzeszające</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	–	<b>1</b>
– z przewagą klientów instytucjonalnych	5	2	2	–	1
– z przewagą klientów indywidualnych	–	–	–	–	–
<b>Razem</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>7</b>

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 4** Podział ankietowanych banków ze względu na rodzaj kapitału właścicielskiego, rodzaj obsługiwanych klientów, liczbę posiadanych placówek oraz liczbę zatrudnianych pracowników

	Liczba banków	W tym:				
		do 500 osób	od 501 do 1000 osób	od 1001 do 2000 osób	od 2001 do 5000 osób	powyżej 5000 osób
<b>Banki z przewagą kapitału polskiego</b>	<b>4</b>	–	1	2	–	1
– z przewagą klientów instytucjonalnych	2	–	–	2	–	–
do 20 placówek	–	–	–	–	–	–
od 21 do 50 placówek	1	–	–	1	–	–
od 51 do 100 placówek	1	–	–	1	–	–
powyżej 100 placówek	–	–	–	–	–	–
– z przewagą klientów indywidualnych	2	–	1	–	–	1
do 20 placówek	–	–	–	–	–	–
od 21 do 50 placówek	1	–	1	–	–	–
od 51 do 100 placówek	–	–	–	–	–	–
powyżej 100 placówek	1	–	–	–	–	1
<b>Banki z przewagą kapitału zagranicznego</b>	<b>11</b>	3	2	–	2	4
– z przewagą klientów instytucjonalnych	5	–	1	–	1	3
do 20 placówek	–	–	–	–	–	–
od 21 do 50 placówek	2	–	1	–	1	–
od 51 do 100 placówek	–	–	–	–	–	–
powyżej 100 placówek	3	–	–	–	–	3
– z przewagą klientów indywidualnych	6	3	1	–	1	1
do 20 placówek	3	3	–	–	–	–
od 21 do 50 placówek	1	–	1	–	–	–
od 51 do 100 placówek	–	–	–	–	–	–
powyżej 100 placówek	2	–	–	–	1	1
<b>Banki zrzeszające</b>	<b>5</b>	2	2	–	–	1
– z przewagą klientów instytucjonalnych	5	2	2	–	–	1
do 20 placówek	2	2	–	–	–	–
od 21 do 50 placówek	2	–	2	–	–	–
od 51 do 100 placówek	–	–	–	–	–	–
powyżej 100 placówek	1	–	–	–	–	1
– z przewagą klientów indywidualnych	–	–	–	–	–	–
do 20 placówek	–	–	–	–	–	–
od 21 do 50 placówek	–	–	–	–	–	–
od 51 do 100 placówek	–	–	–	–	–	–
powyżej 100 placówek	–	–	–	–	–	–
<b>Razem</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>6</b>

Źródło: opracowanie własne.

W badaniu nie było natomiast ani jednego banku zrzeszającego banki spółdzielcze, w którym przewagę wartościową mają klienci indywidualni.

### Jakość usług w banku – opis ankiety

Celem ankiety pt. „Jakość usług w banku” jest ocena sposobu postrzegania roli jakości w instytucji finansowej – banku – nie tylko w sferze deklaracji, ale także konkretnych rozwiązań. Ankieta podzielona na pięć głównych części:

**1. Część A – Znaczenie jakości w zarządzaniu bankiem.** Ankietowanych zapytano o rolę zarządu

oraz kadry kierowniczej w działaniach na rzecz poprawy jakości, politykę banku w zakresie jakości, główne obszary działania na rzecz osiągnięcia wyższego poziomu jakości, stosowane środki, wprowadzone lub planowane programy na rzecz zapewnienia i poprawy jakości usług w banku. Zakres pytań w tej części dotyczył raczej deklaracji niż rzeczywiście podjętych działań.

**2. Część B – Organizacja jakości.** Jest to pierwsza z części „sprawdzających”, na ile deklaracje mają potwierdzenie w rzeczywistych działaniach. Banki zapytano, które komórki organizacyjne zajmują się sprawami jakości usług na poziomie centrali i oddziałów, jakie funkcje pełnią, jak wygląda komunikacja wewnątrz-

Tabela 5 Charakterystyka banków, które wypełniły ankietę „Jakość usług w banku”

	Liczba banków	W tym:				
		do 500 osób	od 501 do 1000 osób	od 1001 do 2000 osób	od 2001 do 5000 osób	powyżej 5000 osób
<b>Banki z przewagą kapitału polskiego</b>	<b>4</b>	–	1	2	–	1
– z przewagą klientów instytucjonalnych	2	–	–	2	–	–
do 20 placówek	–	–	–	–	–	–
od 21 do 50 placówek	1	–	–	1	–	–
od 51 do 100 placówek	1	–	–	1	–	–
powyżej 100 placówek	–	–	–	–	–	–
– z przewagą klientów indywidualnych	2	–	1	–	–	1
do 20 placówek	–	–	–	–	–	–
od 21 do 50 placówek	1	–	1	–	–	–
od 51 do 100 placówek	–	–	–	–	–	–
powyżej 100 placówek	1	–	–	–	–	1
<b>Banki z przewagą kapitału zagranicznego</b>	<b>10</b>	2	2	–	2	4
– z przewagą klientów instytucjonalnych	5	–	1	–	1	3
do 20 placówek	–	–	–	–	–	–
od 21 do 50 placówek	2	–	1	–	1	–
od 51 do 100 placówek	–	–	–	–	–	–
powyżej 100 placówek	3	–	–	–	–	3
– z przewagą klientów indywidualnych	5	2	1	–	1	1
do 20 placówek	2	2	–	–	–	–
od 21 do 50 placówek	1	–	1	–	–	–
od 51 do 100 placówek	–	–	–	–	–	–
powyżej 100 placówek	2	–	–	–	1	1
<b>Banki zrzeszające</b>	<b>3</b>	2	1	–	–	–
– z przewagą klientów instytucjonalnych	3	2	1	–	–	–
do 20 placówek	2	2	–	–	–	–
od 21 do 50 placówek	1	–	1	–	–	–
od 51 do 100 placówek	–	–	–	–	–	–
powyżej 100 placówek	–	–	–	–	–	–
– z przewagą klientów indywidualnych	–	–	–	–	–	–
<b>Razem</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>5</b>

Źródło: opracowanie własne.

na w banku, a także jakie procedury i instrukcje związane z jakością obowiązują w banku.

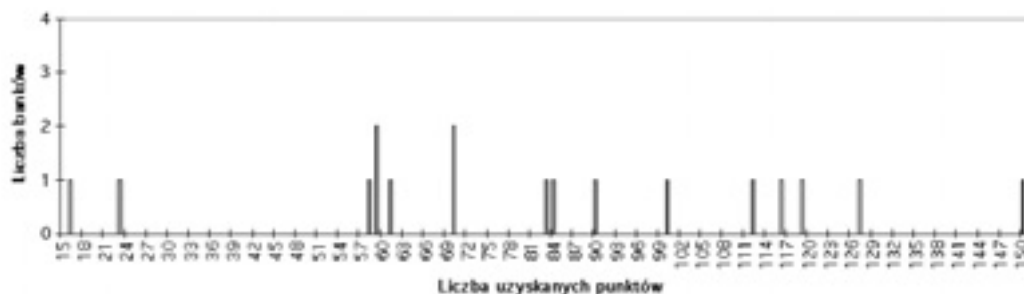
**3. Część C – Klienci wewnętrzni i zewnętrzni.** Część ta dotyczy ważnego obszaru zarządzania jakością, gdyż bez klienta (zewnętrznego i wewnętrznego) i zaspokojenia jego wymagań po prostu nie ma jakości. Banki zapytano, czy w swoich pracach uwzględniają najlepsze źródło wiedzy o jakości, jakim są ich pracownicy – czy badają ich opinie, czy uświadamiają im wpływ ich pracy na jakość przekazywaną klientowi zewnętrznemu, a także jak wyglądają relacje banku z klientami zewnętrznymi obecnymi oraz potencjalnymi, jakiego rodzaju narzędzia bank stosuje w badaniu opinii klientów: aktywne (bank wychodzi z pytaniem do klientów, czy są zadowoleni z kupowanych produktów) czy pasywne (bank oczekuje na skargi i reklamacje), jakich problemów dotyczą skargi klientów.

**4. Część D – Doskonalenie jakości.** Obszar, którego dotyczy ta część, jest kluczowy dla zarządzania jakością. Doskonalenie jakości powinno być w każdej organizacji procesem ciągłym, mającym na celu dostosowywanie funkcjonowania organizacji do zmieniających się warunków rynkowych. Zgodnie z teorią, najlepszym sposobem doskonalenia jakości jest systematyczna weryfikacja procesów, które można podzielić na trzy grupy: związane z tworzeniem produktów, związane z obsługą klientów oraz wszelkie tzw. wewnętrzne procesy, nie mające bezpośredniego związku z klientem. Banki zapytano, czy dokonują oceny tych procesów, jakie narzędzia do tego stosują, czy wprowadziły standardy jakości i jakich obszarów one dotyczą.

**5. Część E – Główne informacje o Państwie banku.** Część ta została dokładnie opisana w poprzednim rozdziale.



Wykres 1 Histogram dla łącznych liczb punktów uzyskanych przez banki – jakość usług w banku podsumowanie ankiety.



Źródło: opracowanie własne.

W ankiecie zastosowano następujące rodzaje pytań:

- 1) pytania zamknięte:
  - możliwa jedna odpowiedź „TAK” lub „NIE”, ewentualnie „NIE DOTYCZY”,
  - możliwe jest kilka odpowiedzi podanych do wyboru, czasami z dodaniem własnej dodatkowej (np. „inne działania, jakie?”),
  - podanie rangi od 1 do 10, gdzie 1 oznacza najniższą ocenę, a 10 – najwyższą ocenę.

2) pytania otwarte.

Ankieta „Jakość usług w banku” została wypełniona przez 17 banków. W tabeli 5 przedstawiono ich charakterystykę.

### Jakość usług w banku – wyniki ankiety

Liczba punktów możliwych do uzyskania przez bank w ankiecie „Jakość usług w banku” wynosi 208. Największa liczba punktów uzyskanych przez jeden bank wyniosła 150, a najmniejsza 15,38. Średnio ankietowane banki zdobyły 81,93 punktu, czyli 39,38% maksymalnej możliwej do uzyskania liczby punktów. Odchylenie standardowe w badanej próbie wyniosło 36,07 punktu. Mediana wyniosła 83 punktu. Rozkład uzyskanych wyników wykazuje nieznaczną asymetrię lewostronną. Klasyczny współczynnik asymetrii<sup>9</sup> dla tego rozkładu wynosi -0,03.

<sup>9</sup> Klasyczny współczynnik asymetrii został obliczony zgodnie ze wzorem, gdzie  $g = \frac{A_3}{S^3}$  jest trzecim momentem centralnym w rozkładzie empirycznym, natomiast  $S$  odchyleniem standardowym.

Stopień zaawansowania banków biorących udział w badaniu „Jakość usług w banku” we wprowadzaniu zasad zarządzania jakością został podzielony na następujące poziomy:

1) bardzo wysoki (grupa A) – w przypadku uzyskania przez bank powyżej 123 do 150 punktów (średnio 138,5 punktu z odchyleniem standardowym 16,26 punktu); do grupy tej należą 2 banki;

2) wysoki (grupa B) – w przypadku uzyskania przez bank powyżej 96 do 123 punktów (średnio 111,61 punktu z odchyleniem standardowym 8,6 punktu); 4 banki;

3) średni (grupa C) – w przypadku uzyskania przez bank powyżej 69 do 96 punktów (średnio 79,2 punktu z odchyleniem standardowym 8,86 punktu); 5 banków;

4) niski (grupa D) – w przypadku uzyskania przez bank powyżej 42 do 69 punktów (średnio 58,73 punktu z odchyleniem standardowym 1,27 punktu); 4 banki;

5) bardzo niski (grupa E) – w przypadku uzyskania przez bank od 15 do 42 punktów (średnio 19,19 punktu z odchyleniem standardowym 5,38 punktu); 2 banki.

Ankieta „Jakość usług w banku” obejmowała cztery główne obszary związane z zarządzaniem jakością w banku:

- znaczenie jakości w zarządzaniu bankiem,
- organizacja jakości,
- klienci wewnętrzni i zewnętrzni,
- doskonalenie jakości.

Tabela 6 Przegląd grup banków w poszczególnych obszarach zarządzania jakością

1. Znaczenie jakości w zarządzaniu bankiem	Grupa A: 2 banki	Grupa B: 3 banki	Grupa C: 4 banki	Grupa D: 5 banków	Grupa E: 3 banki
2. Organizacja jakości	Grupa A: 2 banki	Grupa B: 5 banków	Grupa C: 7 banków	Grupa D: 1 bank	Grupa E: 2 banki
3. Klienci wewnętrzni i zewnętrzni	Grupa A: 3 banki	Grupa B: 3 banki	Grupa C: 4 banki	Grupa D: 3 banki	Grupa E: 4 banki
4. Doskonalenie jakości	Grupa A: 5 banków	Grupa B: 0 banków	Grupa C: 1 bank	Grupa D: 6 banków	Grupa E: 5 banków




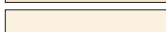

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 7 Charakterystyka banków pod względem całościowego podejścia do zarządzania jakością

	Liczba banków	W tym:				
		do 500 osób	od 501 do 1000 osób	od 1001 do 2000 osób	od 2001 do 5000 osób	powyżej 5000 osób
<b>Banki z przewagą kapitału polskiego</b>	<b>4</b>	–	1	2	–	1
– z przewagą klientów instytucjonalnych	2	–	–	2	–	–
do 20 placówek	–	–	–	–	–	–
od 21 do 50 placówek	1	–	–	1	–	–
od 51 do 100 placówek	1	–	–	1	–	–
powyżej 100 placówek	–	–	–	–	–	–
– z przewagą klientów indywidualnych	2	–	1	–	–	1
do 20 placówek	–	–	–	–	–	–
od 21 do 50 placówek	1	–	1	–	–	–
od 51 do 100 placówek	–	–	–	–	–	–
powyżej 100 placówek	1	–	–	–	–	1
<b>Banki z przewagą kapitału zagranicznego</b>	<b>10</b>	2	2	–	2	4
– z przewagą klientów instytucjonalnych	5	–	1	–	1	3
do 20 placówek	–	–	–	–	–	–
od 21 do 50 placówek	2	–	1	–	1	–
od 51 do 100 placówek	–	–	–	–	–	–
powyżej 100 placówek	3	–	–	–	–	1 1 1
– z przewagą klientów indywidualnych	5	2	1	–	1	1
do 20 placówek	2	1 1	–	–	–	–
od 21 do 50 placówek	1	–	1	–	–	–
od 51 do 100 placówek	–	–	–	–	–	–
powyżej 100 placówek	2	–	–	–	1	1
<b>Banki zrzeszające</b>	<b>3</b>	2	1	–	–	–
– z przewagą klientów instytucjonalnych	3	2	1	–	–	–
do 20 placówek	2	1 1	–	–	–	–
od 21 do 50 placówek	1	–	1	–	–	–
od 51 do 100 placówek	–	–	–	–	–	–
powyżej 100 placówek	–	–	–	–	–	–
– z przewagą klientów indywidualnych	–	–	–	–	–	–
<b>Razem</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>5</b>

Źródło: opracowanie własne.

## Objaśnienia do tabeli:

	– grupa A bardzo wysoko zaawansowana: 2 banki
	– grupa B wysoko zaawansowana: 4 banki
	– grupa C średnio zaawansowana: 5 banków
	– grupa D nisko zaawansowana: 4 banki
	– grupa E bardzo nisko zaawansowana: 2 banki

Klasyfikację banków ze względu na poziom zaawansowania we wprowadzaniu zasad zarządzania jakością – z uwzględnieniem podziału tematycznego wprowadzonego w ankiecie – przedstawia tabela 6.

Banki z grupy A charakteryzują się następującymi cechami:

- mają politykę jakości,
- wprowadziły program zapewnienia jakości,
- mają odrębne komórki organizacyjne zajmujące się sprawami jakości,

- wykonują większość czynności związanych z zarządzaniem jakością,

- wprowadziły większość procedur związanych z zarządzaniem jakością,

- badają opinie zarówno pracowników, jak i klientów, wykorzystując większość sposobów wskazanych w ankiecie oraz pytając o większość wskazanych obszarów,

- podejmują większość wymienionych w ankiecie działań związanych z doskonaleniem jakości, wykorzy-

stując przy tym większość wymienionych narzędzi analizy procesów,

- wprowadziły standardy jakości.

Banki z grupy B charakteryzują się tym, że:

- w większości mają politykę jakości,
- jeden z banków wprowadził, pozostałe zamierzają wprowadzić program zapewnienia jakości,

- w większości mają odrębne komórki organizacyjne zajmujące się sprawami jakości,

- wykonują większość czynności związanych z zarządzaniem jakością,

- wprowadziły większość procedur związanych z zarządzaniem jakością,

- badają opinię zarówno pracowników, jak i klientów, jednakże robią to w sposób mniej kompleksowy niż banki z grupy A,

- podejmują większość wymienionych w ankiecie działań związanych z doskonaleniem jakości, wykorzystując przy tym większość wymienionych narzędzi analizy procesów,

- wprowadziły standardy jakości.

Banki z grupy C charakteryzują się następującymi cechami:

- w większości nie mają polityki jakości,

- zamierzają wprowadzić program zapewnienia jakości,

- w większości mają odrębne komórki organizacyjne zajmujące się sprawami jakości,

- wykonują większość czynności związanych z zarządzaniem jakością,

- wprowadziły niektóre procedury związane z zarządzaniem jakością,

- w większości badają opinię zarówno pracowników, jak i klientów, wykorzystując niektóre ze wskazanych w ankiecie sposobów i obszarów badań,

- w większości wykonują ponad połowę wymienionych w ankiecie działań związanych z doskonaleniem jakości, jednak wykorzystują przy tym mniej niż połowę wymienionych narzędzi analizy procesów,

- jeden z banków wprowadził standardy jakości.

Banki z grupy D można scharakteryzować w następujący sposób:

- w większości nie mają polityki jakości,

- zamierzają wprowadzić program zapewnienia jakości,

- w połowie banków z tej grupy istnieją odrębne komórki organizacyjne zajmujące się sprawami jakości,

- wykonują niektóre czynności związane z zarządzaniem jakością,

- wprowadziły niektóre procedury związane z zarządzaniem jakością,

- badają opinię tylko pracowników lub tylko klientów, wykorzystując niektóre ze wskazanych w ankiecie sposobów i obszarów badań,

- w większości prowadzą mniej niż połowę wymienionych w ankiecie działań związanych z doskonaleniem jakości, wykorzystując przy tym mniej niż połowę wymienionych narzędzi analizy procesów,

- jeden z banków wprowadził standardy jakości.

Banki należące do grupy E można scharakteryzować następująco:

- nie mają polityki jakości,

- jeden z banków zamierza wprowadzić program zapewnienia jakości,

- nie mają odrębnych komórek organizacyjnych zajmujących się sprawami jakości,

- wykonują niektóre czynności związane z zarządzaniem jakością,

- nie wprowadziły procedur związanych z zarządzaniem jakością,

- spośród 2 banków należących do grupy E, jeden bada opinię tylko klientów, a drugi nie bada opinii ani pracowników, ani klientów,

- prowadzą mniej niż połowę wymienionych w ankiecie działań związanych z doskonaleniem jakości, wykorzystując przy tym mniej niż połowę wymienionych narzędzi analizy procesów.

Przyjmując, że populacje z grup A i B mają rozkłady normalne o nieznanach parametrach, a wariancje w obu rozkładach są identyczne (na podstawie testu z zastosowaniem statystyki F, która ma rozkład F-Sne-

**Tabela 7.1.** Charakterystyka banków pod względem całościowego podejścia do zarządzania jakością – zróżnicowanie ze względu na rodzaj kapitału właścicielskiego

	Banki z przewagą kapitału polskiego		Banki z przewagą kapitału zagranicznego		Banki zrzeszające		Razem	
	liczba	udział (%)	liczba	udział (%)	liczba	udział (%)	liczba	udział (%)
Grupa A	0	0,0	2	20,0	0	0,0	2	11,8
Grupa B	2	50,0	2	20,0	0	0,0	4	23,5
Grupa C	0	0,0	3	30,0	2	66,7	5	29,4
Grupa D	2	50,0	2	20,0	0	0,0	4	23,5
Grupa E	0	0,0	1	10,0	1	33,3	2	11,8
Razem	4	100,0	10	100,0	3	100,0	17	100,0
Średnia liczba punktów		83,28		87,74		60,71		81,93
Odchylenie standardowe		29,04		39,82		34,08		36,07

*Źródło: opracowanie własne.*

**Tabela 7.2.** Charakterystyka banków pod względem całościowego podejścia do zarządzania jakością – zróżnicowanie ze względu na rodzaj klientów

	Banki z przewagą		Banki z przewagą		Razem	
	liczba	udział (%)	liczba	udział (%)	liczba	udział (%)
Grupa A	2	20,0	0	0,0	2	11,8
Grupa B	2	20,0	2	28,6	4	23,5
Grupa C	3	30,0	2	28,6	5	29,4
Grupa D	2	20,0	2	28,6	4	23,5
Grupa E	1	10,0	1	14,3	2	11,8
Razem	10	100,0	7	100,0	17	100,0
Średnia liczba punktów	87,99		73,26		81,93	
Odchylenie standardowe	37,48		34,84		36,07	

Źródło: opracowanie własne.

decora; na poziomie istotności 0,05 nie ma podstaw do odrzucenia tego założenia), zastosowano test  $t$  (statystyka  $t$  ma rozkład  $t$ -Studenta). Pokazał on, że na poziomie istotności 0,05 należy przyjąć, że różnica między średnimi punktów uzyskanymi przez banki z grup A i B jest istotna statystycznie, tzn. średnia z grupy A jest istotnie większa od średniej z grupy B. Test potwierdził również, że różnice między średnimi z grup A i C, A i E, B i C, B i E, C i E oraz D i E są istotne statystycznie. W przypadku grup A i D, B i D oraz C i D nie można było zbadać istotności różnicy między średnimi, gdyż nie było spełnione założenie o identyczności wariancji w badanych populacjach.

Banki z przewagą kapitału polskiego należą do grup B i D (po 50%). Wśród banków z przewagą kapitału zagranicznego najwięcej instytucji należy do grupy C (30%), po 20% do grup A, B i D oraz 10% do grupy E. W przypadku banków zrzeszających 2/3 instytucji należy natomiast do grupy C, a jedna trzecia do grupy E.

Przyjmując, że populacje z grup banków z przewagą kapitału polskiego, kapitału zagranicznego oraz ban-

ków zrzeszających mają rozkłady normalne o nieznanym parametrach, oraz wariacje ich rozkładów są identyczne (na podstawie testu z zastosowaniem statystyki  $F$ , która ma rozkład  $F$ -Snedecora, na poziomie istotności 0,05 nie ma podstaw do odrzucenia tego założenia), zastosowano test  $t$  (statystyka  $t$  ma rozkład  $t$ -Studenta). Pokazał on, że na poziomie istotności 0,05 należy przyjąć, iż różnice między średnimi punktów uzyskanymi przez banki ze wszystkich grup nie są istotne statystycznie. Poza tym wykonano test niezależności chi-kwadrat, który wykazał, iż na poziomie istotności 0,05 nie ma podstaw do stwierdzenia, że poziom zarządzania jakością zależy od rodzaju kapitału właścicielskiego banku.

Biorąc pod uwagę zróżnicowanie ze względu na rodzaj klientów, zauważamy, że w przypadku banków z przewagą klientów instytucjonalnych najwięcej instytucji należy do grupy C (30%). Wśród banków z przewagą klientów indywidualnych jednokowa liczba instytucji należy do grup B, C i D (po 28,6%).

**Tabela 7.3.** Charakterystyka banków pod względem całościowego podejścia do zarządzania jakością – zróżnicowanie ze względu na liczbę placówek

	Banki o liczbie placówek								Razem	
	do 20		od 21 do 50		od 51 do 100		powyżej 100		liczba	udział (%)
	liczba	udział (%)	liczba	udział (%)	liczba	udział (%)	liczba	udział (%)	liczba	udział (%)
Grupa A	0	0,0	1	16,7	0	0,0	1	16,7	2	11,8
Grupa B	0	0,0	0	0,0	1	100,0	3	50,0	4	23,5
Grupa C	2	50,0	1	16,7	0	0,0	2	33,3	5	29,4
Grupa D	0	0,0	4	66,7	0	0,0	0	0,0	4	23,5
Grupa E	2	50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	11,8
Razem	4	100,0	6	100,0	1	100,0	6	100,0	17	100,0
Średnia liczba punktów	44,53		79,04		99,45		106,83		81,93	
Odchylenie standardowe	29,42		36,87		-		18,73		36,07	

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 7.4. Charakterystyka banków pod względem całościowego podejścia do zarządzania jakością – zróżnicowanie ze względu na liczbę pracowników

	Banki o łącznej liczbie pracowników										Razem	
	do 500 osób		od 501 osób do 1000		od 1001 osób do 2000		od 2001 osób do 5000		powyżej 5000 osób			
	liczba	udział (%)	liczba	udział (%)	liczba	udział (%)	liczba	udział (%)	liczba	udział (%)	liczba	udział (%)
Grupa A	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	50,0	1	20,0	2	11,8
Grupa B	0	0,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	3	60,0	4	23,5
Grupa C	2	50,0	1	25,0	0	0,0	1	50,0	1	20,0	5	29,4
Grupa D	0	0,0	3	75,0	1	50,0	0	0,0	0	0,0	4	23,5
Grupa E	2	50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	11,8
Razem	4	100,0	4	100,0	2	100,0	2	100,0	5	100,0	17	100,0
Średnia liczba												
punktów	44,53		65,97		79,89		117,00		111,40		81,93	
Odchylenie												
standardowe	29,42		15,58		27,65		46,67		16,80		36,07	

Źródło: opracowanie własne.

Przyjmując, że populacje z grup banków z przewagą klientów instytucjonalnych i indywidualnych mają rozkłady normalne o nieznanymi parametrach, a wariancje ich rozkładów są identyczne (na podstawie testu z zastosowaniem statystyki F, która ma rozkład F-Snedecora, na poziomie istotności 0,05 nie ma podstaw do odrzucenia tego założenia), zastosowano test  $t$  (statystyka  $t$  ma rozkład  $t$ -Studenta). Pokazał on, że na poziomie istotności 0,05 należy przyjąć, iż różnice między średnimi punktów uzyskanych przez banki z obu grup nie są istotne statystycznie. Poza tym wykonano test niezależności chi-kwadrat, który wykazał, iż na poziomie istotności 0,05 nie ma podstaw do stwierdzenia, że poziom zarządzania jakością zależy od rodzaju obsługiwanych klientów.

W przypadku zróżnicowania banków ze względu na liczbę placówek można zauważyć, iż grupa A jest najliczniej reprezentowana przez banki o liczbie placówek od 21 do 50 oraz powyżej 100 (16,7%). Grupa B jest najliczniej reprezentowana w przypadku banków o liczbie placówek od 51 do 100 (100%) – w opisanym badaniu jest tylko jeden reprezentant tej grupy banków. Należy zwrócić uwagę, że wysoki udział (50%) grupy B występuje także w przypadku banków mających powyżej 100 placówek. Najwyższy udział grupy C występuje w przypadku banków o liczbie placówek do 20 (50%). Grupa D jest najliczniej reprezentowana w przypadku banków o liczbie placówek od 21 do 50 (66,7%). Grupa E występuje tylko w przypadku banków o liczbie placówek do 20, gdzie stanowi 50% instytucji.

Przyjmując, że populacje z grup banków o różnej liczbie placówek mają rozkłady normalne o nieznanymi parametrach, a wariancje ich rozkładów są identyczne (na podstawie testu z zastosowaniem statystyki F, która ma rozkład F-Snedecora, na poziomie istotności 0,05 nie ma podstaw do odrzucenia tego założenia), zastosowano

test  $t$  (statystyka  $t$  ma rozkład  $t$ -Studenta). Pokazał on, że na poziomie istotności 0,05 należy przyjąć, iż istotne statystycznie różnice istnieją tylko między bankami o liczbie placówek powyżej 100 i do 20<sup>10</sup> (średnia liczba punktów uzyskanych przez banki o liczbie placówek powyżej 100 jest istotnie większa od średniej uzyskanej przez banki mające do 20 placówek). Poza tym wykonano test niezależności chi-kwadrat. Wykazał on, iż na poziomie istotności 0,05 można stwierdzić, iż poziom zarządzania jakością zależy od liczby placówek posiadanych przez banki – im większa liczba placówek, tym wyższy poziom zarządzania jakością.

Analizując zróżnicowanie banków ze względu na liczbę pracowników, zauważamy, iż największy udział banków z grupy A występuje w przypadku jednostek o liczbie zatrudnionych od 1001 do 5000 osób (50%). Grupa B jest najliczniej reprezentowana w przypadku banków o liczbie zatrudnionych powyżej 5000 osób (60%). Grupa C jest w jednakowym stopniu (po 50%) reprezentowana przez banki o liczbie zatrudnionych do 500 osób oraz od 2001 do 5000 osób. W grupie D banków zatrudniających od 501 do 1000 osób (75%). Grupa E występuje tylko w przypadku banków o liczbie zatrudnionych do 500 osób, gdzie stanowi 50% instytucji.

Przyjmując, że populacje z grup banków o różnej liczbie placówek mają rozkłady normalne o nieznanymi parametrach, a wariancje ich rozkładów są identyczne (na podstawie testu z zastosowaniem statystyki F, która ma rozkład F-Snedecora, na poziomie istotności 0,05 nie ma podstaw do odrzucenia tego założenia), zastosowano test  $t$  (statystyka  $t$  ma rozkład  $t$ -Studenta). Pokazał on, że na poziomie istotności

<sup>10</sup> Grupa banków o liczbie placówek od 51 do 100 została wyłączona z opisywanego testu z uwagi na zbyt małą liczbę elementów (1 bank).



0,05 należy przyjąć, że istotne statystycznie różnice istnieją tylko między bankami o liczbie zatrudnionych powyżej 5000 osób i od 501 do 1000 (średnia liczba punktów jest istotnie większa w przypadku grupy banków zatrudniających powyżej 5000 osób) oraz między bankami o liczbie zatrudnionych powyżej 5.000 osób i do 500 osób (średnia liczba punktów jest istotnie większa w przypadku grupy banków zatrudniających powyżej 5000 osób). Poza tym wykonano test niezależności chi-kwadrat. Wykazał on, że na poziomie istotności 0,05 nie ma podstaw

do stwierdzenia, że poziom zarządzania jakością zależy od liczby zatrudnionych osób (na poziomie istotności 0,1 można byłoby jeszcze stwierdzić, że poziom zarządzania jakością zależy od liczby zatrudnionych – im większa liczba pracowników tym wyższy poziom zarządzania jakością).

*Wyniki drugiej części badania pt. „Jakość usług w oddziale banku” oraz podsumowanie badań zostało przedstawione w następnej części artykułu, która ukaze się w kolejnym numerze „Banku i Kredytu”.*

## Private banking – strategia koncentracji na wąskim segmencie rynkowym

Joanna Pietrzak

Wyraźnie zdefiniowana strategia rynkowa jest jednym z kluczowych czynników przewagi konkurencyjnej. W sektorze bankowym, podobnie jak w większości dziedzin o silnie konkurencyjnym charakterze, podmioty występujące na rynku mają do wyboru trzy podstawowe strategie:

- strategię przewagi kosztowej,
- strategię wyróżniającego produktu,
- strategię koncentracji na określonym segmencie

rynku.

Realizowanie przewagi konkurencyjnej na wszystkich obszarach jednocześnie jest bardzo trudne lub wręcz niemożliwe. Tylko nielicznym bankom udaje się utrzymać dominującą pozycję na dwóch z wymienionych obszarów. Pozostaje więc wybór jednej ze strategii konkurencyjnych i konsekwentna jej realizacja. Decyzja określająca zakres przewagi konkurencyjnej oraz opracowanie wyraźnie zdefiniowanej strategii rynkowej są jednym z najważniejszych zadań zarządu w procesie kształtowania pozycji banku na rynku.

### Koncentracja na określonym segmencie rynkowym – strategia niszowa

Zdecydowana większość banków decyduje się na wybór **strategii przewagi kosztowej**, polegającej na optymalizacji wszystkich procesów funkcjonalnych (*ERP, CRM*) i dążeniu do osiągnięcia maksymalnej efektywności operacyjnej. Jest to strategia szczególnie uzasadniona w przypadku banków działających na rynku masowym, oferujących szeroką gamę produktów o charakterze uniwersalnym, przy wykorzystaniu zróżnicowanych kanałów dystrybucji. Do jej realizacji potrzebna jest duża skala działania, posiadanie najnowszej technologii informatycznej oraz doświadczenie w zakresie redukcji kosztów. Ponieważ strategia przewagi kosztowej jest opcją najpowszechniej stosowaną, prowadzi do wzmożonej konkurencji cenowej, która jest trudna lub niemożliwa do wytrzymania przez mniejsze podmioty.

Rozwiązaniem pozwalającym uniknąć wyścigu cenowego jest **strategia wyróżniającego produktu**. Polega

Tabela 1 Segmentacja klientów najbardziej zamożnych

Segment	Zgromadzone aktywa płynne (mln USD)	Wielkość rynku (mld USD)	Liczebność segmentu (tys.)	Tempo wzrostu (%)
<b>Bardzo zamożni</b> <i>High Net Worth Individuals</i>	1+	7,8	6225	5-9
<b>Wyjątkowo zamożni</b> <i>Extremely wealthy</i>	5+	12,0	1204	7-12
<b>Super bogaci</b> <i>Super rich</i>	35+	8,9	52	9-15

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Hall: *Mass fortunes set for reversal*. Financial Times Survey: Private Banking, June 22, 2001.

na wprowadzeniu wyróżniających wartości do oferty bankowej i uzyskaniu przewagi opartej na unikatowych cechach nadanych produktom lub usługom. Strategia wyróżniającego produktu zakłada oferowanie usług finansowych, które są postrzegane przez nabywców jako znacząco odmienne od pozostałych, dostępnych na rynku. Wyróżniające produkty nie są bezpośrednio konfrontowane z ofertą banków konkurencyjnych, a tym samym pozwalają na ustalanie wyższych cen. Trzeba jednak pamiętać, że produkty finansowe nie są podatne na kształtowanie indywidualnych cech. Są niematerialne, bardzo podobne do siebie, a ponadto brakuje im atrybutów fizycznych (jak wzornictwo, opakowanie itp.), na których można by budować wrażenie odmienności. Z tego względu na strategię wyróżniającego produktu mogą sobie pozwolić tylko najbardziej innowacyjne instytucje (jak np. Citibank), mające duże doświadczenie w zakresie marketingu produktów finansowych.

Jedną z najbardziej atrakcyjnych możliwości poszukiwania przewagi konkurencyjnej jest **strategia koncentracji na określonym segmencie rynku**, czyli skupienie działań banku na wybranym fragmencie rynku i specjalizacja w zaspokajaniu potrzeb wąskiej, ściśle określonej grupy klientów. Wybór tej strategii oznacza rezygnację zarówno z masowego kręgu odbiorców, jak i z szerokiej oferty o charakterze uniwersalnym. Zakłada natomiast koncentrację na wybranym segmencie rynku oraz dostosowanie produktów i usług do jego specyficznych potrzeb i wymagań.

Strategia koncentracji na określonym segmencie rynkowym ma charakter niszowy; bank buduje swoją pozycję specjalisty w wąskim zakresie potrzeb wybranej grupy klientów. Rezygnacja z obszarów rynku nieobjętych pozycjonowaniem jest rekompensowana przewagą na obszarach strategicznych i wynikającą stąd możliwością uzyskiwania wyższych cen za usługi. Kwestią o znaczeniu priorytetowym jest:

- wybór najbardziej atrakcyjnego segmentu rynku,
- stworzenie specjalistycznej oferty dostosowanej do jego potrzeb,
- dotarcie do grup docelowych,
- wypracowanie renomy specjalisty.

### Segment najbogatszych z bogatych

Dla większości banków najbardziej atrakcyjnym segmentem rynkowym jest grupa klientów najbogatszych, określanych jako „*High Net Worth Individuals*” (HNWI). Chociaż wszystkie banki starają się przyciągnąć klientów z tego właśnie segmentu, w obsłudze najbogatszych z bogatych specjalizuje się wąska grupa banków, oferujących najwyższy poziom usług **bankowości prywatnej (private banking)**.

Atrakcyjność segmentu klientów najbogatszych polega nie tylko na ich zamożności i rozbudowanych potrzebach finansowych. Dodatkowym atutem jest duża dynamika wzrostu tej grupy, zarówno w kategoriach ilościowych, jak i wartościowych. Według raportu o stanie bogactwa światowego (World Wealth Report) opracowanego przez Merrill Lynch i Cap Gemini, obecnie na świecie jest około 7,2 mln klientów zaliczanych do grupy HNWI, czyli takich, których płynne aktywa przekraczają 1 mln USD<sup>1</sup>. Zasoby, którymi rozporządza ta grupa, wynoszą ponad 27 mld USD.

Nawet w tak wąsko zdefiniowanej grupie odbiorców można wyodrębnić mniejsze segmenty. Szczegółowy podział grupy najbogatszych klientów na podsegmenty przedstawia tabela 1.

Usługi bankowości prywatnej kojarzą się z działalnością tradycyjnie zastrzeżoną dla ludzi pochodzących z rodzin arystokratycznych lub dla potomków wielkich fortun przemysłowych i handlowych. W ostatnich kilkunastu latach w strukturze demograficznej segmentu klientów najbogatszych można zauważyć ciekawe zmiany. Polegają one na tym, że maleje udział tzw. starych majątków, czyli pieniędzy dziedziczonych z pokolenia na pokolenie, natomiast rośnie liczba fortun zdobytych i wypracowanych w pierwszym pokoleniu. Do wzrostu liczby tzw. nowych milionerów i zgromadzonego przez nich bogactwa przyczyniają się głównie wzrosty kursów akcji spółek giełdowych, błyskotliwe kariery menedżerskie, a także kariery gwiazd sportu i pop-kultury, któ-

<sup>1</sup> W. Hall: *Mass fortunes set for reversal*. Financial Times Survey: Private Banking, June 22, 2001.

rych zarobki osiągają często nieproporcjonalnie wysokie pułapy.

Nowy sposób dochodzenia do bogactwa wywiera także wpływ na oczekiwania wobec banków prywatnych: ciężar wymagań przesuwają się z bezpiecznego przechowywania zasobów w stronę ich aktywnego inwestowania i pomnażania. Współczesne pokolenie milionerów składa się z ludzi młodszych, mniej uzależnionych od rodziny, nastawionych głównie na pomnażanie bogactwa w wyniku operacji inwestycyjnych. Są oni bardziej aktywni i wymagający; domagają się nowych, wyrafinowanych produktów i nie obawiają się inwestycji alternatywnych: w spółki nienotowane na giełdzie, fundusze hedgingowe, instrumenty pochodne i nieruchomości. Takie funkcje, jak zabezpieczenie zasobów przed przepisami podatkowymi i zwykle przechowywanie majątku w prywatnych bankach, tracą na znaczeniu<sup>2</sup>.

Bankowość prywatną można określić jako **świadczanie indywidualnych, wyspecjalizowanych usług bankowych, oddanych do wyłącznej prywatnej dyspozycji wąskiej grupy klientów**. Wejście w sferę *private banking* jest posunięciem strategicznym. Oznacza postawienie na obsługę najbardziej wymagającego segmentu klientów indywidualnych jako dziedzinę wyróżniającą i obszar szansy rynkowej. Jest to działalność specjalistyczna, w której nie ma możliwości zastosowania korzyści skali, jako że *private banking* wymaga orientacji na doradztwo, a tego nie można powielić. „Orientacja na doradztwo to coś innego niż tradycyjna bankowość i co innego niż bankowość masowa. Jest to podejście niszowe, wymagające unikatowych produktów”<sup>3</sup>.

Z uwagi na ograniczoną liczbę klientów spełniających kryteria zamożności *private banking* (około 7 mln na całym świecie) pozycja banków prywatnych nie jest mierzona udziałem w rynku, a raczej wielkością aktywów oddanych w zarządzanie. Niszowy charakter bankowości prywatnej podkreśla m.in. Ivan Pictet, właściciel jednego z największych prywatnych banków szwajcarskich: „Nigdy nie dyskutujemy naszego udziału w rynku; nie bierzemy udziału w tym wyścigu. Jesteśmy graczem niszowym”<sup>4</sup>.

Bankowość prywatna charakteryzuje się świadczeniem nieustannej (24 godziny na dobę) obsługi personalnej, obejmującej: rachunki bieżące, rachunki inwestycyjne, pożyczki, ekspertyzy kredytowe (sprawdzanie wiarygodności różnych osób), hipoteki, pośrednictwo przy zakupie nieruchomości, transakcje w walutach obcych, doradztwo podatkowe, ubezpieczenia

i fundusze emerytalne. Ważnym produktem *private banking* jest doradztwo spadkowe oraz wykonawstwo testamentów. Znaczenie tych usług rośnie z uwagi na zagrożenie roztrwonieniem znacznej części majątku zgromadzonego przez ojców w późniejszym procesie podziału<sup>5</sup>. Na tym obszarze banki prywatne konkurują z doradcami podatkowymi i kancelariami prawnymi.

Niszowy charakter bankowości prywatnej nie oznacza, że w tej dziedzinie panuje mniejsza konkurencja. Wręcz przeciwnie, rosnąca liczebność oraz duża atrakcyjność segmentu najbogatszych klientów powodują aktywne zainteresowanie tym lukratywnym fragmentem rynku nie tylko ze strony banków, lecz także innych instytucji finansowych i niefinansowych. Poszukują one sposobów wyróżnienia się poprzez specjalizację w takich dziedzinach, jak: obrót nieruchomościami, doradztwo prawne, planowanie podatkowe, doradztwo inwestycyjne itp. Mimo dużego zainteresowania ze strony różnych podmiotów przeważająca część rynku zarządzania bogactwem opanowana jest przez tradycyjne banki prywatne „starego typu” lub przez departamenty bankowości prywatnej dużych banków komercyjnych.

### Bankowość prywatna „starego typu”

Rozróżnienie między dwoma typami banków zajmujących się bankowością prywatną ma uzasadnienie zarówno historyczne, jak i współczesne. Tradycyjne banki prywatne mają długą, około 300-letnią historię, słyną z rygorystycznych procedur i obsługi najbardziej prestiżowych klientów. Nowoczesne banki prywatne (lub departamenty bankowości prywatnej banków komercyjnych) to natomiast podmioty znacznie młodsze, nastawione na wykorzystanie wzrastającego potencjału bogactwa tworzonego w pierwszym pokoleniu.

Centrum bankowości prywatnej jest Szwajcaria, na którą przypada obecnie około jedna trzecia prywatnych zasobów oddanych w zarządzanie (*assets under management*)<sup>6</sup>. Tam też powstało najwięcej tradycyjnych banków prywatnych, zorganizowanych w formie spółek prywatnych z nieograniczoną odpowiedzialnością (*private partnership*). Wprawdzie pod względem skali operacji banki te nie mogą się równać z departamentami bankowości prywatnej dużych banków komercyjnych, ale uważane są za elitę w zakresie *private banking*. Ich funkcjonowanie poddane jest ostrym rygorom prawnym, polegającym m.in. na obowiązku za-

<sup>2</sup> C. Mellow: *Wake-up time for the gnomes?* Institutional Investor, March 2000.

<sup>3</sup> D. Chorafas: *The Commercial Banking Handbook*. McMillan Business, London 1999, s. 218.

<sup>4</sup> W. Hall: *A personal tribute to the power of partnerships*. Financial Times Survey: Private Banking, June 22, 2001.

<sup>5</sup> Jak wykazały badania prowadzone w USA, największa część spadków jest przeznaczana na opłacenie prawników obsługujących spadkobierców walczących o swój udział w majątku, kolejną część przepada poprzez złe zarządzanie, a pozostałą część zjadają podatki. Por.: D. Chorafas, *The Commercial...*, op.cit. s. 221.

<sup>6</sup> W. Hall: *Smaller groups get the larger share*. Financial Times Survey: Private Banking, June 22, 2001.

Tabela 2 Największe tradycyjne szwajcarskie banki prywatne

Bank	Zasoby oddane w zarządzanie mld USD	Liczebność personelu
Julius Baer	83,5	2286
Pictet	77,6	1830
Lombard Odier	64,7	1442
Vontobel	45,3	895
Union Bancaire Privee	34,1	1000
Sarasin	24,1	711
Darier, Hentsch	17,6	480

Źródło: zestawienie własne na podstawie: W. Hall: *Smaller groups get the larger share. Financial Times Survey: Private Banking, June 22, 2001.*

chowania nazwy oraz kontynuacji zarządzania przez co najmniej jednego ze współników. Odrębne standardy dotyczą procedur przyjmowania i obsługi klientów, wyglądu bankierów, pomieszczeń bankowych oraz reklamy. Wykaz największych tradycyjnych banków prywatnych prezentuje tabela 2.

Wśród tradycyjnych banków prywatnych na odrębną uwagę zasługuje Coutts – najbardziej znany bank prywatny w Wielkiej Brytanii, obsługujący osoby pochodzenia szlacheckiego oraz członków rodziny królewskiej. Jest to jeden z najstarszych banków tego typu<sup>7</sup>, założony w 1692 r., w którym do niedawna standardem ubioru bankierów był długi frak. Obecnie Coutts obsługuje około 70 tys. klientów na całym świecie i zarządza ich prywatnymi aktywami o wartości przekraczającej 30 mld funtów<sup>8</sup>.

### Nowoczesna bankowość prywatna

Wzrost atrakcyjności segmentu zamożnych klientów spowodował znaczne zainteresowanie banków komercyjnych tą sferą działalności. Odpowiedzią dużych banków na zmieniającą się strukturę demograficzną bogactwa jest nowoczesna bankowość prywatna, realizowana przez wydzielone departamenty *private banking* banków macierzystych lub przez oddzielnie tworzone wyspecjalizowane instytucje finansowe. Duże banki komercyjne stosują nieco inną strategię segmentacyjną niż tradycyjne banki prywatne. Koncentrują się na najnowszej warstwie bogatych klientów, czyli na przedsiębiorcach i inwestorach. Zidentyfikowane zostały nowe potrzeby segmentu zamożnych klientów, a mianowicie:

- zapotrzebowanie na dostęp do raportów i analiz,
- potrzeba bezpośredniego kontaktu ze specjalistami bankowości inwestycyjnej,

<sup>7</sup> Najstarszym bankiem prywatnym jest Child and Co., założony w 1584 r., obecnie będący własnością Royal Bank of Scotland.

<sup>8</sup> Źródło: www.coutts.com.

Tabela 3 Największe nowoczesne banki prywatne

Bank	Zasoby oddane w zarządzanie mld USD
Union Bank of Switzerland	428
JP Morgan Chase	320
Credit Suisse	293
Goldman Sachs	293
Deutsche Bank	200
Citibank	153
Merrill Lynch	140
Bank of America	129
HSBC	115
ABN Amro	114
BNP Paribas	99

Źródło: W. Hall: *Mass fortunes set for reversal. Financial Times Survey: Private Banking, June 22, 2001.*

- szybkość działania,
- możliwość kontaktu elektronicznego.

Nowoczesna bankowość prywatna kładzie nacisk na specjalizację w dziedzinie inwestowania i zarządzania aktywami, a także na najnowszą technologię oraz międzynarodowy zasięg działania. Czołowe pozycje w dziedzinie *private banking* zajmują duże banki globalne o dobrze rozwiniętych działach bankowości inwestycyjnej (tabela 3).

Komunikacja marketingowa banków prywatnych podporządkowana jest zasadzie „*Money talks, wealth whispers*”<sup>9</sup>. W praktyce oznacza to minimum działań reklamowych oraz minimum informacji przekazywanych na zewnątrz. Ogłoszenia banków prywatnych w prasie niemal w ogóle nie występują (wyjątkiem są specjalistyczne dodatki w prasie finansowej), a te, które można spotkać, nie zawierają adresu, tylko numer telefonu i nazwisko osoby, z którą należy się kontaktować. Tak daleko posunięta dyskrecja wynika z faktu, że klientem banku prywatnego nie można stać się z przypadku, w wyniku ogłoszenia. Banki same docierają do swoich klientów i kontaktują się z nimi poprzez organizowanie imprez sponsorowanych, imprez zamkniętych, rekomendację innych klientów itp.

Konkurencja ze strony dużych banków komercyjnych wymusiła zmiany w sposobie funkcjonowania tradycyjnych banków prywatnych. Decydują się one na wprowadzanie coraz większej ilości innowacji, wychodząc naprzeciw wymaganiom nowego pokolenia zamożnych klientów. Nowością w polityce komunikacyjnej banków prywatnych jest wykorzystanie Internetu jako sposobu nawiązania kontaktu z potencjalnymi klientami. Na tę formę komunikacji

<sup>9</sup> „Pieniądze mówią, bogactwo szepcze”.

zdecydował się nawet najbardziej konserwatywny bank Coutts.

W banku Coutts, obsługującym rodzinę królewską nie wprowadzano zmian przez około 250 lat. Wraz z przejściem dotychczasowego właściciela (National Westminster Bank) przez Royal Bank of Scotland zmiany następują szybko. Nowy zarząd zdał sobie sprawę, że dla dobra 70 tys. klientów na świecie bank musi się zmodernizować lub zmienić rodzaj działalności na mu-

zealną<sup>10</sup>. Uproszczono wewnętrzne rytuały, zrezygnowano z fraków, a do oferty włączono bankowość internetową.

Nie ma wątpliwości, że podobna modernizacja oferty i sposobu działania czeka pozostałe tradycyjne banki prywatne, jeżeli chcą zachować swoją pozycję konkurencyjną w lukratywnym segmencie najbogatszych klientów.

<sup>10</sup> Por. *Coutts zmienia się w e-bank*. „Puls Biznesu” z 15.11.2000 r.

## Ceny transferowe oraz błędne fakturowanie w handlu zagranicznym Polski z krajami Unii Europejskiej

*Marcin Gruszczyński, Katarzyna Dąbrowska*

### Wstęp

Z obecnością zagranicznych inwestorów w krajach transformacji systemowej wiąże się wiele korzyści. Za najistotniejsze można uznać wprowadzanie nowych rozwiązań technologicznych i organizacyjnych, modernizację oraz poprawę konkurencyjności nabywanych przedsiębiorstw. Zagraniczne firmy odgrywają także istotną rolę na krajowych rynkach pracy. Wiąże się to ze znacznymi początkowymi nakładami finansowymi, a także niskimi zyskami (lub stratami) w pierwszych latach działalności. Na początku transformacji zagraniczne firmy działające w Polsce mogły uzyskać trzyletnie wakacje podatkowe, ale w niektórych przypadkach okres ten był wydłużany nawet do sześciu lat. Po tym okresie oczekiwano wzrostu zysków korporacji, a także zwiększenia się wpływów do budżetu z podatków od osób prawnych.

Z upływem czasu można jednak zaobserwować pojawianie się pewnych nieoczekiwanych zjawisk związanych z działalnością międzynarodowych przedsiębiorstw w tych krajach. Analizując publikowane dane na temat największych przedsiębiorstw międzynarodowych działających w Polsce, można zauważyć, że wiele z nich nie płaciło podatku dochodowego lub otrzymywało jego zwrot. Oczywiście, nie tylko te przedsię-

biorstwa ponoszą straty i nie płacą podatków; problem ten dotyczy także polskich firm.

Poważne początkowe straty można wyjaśnić wysokimi kosztami restrukturyzacji, rozpoczynaniem działalności na nowym (konkurencyjnym) rynku oraz znaczącymi nakładami inwestycyjnymi. Zagraniczni inwestorzy niekiedy muszą „wyczyścić bilans”, upłynniając zbyt wysokie aktywa lub spłacając zaległe należności. Jest zatem oczywiste, że podczas pierwszych lat działalności można oczekiwać strat lub jedynie niewielkich zysków. Analizując korzyści z działalności międzynarodowych przedsiębiorstw w krajach postkomunistycznych, nie należy koncentrować się jedynie na wpływach z podatków od tych firm, ale trzeba zwrócić uwagę na inne pozytywne efekty, takie jak likwidacja zobowiązań wobec systemu ubezpieczeń społecznych oraz innego zadłużenia (np. wobec partnerów handlowych) czy generowany strumień podatków pochodnych (podatku dochodowego od zatrudnionych pracowników czy VAT ze sprzedaży finalnych dóbr i usług).

Umieędzynarodowienie działalności przedsiębiorstwa daje mu nowe możliwości zmniejszania obciążeń podatkowych poprzez stosowanie wyceny transferowej oraz omijanie ograniczeń obrotów kapitałowych (np. znajdujących się w prawie dewizowym). Z szacunków Ministerstwa Finansów wynika, że w latach 1998-2000



Skarb Państwa stracił 1,5 mld zł<sup>1</sup>, co oznaczałoby, że z Polski przeniesione zostały dochody w wysokości około 5 mld zł.

Z drugiej strony, działanie na skalę międzynarodową umożliwia transferowanie kapitału do danego kraju w celu nabycia zyskowych aktywów lub umieszczenia na wysoko oprocentowanych lokatach. W wielu przypadkach prawa dewizowe ograniczają jednak możliwość bezpośredniego nabywania instrumentów rynku finansowego przez nierezydentów. Podobne ograniczenia mogą dotyczyć podmiotów krajowych, chcących zaciągnąć relatywnie niższe oprocentowane kredyty za granicą (denominowane w obcych walutach). Wysokie nominalne (i realne) stopy procentowe w Polsce (w porównaniu z krajami wysoko rozwiniętymi) oraz ograniczenia prawa dewizowego mogły skłaniać przedsiębiorstwa – krajowe i zagraniczne – do transferowania kapitału do Polski.

Niekiedy pojawiają się poglądy, jakoby problem przenoszenia dochodów i unikania opodatkowania w skali międzynarodowej dotyczył Polski jedynie w niewielkim stopniu<sup>2</sup>. Dzięki temu, że Polska podpisała umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania z najbardziej rozwiniętymi krajami, można w istotny sposób zmniejszyć obciążenia podatkowe, przenosząc dochody z kraju o wyższych podatkach do kraju o niższych stopach podatkowych. W porównaniu ze stopami podatkowymi od osób prawnych, obowiązującymi w krajach Unii Europejskiej, stopy w Polsce należą jednak do jednych z najniższych w Europie. Wśród krajów pochodzenia 10 największych inwestorów w Polsce stawki CIT są niższe tylko w Korei Południowej, Irlandii i Niemczech. Co więcej, Polska jest poniekąd postrzegana jako kraj stosujący nieuczciwą konkurencję podatkową ze względu na istniejące nieopodatkowane specjalne strefy ekonomiczne. Teoretycznie można zatem oczekiwać nawet napływu transferowanych zysków.

Mimo to niektóre kraje zachodnioeuropejskie zostały uznane przez Ministerstwo Finansów za praktykujące szkodliwą konkurencję podatkową w swoich systemach podatkowych, w zakresie transakcji dotyczących usług o charakterze administracyjnym oraz innych świadczeń o charakterze niematerialnym, a także w zakresie usług finansowych. Oprócz tych państw na szczególną uwagę zasługują tzw. raje podatkowe – państwa, w których dochody z danej działalności są bardzo nisko opodatkowane lub nie podlegają temu obowiązkowi. Zauważa się jednak, że urzędy skarbowe rzadko kwestionowały ceny stosowane przez podatnika, oskarżając go o transferowanie zysków do rajów podatkowych. Co więcej, o przenoszenie dochodów czę-

ściej oskarżani są podatnicy polscy niż podmioty zagraniczne<sup>3</sup>.

Wydaje się, że problem przenoszenia dochodów i wyceny transferowej może być obecny w polskiej gospodarce. Kwestią zasadniczą nie tyle jest transferowanie zysków z jednej jurysdykcji do drugiej, ile raczej do kraju (lub terytorium), gdzie fundusze te będą opodatkowane zdecydowanie niższe lub nie będą obciążane wcale. Ocenia się także, że polskie firmy przenoszą między sobą znacznie mniejsze kwoty, niż dzieje się to w międzynarodowych koncernach<sup>4</sup>.

W celu zwalczania zjawiska przenoszenia dochodów przedsiębiorstw, czego rezultatem jest zmniejszenie wpływów podatkowych do budżetów narodowych<sup>5</sup>, została opracowana metodologia rozpoznawania takich przypadków, zaakceptowana przez kraje OECD (OECD, 1996). Zgodnie z zaleceniami OECD, opodatkowuje się każdą firmę należącą do MNC (międzynarodowej korporacji) z osobna (*separate entity approach*). Dzięki temu unika się podwójnego opodatkowania przy jednoczesnym zabezpieczeniu bazy podatkowej.

Pewne komplikacje mogą być spowodowane różnicami w zasadach regulujących krajowe systemy podatkowe. Jeżeli krajowy system podatkowy oparty jest na **zasadzie rezydencji** (*residence based*), to opodatkowaniu podlegają wszystkie dochody (krajowe i zagraniczne) krajowych osób fizycznych i prawnych. Jeżeli natomiast system podatkowy opiera się na **zasadzie źródła** (*source based*), to opodatkowuje się dochody z działalności wewnątrz jurysdykcji bez względu na zamieszkanie podatnika. System podatkowy może być także mieszanką opartą na obu tych zasadach. W rezultacie można oczekiwać pewnych problemów związanych z opodatkowaniem działalności przedsiębiorstw międzynarodowych. Krajowe instytucje fiskalne stają przed problemem opodatkowania zysków z działalności w obrębie własnej jurysdykcji, a jednocześnie uniknięcia opodatkowania tych samych dochodów, które już zostały opodatkowane za granicą.

W artykule 9 (pkt. 1a, 1b) Konwencji definiuje się **przedsiębiorstwa powiązane**. Przedsiębiorstwa uznaje się za powiązane, jeśli jedno z nich bierze udział (bezpośrednio lub pośrednio) w zarządzaniu, kontroli lub kapitale drugiego lub jeżeli te same osoby biorą udział (bezpośrednio lub pośrednio) w zarządzaniu, kontroli lub kapitale obu przedsiębiorstw (np. dwa przedsiębiorstwa mają to samo kierownictwo).

Po wstąpieniu do OECD wprowadzono istotne zmiany także w polskich regulacjach prawnych. Artykuł 11 Ustawy z 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy

<sup>1</sup> Marże z gumy i dojenie córek. „Gazeta Wyborcza” z 12 stycznia 2001 r.

<sup>2</sup> Ceny transferowe – mity i rzeczywistość. „Rzeczpospolita” z 22 marca 2001 r.

<sup>3</sup> Ceny transferowe – mity i rzeczywistość. „Rzeczpospolita” z 22 marca 2001 r.

<sup>4</sup> „Rzeczpospolita” z 14 marca 2001 r. Ceny transferowe – mity i rzeczywistość. „Rzeczpospolita” z 22 marca 2001 r.

<sup>5</sup> A także nieuczciwa konkurencja względem przedsiębiorstw lokalnych niemających możliwości prowadzenia takiej działalności.

o podatku dochodowym od osób prawnych uznaje podmioty za powiązane, jeżeli:

1) podmiot krajowy bierze udział bezpośrednio lub pośrednio w zarządzaniu lub kontroli albo posiada udział w kapitale przedsiębiorstwa położonego za granicą;

2) podmiot zagraniczny bierze udział bezpośrednio lub pośrednio w zarządzaniu lub kontroli albo posiada udział w kapitale przedsiębiorstwa położonego w kraju;

3) te same osoby prawne lub fizyczne równocześnie bezpośrednio lub pośrednio biorą udział w zarządzaniu lub kontroli albo posiadają udział w kapitale podmiotu krajowego i zagranicznego.

Definicje te odnoszą się do przedsiębiorstw działających na skalę międzynarodową, a więc mogących operować na terytoriach objętych różnymi systemami podatkowymi i mających możliwość odnoszenia korzyści z tego tytułu.

W celu właściwego opodatkowania przedsiębiorstw należących do międzynarodowych korporacji kraje OECD przyjęły **zasadę dystansu** (*arm's length principle*) jako podstawę oceny działalności ekonomicznej firmy wewnątrz międzynarodowej grupy. Oznacza to, że przedsiębiorstwo powinno funkcjonować na tych samych zasadach co inne firmy w korporacji i nie powinno podejmować działań, których by nie podjęło jako niezależny podmiot. Państwu OECD zaleca się stosowanie tej zasady i eliminowanie praktyk ją naruszających<sup>6</sup>.

Niezachowywanie zasady (równego) dystansu może spowodować, że na skutek gorszej pozycji dyskryminowane przedsiębiorstwo będzie odnosić niższe zyski, czego efektem będą niższe wypłaty, redukcja zatrudnienia, gorsza atmosfera wśród pracowników.

W celu stwierdzenia, czy między zależnymi przedsiębiorstwami stosowana jest zasada dystansu (ALP), analizuje się ceny (szeroko rozumiane) oraz zyski (ich podział).

Analizę zjawiska przenoszenia dochodów można przeprowadzić na dwa sposoby. Po pierwsze, można zbadać każde przedsiębiorstwo i każdą transakcję (lub grupę transakcji) z osobna – na poziomie mikroekonomicznym. Po drugie, można starać się szacować skalę całego zjawiska (dotyczącego danego kraju), analizując dane znajdujące się w bilansach płatniczych – na poziomie makroekonomicznym.

### Podejście mikroekonomiczne

Przenoszenie dochodów może się odbywać na wiele różnych sposobów, z których szczególną uwagę zwraca

**wycena transferowa** (*transfer pricing*). Jest to wycena wartości dóbr i usług (szeroko rozumianych, a więc także kapitału, wartości niematerialnych, honorariów itp.) podlegających obrotowi między podmiotami zależnymi. W celu przeniesienia dochodów dane przedsiębiorstwo może zawyżać lub zaniżać ceny eksportowanych lub importowanych dóbr i usług, zawyżać lub zaniżać oprocentowanie zaciągniętych kredytów lub pożyczek udzielonych czy dokonywać arbitralnej wyceny przekazywanych lub otrzymywanych aktywów materialnych i niematerialnych.

**Ceny transferowe** są to ceny, po jakich przedsiębiorstwo transferuje dobra fizyczne i własność niematerialną lub dostarcza usługi powiązanim przedsiębiorstwom. Ustalane są one na podstawie wewnętrznej decyzji i różnią się od cen wynegocjowanych na wolnym rynku, zaakceptowanych w warunkach porównywalnych przez niepowiązane przedsiębiorstwa<sup>7</sup>. Ceny te stosowane są między podmiotami powiązanimi w celu przeniesienia zysków; działanie to ma służyć zmniejszeniu płatności podatkowych.

Pojęcie cen transferowych może wywoływać negatywne skojarzenia, należy jednak zdawać sobie sprawę z istotnych problemów związanych z rozliczaniem transakcji między podmiotami powiązanimi. W szczególności kontrowersje mogą powstawać w przypadku wystąpienia efektów skali, korzyści ze współpracy oraz wzajemnego wspierania działalności na rynku (wspólne kampanie reklamowe), szacowania i właściwego wynagradzania podejmowanego ryzyka itp. Wtedy ustalenie ceny akceptowalnej przez władze fiskalne – i odpowiadającej realiom transakcji – może sprawić pewien kłopot.

Poważną – i raczej negatywną – konsekwencją stosowania cen transferowych dla efektywności całej korporacji jest występowanie problemów z monitorowaniem i rzetelną oceną dyrektorów powiązanych przedsiębiorstw. Na skutek przenoszenia nadwyżki ekonomicznej (zysku) w celu uniknięcia opodatkowania sztucznie zaniża się (lub zawyża) efektywność działań dyrektorów. W rezultacie błędnego ich wynagradzania może pojawić się sytuacja, gdy dyrektor, mając możliwość działania na rzecz przedsiębiorstwa i na rzecz korporacji, będzie zmniejszał zaangażowanie we wspólne operacje i poszerzał aktywność subiektywnie korzystną dla kierowanego przedsięwzięcia.

Przedsiębiorstwa stosujące ceny transferowe ustalają je na podstawie:

- 1) negocjacji,
- 2) ceny rynkowej,
  - a) ceny rynkowej skorygowanej o koszty sprzedaży,

<sup>6</sup> Odchylenia od zasady dystansu (ALP) mogą być efektem polityki rządowej (np. subsydia dla poszczególnych sektorów, przepisy antydumpingowe). Istotne trudności w porównywaniu transakcji, cen, marż i podziału zysku mogą się pojawić, jeżeli w danej gospodarce kontroli podlegają ceny, kursy walutowe lub stopy procentowe. Ograniczeniem niekiedy podlegają płatności za usługi, zarządzanie, prawa majątkowe.

<sup>7</sup> Artykuł 9. Konwencji nie reguluje jednak, kto (instytucja fiskalna czy korporacja) musi udowodnić, że ceny transferowe, a także inne kwestie: płacone odsetki, opłaty licencyjne, ustalanie kosztów, są wyznaczone zgodnie z zasadą dystansu.

3) kosztów,  
 a) rzeczywiste lub standardowe koszty produkcji,  
 b) koszty (rzeczywiste lub standardowe) powiększone o narzut zysku.

W praktyce często stosuje się kilka metod ustalania cen transferowych, w zależności od rodzaju transakcji i okoliczności jej zawarcia.

### Analiza porównawcza i analiza funkcjonalna

Pierwszym podejściem umożliwiającym stwierdzenie, czy nie zachodzi przypadek przenoszenia dochodów, jest **analiza porównawcza** (bezpośrednia). Porównuje się warunki transakcji (ceny, marże) kontrolowanej i niekontrolowanej w celu stwierdzenia, czy zmiana zasad transakcji (z kontrolowanej na niekontrolowaną) miałyby konsekwencje materialne (np. zmieniłyby się ceny lub marże). Analiza ta jest względnie prosta do przeprowadzenia, jeżeli ten sam produkt jest sprzedawany przez firmy zależne i niezależne. Zakłada się, że niezależne przedsiębiorstwa, oceniając warunki potencjalnej transakcji i porównując transakcję z innymi dostępnymi możliwościami, tylko wtedy zawrą transakcję, jeśli nie będzie dostępna bardziej atrakcyjna oferta, co oznacza, że przedsiębiorstwo nie powinno np. zaakceptować danej ceny, jeśli inni klienci byłoby skłonni zapłacić więcej.

Na **porównywalność cen i marż** może wpływać jednak wiele czynników charakteryzujących dobra i usługi, np.:

- własności rzeczywiste: cechy fizyczne, jakość, trwałość, dostępność, wielkość podaży,
- w przypadku usług: natura i zakres usług,
- w przypadku własności niematerialnych: forma transakcji (licencja, sprzedaż),
- typ własności – patent, znak towarowy, technologia – czas i stopień jej ochrony,
- oczekiwane zyski z własności.

Drugim podejściem umożliwiającym stwierdzenie stosowania zasady dystansu (ALP) do podziału zysku, jest **analiza funkcjonalna** (pośrednia). Zakłada się, że w działaniach dwóch przedsiębiorstw wynagrodzenie każdego z nich powinno odzwierciedlać funkcje przez nie spełniane (stopień zaangażowania), wyznaczone aktywami i założonym (podjętym) ryzykiem. Także w tym przypadku porównuje się działania (użyte aktywa i podjęte ryzyko) powiązanych przedsiębiorstw w transakcji kontrolowanej i niezależnych firm w porównywalnej, niekontrolowanej transakcji.

W celu stwierdzenia, czy transakcje (kontrolowana i niekontrolowana) są porównywalne, należy przeanalizować funkcje przedsiębiorstw, a następnie porównać działania firm zależnych z działaniami niezależnych uczestników rynku. Najwygodniej byłoby analizować pojedyncze transakcje. Często jednak są one powiązane z innymi, np. kontrakty handlowe mogą być

zawierane na wiele lat, oprócz cen dóbr i usług w wartość transakcji mogą być wliczane prawa do użycia własności niematerialnych.

Zalecane jest korzystanie z danych wieloletnich. Dzięki temu można stwierdzić, czy strata poniesiona na skutek danej transakcji jest częścią historii strat poniesionych na podobnych transakcjach, rezultatem szczególnych warunków ekonomicznych w danym okresie, które istotnie wpłynęły na bieżące koszty, a może odzwierciedla ona fakt końca życia produktu.

Pewną wskazówką może być stwierdzenie ponoszenia strat przez dane przedsiębiorstwa zależne w sytuacji, gdy cała grupa odnosi zyski. Oczywiście powiązane przedsiębiorstwa, tak samo jak niezależne, mogą ponosić straty na skutek czynników obiektywnych, np. ponosząc koszty rozpoczynania działalności, w rezultacie niekorzystnych warunków ekonomicznych (np. kryzys rosyjski, załamanie więzi z kontrahentami, spadek popytu rynkowego) czy na skutek nieefektywności w zarządzaniu lub procesach technologicznych. Jednakże niezależne przedsiębiorstwo raczej nie będzie tolerować strat w nieskończoność i zapewne zakończy działalność (lub zmieni jej zakres).

Obserwując długotrwałe ponoszenie strat, można przypuszczać, że przedsiębiorstwo zależne nie otrzymuje od grupy właściwej rekompensaty. Należałoby stwierdzić, czy kompensata, którą otrzymuje, jest porównywalna z tą, którą powinna otrzymywać niezależna firma, aby kontynuować działalność przynoszącą straty. Jest to szczególnie istotne, jeżeli ponoszenie strat jest racjonalne z punktu widzenia celów całej grupy międzynarodowej – gdy np. niskie ceny są stosowane, aby utrzymać (zwiększyć) udział w rynku, rozpocząć na nim działalność lub przy wprowadzaniu nowych dóbr i usług. Koszty mogą być także ponoszone w celu utrzymania oferty pełnej linii produktów lub aby zniechęcić konkurencję do wejścia na dany rynek.

Do bezpośrednich metod analizy cen i marż należą:

- **Metoda porównywalnej ceny niekontrolowanej** (*Comparable Uncontrolled Price*). Polega ona na porównaniu cen dóbr i usług w transakcji kontrolowanej z ceną dóbr i usług w transakcji niekontrolowanej, która została zawarta w podobnych warunkach. Pewną wadą tej metody jest wymóg znajomości parametrów wielu transakcji zawieranych na rynku. Może w tym przypadku zachodzić asymetria informacji – urzędy podatkowe, z racji zakresu swoich działań, mają większą ilość danych na temat transakcji rynkowych, natomiast pojedyncze przedsiębiorstwo może nie znać warunków zawierania kontraktów przez inne podmioty, w tym przez konkurentów.

- **Metoda ceny odsprzedaży** (*Resale Price Method*). Cena odsprzedaży niezależnemu przedsiębiorstwu powinna być porównywalna z ceną nabycia dobra lub usługi od przedsiębiorstwa zależnego powiększoną

o marżę (wydatki związane ze sprzedażą i innymi operacjami)<sup>8</sup>. Efektywność tej metody zależy od porównywalności zaangażowania przedsiębiorstwa, np. czy zwiększa się wartość ponownie sprzedawanego produktu. Problem ten jest szczególnie istotny, jeśli analizuje się np. handel podzespołami dostarczonymi do produktu finalnego, a także jeżeli do produktu dołączany jest znak handlowy (*trademark*) lub firma (*tradename*). Zasada dystansu (ALP) może nie być stosowana, jeżeli przedsiębiorstwo nie tylko przetwarza produkt, ale np. ponosi pełną odpowiedzialność związaną z reklamą, marketingiem, dystrybucją, gwarancją, kosztami R&D.

• **Metoda koszt plus** (*Cost Plus Method*). Metoda ta służy do analizy kosztów poniesionych przez dostawcę dóbr i usług w transakcji kontrolowanej. Do tych kosztów dodaje się *markup* (marże wyliczone po odliczeniu kosztów pośrednich i bezpośrednich) w celu uzyskania właściwego zysku, zgodnego z zaangażowaniem przedsiębiorstwa (użyte aktywa i podjęte ryzyko) oraz warunkami panującymi na rynku. Rezultat może być traktowany jako cena w transakcji kontrolowanej zgodnie z zasadą dystansu (ALP). Jest to najczęściej stosowana metoda wyznaczania cen transferowych przez przedsiębiorstwa w Polsce.

Jeżeli analizuje się bardzo powiązane i zawikłane transakcje czy ich wiązkę, zaprezentowane powyżej metody mogą nie być możliwe do zastosowania. W takich przypadkach agreguje się zysk z tych transakcji, a następnie dzieli między zaangażowane przedsiębiorstwa, zgodnie z zasadą dystansu (ALP). Wkład przedsiębiorstwa bada się za pomocą metody pośredniej, metody zysku transakcyjnego (*Transactional Profit Method*). Zgodnie z nią analizuje się zyski pochodzące z poszczególnych transakcji kontrolowanych osiągniętych przez jedno lub więcej powiązanych przedsiębiorstw uczestniczących w tych transakcjach.

• **Metoda podziału zysku** (*Profit Split Method*) służy do identyfikowania łącznego zysku<sup>9</sup> (pochodzącego z kontrolowanej transakcji) wypracowanego przez zaangażowane przedsiębiorstwa, a następnie jego podziału pomiędzy te firmy. Podział ten powinien być oparty na zasadzie dystansu (ALP) i przybliżać podział zysku, jaki nastąpiłby między niezależnymi przedsiębiorstwami.

Zaletą tej metody jest możliwość jej użycia w przypadku występowania problemów z odseparowaniem pojedynczych transakcji. Umożliwia ona włączanie do analizy korzyści z tego, że dane przedsiębiorstwo jest podmiotem powiązanym. Analizuje się obie strony

kontraktu, zatem do zysków do podziału wlicza się korzyści ze skali, wspólne efektywności itp. Łatwo także wykryć stronę transakcji, która odniosła nadzwyczajnie (czy wręcz nieprawdopodobnie) korzyści.

Z drugiej strony, należy się liczyć z trudnościami z uzyskaniem informacji od zagranicznych kontrahentów na temat badanej transakcji. Inne problemy mogą się pojawić, jeżeli szacuje się zyski w większej grupie przedsiębiorstw, do której należą firmy zagraniczne (różne standardy sprawozdawczości i księgowania, zmiany kursów walutowych itp.).

Metoda ta także karze lub nagradza firmę, która odniesie nadmierne zyski lub poniesie poważne straty, na co może w ogóle nie mieć wpływu.

Jedną z metod podziału zysku jest **analiza zaangażowania** (*Contribution Analysis*). Polega ona na stwierdzeniu zasad podziału zysku czy jest on dzielony między przedsiębiorstwa zgodnie z ich zaangażowaniem, wkładem w pomyślność transakcji (użyte aktywa i podjęte ryzyko). Stwierdzone zasady porównuje się z warunkami zewnętrznymi (np. podziałem zysku między podobnymi, niezależnymi firmami).

Drugą metodą podziału zysku jest **analiza rezydualna** (*Residual Analysis*). Zgodnie z nią podziału zysku dokonuje się w dwóch etapach. Po pierwsze, szacuje się zysk w warunkach niekontrolowanych z transakcji przeprowadzonej przez niezależne przedsiębiorstwa (jaki zysk odniosłoby przedsiębiorstwo z danej działalności, gdyby było niezależne). W drugim etapie reszta zysku (lub strata) pozostała po powyższym podziale dzielona jest między przedsiębiorstwa w ten sam sposób, w jaki nastąpiłoby to między niezależnymi firmami. Należy jednak zwrócić uwagę na wkład w postaci aktywów niematerialnych oraz na relatywną pozycję przetargową.

• Ostatnią z opisywanych metod zysku transakcyjnego jest **metoda marży transakcyjnej netto** (*Transactional Net Margin Method*), polegająca na analizowaniu zysków z marż netto<sup>10</sup>, które podatnik uzyskuje z transakcji kontrolowanej, w odniesieniu do właściwej bazy (koszty, sprzedaż, aktywa). Metoda ta jest podobna do opisywanych już **koszt plus i marży odsprzedaży**. Opiera się ona na założeniu, że marże powinny być podobne do tych, które uzyskują niezależne przedsiębiorstwa z niezależnych transakcji.

Zaletą tej metody jest to, że marże netto (zwrot z aktywów, dochód operacyjny/sprzedaż) są mniej wrażliwe na zmiany transakcyjne niż ceny w metodzie

<sup>8</sup> Ewentualnie porównuje się marżę otrzymaną (po odjęciu ceny rynkowej od ceny zapłaconej lub żądanej od przedsiębiorstwa zależnego) z marżą rynkową.

<sup>9</sup> Zyskiem całkowitym może być zysk łączny z transakcji lub, w trudniejszych przypadkach, zysk rezydualny, reprezentujący zysk z wartościowych, unikatowych aktywów niematerialnych.

<sup>10</sup> Marże brutto – marże po odjęciu kosztów pośrednich i bezpośrednich. Marże netto – marże po odjęciu kosztów pośrednich i bezpośrednich oraz operacyjnych. Koszty bezpośrednie – koszty związane z produkcją produktu lub świadczeniem usługi. Koszty pośrednie – koszty związane z produkcją produktu, ale służące także innym procesom produkcyjnym – np. naprawy. Koszty operacyjne – koszty ogólne, nadzoru, administracji (firma zależna może ponosić część tych kosztów).



porównywalnej ceny niekontrolowanej. Metoda ta ma także tę przewagę, że nie wymaga analizy zaangażowania i odpowiedzialności wszystkich firm, badania ksiąg rachunkowych i zapisów oraz sprowadzania ich do tej samej bazy czy analizowania kosztów wszystkich przedsiębiorstw.

Metoda ta ma także swoje wady. Marże netto mogą być zakłócone przez czynniki, które mają mały lub zerowy wpływ na ceny lub marże brutto. Należy także znaleźć dane o transakcjach niekontrolowanych, które zawierano wtedy, gdy dokonywano kontrolowanych. Ponadto podatnik może nie móc udowodnić swojej niewinności, mając mniej informacji o innych transakcjach w gospodarce, o których dane są w posiadaniu instytucji fiskalnych. Oznacza to, że metodę tę można łatwo zaskarżyć. Jeżeli z kolei bada się całą korporację, to zawsze znajdzie się kilka firm, które miały zyskowność wyższą niż średnia, i kilka o niższej zyskowności. Jeżeli z kolei podmioty zależne przeprowadziły kilka transakcji między sobą, to może pojawić się kwestia, która z nich przyniosła nadmierne (lub zbyt niskie) zyski.

Należy stwierdzić, że metody te są mniej precyzyjne niż metody tradycyjne. Mogą być jednak punktem wyjścia do analizy, jeżeli brakuje danych na temat transakcji (gdy przedsiębiorstwa wykazują zachowania niekooperacyjne i odmawiają współpracy z urzędami fiskalnymi).

Często stosowanym sposobem zaniżenia podatku są ceny transferowe, czyli ceny dóbr i usług stosowane w transakcjach między podmiotami powiązаныmi osobowo lub kapitałowo. Stosowanie nierynkowych cen, prócz przenoszenia dochodu z kraju o wyższych zobowiązaniach podatkowych do kraju o zobowiązaniach niższych<sup>11</sup>, może mieć jeszcze dwa cele. Po pierwsze, zawyżenie cen importowanych dóbr powoduje zmniejszenie zysku, a przez to zmniejszenie zobowiązań podatkowych (podatku dochodowego). Po drugie, zaniżenie cen dóbr importowanych może być nakierowane na zmniejszenie wartości celnej towaru, a przez to także zmniejszenie zobowiązań fiskalnych (cła).

Rozpowszechnionym sposobem zmniejszania zysków firm zależnych jest obciążanie ich różnymi, nadmiernymi kosztami. Należą do nich opłaty licencyjne (zazwyczaj wynoszą 3 – 5% rocznego obrotu licencjonobiorcy, aczkolwiek w niektórych przypadkach sięgają nawet 25 – 30%), opłaty badawczo-rozwojowe (wynosiły 6 – 8% rocznych obrotów, bez względu czy przedsiębiorstwo korzystało z nowych technologii, czy nie), opłaty administracyjne, opłaty z tytułu usług zarządczych i menedżerskich prowadzonych za granicą, a także za doradztwo prawne i marketingowe<sup>12</sup>. Samo

pobieranie opłat od przedsiębiorstw zależnych jest powszechnie stosowane i nie musi oznaczać złej woli względem tych firm. Jeśli jednak opłaty licencyjne za *know-how* przekraczają 5% obrotów firmy ze spółkami spoza grupy, wówczas może być to objaw nadużycia, choć każdą sytuację trzeba analizować oddzielnie<sup>13</sup>.

Innym sposobem na przenoszenie dochodów, oprócz stosowania cen transferowych i przenoszenia własności niematerialnych, może być udzielanie kredytów lub zaciąganie pożyczek po stopach procentowych znacznie odbiegających od rynkowych (*thin capitalisation*).

Nie należy oczywiście przyjmować za pewnik, że przedsiębiorstwa działające w Polsce starają się jedynie transferować fundusze lub aktywa niematerialne z kraju – w celu zmniejszenia zobowiązań podatkowych lub w celu drenażu firmy lokalnej. Jednocześnie istnieją bodźce do lokowania w Polsce kapitału, w szczególności wysokie nominalne stopy procentowe przy stabilnym kursie walutowym i relatywnie niskim ryzyku inwestycyjnym. Problemem są oczywiście ograniczenia zawarte w polskim Prawie dewizowym, utrudniające w pewnym stopniu instytucjom niefinansowym dostęp do krajowego rynku pieniężnego.

Zjawisko przenoszenia dochodów nie dotyczy jedynie przedsiębiorstw produkcyjno-usługowych. Można je zaobserwować także w przypadku instytucji finansowych (np. banków, pośredników finansowych lub towarzystw ubezpieczeniowych). Mają one większe możliwości oraz szersze spektrum narzędzi finansowych przenoszenia kapitału między krajami.

Transferowi zysków z zależnego banku może służyć otwarcie dwóch rachunków w zagranicznym, powiązany banku. Jednocześnie, pierwszy bank udziela kredytu i zaciąga pożyczkę w drugim banku, starając się być dłużnikiem netto<sup>14</sup>. Kredyt z banku zagranicznego jest o wiele wyżej oprocentowany niż depozyt w nim ulokowany. Jest kilka sposobów, aby cel tych transakcji był mniej oczywisty. Na przykład kredyt i lokata mogą mieć różne terminy zapadalności lub jedna z transakcji może być podzielona na kilkanaście mniejszych.

Analiza mikroekonomiczna każdej transakcji jest, niestety, bardzo pracochłonna, a przez to kosztowna. Wymaga zatrudnienia doświadczonego personelu oraz współpracy urzędów skarbowych z innymi instytucjami (urzędami celnymi). Mimo to skuteczność podjętych działań może być daleka od zamierzonej. Ponadto pojawiające się instytucje doradcze, zajmujące się wyłącznie przenoszeniem dochodów czy wyceoną transferową, oferują usługi wyspecjalizowanych ekspertów.

<sup>11</sup> Lub z firmy płacącej standardowy podatek dochodowy do firmy zwolnionej z podatku lub objętej ryczałtem.

<sup>12</sup> Opłaty te są niekiedy wyjątkowo wysokie i bezdyskusyjnie służą transferowi zysków z podmiotu krajowego. *Specjalistyczne kontrole od połowy 2002 r.* „Rzeczpospolita”.

<sup>13</sup> *Pieniądże płyną za granicę.* „Rzeczpospolita” z 9 marca 2001 r.

<sup>14</sup> Obserwując te transakcje „z zewnątrz” można odnieść wrażenie, że bank zagraniczny inwestuje kapitał w zależnym banku krajowym.



Problem ten musi być jednak poważny, jako że w ostatnich latach można zauważyć stopniowe zastrzeżenie przepisów dotyczących wyceny transferowej. Już w 1996 r., po przystąpieniu Polski do OECD, przyjęto powyżej przedstawione metody analizowania transakcji oraz podziału zysku (MF, 1996). Zdefiniowano także podmioty powiązane (wtedy zachodzi konieczność kontroli). Ministerstwo Finansów zaleca (po skontrolovaniu zgodności cen z cenami rynkowymi i stwierdzeniu warunków porównywalności transakcji) – jeżeli przedsiębiorstwa powiązane nie stosują cen rynkowych – stosowanie:

- metody porównywalnej ceny niekontrolowanej (§ 4 ust. 1),
- metody ceny odsprzedaży (§ 5 ust. 5),
- metody rozsądnej marży (wyżej opisywana metoda koszt plus),
- metod zysku transakcyjnego.

Szczegółowe przepisy o cenach transferowych obowiązują od 1997 r., na mocy rozporządzenia Ministra Finansów z 10 października 1997 r. (MF, 1997). Zwraca się jednak uwagę na warunki porównywalności transakcji (cechy fizyczne przedmiotu sprzedaży powinny być identyczne lub prawie identyczne):

- jakość, dostępność, wielkość dostawy, okoliczności sprzedaży, miejsce i czas sprzedaży, warunki sprzedaży, terminy płatności, charakter kontraktu (hurt/detal, transakcja jednorazowa/długofalowa),
- czynnik czasu między kupnem a odsprzedażą (kwestia zmienności kosztów, kursów walutowych),
- zmianę stanu i stopnia zużycia rzeczy/praw będących przedmiotem transakcji,
- wyłączność prawa do sprzedaży,
- wielkość i położenie rynku, stopień konkurencji, poziom popytu i podaży, siła nabywcza konsumentów, poziom kosztów produkcji i transportu,
- funkcje sprawowane przez podmioty w transakcjach porównywalnych,
- strategię cenową, strategię rozwojową.

1 stycznia 2001 r. weszły w życie wymogi dokumentowania transakcji z powiązanymi podmiotami. Wymagane jest posiadanie dokumentów dotyczących umów o wartości wyższej niż 30 tys. EUR – w przypadku usług i wartości niematerialnych i prawnych, 100 tys. EUR – jeżeli wartość transakcji nie przekracza 20% kapitału zakładowego (akcyjnego), albo 50 tys. EUR – w pozostałych przypadkach. Obowiązek dokumentacyjny dotyczy tylko tych przypadków, gdy transakcje są zawierane między firmami powiązanymi, przez związki o charakterze zarządczym, nadzorczym, kontrolnym, kapitałowym, rodzinnym, majątkowym lub innym<sup>15</sup>. Szczególną uwagę poświęcono rajom podatkowym; do-

kumentacja będzie wymagana już dla transakcji powyżej 20 tys. EUR<sup>16</sup>. W porównaniu z innymi krajami europejskimi Polska ma rozbudowane i względnie rygorystyczne przepisy.

Ostatnim, negatywnym dla budżetu państwa, efektem umiędzynaradawiania się przedsiębiorstw mogą być zmiany w strukturze własnościowej przedsiębiorstw zachodzące na rynkach zagranicznych. W wyniku tych zmian przedsiębiorstwa zależne mogą być przejmowane przez inne przedsiębiorstwa na skutek fuzji lub przejęcia ich spółek macierzystych. Należy jednak dodać, że zmiany te nie powinny mieć negatywnego wpływu na świadczone usługi, jakość oferowanych towarów lub komfort klientów, a przy występowaniu efektów skali mogą mieć nawet efekt pozytywny.

Z drugiej strony mogą, choć nie muszą, nastąpić niekorzystne zmiany w wielkości podatków wpływających do budżetu. Jeżeli obie firmy przynosiły zyski przed połączeniem, to efekty negatywne dla budżetu nie wystąpią. Jeśli jednak jedna z nich przynosiła poważne straty, gdy druga była zyskowna, to budżet państwa może stracić wpływy z podatków od tego drugiego przedsiębiorstwa. Po połączeniu zyski drugiej firmy posłużą finansowaniu działalności tej pierwszej.

### Analiza makroekonomiczna

Konieczność analizy mikroekonomicznej jest w pewnym stopniu uzależniona od tego, czy zjawisko przeniesienia dochodów i omijania przepisów jest istotne w skali makroekonomicznej, w skali całej gospodarki. Stwierdzenie występowania tego zjawiska, kanałów, którymi dokonują się przepływy zysków, a następnie oszacowanie ich rozmiarów jest wyjątkowo trudne, a rezultaty mogą być łatwo kwestionowane.

Jedną z metod określenia wielkości nierejestrowanych lub błędnie zafakturowanych (*misinvoiced*) przepływów zaproponowali Johnston i Ryan (1994). Błędne fakturowanie nie należy utożsamiać ze stosowaniem cen transferowych. O ile wycena transferowa służy do ustalania zawyżonych lub zaniżonych cen na to-

<sup>15</sup> Polskie prawodawstwo szerzej definiuje zatem podmiot zależny niż zalecenia OECD. W Polsce nie ma minimalnego progu, poniżej którego uznaje się, że między podmiotami nie występują powiązania kapitałowe. Np. w Wielkiej Brytanii i Francji wynosi on 50%.

<sup>16</sup> Podatnicy dokonujący transakcji z podmiotami powiązanymi lub z podmiotami mającymi siedzibę w tzw. rajach podatkowych (na terytoriach lub krajach stosujących szkodliwą konkurencję podatkową) są obowiązani do prowadzenia specjalnej dokumentacji podatkowej, obejmującej: analizę funkcjonalną (określenie funkcji, jakie będą spełniać podmioty uczestniczące w transakcji), określenie wszystkich przewidywanych kosztów związanych z transakcją, metodę i sposób kalkulacji zysków oraz metody określania ceny transferowej wraz z uzasadnieniem, określenie oczekiwanych korzyści związanych z transakcją, biznesplan lub strategię gospodarczą. Dokumentację należy przedłożyć w ciągu 7 dni od doręczenia żądania przedstawionego przez organy podatkowe lub organy kontroli skarbowej. W przypadku braku dokumentacji oraz oszacowania dochodu podatnika na podstawie art. 11 ustawy, doszacowany dochód (dochód oszacowany – dochód deklarowany) podlega opodatkowaniu wg stawki 50% + karne odsetki.

wary lub usługi faktycznie przenoszone między krajami, o tyle błędne fakturowanie polega raczej na wprowadzeniu do obrotu handlowego, lub usunięciu z niego, środków niezwiązanych z danymi dobrami czy usługami. Błędne fakturowanie powoduje, że deklarowana wartość eksportu (lub importu) kraju  $i$  do kraju  $j$  nie odpowiada rzeczywistej wartości importu (lub eksportu) kraju  $j$  z kraju  $i$ . Działania te mają na celu przeniesienie zysków (funduszy) z jednego kraju do drugiego w celu:

- zmniejszenia należności podatkowych (podobnie jak w przypadku wyceny transferowej),
- zainwestowania w aktywa (akcje, obligacje, lokaty bankowe, instrumenty pochodne), do których dostęp jest ograniczony restrykcjami prawa dewizowego<sup>17</sup>.

Dla danego kraju  $i$ ,  $EX_i - RIM_i$  jest różnicą między wartością eksportu (raportowaną przez kraj  $i$ ) z kraju  $i$  do reszty świata a importem (rejestrowanym przez partnerów handlowych) reszty świata z kraju  $i$ . Jeżeli różnica ta jest większa od zera, może to oznaczać, że albo krajowi eksporterzy przeszacowują wpływy z eksportu, albo reszta świata nie doszacowuje własnych płatności za import. Zakładając, że prawdziwa jest ta pierwsza ewentualność, świadczyłoby to o możliwym ukrytym napływie kapitału do kraju (przeciwna sytuacja, tzn.  $EX_i - RIM_i < 0$ , oznaczałaby zamaskowany odpływ funduszy z kraju). Z kolei  $IM_i - REX_i$  jest to różnica między rejestrowaną wielkością importu kraju  $i$  z zagranicy a eksportem reszty świata do kraju  $i$ . Jeżeli różnica ta jest większa od zera, oznacza to, że albo krajowi importerzy przeszacowują własne wydatki na towary importowane, albo zagranica nie doszacowuje wielkości eksportu do tego kraju. Ponownie zakładając, że prawdziwe jest to pierwsze założenie, dodatnia wielkość różnicy może świadczyć o zamaskowanym odpływie kapitału (odwrotna sytuacja, tzn.  $IM_i - REX_i < 0$  oznaczałaby ukryty transfer funduszy do kraju).

Podsumowując, błędne fakturowanie (netto) ( $MIS_j$ ) można zdefiniować jako:

$$MIS_j = (EX_j - RIM_j) - (IM_j - REX_j) \quad (1)$$

Metodologia Johnstona i Ryana (1994) ma pewne, dość istotne ograniczenia (pomijając dokładność i interpretowalność rezultatów). Jak nadmieniono wcześniej, przenoszenie dochodów może się odbywać także przez np. przenoszenie wartości niematerialnych, których właściwa wycena może być niemożliwa i które nie zostaną odnotowane w bilansie handlowym. Wielkość płaconych odsetek oraz dywidend może odbiegać od obowiązujących na rynku. Istotne dochody mogą

być przenoszone przez płatności za usługi, których rzeczywista wartość także może być niższa od deklarowanej. W takich przypadkach niezbędna jest analiza mikroekonomiczna. Z drugiej strony, jeżeli analiza makroekonomiczna wykaże istotność błędnego fakturowania, to można przypuszczać, że rzeczywista skala omijania przepisów podatkowych (w tym celnych) oraz ograniczeń obrotów kapitałowych jest znacznie większa.

Posługując się powyższą metodologią, można także w pewnym stopniu stwierdzić, czy przedsiębiorstwa starają się odwlekać albo przyspieszać płatności oraz realizację należności (*leads and lags*). Ułatwiłoby to znacznie zidentyfikowanie luk albo błędów w konstrukcji prawa podatkowego.

Quirk i Evans (1995) spróbowali oszacować zjawisko błędnego fakturowania w Chile (w latach 1988-1993) i w Wenezueli (1992-1994).

Do 1991 r. w **Chile** w zasadzie nie obowiązywały poważniejsze ograniczenia napływu kapitału, co odzwierciedlało popyt kraju na kapitał i potrzebę inwestycji zagranicznych. W tym roku wprowadzono jednakże wymóg utrzymywania nieoprocentowanych rezerw obowiązkowych w wysokości 30% zagranicznej inwestycji (na jeden rok, bez względu na czas jej trwania), minimalny okres trwania inwestycji (bezpośredniej lub portfelowej) ustalono na jeden rok. Ponadto, wszystkie zagraniczne pożyczki oraz inwestycje musiały być zatwierdzone przez bank centralny. W czerwcu 1991 r. wprowadzono opłatę stemplową w wysokości 1,2% od zagranicznych pożyczek, a także wymóg utworzenia 20% rezerw na wszystkie nowe pożyczki poza kredytami handlowymi.

Celem tych regulacji miało być zniechęcenie zagranicznych inwestorów do krótkookresowego lokowania funduszy na rynku chilijskim i zachęcenie ich do długoterminnych inwestycji bezpośrednich. Rezultatem hamowania popytu krajowego na kredyt był wzrost stóp procentowych, co przy spadku stóp światowych spowodowało zwiększony napływ kapitału zagranicznego<sup>18</sup>. Nasiliła się aprecjacja peso – które w styczniu 1992 r. zostało zrewaluowane o 5%. W marcu 1992 r. zezwolono eksporterom na utrzymywanie 10% przychodów z eksportu w obcych walutach.

Na początku lat dziewięćdziesiątych sytuacja gospodarcza **Wenezueli** zaczęła się stabilizować, czego efektem było umocnienie bilansu płatniczego, spadek inflacji (z 84% w 1989 r. do 32% w 1992 r.) oraz wzrost gospodarczy (1990 r. +4,5%, 1991 r. +9,2%, 1992 r. +7,5%). Jednakże na skutek spadku eksportu ropy naftowej i pogorszenia się bilansu budżetu państwa władze rozpoczęły poszukiwanie nowych, niezwiązanych z wydobyciem i eksportem ropy naftowej, źródeł do-

<sup>17</sup> Zazwyczaj prawo dewizowe nakłada wymóg posiadania zezwolenia na zawieranie danych transakcji kapitałowych, zwalniając z ograniczeń obroty bieżące (np. związane z finansowaniem handlu zagranicznego). Ograniczenie może dotyczyć np. wyłącznie nierezydentów (np. nabywanie akcji) lub rezydentów (zaciągnięcie kredytu za granicą).

<sup>18</sup> Dzięki dobrze rozwiniętemu rynkowi transakcji pochodnych (np. *off-shore equity swap*) zagranicznym inwestorom portfelowym udawało się obejść wprowadzone ograniczenia (Garber, 1994).

**Tabela 1** Chile – szacowane błędne fakturowanie oraz saldo błędów i opuszczeń (mln USD)

Rok	Szacowane błędne fakturowanie	Saldo błędów i opuszczeń	Krótkoterminowe przepływy prywatne netto
1988	532	-109	41
1989	-46	-122	38
1990	44	-32	927
1991	468	394	508
1992	664	359	1368
1993	441	-94	625
<b>Razem</b>	<b>2102</b>	<b>396</b>	<b>3507</b>

Źródło: Quirk, Evans, 1995.

chodów podatkowych. Ponadto, polityczna niestabilność oraz błędna polityka monetarna spowodowały spadek oszczędności budżetowych, run na *bolivara* oraz poważną redukcję rezerw walutowych. W 1993 r. sytuacji budżetowej nie udało się ustabilizować, pomimo wprowadzenia VAT-u i zwiększenia zadłużenia państwa. Na przełomie lat 1993 i 1994 w Wenezueli nastąpił kryzys bankowy. Władze zareagowały ekspansją monetarną, czego rezultatem był wzrost inflacji (do 100% w 1996 r.), deprecjacja *bolivara* (z 80 VEB/USD w 1992 r. do 500 VEB/USD w 1997 r.) oraz odpływ kapitału.

Wyniki badań Quirka i Evansa (1995) zaprezentowane w tabeli 1 i 2 sugerują, że pomimo znaczącej kontroli obrotów bieżących i kapitałowych możliwe było przeniesienie poprzez kanały handlu zagranicznego znacznych funduszy z kraju (przypadek Wenezueli) lub do niego (przypadek Chile). Zauważyli także, że pewną wskazówką, sugerującą przenoszenie kapitału, może być obserwacja salda błędów i opuszczeń. Wzrost jego wielkości i stały znak dodatni lub ujemny mogą sugerować, że inwestorzy (bezpośredni lub portfelowi) zna-

**Tabela 2** Wenezuela – szacowane błędne fakturowanie oraz saldo błędów i opuszczeń (mln USD)

	Szacowane błędne fakturowanie	Saldo błędów i opuszczeń	Krótkoterminowe przepływy prywatne netto
1992	-88	-295	-815
1993	-1511	407	-168
1994	-630	-463	-2748
I kwartał 1994	-350	833	-2 918
II kwartał 1994	-166	-786	-937
III kwartał 1994	-73	-318	1212
IV kwartał 1994	-41	-192	-105
<b>Razem</b>	<b>-2229</b>	<b>-351</b>	<b>-3731</b>

Nota: Quirk i Evans (1995) wyłączyli z analizy przypadku Wenezueli obroty handlowe z krajami Zachodniej Hemisfery, jako zbyt obciążone błędnym fakturowaniem także ze strony partnerów Wenezueli.

Źródło: Quirk, Evans, 1995.

leżli kanał przenoszenia dochodów, który nie jest ujmowany w oficjalnej statystyce bilansu płatniczego.

### Błędne fakturowanie w obrotach handlowych Polski z Unią Europejską

Podobną metodę zastosowano do zbadania występowania błędnego fakturowania w przypadku handlu Polski z krajami Unii Europejskiej (obroty te stanowią około 2/3 całości). Korzystano z danych z baz Eurostat<sup>19</sup> (2001), International Financial Statistics (2001), Narodowego Banku Polskiego oraz Głównego Urzędu Statystycznego.

Weryfikacji poddano hipotezę, czy w przypadku obrotów handlowych Polski z krajami Unii Europejskiej

<sup>19</sup> SP 4, procedura statystyczna 4.

**Tabela 3** Obroty handlowe: Polska – Unia Europejska (w mln EUR) oraz błędne fakturowanie w latach 1992-2000

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
EX <sub>PL</sub> *	5897,7	7624,7	9094,3	12259,2	12767,3	14541,1	17205,2	18126,5	24037,3
IM <sub>PL</sub> **	6528,1	9189,9	10183,6	14357,2	18720,7	23800,6	27703,0	28015,8	32494,4
(EUR)IM <sub>PL</sub> ***	7080,6	7583,5	9107,3	12256,3	12249,8	14228,2	16176,3	17580,9	23192,7
(EUR)EX <sub>PL</sub> ****	8153,6	9983,8	10975,4	15314,6	19970,9	25080,5	28206,6	28973,2	33741,5
EX <sub>PL</sub> -(EUR)IM <sub>PL</sub>	-1182,9	41,2	-13,0	2,9	517,5	312,9	1028,9	545,6	844,6
(EUR)EX <sub>PL</sub> -IM <sub>PL</sub>	1625,5	793,9	791,8	957,4	1250,2	1279,9	503,6	957,4	1247,1
MIS <sub>PL</sub> *****	<b>442,6</b>	<b>835,1</b>	<b>778,8</b>	<b>960,3</b>	<b>1767,7</b>	<b>1592,8</b>	<b>1532,5</b>	<b>1503,0</b>	<b>2091,7</b>

\* Eksport z Polski do krajów Unii Europejskiej rejestrowany przez Polskę.

\*\* Import do Polski z krajów Unii Europejskiej rejestrowany przez Polskę.

\*\*\* Import z Polski rejestrowany przez kraje Unii Europejskiej.

\*\*\*\* Eksport do Polski rejestrowany przez kraje Unii Europejskiej.

\*\*\*\*\* MIS<sub>PL</sub> = (EX<sub>PL</sub> - EURIM<sub>PL</sub>) - (IM<sub>PL</sub> - EUREX<sub>PL</sub>).

Źródło: opracowanie własne.

skiej mamy do czynienia z zamaskowanym odpływem czy napływem kapitału poprzez błędne fakturowanie. Należy przypomnieć, że takie działanie służy przeniesieniu funduszy w celu uniknięcia (bądź zmniejszenia) zobowiązań podatkowych lub ominięcia ograniczeń obrotów kapitałowych, aby zainwestować w aktywa rynku finansowego (lokaty, akcje, obligacje, kontrakty terminowe), do których dostęp, na skutek obowiązujących ograniczeń, jest utrudniony. Wyniki badania zaprezentowano w tabeli 3.

Wielkość błędnego fakturowania (szacowana zgodnie z metodologią Johnstona i Ryana, (1994) sugeruje, że w Polsce mamy generalnie do czynienia raczej z zamaskowanym napływem kapitału z krajów Unii Europejskiej (przekraczającym 2 mld EUR w 2000 r.) niż z jego odpływem. Interpretacja tego rezultatu, z uwagi na niedoskonałości i zawodność powyższej metodologii, może być następująca:

- Opodatkowanie zysków z prowadzenia działalności gospodarczej jest niższe niż w krajach Unii Europejskiej (być może firmy dokonujące błędnego fakturowania są filiami przedsiębiorstw zagranicznych, które otrzymały ulgi podatkowe w Polsce lub działają w specjalnych strefach ekonomicznych).

- Zyski z aktywów rynku pieniężnego i szerzej – kapitałowego są na tyle wysokie, a ograniczenia znajdujące się w polskim prawie dewizowym tak znaczące, że pojawiają się istotne bodźce do transferowania funduszy do Polski.

- Nie badano błędnie fakturowanych przepływów z krajami uznanymi za raje podatkowe i, być może, to do nich płyną zamaskowane zyski z przedsięwzięć gospodarczych w Polsce (potwierdzałyby to ostatnio przyjęte przepisy ministra finansów, nakazujące zwracanie szczególnej uwagi na transakcje z krajami uznanymi za raje podatkowe). Z kolei to właśnie Polska może być traktowana przez kraje Unii Europejskiej jako raj podatkowy, kraj o niższych obowiązkach podatkowych (np. w przypadku uzyskania wakacji podatkowych lub działalności w preferencyjnych strefach ekonomicznych) lub o niższej skuteczności urzędów skarbowych.

- Przenoszenie dochodów z Polski, o ile występuje, może odbywać się poprzez inne, bardziej oficjalne kanały, nie wymagające manipulacji fakturami – np. poprzez obrót usługami, wartościami niematerialnymi – czy poprzez korzystanie z cen transferowych, których nie zidentyfikuje się badaniem błędnego fakturowania.

- Można przypuszczać, że Polska jest zarówno celem, jak i źródłem transferu funduszy. O ile z naszego kraju może następować odpływ zysków z prowadzenia działalności gospodarczej, o tyle do Polski może wpływać inny kapitał, poszukujący okazji inwestycyjnych lub dokonujący arbitrażu między systemami podatkowymi o różnej skuteczności, w wielkości przekraczającej potencjalny odpływ.

**Tabela 4** Błędne fakturowanie, saldo błędów i opuszczeń oraz saldo niesklasyfikowanych obrotów bieżących w Polsce 1993-2000 (w mln USD)

Rok	Błędne fakturowanie	Saldo błędów i opuszczeń	Saldo niesklasyfikowanych obrotów bieżących
1993	979	-8	2149
1994	926	772	3714
1995	1256	720	7145
1996	2242	486	6375
1997	1807	2488	6011
1998	1716	1798	5995
1999	1601	3492	3634
2000	1930	2965	3987
<b>Razem</b>	<b>12457</b>	<b>12713</b>	<b>39010</b>

Źródło: obliczenia własne, NBP.

Analizując dane z tabeli 3, można zauważyć, że błędne fakturowanie po stronie importu do Polski istniało przez cały badany okres, gdy z kolei błędne fakturowanie po stronie eksportu uwidoczniło się dopiero po 1995 r. Do tego czasu miało ono wartość ujemną lub lekko dodatnią. Po 1996 r. zdaje się także sugerować ukryty napływ kapitału do Polski. Być może da się to tłumaczyć wzrostem gospodarczym w drugiej połowie dekady, spadkiem ryzyka inwestycyjnego, wzrostem różnicy stóp procentowych (między stopami polskimi a zagranicznymi), wzrostem obrotów gospodarczych z Unią Europejską lub wypracowaniem i dopracowaniem metod mogących służyć przenoszeniu funduszy za pomocą błędnego fakturowania.

Quirk i Evans (1995) uważają, że potwierdzeniem istnienia bodźców do błędnego fakturowania jest występowanie istotnego oraz dodatniego (lub ujemnego) salda błędów i opuszczeń. Porównajmy oszacowane błędne fakturowanie z saldem błędów i opuszczeń w Polsce w latach 1993-2000<sup>20</sup> (tabela 4). Polską innowacją jest wprowadzenie do statystyki bilansu płatniczego (na bazie płatności) pozycji pt. saldo niesklasyfikowanych obrotów bieżących. Także i ta pozycja świadczy o nierejestrowanym napływie kapitału do Polski, dominując znacznie nad dwiema poprzednimi (saldem błędów i opuszczeń oraz błędnym fakturowaniem).

Należy zastrzec, że dodatnia wielkość błędnego fakturowania w handlu z krajami Unii Europejskiej nie oznacza, że jest ona dodatnia w całkowitym handlu zagranicznym Polski. Nie oznacza też, że jest dodatnia w obrotach z każdym z członków Unii Europejskiej. Wpływ na to mogą mieć tamtejsze regulacje dotyczące eksportu i importu kapitału, obowiązku raportowania

<sup>20</sup> Niestety, saldo błędów i opuszczeń dotyczy wszystkich partnerów gospodarczych Polski, podczas gdy błędne fakturowanie tylko krajów Unii Europejskiej.



transakcji handlowych, możliwości „legalnego” korzystania z wyceny transferowej (istnienia firm współpracujących na terenie Polski).

Wyniki powyższego badania nie powinny sugerować, że problem cen transferowych w gospodarce nie jest obecny. Jednakże zamaskowany odpływ funduszy wydaje się być niższy od ukrytego napływu kapitału – być może spowodowanego wysokimi stopami zwrotu na polskich rynkach finansowych przy względnie znaczących i egzekwowanych restrykcjach obrotów kapitałowych.

Należy podkreślić, że nie badano obrotów handlowych z innymi krajami, w tym z rajami podatkowymi. Można także zauważyć, że zjawisko takie – ukryty napływ kapitału – może nie budzić zaniepokojenia, w przeciwieństwie do odpływu. Jednakże powyższy rezultat sugeruje, że regulacje prawne lub procedury zbierania i opracowywania danych – w Polsce lub w krajach Unii Europejskiej – mogą nie być wystarczające, umożliwiając tym samym zamaskowane transakcje.

### Kierunki błędnego fakturowania

Kolejną interesującą kwestią byłoby stwierdzenie, czy zamaskowany napływ kapitału następuje tylko w jednym kierunku, tzn. ze wszystkich krajów Unii Europejskiej do Polski. Być może w naszym kraju występują przepływy dwukierunkowe, to znaczy zarówno do, jak i z Polski. W tabeli 5 przedstawiono oszacowane błędne fakturowanie w przepływach handlowych między Polską a poszczególnymi krajami Unii Europejskiej (w badaniu pominięto Irlandię, Grecję i Portugalię, dane z Austrii, Szwecji i Finlandii dostępne są od 1995 r.).

Analizując błędne fakturowanie bardziej szczegółowo, można zauważyć, że zamaskowany napływ kapi-

tału następuje głównie z Niemiec, Holandii oraz Belgii. Z kolei Włochy, Hiszpania, Francja i Wielka Brytania są krajami, będącymi celem odpływu błędnie zafakturowanych funduszy. Jak wynika z badania, nieścisłości w obrotach handlowych z krajami Unii Europejskiej nie mają jednakowego znaku. Wśród tych państw są zarówno kraje, do których wpływa kapitał z Polski, jak i takie, które są źródłem nierejestrowanych transferów. W celu pogłębienia oraz uściślenia analizy błędnego fakturowania w handlu Polski z krajami Unii Europejskiej należałoby przeanalizować, jakie dobra są przedmiotem wymiany między Polską a tymi krajami. Być może wtedy można by uszczelnić regulacje dotyczące konkretnych branż.

### Zakończenie

Zagraniczne inwestycje bezpośrednie są niewątpliwym źródłem korzyści dla gospodarek krajów transformacji systemowej. Umożliwiają także zacieśnianie współpracy międzynarodowej. Oczywiście, każde przedsięwzięcie gospodarcze jest ukierunkowane na zysk, a każdy inwestor, w tym zagraniczny, wykorzysta każdą możliwość, każdą lukę w przepisach, aby zmniejszyć swoje zobowiązania podatkowe.

Działalność na skalę międzynarodową umożliwia i ułatwia przenoszenie dochodów między krajami, zarówno w celu zmniejszenia zobowiązań podatkowych, jak i pozyskania aktywów, do których dostęp jest prawnie ograniczony. Problem przenoszenia dochodów oraz wyceny transferowej wydaje się obecny w polskiej gospodarce. Jego skala jest oczywiście bardzo trudna do oszacowania, jednak wyniki badania sugerują, że w latach dziewięćdziesiątych bardziej prawdopodobny był napływ kapitału niż jego odpływ.

W skali międzynarodowej problem przenoszenia dochodów wydaje się bardzo trudny do rozwiązania.

**Tabela 5** *Kierunki błędnego fakturowania: Polska – kraje Unii Europejskiej (bez Irlandii, Grecji i Portugalii) w latach 1992-2000, w mln euro*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Belgia	95,0	187,3	93,8	102,7	254,6	261,9	187,6	272,7	269,4
Dania	42,8	3,0	13,3	9,8	60,1	54,9	4,1	98,0	90,5
Francja	-13,2	5,0	-73,1	-138,6	-62,9	-167,3	-165,3	-203,3	-124,0
Hiszpania	-70,7	-16,4	-1,6	-51,8	-112,4	-225,4	-207,8	-249,9	-215,3
Holandia	272,1	239,6	311,9	318,8	270,1	401,7	497,6	646,3	1033,4
Niemcy	237,0	560,4	411,3	1031,9	1656,8	1787,2	2436,4	1662,2	2067,9
Wielka Brytania	-90,5	-40,5	-119,8	-144,5	-167,6	-118,5	-269,0	-195,2	-120,2
Włochy	-104,7	-38,6	-96,2	-73,1	-266,3	-415,0	-507,0	-562,1	-377,6
Austria	–	–	–	-33,2	16,8	82,2	65,3	107,3	103,1
Finlandia	–	–	–	-19,3	15,3	-5,0	-28,4	-18,6	-157,0
Szwecja	–	–	–	-51,8	45,7	13,9	-62,3	47,0	68,0

Źródło: opracowanie własne.



Można nawet odnieść wrażenie, że wręcz nierozwiązalny. Paul O'Neill (sekretarz Skarbu USA) stwierdził, że uczestnictwo Stanów Zjednoczonych w FATF (Financial Action Task Force<sup>21</sup>) jest nieopłacalne. Rezygnacja z udziału w FATF uzasadniona została tym, że „polityka OECD może utrudniać współpracę między USA a krajami określonymi jako rajy

podatkowe”<sup>22</sup>. Pewnym wyjściem może być współpraca między krajowymi instytucjami fiskalnymi a celnymi, ulepszenie przepływu informacji, a także zlikwidowanie rajów podatkowych, w tym specjalnych stref ekonomicznych. Z drugiej strony można przypuszczać, że liberalizacja obrotów handlowych i kapitałowych oraz integracja międzynarodowa spowodują, że problem ten będzie mniej dotkliwy lub przynajmniej mniej widoczny.

<sup>21</sup> Agenda przy OECD, badająca systemy prawne pod kątem sprzyjania unikaniu opodatkowania, zgłasza wnioski o nałożenie sankcji międzynarodowych.

<sup>22</sup> „Gazeta Finansowa” z 21-26 maja 2001 r.

## Bibliografia

1. D. Eiteman, A. Stonehill, M. Moffett (1998): *Multinational business finance*. Addison-Wesley PC.
2. P. Garber (1998): *Derivatives in international capital flows*. NBER Working Paper 6623.
3. R. Johnston, C. Ryan (1994): *The impact of controls on capital movements on the private capital accounts of countries' balance of payments: empirical estimates and policy implications*. IMF Working Paper 78.
4. M. Krzewski, C. Maliszewski, S. Michalak (1998): *Przerzucanie dochodów, metody kontroli, konsekwencje podatkowe*. Vademecum Podatnika 92.
5. M. Krzewski, S. Michalak (2000): *Ceny transferowe. Opodatkowanie transakcji między podmiotami powiązаныmi*. Warszawa Difin.
6. MF (1996): *Wytyczne Ministra Finansów z dnia 29 kwietnia 1996 roku (w sprawie określenia sposobu i trybu ustalania dochodów w drodze oszacowania)*.
7. MF (1997): *Rozporządzenie Ministra Finansów z 10 października 1997 r. w sprawie sposobu i trybu określania dochodów podatników w drodze oszacowania cen w transakcjach dokonywanych przez tych podatników (Dz.U. nr 128, poz. 833, z 22 października 1997 r.)*.
8. OECD (1995): *Transfer pricing guidelines for multinational enterprises and tax administrations*, Paryż.
9. OECD (1996): *Model Tax Convention on Income and on Capital*, wrzesień, Paryż.
10. P. Quirk, O. Evans (1995): *Capital account convertibility. Review of experience and implications for IMF policies*, IMF Occasional Paper 131.
11. Ustawa (1999): *Ustawa z 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. nr 495, poz. 1101)*.
12. EY (2000): *Ceny transferowe w 1999 r Wyniki badania przeprowadzonego przez Ernst & Young w firmach międzynarodowych działających w Polsce*. Ernst & Young, mimeo.

## Budget Policy in the Euro Zone (Part II)

*Leokadia Oręziak*

Efforts to coordinate national budget policies and curb excessive budget deficits have largely proved effective. There has been a marked improvement in the position of public finance of the Euro zone countries, which are currently implementing long-term stabilisation programmes. These aim at achieving a balanced budget, and, in the longer run,

a budget surplus. It is expected that by the end of 2004, virtually all Euro zone countries will have eliminated budget deficits. Whether they succeed at this will depend to a great extent on economic conditions and the impact of the public finance reform, particularly with respect to budget expenditure.

## Determinants of Economic Growth in Ireland in the 90s

*Andrzej Rzońca*

During the nineties Ireland, along with South Korea, was the fastest growing economy among the OECD countries. The average yearly GDP growth in Ireland stood at 6.8% in the first half of the decade, reaching a staggering 9% in the latter part.

In the present paper the author seeks to identify those elements of Irish economic policy which contributed most to the unprecedented economic boom of the 90s. To start with, the situation at the beginning of the decade is described, reaching back to the policy of the period 1950-1986 and its impact.

Then the paper traces the changes in key macroeconomic indicators between 1980 and 1999. The third part deals with the Irish economic policy of the 90s. Special attention is given to fiscal policy, which, in the author's opinion, played a key role in accelerating the growth of Ireland's GDP in the period discussed.

Given the difficulty in accessing data of sufficient reliability and detail, the paper is largely a descriptive one and includes only elements of qualitative analysis.

## Fiscal versus Monetary Policy - Problems of Coordination and Independence

*Jolanta Ciak*

The process of systemic transformation in Poland has abounded in numerous complex - and so difficult to tackle - problems relating to all aspects of the economic, political and social life. The areas

of monetary and fiscal policy have not remained unaffected. Ten years of experience in this field provides sufficient material to assess the interaction of monetary and fiscal policy in the

period. Both policies, while working to different intermediate targets, pursue the same ultimate goals, namely economic growth, lower unemployment and lower inflation. It is only possible to attain these goals when monetary and fiscal authorities operate in concert.

In the times of a systemic transformation (such as the one Poland is still experiencing) the coordination of the two policies is tested hard, due to factors of both of economic and political nature. In Poland, during the past decade periods of close cooperation alternated with periods of separate action. Several factors have contributed to lack of coordination, including inflationary pressures, large external debt, the central bank's aspirations to independence as well as the personality of the people at the helm of the two authorities.

The central bank's efforts to enhance its independence (the National Bank of Poland was considered relatively independent anyway), did not result only from the desire to remove policy

making from the Government or Parliament influence (especially with respect to key principles of monetary policy, or collective decision making in central bank management). It was also consistent with the basic central bank regulations of the Maastricht Treaty and the Statute of the European System of Central Banks. Moreover, it was justified by the experience of the past.

A major step in consolidating NBP's independent position was the adoption of the new Constitution in 1997 with its Article 227, and subsequently the Act on the National Bank of Poland. The independence of the central bank is not an obstacle to coordinating monetary and fiscal policy; it creates greater opportunity for the monetary authorities to choose the platform for this coordination. The experience of many developed countries proves that central banks typically choose to cooperate with the parliaments and governments towards economic growth and social development in their countries.

## The Pros and Cons of Tax on Income from Financial Capital (Theoretical and Practical Aspects)

*Teresa Famulska*

The imposition of tax on income from financial capital raises controversy both in the literature of the subject and in practice. When attempting to assess it against the usual criteria, such as fiscal efficiency, fairness and impact upon economic processes, one can easily find arguments both in favour and against such a tax. The divergence of opinion is reflected in the divergence of practical arrangements. Comparative analysis of tax regulations in several dozen countries, including the EU ones, reveals that there is no commonly applied model. What matters is that the different regulations - to a greater or lesser degree - take into account the specific character of income from financial assets (its diversity, the risk

involved, value of money in time). The creators of the Polish tax system also seem aware of the diversity of this income. Yet the particular solutions, as well as the general idea of systematically extending the tax to new types of income deserve serious criticism.

The capital market and income from capital are particularly difficult to tax. This is because tax regulations should not interfere with the process of capital allocation; at the same time there should be no loopholes which would facilitate tax avoidance. Fiscal authorities should keep this in mind both when creating the new tax and in the course of its administration.

## Selected Financial Instruments of the Property Market

*Wojciech Planeta*

The paper presents selected financial instruments of the real estate market. First, property market is defined and briefly described. Next, the notion of a financial instrument is defined, according to the provisions of the Act on Accounting. These instruments include the following:

1. debt securities;
2. shares in joint stock companies;
3. shares in different types of partnerships and private limited companies;
4. shares in cooperatives;
5. contracts resulting in the creation of financial receivables and payables;
6. derivative instruments.

Additionally, trust participation units and investment certificates have been included as financial instruments.

Further, the paper discusses financial instruments characteristic of the property market, such as:

1. bank and other loans;
2. shares in companies (discussed on the example of partnerships and limited companies);
3. debt instruments including municipal housing bonds, infrastructure bonds, commercial papers and mortgage bonds;
4. property investment certificates;
5. mortgage-based derivative instruments.

The author concludes by defining the development of the property market, which should be understood as its long term growth, including an improvement in its institutions, financial instruments etc. leading to its greater efficiency.

## The Quality of Service in Banks. Assessing the Results of Quality Improvement Efforts in the Polish Banking Sector: Results of Survey (Part I)

*Krzysztof Opolski, Konrad Polkowski*

In the Polish banking services market, where many organisations compete hard by reducing costs, a program of quality improvement may be the best way to maintain or increase profit. An institution which manages to establish a reputation for outstanding service quality has a chance to gain a lasting competitive advantage. The market of banking services is typified by rising customer expectations - many innovations are quickly accepted and taken for granted. With the market being very competitive, banks have little chance to establish lasting advantage by introducing innovations, as the rivals will quickly imitate it.

Banking products are not protected by patents, which is why so many banks offer almost identical ones. Similarly, convergence can be observed in the prices, distribution channels, and promotional campaigns. Advertising has little effect on customers' choices. It is probably safe to say that the demand of the Polish public for a variety of banking products has largely been satisfied. It is becoming increasingly difficult to attract new customers with product range; quality of service is now becoming a key factor.

In order to determine the progress of Polish banks towards full implementation of quality

management principles the authors have conducted a survey whose findings are presented in the paper. The survey seeks to establish the distance yet to be covered by banks to meet the relevant standards (the ISO 9000 series), to detect the shortcomings still present in their practices versus the methodology defined in the standards, and thus assess what remains to be done. It comprises questions concerning the attitude of selected banks towards issues such as quality, organisational structure, the treatment of internal and external clients and the quality improvement process itself. It is based on the ISO 9000 standards, and, where these overlap, on the TQM (Total Quality Management) standards.

The survey is two-tiered: it involves one questionnaire entitled "Quality of Service in Bank", delivered mainly to top-level executives in the banks (such as management board presidents) and another, called "Quality of service at Bank Branch" which was distributed among managers of selected branches of banks under study. This, in the authors' opinion, was necessary to obtain a full picture of quality-oriented activities in banks, since headquarters' policy may not always be fully implemented by the branches. This does not

necessarily result from lack of discipline, but also the specific nature of a given market.

The article describes the findings of the first questionnaire, "Service Quality in Bank", addressed at main offices of selected banks. The results of the second questionnaire ("Service Quality at Bank Branch"), directed at the branches, and a summary, will be presented in the second part of the paper, to be published in the next issue of "Bank i Kredyt". As to the first part of the study, it indicates that the level of quality management does not depend either on ownership relations in the bank or the profile of its customers. There is, however, a statistically material relationship between the number of branches held by a bank and the level of quality management: the more branches, the better quality management. The authors also examine the relationship between the size of workforce and quality management. Statistically material differences were observed with respect to banks employing over five thousand people and, on the other hand, less than a thousand people: the average number of points awarded is significantly higher in banks with the largest workforce versus the ones with the smallest workforce.

## Private Banking - The Strategy of Focusing on a Narrow Market Segment

*Joanna Pietrzak*

A clearly defined market strategy is one of the preconditions for creating competitive advantage. Banks have three broad strategies to choose from:

- cost leadership strategy,
- product differentiation strategy,
- focusing on a separated market segment.

Cost leadership strategy can be applied successfully only by the largest banks. Product differentiation strategy is rare in banking, as financial products are difficult to differentiate. Therefore it is the third strategy, focusing on a separated market segment, which provides the best opportunity for creating competitive advantage in the banking services market.

The most attractive market segment is the High Net Worth Individuals Segment estimated at 7.2 m people. It is to those customers that the most sophisticated and personalised service called private

banking is addressed. Private banking market is dominated by two types of banks: traditional private banks, and private banking departments of large commercial banks. Traditional banks aim to reach the wealthiest customers of the old profile. Their strongest points are a long history, discretion and select clientele.

Modern private banking targets the new group of rich customers, namely investors and entrepreneurs. It strives to specialise in investment and asset management. Key positions in modern private banking are held by large global banks with well-developed investment departments.

The competition from large commercial banks, as well as the changing expectations of the wealthy customer segment are gradually forcing changes to operations of the traditional private banks.



## Transfer Pricing and Misinvoicing in the Trade between Poland and the EMU Countries

*Marcin Gruszczyński, Katarzyna Dąbrowska*

Foreign direct investments are widely welcomed and desired source of capital, technical modernisation, employment and improvement of management. There were many advantages attached to foreign inflows at the start of Polish transformation. Initially, firms with foreign investors received tax holidays and other fiscal support. However, it was widely expected that after a certain period of time they gaining profits and paying taxes. Their activity should also support Polish budget by other inflows of indirect taxes.

Unfortunately some foreign investors try to evade taxes and transfers profits or even valuable

assets out of the country. On the other hand, high interest rates and possibility of joining the EU tempt to import capital from abroad and invest it on a Polish financial markets – evading capital account restrictions. It all sometimes raises some doubts about the role of the foreign investors played in Polish economy.

The paper tries to estimate, using the methodology proposed by Johnson, Ryan (1994) and Quirk, Evants (1995), the volume of the potential "misinvoiced" inflows and outflows of funds from and to Poland hidden in the trade with the EU countries. The authors try to discuss causes and the scope of this phenomenon in Poland.